

ingediend op **1588** (2022-2023) – Nr. 1  
17 februari 2022 (2022-2023)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde, Gwendolyn Rutten,  
Stephanie D'Hose, Jean-Jacques De Gucht en Tom Ongena

over de versterking van het Vlaams Parlement

## INHOUD

|       |                                                                                                                           |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Inleiding .....                                                                                                           | 3  |
| 2     | De afnemende macht van parlementen .....                                                                                  | 4  |
| 2.1   | De macht van het Vlaams Parlement? .....                                                                                  | 6  |
| 2.1.1 | Is wetgeving van de wetgevende naar de uitvoerende macht<br>verschoven? .....                                             | 7  |
| 2.1.2 | Wetgeving, controle of beleidsbeïnvloeding .....                                                                          | 10 |
| 2.2   | Conclusie .....                                                                                                           | 15 |
| 3     | Ex-ante-impactanalyse .....                                                                                               | 17 |
| 3.1   | De praktijk in Vlaanderen .....                                                                                           | 18 |
| 3.1.1 | Omzendbrief VR 2014/13 Regelgevingsagenda, regulerings-<br>impactanalyse en compensatieregel administratieve lasten ..... | 19 |
| 3.1.2 | Omzendbrief VR 2019/11 Beleids- en regelgevingsprocessen ..                                                               | 20 |
| 3.2   | De praktijk in andere landen: het parlement als actor in impact-<br>analyses .....                                        | 21 |
| 3.3   | Conclusie .....                                                                                                           | 26 |
| 4     | Aanbevelingen .....                                                                                                       | 28 |
| 4.1   | Evaluatie van het Vlaams Parlement .....                                                                                  | 29 |
|       | Aanbeveling 1: Voer een zelfevaluatie uit. ....                                                                           | 29 |
| 4.2   | Versterking van de controle .....                                                                                         | 30 |
|       | Aanbeveling 2: Hervorm de actuele vragen. ....                                                                            | 30 |
| 4.3   | Versterking van de beleidsbeïnvloeding .....                                                                              | 31 |
|       | Aanbeveling 3: Maak de motie van afkeuring mogelijk. ....                                                                 | 31 |
| 4.4   | Versterking van de wetgeving .....                                                                                        | 32 |
|       | Aanbeveling 4: Veranker de langetermijnimpactanalyse. ....                                                                | 32 |
|       | Aanbeveling 5: Organiseer de ex-ante-impactanalyse in het Vlaams<br>Parlement in een impactbureau .....                   | 32 |
|       | Bronnen .....                                                                                                             | 34 |

## 1 Inleiding

Met deze conceptnota willen de indieners een antwoord bieden op twee verzuchtingen die vaak los van elkaar voorkomen. Ten eerste gaat het om de macht, of onmacht, van het parlement in de politieke structuren. Journalisten, commentatoren, en ook politici zelf, wijzen er vaak op dat de parlementen, en het Vlaams Parlement in het bijzonder, weinig of maar beperkte invloed hebben op het beleid. Dat zou dan vooral door regeringen of zelfs partijhoofdkwartieren beslist en gemaakt worden. De parlementen, zo gaat de aanklacht, dienen alleen om de beslissingen formeel te bekrachtigen, maar het beleid wordt daar niet gemaakt.

Toch is de liberale democratie gefundeerd op de scheiding van drie – sterke – machten (de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht), die elkaar autonoom in evenwicht moeten kunnen houden. Daarbij moet het parlement de taak van de wetgevende macht vervullen en moet het controle kunnen uitvoeren op de uitvoerende macht. Een zwak parlement, dat niet autonoom en los van de uitvoerende macht – de regering – kan werken, kan bezwaarlijk diezelfde uitvoerende macht controleren. Als de wetgevende functie van het parlement herleid wordt tot een loutere formele bekrachtiging, is het evenwicht in gevaar of verstoord. Dan dreigt er een risico van machtsconcentratie of zelfs machtsmisbruik (bij gebrek aan tegenmacht) te ontstaan. Een onevenwicht in de klassieke trias politica is dus geen fait divers, maar een wezenlijk probleem in een liberale democratie.

Tegelijkertijd dwingen snel opeenvolgende crisissen tot het besef dat kortetermijnredeneringen het politieke debat te veel domineren. De aandacht voor de lange termijn, die verder reikt dan de horizon van de volgende verkiezingen, laat staan verder dan een paar zittingsperioden of decennia, ontbreekt maar al te vaak. De afgelopen crisissen zouden het besef aangescherpt moeten hebben dat het belang van langetermijndenken alleen maar toeneemt, met name om via beleid zowel de samenleving, de economie als de overheid crisisbestendiger te kunnen maken. Het belang is dan wel toegenomen in politieke debatten, de omzetting naar een toegenomen belang in beleidsvoorbereiding, -beslissingen en -uitvoering mag niet achterwege blijven.

Met deze conceptnota verbinden de indieners die twee aanklachten: louter op een van de problemen focussen zal het fundamentele probleem niet aanpakken. Andersom: net door de problemen met elkaar te verbinden, kunnen beide net sterker worden aangepakt. Aan de basis van beide problemen ligt immers een informatie-asymmetrie. Enerzijds bestaat er een informatieasymmetrie tussen parlement en regering (of breder: de uitvoerende macht). Door de groei van de overheid (in omvang en in taakstelling) is die asymmetrie alsmaar toegenomen, wat de macht van het parlement (niet alleen de mogelijkheden om zélf aan wetgeving te doen, maar ook om greep te houden op het beleid dat door de uitvoerende macht wordt gevoerd) heeft doen afnemen. Anderzijds bestaat er een automatische informatie-asymmetrie tussen de korte en de lange termijn: terwijl het soms relatief eenvoudig kan zijn om de directe effecten van wetgeving en beleid op de korte termijn in te schatten, is het veel moeilijker om dat op de lange termijn te doen. De toegenomen complexiteit van zowel de samenleving als de overheid en het beleid zelf, bemoeilijkt dat nog verder.

Het aanpakken van die informatieasymmetrieën is essentieel om het parlement écht te versterken en te vermijden dat een oefening ter versterking van het parlement in de praktijk een maat voor niets wordt. Om de lange termijn centraler te plaatsen in het vormen, uitvoeren en controleren van beleid is ook een sterker parlement nodig dat die taken uitvoert. Door het parlement krachtiger te maken, kan de langetermijnpact van beleid beter opgenomen worden in politieke en beleidsmatige debatten. Door die impact in de kern van het politieke debat te zetten, kan het parlement zich beter van zijn taken kwijten en dus een krachtiger beleidsorgaan worden. De doelstelling daarbij moet dan ook duidelijk zijn: een

sterk parlement, dat in onze staatsstructuren het enige democratisch verkozen orgaan is, moet een hefboom zijn voor beter beleid.

Om juist in te schatten of er een probleem is met de sterkte of zwakte van het Vlaams Parlement, wordt eerst een overzicht gegeven van het gebruik van verschillende instrumenten in het parlement zelf. Om het parlement te kunnen versterken, is het immers nodig om goed na te gaan welke problemen er zouden zijn en waar die zich net bevinden. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de theoretische concepten van het parlement als wetgever, als controleorgaan op de uitvoerende macht en als beleidsbeïnvloeder.

Daarna wordt ingegaan op het gebruik van een ex-ante-impactanalyse bij de Vlaamse overheid en wordt verwezen naar een aantal buitenlandse voorbeelden waarin het parlement zelf een rol is gaan spelen in het uitvoeren en controleren van ex-ante-impactanalyses.

Tot slot stellen de indieners van deze conceptnota een vijftal aanbevelingen voor. Ten eerste om de gebruikte analyse aan te vullen met een zelfevaluatie van het Vlaams Parlement, zoals die wordt voorgesteld door de interparlementaire unie (Inter-Parliamentary Union of IPU). Zo kunnen ook andere aspecten dan die, opgenomen in deze conceptnota, deel uitmaken van een grondig debat om het parlement zijn taken zo goed mogelijk te laten opnemen. Daarnaast volgen uit de analyse ook een aantal concrete aanbevelingen om problemen aan te pakken. Daarbij stellen de indieners voor om de actuele vragen te hervormen om de controlefunctie van het parlement te versterken en om een motie van afkeuring toe te voegen aan het arsenaal van instrumenten van beleidsbeïnvloeding. Om de wetgevende functie van het parlement te versterken, stellen de indieners voor om de ex-ante-impactanalyse te versterken voor wetgevende initiatieven van de uitvoerende macht en dat ook te integreren in het parlement in een impactbureau. Bij die ex-ante-impactanalyse kan de focus op de lange termijn geïntegreerd worden in het wetgevende werk en tegelijk kan die ook de wetgevende functie van het parlement zelf versterken.

## **2 De afnemende macht van parlementen**

Dat parlementen zwak zijn of zwakker worden, is geen nieuwe vaststelling. Die stelling kan bijvoorbeeld al teruggevonden kort na de Eerste Wereldoorlog, waarbij de 19e eeuw beschreven werd als een gouden eeuw voor parlementen (vooral in Angelsaksische landen werd dat zo gezien). In de 20e eeuw werd het idee dat de macht van parlementen in verval raakte, dominant. Daarbij werd erop gewezen dat beleid steeds meer werd geïnitieerd en geformuleerd door andere organen, met name de uitvoerende macht (zowel regeringen als de bureaucratie). Parlementen zouden daardoor meer wetsbeïnvloeders (law-effecting) dan echte wetgevers zijn geworden (Norton, 2007).

De intrede van algemeen stemrecht maakte van politieke partijen massaorganisaties die dienden voor de aggregatie van eisen en belangen van de massa, maar die ook de vrijheid van individuele volksvertegenwoordigers meer beperkten. Groeiende eisen van verschillende groepen in de samenleving creëerden een behoefte aan steeds uitgebreider beleid, en een uitvoerende macht die daardoor ook sterker moest worden in het maken, uitvoeren en controleren van beleid. Die evolutie naar meer, uitgebreider en complexer beleid, maakte het moeilijker voor volksvertegenwoordigers om een gedegen controle uit te voeren en volledig betrokken te zijn in het beleidsproces. Politieke partijen werden zo de weg waarlangs macht en invloed weg van parlementen werd getrokken en werd toebedeeld aan de uitvoerende macht (Norton, 2007). De toegenomen complexiteit uit zich ook in de instrumenten die gebruikt worden voor wetgeving. Breed genomen gaat het om wetten (of decreten op het Vlaams niveau), gedelegeerde wetgeving via uitvoeringsbesluiten, omzendbrieven, administratieve beslissingen, subsidievoorschriften, beslissingen van onafhankelijke

regulatoren enzovoort. Het is alleen het eerste instrument dat formeel onderdeel uitmaakt van de wetgevende macht van parlementen.

Een uitgebreide delegatie van de macht van het parlement wordt in veel landen teruggevonden, waarbij gezien wordt dat de hoeveelheid gedelegeerde wetgeving of beslissingen (in al hun vormen) veel groter is dan het aantal formele 'wetten'. Dat stelt de parlementaire democratie voor een probleem: de groei van de overheid en overheidstaken kan alleen door de uitvoerende macht vervuld worden (of wordt vooral door de uitvoerende macht opgenomen) en draagt dus bij aan het "sluipende verlies aan parlementaire macht" ("the creeping loss of parliamentary power") (Karpen, 2013). Hier is dus de eerste informatieasymmetrie terug te vinden: die van de uitvoerende versus de wetgevende macht. Terwijl er klassiek sowieso een informatieasymmetrie kan bestaan tussen de twee, in het voordeel van de uitvoerende macht, werd die door de groei van de overheid nog verder versterkt. De toegenomen delegatie van de wetgevende naar de uitvoerende macht, vloeit dus eigenlijk voort uit de bestaande informatieasymmetrie, maar versterkt die ook steeds verder.

Maar niet alleen wordt veel regelgeving gedelegeerd naar (breed genomen) de uitvoerende macht, die uitvoerende macht heeft ook het initiëren van wetgeving grotendeels naar zich toe getrokken. Zo zou in parlementaire democratieën, zoals de onze, minstens 70 procent van de legislatieve agenda afkomstig zijn van de regering, waarbij ongeveer 80 procent van de voorstellen van de regering (op Vlaams niveau: ontwerpen van decreet) wordt aangenomen door het parlement. Volksvertegenwoordigers zouden dan verantwoordelijk zijn voor 27 procent van de voorstellen (op Vlaams niveau: voorstellen van decreet), waarbij maar zo'n 20 procent van die voorstellen worden aangenomen (Saiegh, 2014).<sup>1</sup>

Dat staat in contrast met de klassieke taak die aan een parlement wordt toebedeeld, zoals dat ook constitutioneel voor het Vlaams Parlement het geval is, namelijk die van de *wetgevende macht*, naast de taak van controle op de uitvoerende macht. Het maken van wetgeving is steeds meer tot de taken van de uitvoerende macht gaan behoren, de ruimte die overblijft voor individuele volksvertegenwoordigers om hun wetgevende taak op te nemen, wordt steeds kleiner. Dat draagt bij aan het idee dat parlementen macht verliezen: ze zijn meer wetsbeïnvloeder dan wetgever geworden. Volksvertegenwoordigers zouden meer effect hebben als beïnvloeder van beleid, dan als wetgever (Griglio, 2020).

In de academische literatuur wordt gewerkt met verschillende conceptualiseringen van de macht van parlementen: zo wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen sterke en zwakke parlementen, of actieve versus reactieve parlementen, of parlementen als wetgever dan wel als wetsbeïnvloeder, 'beleidsmakende' of 'beleidsbeïnvloedende' parlementen. Ook de manier waarop de macht van het parlement omschreven wordt, kan verschillen: sommige auteurs omschrijven de beleidsmacht van een parlement als "de macht om de uitvoerende macht aan banden te leggen en de gradatie waarmee het parlement wetgeving kan aanpassen of tegenhouden" ("the power to constrain the executive and the degree to which the legislature can modify and reject executive proposals"). Een punt van kritiek daarop is dat louter het tegenhouden of aanpassen van wetgeving een parlement niet noodzakelijk machtig maakt.

Om de sterkte (of zwakte) van een parlement in te schatten, wordt enerzijds gekeken naar de 'wetgevende efficiëntie', de mogelijkheid om efficiënt betekenisvol

---

<sup>1</sup> In presidentiële democratieën, waarbij (het hoofd van) de uitvoerende macht apart verkozen wordt van het parlement, liggen die verhoudingen anders. Daar bestaat de wetgevende agenda maar uit zo'n 25 procent van voorstellen van de uitvoerende macht, met een slaagkans van ongeveer 65 procent. Voorstellen van volksvertegenwoordigers maken zo'n 72 procent van het totaal uit, met een slaagkans van zo'n 20 procent.

geïnformeerde beslissingen te nemen ("a strong legislature would be one that is able to efficiently and decisively make informed policy decisions") en anderzijds de 'wetgevende autonomie', de gradatie waarin een parlement een onafhankelijke tegenmacht kan zijn ("the extent to which the legislature is an institution of countervailing power"). Daarnaast kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen de (wetgevende) capaciteit en performantie ("legislative capacity and legislative performance"): dat onderscheid maakt dan weer duidelijk dat er een verschil kan bestaan tussen de (formele) mogelijkheden die een parlement heeft en het effectieve gebruik ervan (Arter, 2006).

## 2.1 De macht van het Vlaams Parlement?

De macht van het Vlaams Parlement, en meer bepaald hoe klein of hoe groot die macht is, wordt bepaald door de vraag of die macht effectief en efficiënt ingezet wordt. Het verschil tussen de (wetgevende) capaciteit en performantie van het Vlaams Parlement, en de autonomie van het Vlaams Parlement verdient een grondige wetenschappelijke objectivering.

In het bestek van deze conceptnota beperken de indieners zich tot enkele indicatieve cijfers en grafieken. De gebruikte cijfers werden aangeleverd door de diensten van het Vlaams Parlement. Daarbij wordt gebruikgemaakt van cijfers voor alle zittingsperioden sinds 1995 (het eerste rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement) tot en met 22 januari 2023. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om de cijfers van de huidige zittingsperiode te presenteren als de periode 2019-2022. Daarnaast wordt een projectie gemaakt, waar dat relevant is, voor de huidige zittingsperiode, waarbij de cijfers van de huidige zittingsperiode tot begin 2023 lineair wordt doorgetrokken naar de volledige zittingsperiode. Een belangrijk voorbehoud is dat cijfers over amendementen ontbreken: die zouden inzicht kunnen geven in de mogelijkheden van het parlement om decreten van de uitvoerende macht aan te passen en ook in de eigen decreten aan actieve wetgeving te doen. Het Vlaams Parlement kon echter geen uitgesplitste data aanleveren, waardoor amendementen niet konden worden opgenomen in deze conceptnota.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende instrumenten die het Vlaams Parlement tot zijn beschikking heeft. Ze maken daarbij de keuze om de twee klassieke taken, meer bepaald wetgeving en controle op de uitvoerende macht, aan te vullen met een derde categorie, namelijk die van beleidsbeïnvloeding (die voortkomt uit de korte beschouwing van de academische literatuur daarover).

Op die manier proberen de indieners een onderscheid te maken tussen die drie verschillende taken om in te schatten of het Vlaams Parlement zich als wetgever, dan wel als beleidsbeïnvloeder gedraagt. Het onderscheid tussen die verschillende categorieën of taken kan natuurlijk tot discussie leiden. Sommige instrumenten van een parlement kunnen verschillende functies tegelijk bevatten. De meest voor de hand liggende categorie is die van wetgeving: daartoe behoren de decreten, waarbij zowel de voorstellen als de ontwerpen van decreet in rekening worden gebracht. De categorieën van controle en beleidsbeïnvloeding zijn ietwat moeilijker af te bakenen: hoewel bijvoorbeeld een vraag om uitleg formeel deel uitmaakt van de controlerende bevoegdheden van een parlement, leiden die vragen tijdens de bespreking in het parlement ook vaak tot het formuleren van suggesties voor beleid. Ze kunnen dus ook ingezet worden om aan beleidsbeïnvloeding te doen.

Voor deze conceptnota hebben de indieners beslist om zo veel mogelijk vast te houden aan de formele functies van de verschillende instrumenten. Het hoeft ook geen betoog dat de vergelijkingen die hier worden gemaakt veeleer indicatief van aard zijn. Het is niet de bedoeling om een volwaardige wetenschappelijke analyse voor te stellen, maar wel om een inschatting te kunnen maken van waar het zwaartepunt van het werk in het Vlaams Parlement is komen te liggen en waar er (potentiële) pijnpunten bestaan.

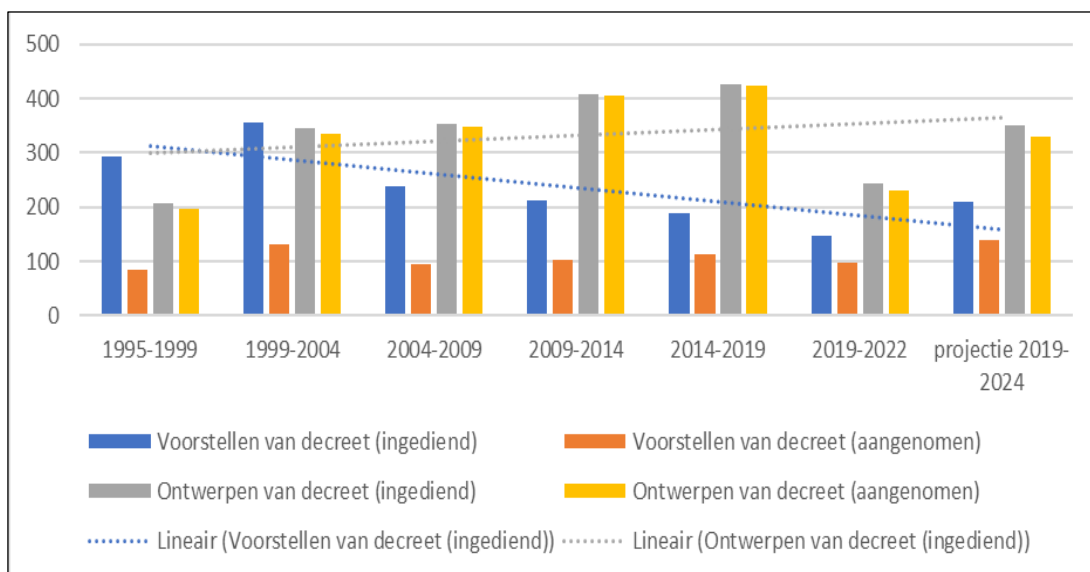
De indeling van de instrumenten van het Vlaams Parlement in de drie vermelde categorieën wordt voorgesteld zoals in tabel 1. In wat volgt, wordt op basis van die classificatie een analyse gemaakt.

| Wetgevende instrumenten | Controlerende instrumenten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Beleidsbeïnvloedende instrumenten                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorstellen van decreet | Vragen om uitleg<br>Schriftelijke vragen<br>Actuele vragen<br>Interpellaties<br>Actuele interpellaties<br>Actualiteitsdebatten<br>Moties tot uitoefening van het recht van onderzoek<br>Moties tot instelling van een onderzoek door het Rekenhof<br>Moties tot raadpleging van de Raad van State<br>Moties van vertrouwen<br>Moties van wantrouwen | Moties tot besluit van een interpellatie<br>Moties naar aanleiding van een beleidsnota of -brief<br>Moties tot besluit van een actualiteitsdebat<br>Conceptnota's voor nieuwe regelgeving<br>Voorstellen van resolutie |

Tabel 1: Classificatie van instrumenten.

### 2.1.1 Is wetgeving van de wetgevende naar de uitvoerende macht verschoven?

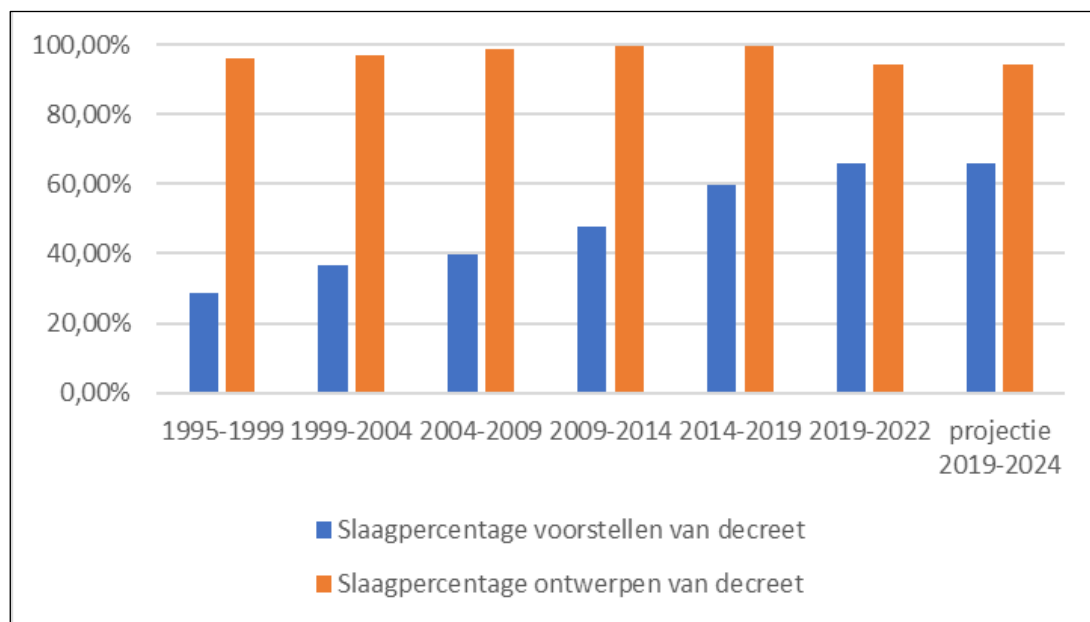
In deze rubriek wordt dieper ingegaan op de origine van wetgeving op het Vlaamse niveau en op de vraag of die toebehoort aan het parlement zelf (via voorstellen van decreet) of aan de uitvoerende macht (via ontwerpen van decreet). In grafiek 1 wordt een eerste overzicht voorgesteld. Daarin is een duidelijk dalende trend zichtbaar voor ingediende voorstellen van decreet, terwijl er een stijgende trend is voor ontwerpen van decreet.



Grafiek 1: Voorstellen en ontwerpen van decreet.

Internationaal zou de verhouding tussen wetgeving die zijn oorsprong vindt in het parlement en wetgeving die afkomstig is van de uitvoerende macht er als volgt uitzien: 27 procent is afkomstig van het parlement en zo'n 70 procent is afkomstig van de regering. De respectieve slaagpercentages van die wetgeving zijn daarbij 20 procent en 80 procent.

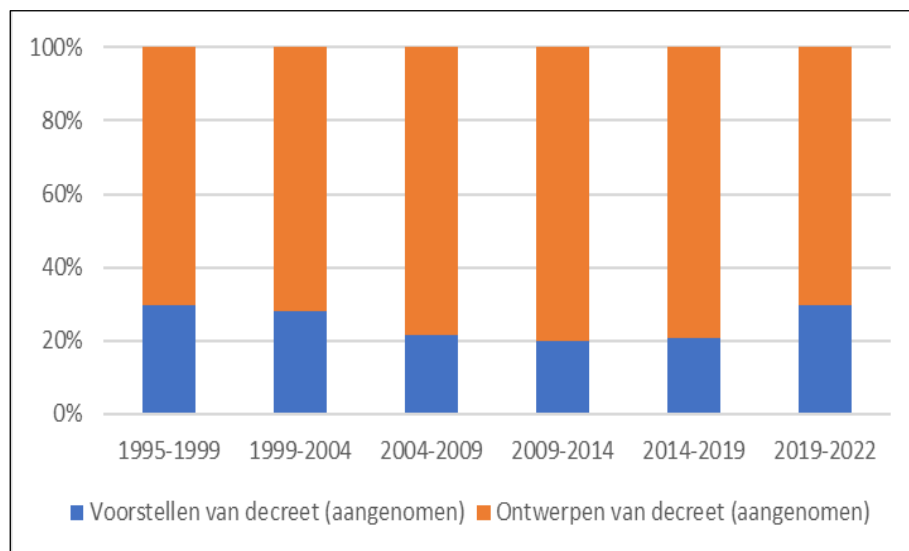
In het Vlaams Parlement liggen die verhoudingen gevoelig anders: over de periode 1995-2024 bestaat zo'n 42,02 procent van alle ingediende decreten uit voorstellen van decreet en 57,98 procent uit ontwerpen van decreet. Ook de slaagpercentages zijn anders: voorstellen van decreet hebben een slaagpercentage van 42,57 procent, voor ontwerpen van decreet is dat 98,22 procent (grafiek 2).<sup>2</sup> Het aandeel dat afkomstig is uit het parlement, ligt dus gevoelig hoger dan uit de internationale vergelijking naar voren kwam, en de slaagpercentages liggen voor zowel voorstellen als voor ontwerpen van decreet hoger dan in de internationale vergelijking.



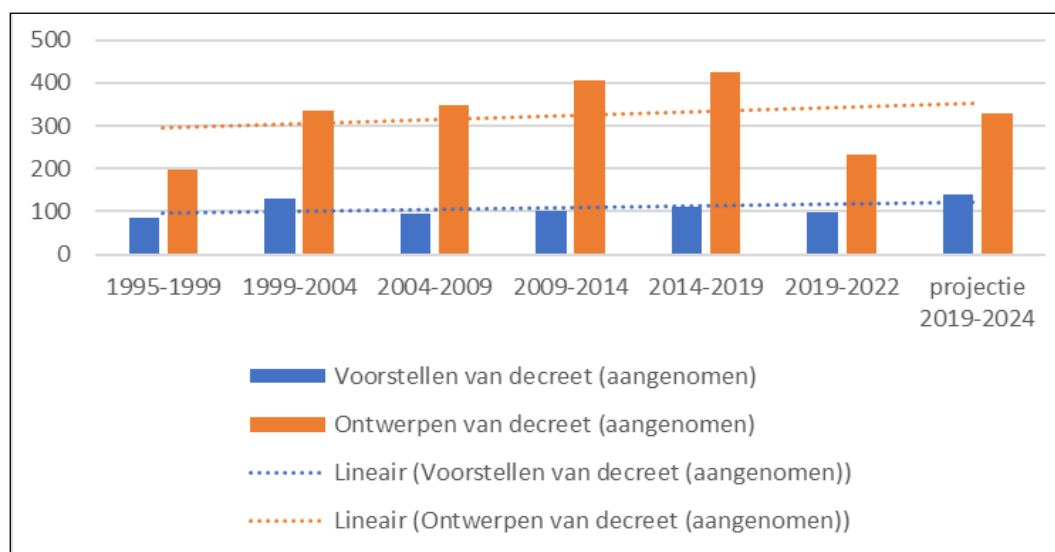
Grafiek 2: Slaagpercentages van voorstellen en ontwerpen van decreet.

<sup>2</sup> Voor de slaagpercentages zijn de cijfers tot 2019 gebruikt. Met inbegrip van de huidige (nog lopende) zittingsperiode liggen die cijfers hoger voor de parlementaire initiatieven (46,47 procent) en iets lager voor de initiatieven van de uitvoerende macht (97,56 procent). De huidige zittingsperiode beïnvloedt die cijfers dus, maar dat kan ook veroorzaakt worden doordat bepaalde decreten nog niet ter stemming zijn voorgelegd. Het is dus correcter om daarvoor alleen te kijken naar de afgelopen zittingsperiodes.

Voor het aandeel van alle aangenomen decreten (grafiek 3) ligt de verhouding als volgt: over de hele periode komt maar zo'n kwart van alle Vlaamse wetgeving uit het parlement zelf (24,97 procent), drie kwart van de Vlaamse wetgeving werd ingediend door de Vlaamse Regering (75,03 procent). Daarbij is het ook interessant te zien dat de trend voor de uitvoerende macht sterker stijgt dan voor het parlement (grafiek 4).



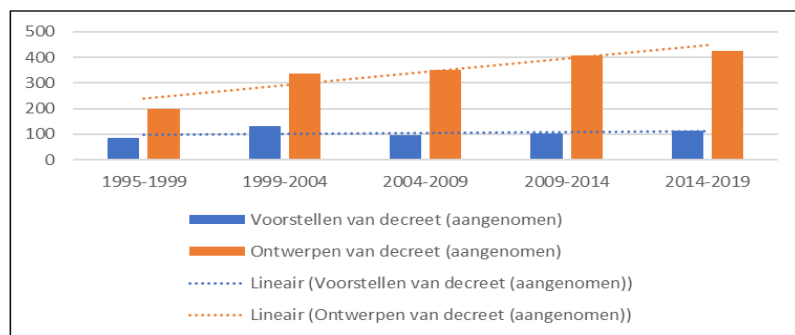
Grafiek 3: Aangenomen voorstellen en ontwerpen van decreet (procentueel).



Grafiek 4: Aangenomen voorstellen en ontwerpen van decreet (in absolute cijfers), met een projectie tot het einde van de huidige zittingsperiode.

In de afgelopen zittingsperiodes steeg het aantal aangenomen ontwerpen van decreet sterker dan het aantal aangenomen voorstellen van decreet. De huidige zittingsperiode lijkt op dat vlak dus een vertekening te creëren. In grafiek 4 (met inbegrip van de projectie voor de huidige zittingsperiode) is de stijgende lijn voor voorstellen van decreet steiler dan in grafiek 5 (die beperkt is tot de afgelopen zittingsperiodes). Daarvoor kan een verklaring gezocht worden in de afgelopen coronacrisis. Tijdens die periode werd het noodzakelijk om snel en redelijk veel wetgevende ingrepen te doen, om zowel de crisisbestrijding als een flankerend beleid mogelijk te maken. De parlementaire procedures zijn aanzienlijk korter voor de indiening van wetgevende initiatieven. Om aan snelle en juridisch gedekte crisisbestrijding te kunnen doen werd daarom vaak gekozen voor parlementaire initiatieven

om in decretale basissen te voorzien. Dat is een praktijk die niet alleen tijdens de crisisperiode bestaat.



Grafiek 5: Aangenomen voorstellen en ontwerpen van decreet (in absolute cijfers), zonder de huidige zittingsperiode.

Die praktijk kan dus een verklaring vormen voor het hogere aandeel ingediende parlementaire wetgevende initiatieven. Ook voor de slaagcijfers, die hoger liggen dan in de internationale vergelijking, is er een verklaring: al enkele zittingsperiodes bestaat een afspraak binnen coalities om voor de indiening al een meerderheid te zoeken. Daardoor ontstaat automatisch een hoger slaagpercentage dan als pas een meerderheid gezocht wordt na de indiening van een initiatief. Daarnaast bestaat een praktijk van samenwerking tussen de uitvoerende en wetgevende macht, bij het opstellen van wetgevende initiatieven (bijvoorbeeld op basis van afspraken tussen coalitiepartijen), die dan finaal ingediend worden door volksvertegenwoordigers. Dat maakt dat in Vlaanderen het onderscheid tussen wetgevende initiatieven van de uitvoerende en wetgevende macht minder strak is, wat ook deels het hogere aandeel wetgevende initiatieven van volksvertegenwoordigers kan verklaren.

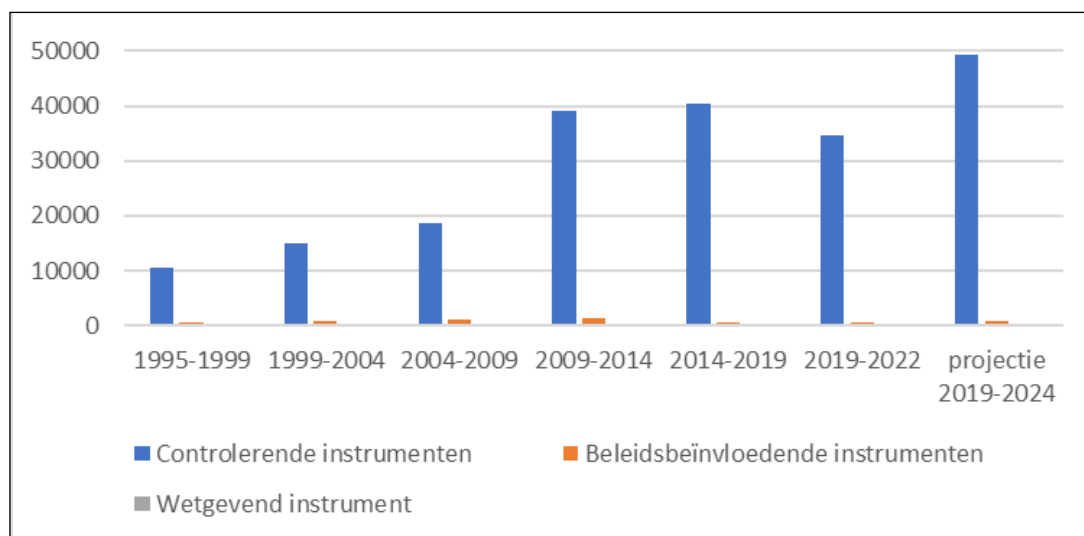
Hoewel de algemene gemiddelden dus het beeld lijken te scheppen dat het Vlaams Parlement sterker dan andere parlementen zijn wetgevende rol opneemt, zijn er redenen om dat toch te nuanceren. Dat de bovenstaande verklaringen het volledige verschil – zo’n 15 procent ten opzichte van andere parlementen als het gaat om ingediende initiatieven en wel 26 procent als het gaat om het slaagpercentage voor parlementaire wetgevende initiatieven – kunnen verklaren, kan hier niet met zekerheid worden gesteld. Daarbij is het ook zo dat de slaagpercentages voor wetgevende initiatieven van de regering hier ook zo’n 17 procent hoger liggen dan in andere parlementen.

### 2.1.2 Wetgeving, controle of beleidsbeïnvloeding

Het beeld zou kunnen ontstaan dat het Vlaams Parlement een sterk wetgevend parlement is, of alvast sterker dan in andere landen. Als er echter wordt gekeken naar de opsplitsing van de verschillende instrumenten in de drie voormelde categorieën, moet dat beeld toch bijgesteld worden.

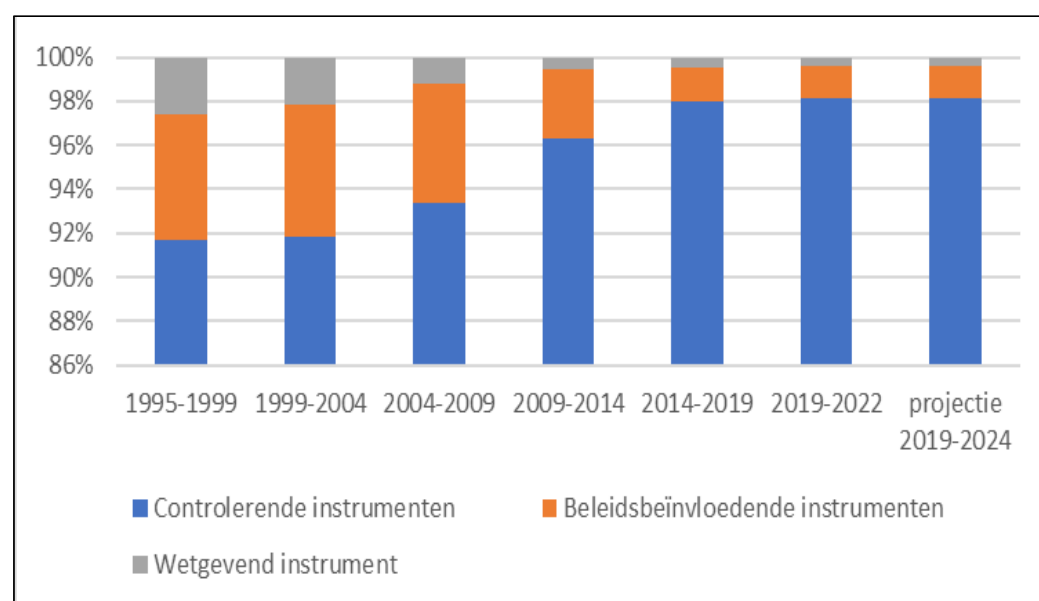
Grafiek 6 geeft dat gebruik van de verschillende instrumenten in absolute aantallen weer. Daarbij is het zeer duidelijk dat er de afgelopen zittingsperiodes een enorme toename is van het gebruik van controlerende instrumenten. De huidige zittingsperiode lijkt, gebaseerd op de projectie, wat dat betreft zelfs een nieuw record te vestigen: bijna een verviervoudiging ten opzichte van de zittingsperiode 1995-1999 (4,71 keer zoveel als in de eerste rechtstreeks verkozen zittingsperiode). Als alleen naar de afgelopen zittingsperiodes wordt gekeken, gaat het om net geen verviervoudiging van het gebruik van controlerende instrumenten (3,84 keer zoveel). Het gebruik van het wetgevende instrument valt daarbij zoveel kleiner uit, dat het eigenlijk niet zichtbaar is. Ook het gebruik van beleidsbeïnvloedende instrumenten valt ontzettend veel kleiner uit. Uiteraard moet daarbij in beschouwing genomen

worden dat het opstellen en behandelen van verschillende controlerende instrumenten (zoals een vraag om uitleg) natuurlijk minder tijdsintensief is dan bijvoorbeeld het opstellen van een decreet. Er kunnen dus geen sluitende uitspraken worden gedaan over de totale tijdsbesteding van het parlement: de indieners van deze conceptnota houden het bijgevolg louter bij het gebruik van de instrumenten zelf.



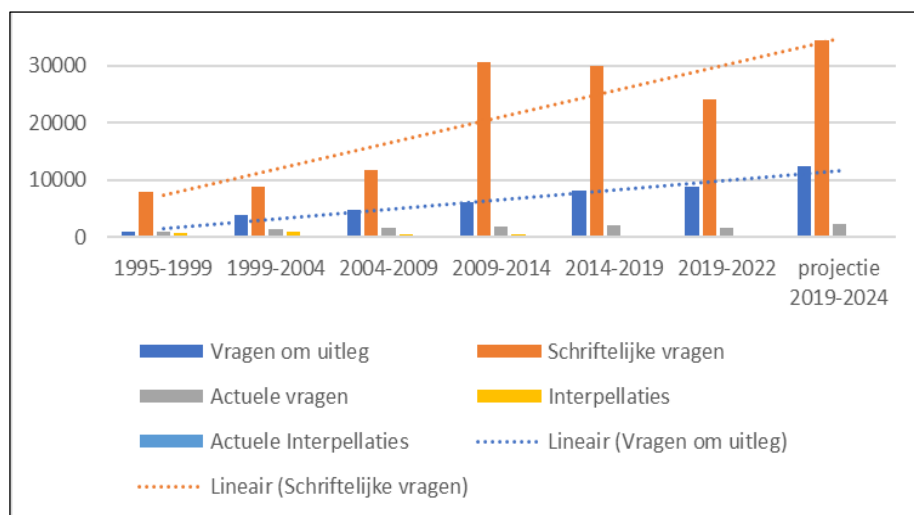
Grafiek 6: Het gebruik van de verschillende instrumenten (in absolute cijfers).

Grafiek 7 geeft diezelfde resultaten procentueel weer. Ook op die manier is het natuurlijk erg duidelijk dat het overgrote merendeel (gemiddeld 94,26 procent van de gebruikte instrumenten) controlerende instrumenten zijn. In grafiek 7 is ook zichtbaar dat niet alleen het gebruik van het wetgevende instrument procentueel afneemt, maar ook het gebruik van beleidsbeïnvloedende instrumenten. Over de hele periode is het aandeel van het wetgevende instrument 1,37 procent, waarbij er een daling is van 2,56 procent in 1995-1999 naar 0,42 procent in de huidige zittingsperiode, wat neerkomt op nog maar een zesde in vergelijking met de eerste zittingsperiode in deze analyse. Ook het aandeel van beleidsbeïnvloedende instrumenten toont een dalende lijn in die periode: van 5,72 procent in 1995-1999 naar 1,44 procent in de huidige zittingsperiode. In de huidige zittingsperiode is dat dus ongeveer een vierde in vergelijking met de zittingsperiode 1995-1999.



Grafiek 7: Het gebruik van de verschillende instrumenten (procentueel).

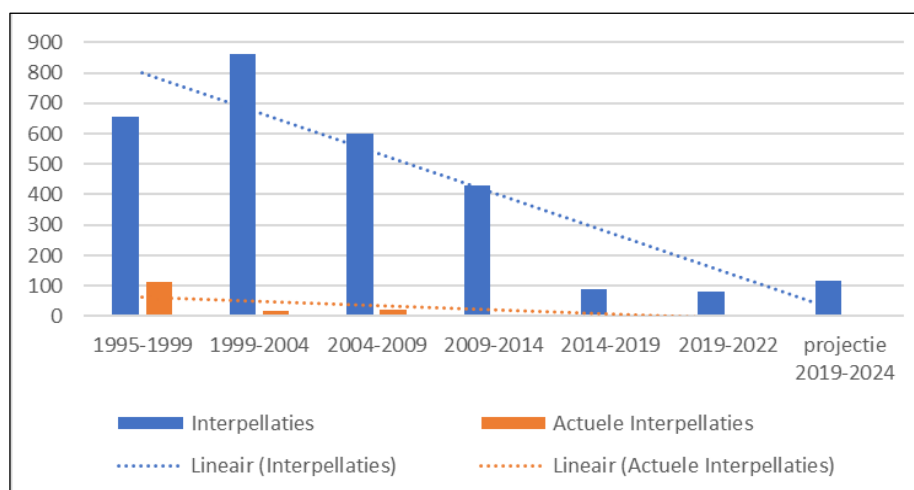
De enorme toename van het gebruik van controlerende instrumenten valt overigens bijna volledig toe te schrijven aan de toename van het gebruik van vragen om uitleg en schriftelijke vragen (grafiek 8). Voor het aantal vragen om uitleg is er een toename met een factor twaalf (met inbegrip van de projectie voor de volledige zittingsperiode 2019-2024). Als alleen de afgelopen zittingsperioden in rekening worden gebracht, is die toename beperkter. Het aantal vragen om uitleg in de zittingsperiode 2014-2019 was een achttvoud van het aantal vragen om uitleg in de periode 1995-1999. De huidige (nog lopende) zittingsperiode heeft wat dat betreft trouwens nu al een record gevestigd: 8702 vragen om uitleg, tegenover 8232 in de vorige zittingsperiode (in 1995-1999 ging het om 1019 vragen om uitleg).



Grafiek 8: Het aantal vragen en interpellaties (in absolute cijfers).

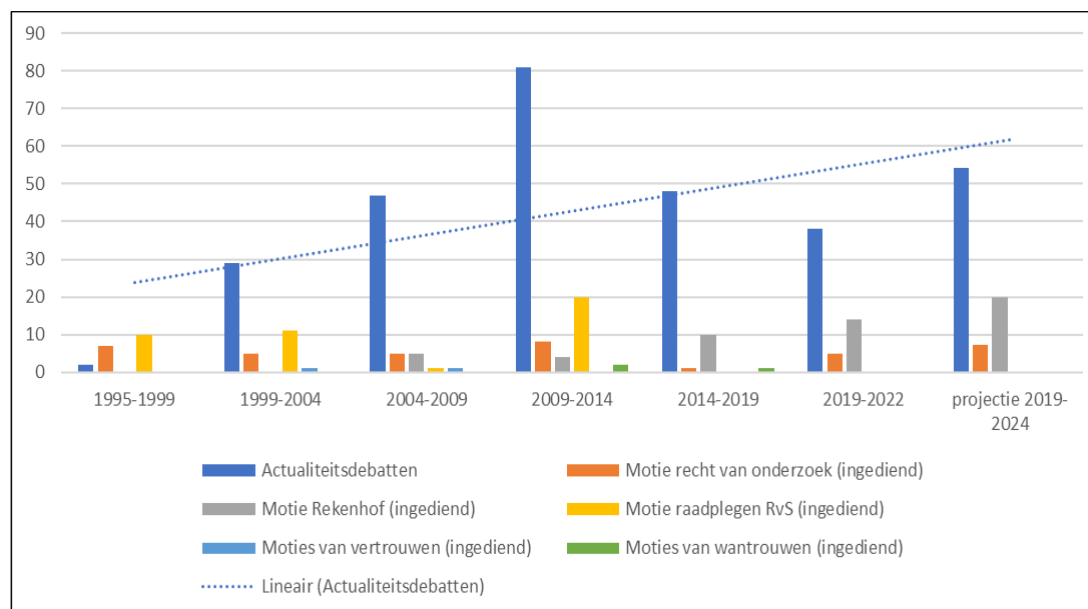
Ook het aantal schriftelijke vragen is enorm toegenomen: in de vorige zittingsperiodes ging het om een toename met een factor van 3,8: van 7806 schriftelijke vragen naar 29.866 schriftelijke vragen. In de huidige zittingsperiode gaat het al om 24.094 schriftelijke vragen. Als de huidige cijfers zich lineair zouden doorzetten, zou dat zo'n 34.420 schriftelijke vragen betekenen, of een toename met een factor van 4,4.

Die twee instrumenten, de vragen om uitleg en de schriftelijke vragen, verklaren het grootste deel van de toename in het gebruik van controlerende instrumenten. Interpellaties (in de commissies van het parlement) volgen een dalende lijn en de actuele interpellatie werd zelfs niet meer gebruikt sinds de zittingsperiode 2009-2014 (grafiek 9).



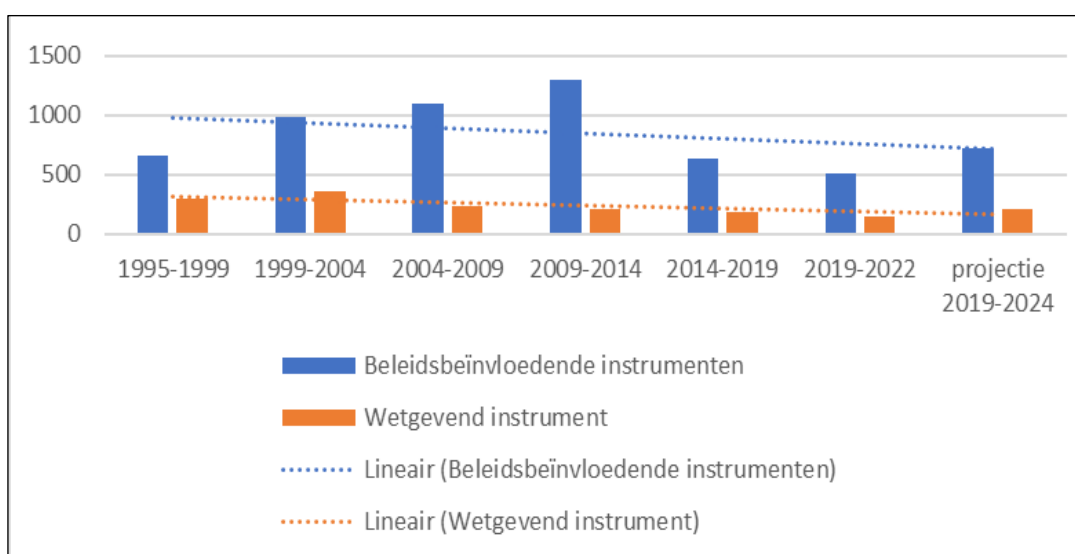
Grafiek 9: Het aantal interpellaties.

Voor de overige controle-instrumenten is het beeld gemengd, maar het veel lagere gebruik valt alvast op. Daarbij valt op dat vooral het gebruik van het instrument van het actualiteitsdebat duidelijk is toegenomen, hoewel er vooral een piek was in de zittingsperiode 2009-2014. Daarnaast wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van moties tot instelling van een onderzoek door het Rekenhof. Het wegvallen van het gebruik van moties tot raadpleging van de Raad van State berust op een reglementswijziging: daarover wordt niet gestemd, in tegenstelling tot andere moties, waardoor ze niet in deze gegevens worden opgenomen, hoewel dit instrument wel degelijk nog gebruikt wordt.

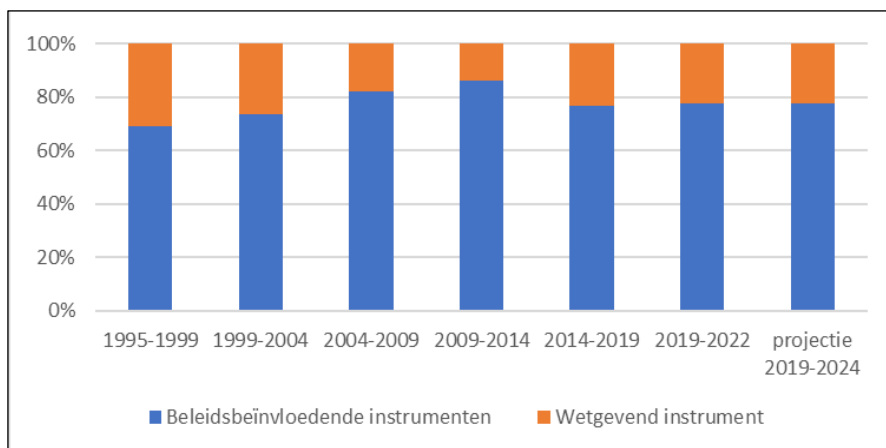


Grafiek 10: De overige controle-instrumenten (in absolute cijfers).

Als er louter wordt gekeken naar de vergelijking tussen beleidsbeïnvloeding en wetgeving, wordt nog duidelijker dat ze beide een dalende lijn volgen (grafiek 11), maar er blijkt ook een duidelijke afname tussen de zittingsperiode 2009-2014 en de zittingsperiodes erna. In grafiek 12 is het dan duidelijk dat beleidsbeïnvloeding veel vaker ingezet wordt dan wetgeving: gemiddeld zo'n 3,6 keer meer, waarbij de zittingsperiode van 2009-2014 een uitschieter was: toen werden beleidsbeïnvloedende instrumenten 6,10 keer vaker gebruikt dan het wetgevende instrument.

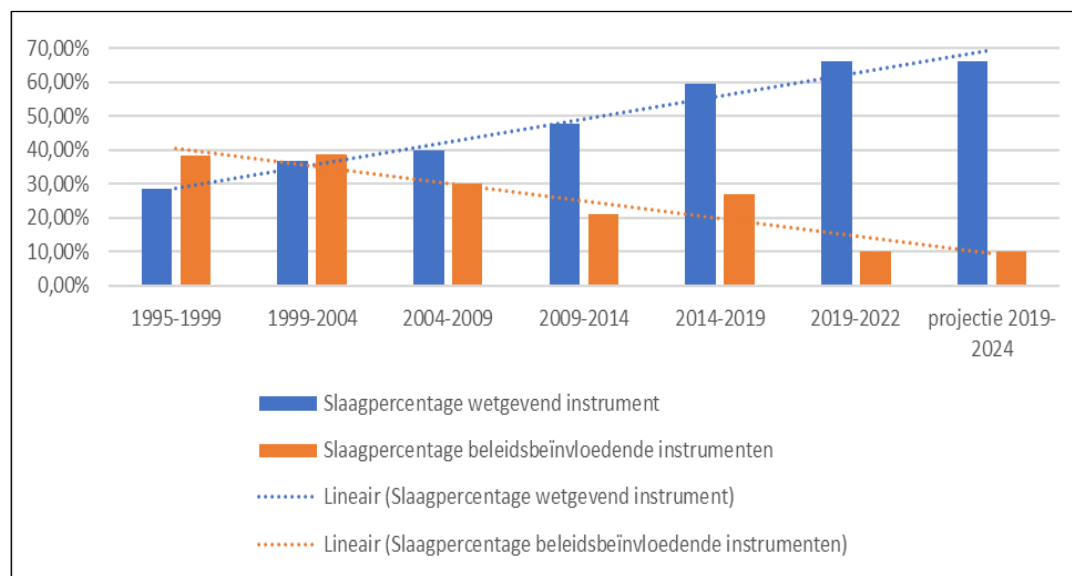


Grafiek 11: Beleidsbeïnvloedende versus wetgevende instrumenten (in absolute cijfers).



Grafiek 12: Beleidsbeïnvloedende versus wetgevende instrumenten (procentueel).

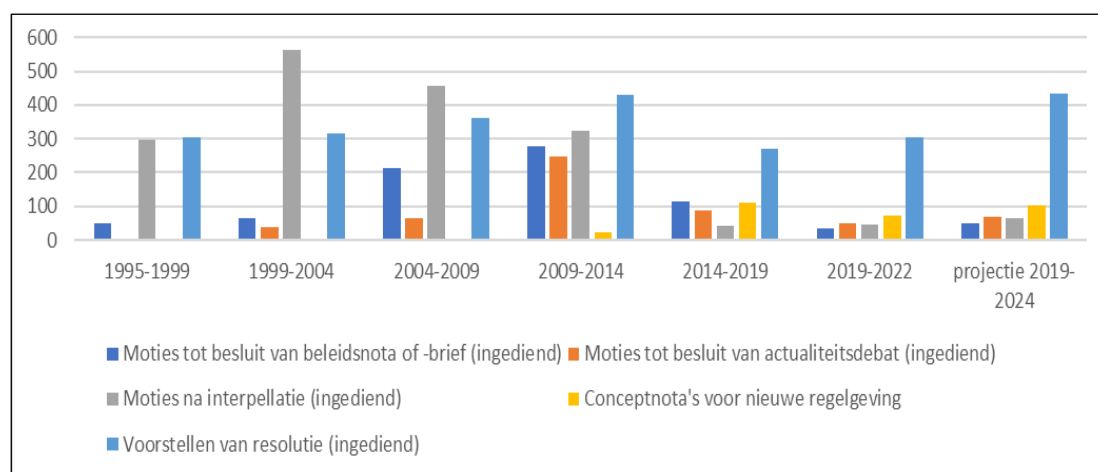
De slaagpercentages van die twee soorten instrumenten (grafiek 13) volgen overigens een tegengestelde evolutie. Het wetgevende instrument kent een toenemend slaagpercentage, terwijl het slaagpercentage bij de beleidsbeïnvloedende instrumenten sterk afneemt: in de voorbije zittingsperioden daalde dat met meer dan 10 procent, en als ook met de huidige zittingsperiode<sup>3</sup> rekening wordt gehouden, zelfs met 18 procent.



Grafiek 13: Slaagpercentages wetgevende versus beleidsbeïnvloedende instrumenten.

Het lijkt erop dat dit tot een opvallende vaststelling moet leiden: dat volksvertegenwoordigers in de oppositie vaker gebruikmaken van beleidsbeïnvloedende instrumenten dan van het wetgevende instrument. Dezelfde afspraak die er bestaat tussen de meerderheidspartijen om voor de indiening van een initiatief al een meerderheid te zoeken, geldt immers ook voor de beleidsbeïnvloedende instrumenten. Dat het slaagpercentage daarvan dus veel lager ligt, lijkt er op basis van deze cijfers in te liggen dat het wetgevende instrument vaker door volksvertegenwoordigers van de meerderheid wordt gebruikt, terwijl beleidsbeïnvloedende instrumenten vaker door volksvertegenwoordigers van de oppositie worden gebruikt.

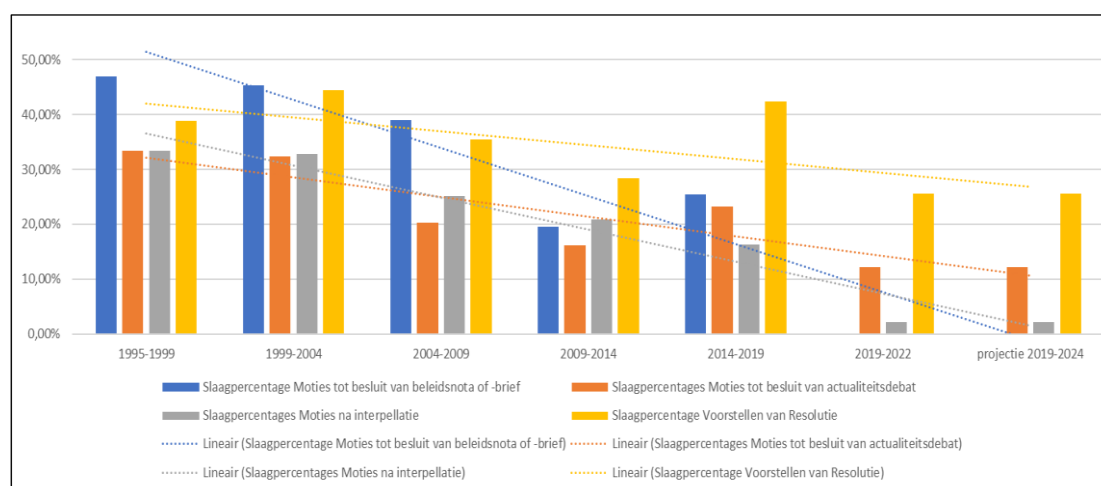
<sup>3</sup> Omdat de huidige zittingsperiode nog niet afgelopen is, kunnen die cijfers echter een probleem inhouden, namelijk het feit dat bepaalde beleidsbeïnvloedende instrumenten nog niet ter stemming zijn voorgelegd. Het hoeft dus niet noodzakelijk te betekenen dat dit slaagpercentage tijdens de huidige zittingsperiode effectief significant lager zal liggen dan in de vorige zittingsperioden.



Grafiek 14: Ingediende beleidsbeïnvloedende instrumenten (in absolute cijfers).

Als naar het gebruik van de verschillende beleidsbeïnvloedende instrumenten wordt gekeken, is duidelijk dat de verschillende instrumenten ook op een verschillende manier worden ingezet. Zo valt de groei van het aantal voorstellen van resolutie op, terwijl bijvoorbeeld moties na interpellaties steeds minder ingediend worden. Moties tot besluit van een beleidsnota of -brief kenden een groei tussen 1995 en 2014, waarna ze drastisch terugvielen. Hetzelfde geldt voor de moties tot besluit van een actualiteitsdebat.

Uit grafiek 15 blijkt dan weer dat voor alle beleidsbeïnvloedende instrumenten die ter stemming worden voorgelegd, een daling van de slaagpercentages kan worden vastgesteld. Die is het sterkst voor moties tot besluit van een beleidsnota of -brief (die kennen dus een dubbele daling: er worden er minder ingediend én er worden er minder goedgekeurd); de zwakste daling is terug te vinden bij de voorstellen van resolutie.



Grafiek 15: Slaagpercentages van de beleidsbeïnvloedende instrumenten.

## 2.2 Conclusie

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen een aantal preliminaire conclusies worden getrokken. Het Vlaams Parlement gebruikt vooral controle-instrumenten, veel meer dan beleidsbeïnvloedende instrumenten of het wetgevende instrument. Daarnaast is het Vlaams Parlement veeleer een beleidsbeïnvloeder dan dat het zelf optreedt als wetgever. Maar een kwart van de wetgeving die afkomstig is van de Vlaamse deelstaat, heeft zijn oorsprong in het parlement zelf. De vaststelling dat

een aantal controle-instrumenten ook als beleidsbeïnvloedende instrumenten gebruikt kunnen worden, zoals vragen om uitleg en actuele vragen, versterkt duidelijk het beeld van het Vlaams Parlement als beleidsbeïnvloeder.

Er zijn ook een aantal kanttekeningen te maken. Er is een enorme toename in het gebruik van de controle-instrumenten, maar dat betekent niet dat de kwaliteit van de controle door het parlement is toegenomen. Meer zelfs, de huidige zittingsperiode zag het parlement zich genoodzaakt om twee onderzoekscommissies op te richten, het sterkste controle-instrument dat het parlement tot zijn beschikking heeft. Dat gebeurde nadat het gebruik van de controle-instrumenten al significant was toegenomen en ging onder meer over voorvallen in zittingsperioden waarin dat gebruik al hoog lag. Daar komt bij dat er de drie zittingsperioden daarvoor geen enkele onderzoekscommissie werd opgericht, of zelfs dat in de vijf vorige zittingsperioden er maar in één geval een meerderheid bestond die een onderzoekscommissie noodzakelijk achtte. Dat zou erop kunnen wijzen dat het gebruik van de controle-instrumenten wel in kwantiteit is toegenomen, maar niet noodzakelijk in kwaliteit.

Daarbij kan de vraag ook gesteld worden of er een verklaring gevonden kan worden voor de aanklacht dat beleid te weinig gericht is op de lange termijn. *Ceteris paribus* zal het grondig uitwerken van beleidsoplossingen, en al zeker op de lange termijn, eerder teruggevonden worden in beleidsbeïnvloedende instrumenten als conceptnota's en voorstellen van resolutie en in het wetgevende instrument, dan in de behandeling van vragen aan de regering. Het is dus mogelijk dat het parlement niet alleen lijdt onder een informatieasymmetrie ten opzichte van de lange termijn in het voordeel van de korte termijn, maar ook een voorkeur heeft voor de instrumenten die inspelen op de korte termijn. De vraag of daartussen een causaal verband bestaat, of dat het om evoluties gaat die elkaar versterken, valt hier niet te beantwoorden.

Dat het parlement vooral gebruikmaakt van controle- en beleidsbeïnvloedende instrumenten, zou er ook op kunnen wijzen dat in Vlaanderen, net als in andere landen, veel gebruikgemaakt wordt van een gedelegeerde beslissingsmacht en dus van andere normerende en regulerende instrumenten dan die van de pure wetgeving (decreten). De vraag of dat hier sterk speelt en of dat bij de Vlaamse overheid meer of minder speelt dan bij andere overheden, kan echter op basis van de cijfers niet beantwoord worden.

Tot slot: Het Vlaams Parlement gedraagt zich eerder als beleidsbeïnvloeder dan als wetgever, maar doet dat ook steeds minder: ook het gebruik van beleidsbeïnvloedende instrumenten volgt een dalende lijn. Het slaagpercentage van de beleidsbeïnvloedende instrumenten ligt ook lager dan dat van het wetgevende instrument, en volgt eveneens een dalende lijn. Hoewel het Vlaams Parlement dus veeleer een beleidsbeïnvloeder is, lijkt de capaciteit om actief aan beleidsbeïnvloeding te doen dus af te nemen. Daar komt nog bij dat deze analyse louter kijkt naar de manier waarop het parlement gebruikmaakt van de beleidsbeïnvloedende instrumenten. Het slaagpercentage daarvan slaat dus ook louter op het vinden van een meerderheid voor een beleidsbeïnvloedend instrument. Er kan geen uitspraken worden gedaan over hoe succesvol die beleidsbeïnvloeding is. Het is met andere woorden niet duidelijk of de uitvoerende macht de aanbevelingen die het parlement formuleert, ook omzet in wijzigingen in beleid of in het creëren van nieuw beleid. Er blijkt dus wel dat het parlement zich voornamelijk als beleidsbeïnvloeder is gaan gedragen, maar het is niet duidelijk of het parlement erin slaagt een goede of sterke beleidsbeïnvloeder te zijn.

### 3 Ex-ante-impactanalyse

In de huidige zittingsperiode is er een versterkte aandacht voor beleidsanalyse en beleidsevaluatie, die is ingegeven door de noodzaak voor effectief en efficiënt beleid en budgettaire hygiëne door opeenvolgende crisissen. De Vlaamse Regering rolde in het kader van een relancestrategie de Vlaamse Brede Heroverweging uit, die gekenmerkt wordt door een ex-postbeleidsanalyse: een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar dat relevant is, de kostendekkingsgraden in de Vlaamse begroting. Dat had tot doel de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit. Die operatie zou moeten uitmonden in een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces. De toepassing van een dergelijke ex-postevaluatie is een belangrijke stap vooruit.

Maar net zo belangrijk is de ex-antebeleidsevaluatie, of ex-ante-impactanalyse. Daarmee wordt de werkdefinitie van de OESO voor beleidsevaluatie gevolgd: de gestructureerde en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid beleids- of hervormingsinitiatief, het ontwerp, de uitvoering en de resultaten ervan. Het doel is om de relevantie en verwezenlijking van doelstellingen, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid te bepalen, alsook de waarde of betekenis van een beleid, met als doel de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en advies op maat te bieden om de beleidsformuleringen en -uitvoering te verbeteren (SERV, 2022b). Ex-ante-evaluaties of impactassessments zijn gestructureerde analyses van de verwachte resultaten en effecten (kosten en baten) van voorgestelde nieuwe beleidsmaatregelen of wijzigingen aan bestaand beleid. Ze bekijken welke maatregel het meest geschikt is om een maatschappelijk probleem effectief en efficiënt op te lossen, met zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten (SERV, 2022a).

Ex-ante-impactanalyses vinden dus plaats vóór de beleidsbeslissing, tijdens de beleidsvoorbereidingsfase. Ze zijn erop gericht om mogelijke beleidspistes te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Daarvan bestaan er twee vormen: de ex-ante-impactanalyse als methode om beleid te vormen (om de keuze te maken tussen verschillende instrumenten of mogelijkheden) en de ex-ante-impactanalyse om een beleidsvoornemen te beoordelen.

Volgens de indieners van deze conceptnota kan een versterking van ex-ante-impactanalyses zorgen voor een kwaliteitsvollere besluitvorming. Door de impactanalyse te integreren in alle stappen van het beleidsproces, kan besluitvorming niet alleen sterker gestaafd worden, maar maakt die de ex-postevaluatie net ook gemakkelijker. Als van bij het begin van het beleidsproces duidelijk wordt vastgelegd welke concrete doelen beoogd worden en op welke manier die nagestreefd zullen worden, en als geraamd wordt welke instrumenten of budgetten daarvoor ingezet moeten of kunnen worden, kan achteraf ook beter worden vastgesteld welke beleidsprogramma's succesvol blijken of, als er mankementen (blijven) bestaan, waaraan die liggen. Zo kan een instrument wel het geschikte instrument blijken, maar werd er bijvoorbeeld niet voldoende budget uitgetrokken. Het is ook mogelijk dat budgettaire inspanningen focussen op foute instrumenten of deelaspecten, waardoor er wel grote investeringen worden gedaan, maar er met die investeringen niet de gewenste resultaten worden bereikt. Een grondige beleidsevaluatie, zowel vooraf als achteraf, moet de Vlaamse overheid in staat stellen om een kwaliteitsvoller beleid te voeren, dat zowel efficiënt als effectief is.

Die impactanalyse kan dus een belangrijke rol spelen in het wegwerken van informatieasymmetrieën tussen de uitvoerende macht en het parlement. Door de nodige budgetten en de mogelijke positieve én negatieve effecten vooraf correct in te schatten, kunnen volksvertegenwoordigers hun taken van controle op de uitvoerende macht (door het opvolgen van bijvoorbeeld noodzakelijke budgetten), maar ook van wetgeving en beleidsbeïnvloeding beter uitvoeren. Ze kunnen zo,

bijvoorbeeld, via amendering, wetgeving die de regering voorstelt, nog verbeteren. De impactanalyse kan voor volksvertegenwoordigers ook een aanleiding zijn om eigen voorstellen in te dienen, zowel via wetgevende als beleidsbeïnvloedende instrumenten. Als ze bijvoorbeeld de noodzaak aan nieuw, beter of flankerend beleid op tijd kunnen identificeren op basis van een impactanalyse, of als vooraf duidelijk is dat bepaalde budgetten (volgens de voorspelling van de impactanalyse) zouden kunnen gaan ontsporen, kan het parlement daar ook proactiever op ingrijpen. Zonder grondige impactanalyses is dat kennis die veel sterker aanwezig is bij de uitvoerende macht (zowel bij de administratie als bij de regering), waardoor het vormen van beleid, het initiëren van nieuw beleid en het bijsturen van bestaand beleid sterker gestuurd kan worden door die uitvoerende macht dan door het parlement.

Het spreekt, volgens de indieners van deze conceptnota, dan ook voor zich dat een grondige impactanalyse ook de lange termijn centraal in het politieke debat kan plaatsen. Als een impactanalyse beperkt blijft tot de mogelijke effecten op korte termijn, zal het beleidsdebat ceteris paribus die lange termijn minder in rekening kunnen brengen. Als die impactanalyse wel doorrekeningen op de lange termijn bevat, dan kan dat van bij de start van een discussie over de voorgestelde maatregel onderdeel van de beschouwing en beslissing worden.

Hoewel sociaal-economische, klimaat- of milieu-impactmodellen uiteraard niet alles kunnen voorspellen, laat staan dat ze op de lange termijn exacte voorspellingen kunnen doen (in plaats van binnen bepaalde marges inschattingen te maken), kan het parlement zo ook op tijd ingrijpen als maatregelen de beoogde, dan wel de verwachte effecten niet bereiken.

Daarnaast kunnen langetermijnsinschattingen er ook aanleiding toe geven dat vooraf bekend is dat er een risico op een budgettaire ontsporing is, of dat er een realistische verwachting is dat een maatregel maar doelmatig is voor een zekere periode. Ook dat kan ervoor zorgen dat het parlement (als de regering die keuze niet al zelf zou maken) een periodieke evaluatie van de maatregel kan opleggen (door die op te nemen in de voorgestelde maatregel), dan wel te initiëren voor die effecten verwacht worden.

### 3.1 De praktijk in Vlaanderen

In België speelde de Vlaamse overheid een voortrekkersrol met betrekking tot de implementatie van de *reguleringsimpactanalyse* (RIA), een specifieke vorm van ex-ante-impactanalyse die bijvoorbeeld door de OESO en de Europese Commissie sterk gepromoot wordt. In 2005 werd die RIA de standaardprocedure voor alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit met een regulerend effect op burgers, het bedrijfsleven of non-profitorganisaties (Martens, Marneffe en Popelier, 2019, Van Humbeeck, 2007, 2009, 2012).

Bij de RIA gaat het om de eerste vorm van impactanalyse zoals hierboven werd beschreven, meer bepaald de impactanalyse die tot doel heeft beleid te vormen (om de keuze te maken tussen verschillende instrumenten of mogelijkheden). Ze bevat dus niet alleen een impactanalyse van de gekozen maatregel, maar dient net om de keuze voor een maatregel te kunnen maken door voor verschillende scenario's of beleidsopties impactanalyses te maken en op basis daarvan de beste keuze te maken. Het RIA-document dat bij een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit hoorde, gaf dan aan waarom er voor een bepaalde regeling werd gekozen, rekening houdend met het beoogde doel en met resultaten van consultaties die hadden plaatsgevonden.

De toepassing van de RIA in Vlaanderen kreeg van bij het begin ook kritiek. Zo wees de OESO bijvoorbeeld op de noodzaak van een mentaliteitswijziging en een tijdige opmaak van impactanalyses. In wetenschappelijke literatuur werd gewezen

op een gebrekkige kwaliteit van de RIA-documenten, omdat ze laattijdig werden opgesteld, de analyses te oppervlakkig waren en er een gebrek aan transparantie was. De RIA zou veeleer pro forma zijn en op die manier dan ook geen meerwaarde hebben (Martens et al., 2019, Van Humbeeck, 2007, 2009, 2012).

De toepassing van de RIA bij de Vlaamse overheid werd uitgewerkt in 'Richtlijnen voor de opmaak van een Reguleringssimpactanalyse' in 2004 en later in de 'Leidraad voor de opmaak van een Reguleringssimpactanalyse' van 2012. Daarin wordt de RIA omschreven als een geheel van logische stappen die moeten worden gevolgd bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel: "RIA komt neer op het doorlopen van een gestructureerd proces en resulteert in een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van mogelijke beleidsopties door hun effecten onderling te vergelijken."

Daarbij wordt ook het doel van de RIA verduidelijkt: "RIA is dus geen loutere impactanalyse van een al gekozen voorstel, maar is bedoeld om beleidsmakers beter in staat te stellen om inzicht te verwerven in de gevolgen van beleidsopties en te bepalen of een optie de doelstellingen efficiënter en effectiever bereikt dan een andere beleidsmaatregel. RIA is dus vooral een leer- en interactieproces (en geen loutere analysemethode) en een hulpmiddel ter verbetering van de besluitvorming (niet ter vervanging van de besluitvorming). RIA neemt in het democratische besluitvormingsproces in geen geval de plaats in van de politieke beslissing." (Vlaamse overheid, 2012).

### *3.1.1 Omzendbrief VR 2014/13 Regelgevingsagenda, reguleringssimpactanalyse en compensatieregel administratieve lasten*

In de omzendbrief VR 2014/13 Regelgevingsagenda, reguleringssimpactanalyse en compensatieregel administratieve lasten van 14 maart 2014 werd daaraan nog aan toegevoegd dat de RIA ook een instrument is voor een geïntegreerde effectenrapportage. Daarbij moesten niet alleen de rechtstreeks beoogde effecten, maar ook de indirecte effecten aan bod komen in de RIA.

Die omzendbrief legde ook vast dat het uitvoeren van een RIA verplicht was voor alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die een regulerend effect hebben op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Maar daarbij werden een hele resem uitzonderingsgronden vastgelegd.

Een RIA hoefde niet te worden opgemaakt in geval van:

- dringende noodzakelijkheid en hoogdringendheid;
- autoregulering van de overheid;
- regelgeving waarvoor geen vrije beleidsruimte bestaat;
- regelgeving ten gevolge van internationale of interregionale regelgeving;
- regelgeving zonder of met weinig inhoudelijke effecten of met een louter formeel karakter;
- regelgeving over de begroting en fiscaliteit;
- regelgeving tot goedkeuring van plannen en programma's;
- ministeriële besluiten, omzendbrieven van de Vlaamse Regering of loutere beslissingen van de Vlaamse Regering.

Dat grote aantal uitzonderingsgronden leidde ertoe dat voor heel wat beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering géén verplichting tot het opstellen van een RIA meer bestond. Een belangrijke factor daarin is de uitzondering voor regelgeving waarvoor geen vrije beleidsruimte bestaat: daaronder wordt verstaan dat er ofwel geen vrije politieke beleidsruimte, dan wel geen juridische beleidsruimte meer zou zijn. Met het eerste werd bedoeld dat de Vlaamse Regering de beleidskeuzes al vooraf heeft goedgekeurd (bijvoorbeeld in een regeerakkoord) of gevalideerd (bijvoorbeeld in beleidsnota's). De goedkeuring door de Vlaamse Regering van een

conceptnota voor nieuwe regelgeving of de aankondiging ervan in de regelgevingsagenda kan niet automatisch gebruikt worden voor die uitzonderingsgrond. In dat geval moest vanuit het proportionaliteitsbeginsel afgewogen worden of RIA in het latere besluitvormingsproces nog een meerwaarde had. In het tweede geval werd bedoeld dat decreten en besluiten een gebonden implementatie inhielden van Europese, internationale of interregionale regelgeving. Ook regelgeving tot conformering van een uitspraak van de Raad van State of het Grondwettelijk Hof vielen onder die uitzonderingsgrond.

Door de jaren heen is in Vlaanderen een praktijk ontstaan van erg omstandige en gedetailleerde regeerakkoorden, die dan nog verder uitgewerkt worden in de beleidsnota's. Daardoor werden veel, zo niet alle, belangrijke regelgevende initiatieven uitgesloten van de verplichting tot het opstellen van een RIA, gelet op de uitzonderingsgrond van de vrije beleidsruimte.

Essentieel in de RIA is immers dat niet alleen de impact van een maatregel wordt onderzocht, maar dat verschillende beleidsopties op dezelfde gronden vergeleken worden, waarna een beter geïnformeerde keuze gemaakt kan worden. Als er dus al gedetailleerde politieke beslissingen worden gemaakt die niet alleen vastleggen wat het probleem is (in plaats van te starten met een grondige analyse van het potentiële probleem of de mogelijke uitdaging), maar ook wat er zal worden gedaan om dat probleem aan te pakken en de manier waarop het zal worden aangepakt, dan verwordt de RIA tot een papieren tijger. Het besluit van het beleidsproces is dan eigenlijk al bekend en de RIA wordt dan een grondige analyse die alleen nog uitgevoerd zou worden omdat ze verplicht is en niet omdat ze een intrinsieke meerwaarde heeft.

Die conclusie sluit aan op de kritiek die bijvoorbeeld bij Martens et al. (2019), Van Humbeeck (2007, 2009, en zelfs al in een aanbeveling van de SERV in 2006) kan worden teruggevonden, namelijk dat de RIA veeleer pro forma werd opgesteld en daardoor zijn meerwaarde niet kon aantonen.

### *3.1.2 Omzendbrief VR 2019/11 Beleids- en regelgevingsprocessen*

Na het witboek 'Open en wendbare overheid' (2017) besloot de Vlaamse Regering met de omzendbrief VR 2019/11 Beleids- en regelgevingsprocessen om de verplichting tot het opstellen van een RIA voor voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit op te heffen. In plaats daarvan werd opgenomen dat in de memorie van toelichting een impactanalyse moet worden opgenomen. Daarin moet een inschatting gemaakt worden van de verwachte effecten op de maatschappij en de werking van de overheid, namelijk:

- de maatschappelijke impact, met de beschrijving van alle relevante doelgroepen. Dat zijn zowel de doelgroepen waarop de rechtsregels rechtstreeks van toepassing zijn als de doelgroepen die van de rechtsregels indirect effecten ondervinden. Daarbij moet vermeld worden wat de concrete impact op de verschillende doelgroepen zal zijn (verplichtingen, voordelen of kosten);
- de impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel;
- de budgettaire impact, waarbij de financiële weerslag van het ontwerp van decreet duidelijk worden beargumenteerd. De budgettaire gevolgen voor het lopende begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren moeten transparant worden weergegeven, inclusief de berekening van de ESR-impact (Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen) van de voorgestelde maatregelen. Daarnaast moet ook vermeld worden of de vereiste kredieten al dan niet op de begroting zijn ingeschreven, met een verwijzing naar het begrotingsartikel en, als dat van toepassing is, het bedrag van de nog beschikbare kredieten of een nauwkeurige opgave van het bedrag van de aan te vragen extra kredieten;
- de bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel.

Daarnaast schrijft de omzendbrief ook voor dat een probleemstelling en een omgevingsanalyse moeten worden opgenomen. Het gaat daarbij om de informatie die bij het gebruik van een RIA in het RIA-document opgenomen zou zijn: "Beschrijf welke juridische, sociaal-economische of maatschappelijke problemen aan de oorsprong liggen van het ontwerpdecreet. Besteed daarbij voldoende aandacht aan de oorzaak van deze problemen."

De opname van een omgevingsanalyse blijkt ook relatief vrijblijvend: "Voeg (als dat relevant is) een gepaste omgevingsanalyse toe. Onderbouw waar mogelijk de probleemstelling met kwantitatieve inschattingen of cijfers. Vermeld of er al dan niet onderzoek is uitgevoerd naar de probleemstelling. Vermeld ook of deze probleemstelling breed gedragen is door de verschillende betrokkenen. Vermeld of een evaluatie werd uitgevoerd over de bestaande maatregelen. Beschrijf waarom de bestaande maatregelen onvoldoende zijn om het probleem op te lossen."

De RIA wordt in de omzendbrief wel aangewezen als een uitermate geschikt instrument om alternatieven voor experimentwetgeving of regelluwe zones te detecteren.

De omschrijving van zowel de omgevingsanalyse als de impactanalyse in de omzendbrief van 2019 blijft relatief vrijblijvend. Terwijl het bij de RIA om een gestandaardiseerd proces gaat, is dat voor de 'nieuwe' impactanalyse niet het geval. Ook voor de inhoud van de impactanalyse laat de omschrijving van de omzendbrief een relatief grote vrijheid.

Volgens Martens et al. (2019) werd het potentieel van de RIA niet ten volle benut, waardoor er weinig aandacht aan werd besteed. De auteurs stellen dus dat de verplichting tot het opstellen van een RIA werd afgeschaft zonder dat aan die impactanalyse een echte kans werd gegeven. Daarbij wijzen ze erop dat een uitgebreid en slagkrachtig onafhankelijk impactanalysecomité om de kwaliteit van de impactanalyse te verbeteren en te bewaken, meer aangewezen was. Daarnaast is ook de timing van het opstellen van de RIA cruciaal, zodat alle kennis die daaruit voortkomt, meegenomen kan worden in het besluitvormingsproces. Tot slot werd de leidraad voor het opstellen van een RIA volgens hen niet gevolgd en zou ook daarvoor een onafhankelijk impactanalysecomité een significante versterking zijn.

Volgens dezelfde onderzoekers wordt de impactanalyse in andere landen versterkt en uitgebreid, terwijl die door de omzendbrief van 2019 net wordt verzwakt. Daardoor, stellen ze, verliest de RIA een van haar kernfuncties, waardoor evidencebased beleid in Vlaanderen in het gedrang zou komen.

Een meer algemene kritiek die bij dezelfde auteurs teruggevonden kan worden, is dat de RIA nooit een decretale verankering kreeg in het wetgevingsbeleid, maar louter werd opgenomen in een omzendbrief. Daardoor was die dan ook niet afdwingbaar.

### 3.2 De praktijk in andere landen: het parlement als actor in impactanalyses

Binnen de OESO bestaat het afgelopen decennium een dubbele trend: die van parlementen die hun taak in het budgettaire beleid meer opnemen en de groei van 'independent fiscal institutions' (IFI's). Volgens een onderzoek gepubliceerd door de OESO zijn die trends verbonden met elkaar: om het voor een parlement mogelijk te maken meer invloed of macht uit te oefenen over begrotingen, is er voldoende analytische capaciteit nodig, die door die IFI's kan worden opgenomen. Een IFI speelt dan de rol van een onafhankelijk parlementair begrotingsbureau ('independent parliamentary budget office') (OESO, 2017).

De potentiële meerwaarde van zulke instellingen kan daarbij als volgt worden samengevat:

- het simplificeren van complexiteit en het verstaanbaar maken van budgettaire complexiteit voor parlement en stakeholders;
- het promoten van transparantie;
- het versterken van de geloofwaardigheid;
- het verbeteren van het budgettaire proces;
- het ondersteunen van zowel meerderheids- als minderheidspartijen;
- het verschaffen van snelle antwoorden;
- het promoten van verantwoording (accountability).

Daarbij wordt ook een duidelijke link gelegd tussen die instellingen en de sterkte van parlementen in het budgettaire proces. De doorrekening van (alle) initiatieven zorgt er immers voor dat parlementen beschikken over meer en kwaliteitsvollere informatie, zowel om dat proces te beïnvloeden als om eigen keuzes te maken.

Een voorbeeld van zo'n instelling is het Congressional Budget Office in de Verenigde Staten. Die instelling rekent niet alleen de volledige begroting door, zoals de regering die indient, maar ook wetgevende initiatieven. Daarbij wordt ook telkens, als dat relevant is, de jaarlijkse budgettaire inspanning die daarmee samenhangt, doorgerekend. De afweging van verschillende voorstellen, van de regering of van volksvertegenwoordigers, gebeurt op die manier niet louter op basis van de geponeerde doelstellingen en de verwachtingen of beloften van de indieners, maar telkens op basis van dezelfde objectieve modellen. Dat is, met andere woorden, een beperkte vorm van een impactanalyse: het gaat om de vorm waarbij een beleidsvoornemen wordt beoordeeld, met een focus op de budgettaire effecten (minder op de bredere sociaal-economisch verwachte impact).

De controle en beslissingsmacht over begroting – 'the power of the purse' – is dan ook het sluitstuk van de wetgevende macht van parlementen in een democratie, maar de voormelde OESO-studie vermeldt ook dat parlementen grotendeels begrotingsbeïnvloeders zijn, veeleer dan beslissingsmakers ('budget-influencing'). Een parlementair begrotingsbureau helpt volgens die studie dan om het parlement te versterken door het monopolie van de uitvoerende macht over budgettaire informatie te doorbreken.

Een analyse van de European Parliamentary Research Service (EPRS) van 2020 over de 27 Europese lidstaten, aangevuld met elf leden van de Raad van Europa, laat zien dat verschillende parlementen een sterkere rol dan klassiek het geval is, hebben opgenomen in het uitvoeren en afdwingen van impactanalyses. In die studie wordt erop gewezen dat impactanalyses de twee kernfuncties van een parlement raken: parlementaire controle én wetgeving, zeker als parlementen ook eigen impactanalyses uitvoeren.

Van de 38 onderzochte parlementen, nemen zestien parlementen een rol op in ex-ante-impactanalyses, waarvan acht (Bulgarije, Estland, Finland, Hongarije, Ierland, Polen, Zweden en Canada) ook hun eigen impactanalyses uitvoeren.

In de landen waarin de parlementen wel een rol opnemen, maar geen eigen analyses uitvoeren, gaat het dan bijvoorbeeld om controles van de impactanalyses die door de overheid uitgevoerd worden, zoals in Oostenrijk. Daar is een impactanalyse verplicht voor alle wetgevende voorstellen van de uitvoerende macht, de 'budgetdienst' van het Oostenrijkse parlement voert dan gerichte controles uit op die analyse, niet alleen op het vlak van de financiële en budgettaire impact, maar ook van de economische, sociale en milieu-impact. In Oostenrijk gaat het wel om een beperkt aantal controles.

In de landen waarin het parlement eigen impactanalyses produceert, gaat dat ook gepaard (zoals ook naar voren kwam uit de voormelde OESO-studie) met een sterke wetgevende rol voor het parlement.

In Bulgarije moet elk wetgevend initiatief gepaard gaan met een impactanalyse. Van alle landen in de EU heeft Bulgarije het hoogste percentage van aangenomen wetgeving die zijn oorsprong in het parlement zelf heeft (bijna 60 procent). De uitvoerende macht is verantwoordelijk voor het uitvoeren van impactanalyses voor de eigen voorstellen en ook het parlement is dan verantwoordelijk voor de eigen voorstellen. Daarbij geldt wel dat de vereisten voor parlementaire initiatieven lager liggen dan voor die van de uitvoerende macht.

In Finland werd binnen de parlementaire administratie een economisch analyse-team opgericht om ex-ante-impactanalyses uit te voeren. Die dienst focust op de economische impact van directe en indirecte belastingen, de sociale zekerheid, en andere economische zaken zoals de handel en begroting. Daarbij wordt een economisch model gehanteerd dat ook bij de administraties van de uitvoerende macht wordt toegepast. Dat zorgt er dus voor dat er correcte vergelijkingen kunnen worden gemaakt tussen initiatieven van de uitvoerende macht en van het parlement.

In Ierland onderzoekt de parlementaire administratie wetgevende initiatieven van de uitvoerende macht, waarbij ze een analyse en kwaliteitsbeoordeling maakt van de ex-ante-impactanalyses die daarbij horen. Het Parliamentary Budget Office voert ex-antecontroles (impactanalyses) uit op alle voorstellen met financiële implicaties voor de begroting.

Het Zweedse parlement beschikt over een onafhankelijke onderzoeksdienst binnen de parlementaire administratie die objectieve kwantitatieve analyses uitvoert, namelijk:

- een macro-analyse van de socio-economische effecten van verschillende budgettaire alternatieven;
- een analyse van de publieke financiën om het effect van veranderingen in regulering op de begroting in te schatten, bijvoorbeeld als het gaat om belastingen;
- een distributieanalyse om de effecten voor individuen en gezinnen in te schatten.

Ook in Zweden gebruikt de parlementaire dienst dezelfde modellen als de uitvoerende macht om de resultaten van de impactanalyses van beide met elkaar te kunnen vergelijken.

In Canada voert het Office of the Parliamentary Budget Officer, vergelijkbaar met het Amerikaanse Congressional Budget Office, ook ex-ante-impactanalyses uit. Die dienst maakt onafhankelijke economische en financiële analyses voor het parlement, analyseert de begroting en voorspellingen van de uitvoerende macht, en onderzoekt op vraag van volksvertegenwoordigers of van parlementscommissies de financiële implicaties van een voorstel dat voorligt in het parlement. Net zoals in de VS, heeft die dienst een verankerde en verregaande toegang tot informatie binnen de uitvoerende macht en stelt die ook ter beschikking van het publiek. Sinds 2017 is de dienst ook verantwoordelijk voor het maken van ex-ante-impactanalyses van verkiezingsbeloften in de preverkiezingsperiode.

Tot slot vond de laatste jaren een interessante evolutie plaats in de Nederlandse Tweede Kamer. Hoewel het Nederlandse parlement zelf geen directe rol opneemt in ex-ante-impactanalyses, werd deze evolutie ook opgenomen in het rapport van de European Parliamentary Research Service (2020). De operatie 'Inzicht in Kwaliteit' had daar tot doel meer inzicht te krijgen in de werking van het beleid, en deze inzichten ook beter te benutten om de kwaliteit van het beleid te vergroten.

Met een aangescherpte Comptabiliteitswet (aangenomen in 2016 en in werking getreden in 2018) werd in artikel 3.1 vastgelegd dat “voorstellen, voornemens en toezeggingen [van de Nederlandse regering] een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op: de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; de beleidsinstrumenten die worden ingezet; de financiële gevolgen voor het Rijk, en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.”

In september 2019 dienden de rapporteurs van de operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’, Joost Sneller en Bart Snels, het rapport ‘Onderbouwing van Beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren’ in de Tweede Kamer in. Met deze parlementaire evaluatie van de toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet werden aan de hand van vijf casussen aanbeveling geformuleerd, zowel aan de regering als aan het parlement zelf, voor de verdere toepassing van dat artikel.

Zo werd bijvoorbeeld vastgesteld dat beleidsdoelstellingen wel werden geformuleerd, maar veelal niet in termen van beoogde prestaties en effecten. Daarnaast worden ze vaak niet SMART uitgewerkt (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden). Meestal wordt wel toegelicht hoe de gekozen instrumenten moeten bijdragen tot het beleid, maar niet in welke mate die zullen bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen (de doeltreffendheid). In de onderzochte beleidsvoorstellen werd maar beperkte aandacht teruggevonden voor het evalueren van het beleid, en de vereiste informatie (zoals vastgelegd in artikel 3.1) was niet altijd goed vindbaar of als zodanig herkenbaar. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet werd ook nooit expliciet benoemd. Daarnaast komen bepaalde aspecten niet aan de orde in documenten die aan de Tweede Kamer worden bezorgd (hoewel die informatie potentieel wel binnen ministeries bestaat). De Tweede Kamer, tot slot, heeft volgens het rapport wel aandacht voor doeltreffendheid, maar in mindere mate voor de doelmatigheid van beleid. Er is wel aandacht voor financiële en maatschappelijke gevolgen, maar te weinig aandacht voor de monitoring en evaluatie van het beleid. In parlementaire besprekingen wordt ook niet expliciet verwezen naar artikel 3.1.

De rapporteurs bevalen aan ervoor te zorgen dat alle aspecten van artikel 3.1 expliciet aan de orde moesten komen, dat duidelijk gemaakt moest worden waar wordt ingegaan op die aspecten en dat ook duidelijk gemaakt moet worden wanneer een aspect van artikel 3.1 niet aan de orde komt. Met een ‘evaluatieparagraaf’ moet in elk beleidsvoorstel een uitgebreid monitor- en evaluatieplan opgenomen worden, met name dat het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd en ook hoe, wanneer en door wie. Daarnaast werd de leden van de Tweede Kamer ook aangevend zich meer bewust te zijn van de gelaagdheid van doelstellingen, te vragen naar de verschillende niveaus van doelstellingen en het zo SMART mogelijk maken ervan. Er was nadrukkelijker aandacht nodig voor de doelmatigheid in een beleidsvoorstel en als informatie niet of onvoldoende aanwezig was, ernaar te vragen als Tweede Kamer.

Na deze parlementaire evaluatie werd een pilootproject opgestart met een apart bijlagedocument om de vindbaarheid te vergroten van de informatie die artikel 3.1 opvraagt. Dit project liep van juni 2020 tot december 2020 en werd onafhankelijk geëvalueerd (Pattyn, Noordink, Modderman, Cohn, De Groot, Braun en Van der Steen, 2021). Daarin werd vastgesteld dat het aparte document niet bij had gedragen tot een zichtbare instrumentele toename in het gebruik van de toelichting die artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet opvraagt. Evenmin droeg dit in algemene zin bij aan het creëren van meer aandacht in de Tweede Kamer voor de onderbouwing van beleid. Hierbij werd ook vastgesteld dat hoewel een aparte bijlage met deze informatie werd gezien als een manier om de vindbaarheid van de informatie

te vergroten, die bijlage in de praktijk niet altijd werd gevonden of werd overgeslagen uit efficiëntieoverwegingen. Ook de laaggepercipieerde kwaliteit van de informatie werd door Tweede Kamerleden aangehaald, net zoals de gebruikte terminologie en de relatief korte looptijd van het pilootproject. De onderzoekers wezen er ook op dat de artikel 3.1-toelichting bedoeld is om meer rationaliteit te brengen in een politiek besluitvormingsproces, maar dat de politieke realiteit soms weerbarstig is. Bij onderwerpen die 'hoog politiek' zijn, is er volgens de bevroegde Tweede Kamerleden niet altijd ruimte voor een inhoudelijk debat op basis van dat document. Desondanks zien Tweede Kamerleden het artikel 3.1 wel als een waardevol vehikel naar meer evidence-informed policymaking.

Een significante aanbeveling van de onderzoekers van dit laatste rapport is wel om de aandacht voor de onderbouwing van het beleid bij de behandeling in de Tweede Kamer procedureel beter te verankeren, door bij wets- en beleidsvoorstellen van een zekere omvang of financieel gewicht een ex-ante-impactanalyse op de onderbouwing uit te voeren.

Een significante evolutie in de operatie 'Inzicht in Kwaliteit', is die van de wetenschapstoets<sup>4</sup>. Die werd in november 2021 toegevoegd aan het instrumentarium van de Tweede Kamer, nadat in een pilotfase een standaardformulier werd ontwikkeld (in 2020). Daarbij wordt door twee wetenschappers van verschillende universiteiten en met verschillende onderzoeksdisciplines, die niet betrokken waren bij de totstandkoming van het te beoordelen beleidsvoorstel, onderzocht of de keuzes die het kabinet maakt wetenschappelijk houdbaar zijn, of er bewezen effectieve(re) beleidsalternatieven in andere landen zijn en of de evaluatiestrategie doorwrocht is.

Met die wetenschapstoets wordt dus een inschatting gemaakt van de bedoelde en verwachte effecten en hoe sterk die gefundeerd zijn in het voorstel. Hoewel dit geen volwaardige ex-ante-impactanalyse is (zoals die werd aanbevolen in het rapport van Pattyn et al. 2021), gaat dus ook in Nederland de zoektocht naar instrumenten om de kwaliteit van het beleid en de parlementaire controle daarop, wel die richting uit.

Het Nederlandse Montesquieu-instituut (een samenwerking van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (Nijmegen), het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (Groningen), de stichting Parlementair Documentatie Centrum (Den Haag), de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en de Capaciteitsgroep Publiekrecht) wees er in 2022 op dat het duidelijk is dat het Nederlandse parlement zorgen had over zijn rol als financieel-economische controleur van de regering en over de uitoefening van het budgetrecht. Zij wijzen op de versplintering in het Nederlandse parlement, beperkte financieel-economische kennis en ervaring bij Tweede Kamerleden en (hun meestal jonge) medewerkers en beperkte tijdstoewijding aan het onderwerp, om tot de conclusie te komen dat het een open vraag blijft of de informatieasymmetrie tussen de uitvoerende en controlerende macht daadwerkelijk verminderd wordt en het parlementaire budgetrecht zo beter kan functioneren. Als aanbeveling schuiven zij een eigen wetenschappelijk sterker opgetuigd financieel-economisch bureau voor, naar analogie met het Amerikaanse parlement met het Congressional Budget Office, of de Parliamentary Budget Officer in het Canadese parlement, zoals opgenomen in de voorgaande bespreking. Dat moet, volgens de auteurs van deze Montesquieu Policy Paper, structureel de capaciteit en expertise krijgen om voldragen wetenschappelijke beleidsanalyses en modelleringen te maken, om de afhankelijkheid van Tweede Kamerleden van instellingen van de uitvoerende macht te verkleinen en ervoor te zorgen dat het parlement de regering kan uitdagen (Otjes, Brandsma, Hoetink, Bolhuis, 2022).

---

<sup>4</sup> Meer informatie over de wetenschapstoets, net als het standaardformulier, is hier terug te vinden: <https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoets-van-voorgenomen-beleid/>.

### 3.3 Conclusie

Ex-ante-impactanalyses van beleidsvoorstellen kunnen op basis van het bovenstaande overzicht een manier zijn om de informatieasymmetrie tussen het parlement en de uitvoerende macht op te lossen of minstens te verkleinen. Volgens zowel de OESO als de EPRS zijn er goede argumenten om aan te nemen dat het integreren van de uitvoering van die impactanalyse in de administratie van het parlement, zodat niet alleen initiatieven van de uitvoerende macht, maar ook die van het parlement zelf doorgerekend kunnen worden, het parlement kan versterken.

Zo kan het parlement, dankzij zo'n parlementair orgaan, zich niet alleen beter laten gelden in de controle en het goedkeuren, of in het aanpassen of niet-goedkeuren van de begroting, maar ook op alle andere vlakken van wetgeving.

Dat zorgt ervoor dat het parlement, in zijn totaliteit, bijvoorbeeld zou kunnen beschikken over alternatieve, doorgerekende, voorstellen om bepaalde (beleids)problemen aan te pakken (bijvoorbeeld initiatieven van de uitvoerende macht die op die manier vergeleken kunnen worden met een initiatief of met initiatieven over hetzelfde onderwerp die afkomstig zijn van het parlement). Zelfs als er maar één regelgevende tekst (een voorstel of een ontwerp van decreet) op tafel ligt, zijn minstens de opportuniteitskosten van die regelgeving bekend, net zoals de verwachte effecten ervan.

Dat zou ook een bijdrage moeten leveren aan de democratische hygiëne in het politieke debat: via bijvoorbeeld parlementaire moties of resoluties is het mogelijk op een relatief vrijblijvende manier ertoe op te roepen om een bepaald probleem 'op te lossen', zonder daarbij instrumenten, maatregelen of budgetten aan te wijzen. Anderzijds hoeven parlementaire initiatieven (zowel wetgevende als beleidsbeïnvloedende instrumenten) het effect dat een voorstel zal opleveren niet hard te maken, of tenminste niet op een gestandaardiseerde manier, zoals dat alvast formeel wel geldt voor initiatieven van de uitvoerende macht. Voorstellen van het parlement kunnen zo dus ook sterker worden. Als voorstellen vandaag enige doorrekening bevatten, gaat dat vaak, zo niet alleen, om de doorrekening door partijpolitieke organen, waardoor de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van zo'n doorrekening bijna per definitie in twijfel zal worden getrokken.

De mogelijkheid te kunnen beschikken over onafhankelijke en geüniformiseerde doorrekeningen kan dat probleem doorbreken. Volksvertegenwoordigers beschikken dan over meer en geobjectiveerde informatie, die niet alleen het parlement als instelling kan versterken, maar ook de kwaliteit van de uiteindelijke beleidsbeslissingen moet verbeteren. De onafhankelijkheid van ex-anteanalyses en de kwaliteit van die analyses is daarbij natuurlijk essentieel. In de voormelde voorbeelden uit het buitenland zijn er verschillende gradaties van onafhankelijkheid, waarbij de slagkracht en het belang van de impactanalyses samenhangen met die onafhankelijkheid.

Dat kan ook teruggevonden worden bij Martens et al. (2019). De auteurs wijzen op het belang van een slagkrachtig onafhankelijk impactanalysecomité om de kwaliteit van de impactanalyse te verbeteren en te bewaken. Hier kan ook verwezen worden naar het advies van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB) over het voorstel om een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomstraad op te richten (2019). De VVBB wees op de nood het beleidsadviesstelsel op drie punten te verbeteren:

- (1) het gebrek aan een langetermijnvisie remediëren;
- (2) het gebrek aan multidisciplinariteit remediëren en zorgen voor een meer systemische benadering;
- (3) het feit dat beleidsadvies vaak te politiek en partijpolitiek is.

Zo'n raad zou bijvoorbeeld een middel kunnen zijn om de onafhankelijkheid van een parlementair orgaan dat belast is met de impactanalyses, te garanderen.

Volgens de indieners van deze conceptnota is het daarnaast essentieel om lange-termijneffecten (zowel budgettair als bijvoorbeeld sociaal-economisch) sterker te integreren dan vandaag het geval is, zoals ook in het voormelde advies van de VVBB (2019). Volgens de voormelde studie van de OESO is er geen sterke consensus over hoever de tijdshorizon van budgettaire duurzaamheid moet liggen, maar in de praktijk zou het bij de OESO-lidstaten moeten gaan om een minimumlengte van dertig jaar of meer (OESO, 2017).

Als er dus een doorrekening gemaakt wordt van budgettaire en andere effecten van een beleidsvoorstel, is het volgens de indieners van deze conceptnota logisch om ook die grens van dertig jaar te hanteren. Concreet zou dat dan bijvoorbeeld kunnen betekenen dat bij een beleidsvoorstel wordt voorzien in een jaarlijkse doorrekening voor de eerste vijf jaar (de duurtijd van een zittingsperiode van het Vlaams Parlement) en vijfjaarlijkse inschattingen voor de periode daarna, tot dertig jaar.

Tot slot biedt het Canadese voorbeeld ook een oplossing voor de vaststelling dat het Federaal Planbureau niet in staat is om verkiezingsbeloftes die gaan over gewestelijke of gemeenschapsbevoegdheden door te rekenen, zoals dat werd vastgelegd in de wet van 22 mei 2014 betreffende de doorrekening door het Federaal Planbureau van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bij de verkiezing voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het Federaal Planbureau beschikt immers niet over de expertise die nodig is om dat soort doorrekeningen, of ex-ante-impactanalyses op de korte en middellange termijn, uit te voeren voor de bevoegdheden van de deelstaten.

In de memorie van toelichting werd het volgende gesteld: "In een democratie dingen meerdere partijen naar de gunst van de kiezer, meestal aan de hand van een uitgebreid programma, waarin de partij de concrete vertaling inschrijft van haar idealen en beleidsdoelstellingen. Dat kan evenwel slechts een eerste stap zijn in een effectief besluitvormingsproces. De realisatie van de beleidsvoorstellen zal noodzakelijkerwijze een budgettaire impact en macro-economische gevolgen hebben. De vaststelling van de budgettaire kostprijs van de voorgestelde maatregelen en de economische gevolgen ervan, moet de kiezer in staat stellen een bewuste en weloverwogen keuze te maken. [...] Het spreekt voor zich dat de kiezer op een objectieve manier moet kunnen worden geïnformeerd. [...] Dat de voorgestelde doorlichting de geloofwaardigheid van de politieke partijen en van de politiek in het algemeen ten goede zou kunnen komen, staat buiten kijf. Daarom stellen wij voor deze verplichting reeds in te voeren bij de eerstvolgende vernieuwing van het Federale Parlement en van de parlementen van de Gemeenschappen en Gewesten."

Vandaag is er geen orgaan binnen de Vlaamse overheid dat die taak als aanvulling op de taak van het Planbureau kan opnemen. Als die taak geïntegreerd wordt in de werking van het Vlaams Parlement zelf, kan die lacune opgevangen worden. Het gaat immers om vergelijkbare ex-ante-impactanalyses. De indieners van deze conceptnota wijzen hier ook op de merkwaardige vaststelling dat er wél een verplichte doorrekening bestaat van partijprogramma's bij verkiezingen (vandaag dan louter op federaal niveau), maar dat die verplichting dan vervalt zodra het nieuw verkozen parlement zitting neemt. De doelstelling om burgers beter te informeren over wat politieke partijen voorstellen en hoe ze die beloften willen uitvoeren, om zo de geloofwaardigheid van de politiek te versterken, kan niet behaald worden als dat soort doorrekeningen alleen gelden in verkiezingsperiodes.

Zo'n orgaan, ingebed in het Vlaams Parlement, biedt ook extra voordelen. Zo kan het bijvoorbeeld ook mogelijkheden voor burgerparticipatie ondersteunen en versterken. Op dit moment bestaat bijvoorbeeld al de mogelijkheid voor burgers om een verzoekschrift bij het Vlaams Parlement in te dienen. Doorgaans gebruikt het parlement echter de mogelijkheid, opgenomen in het Reglement van het Vlaams Parlement, om het verzoekschrift naar de regering te verwijzen met het verzoek om over de inhoud ervan uitleg te verstrekken binnen een termijn die door de commissie vastgelegd wordt (artikel 101, 7). Een belangrijk aspect dat daarbij speelt, is dat als een verzoeker bepaalde wijzigingen in de regelgeving vraagt, het parlement als instelling daar geen doorrekeningen van kan maken, en dus is aangewezen op de uitvoerende macht. Het spreekt bijna voor zich dat dit eveneens een functie is die zou kunnen worden opgenomen door een orgaan, ingebed in het Vlaams Parlement, dat daartoe wel de mogelijkheden heeft.

Ook in het debat over het betrekken van burgerparticipatie of van andere vormen van deliberatieve democratie wordt vaak het probleem van informatieasymmetrie opgeworpen. Op die manier kan het parlement zich klaarmaken om diverse vormen van participatie te verwelkomen en alvast dat obstakel opruimen. Critici wijzen er bijvoorbeeld op dat burgers niet kunnen steunen op de expertise die opgebouwd wordt in de overheid zelf en dat ze evenmin een beroep kunnen doen op partijpolitieke studiediensten, die die dienstverlening wel bieden aan verkozen volksvertegenwoordigers. Ook daarvoor zou hiermee dus een oplossing kunnen worden gevonden, hetzij door het aanbieden van expertise bij het overwegen van verschillende ideeën, hetzij door het doorrekenen van die ideeën om de impact ervan te kunnen inschatten.

Tot slot wijzen de indieners van deze conceptnota erop dat dit een manier is om het parlement, en dus de democratie, te versterken, niet te verzwakken. Het is dus geenszins een argument voor een technocratie in die in de plaats komt van een democratie. Een ex-ante-impactanalyse moet dienen voor een kwaliteitsvolle evidencebased besluitvorming, op basis van zo veel mogelijk, zo niet alle, beschikbare informatie.

In een democratie bestaan er echter verschillende conceptualisering van rechtvaardigheid, wordt er een verschillend belang gehecht aan ideeën als gelijkheid en gelijkheid van kansen, en wordt aan verschillende doelstellingen een verschillende prioriteit gegeven.

De voordelen die een ex-ante-impactanalyse biedt, zijn dus niet alleen te herleiden tot evidencebased beslissingen, maar betekenen ook dat keuzes op basis van die verschillende ideologieën, doelstellingen en prioriteiten duidelijk worden. Een ex-ante-impactanalyse kan een onverwacht effect van een maatregel voorspellen die voor de één een fundamenteel probleem is, terwijl dat voor iemand anders niet zo is. Net door democratische beslissingen dus te baseren op zulke analyses, worden ook dat soort keuzes duidelijker. Daardoor kunnen niet alleen volksvertegenwoordigers duidelijkere en meer geïnformeerde beslissingen maken, maar geldt dat ook voor de burger.

#### **4 Aanbevelingen**

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen een aantal conclusies gemaakt worden over hoe instrumenten in het Vlaams Parlement gebruikt worden, en de macht of sterkte van het Vlaams Parlement.

Een meer omstandige analyse, via wetenschappelijk onderzoek, zou dat beeld nog kunnen aanscherpen en kunnen bijdragen aan het vaststellen van problemen en het aanbieden van oplossingen. Zo zou bijvoorbeeld verder onderzocht kunnen worden hoeveel invloed de beleidsbeïnvloeding van het parlement heeft (en of het

inzetten van bepaalde instrumenten bijvoorbeeld ook effectief leidt tot aanpassingen in het beleid). Daarnaast kan ook de vraag gesteld worden of het Vlaams Parlement veel of weinig (of te veel of te weinig) macht delegeert aan de Vlaamse Regering of aan andere organen. De mate waarin controle noodzakelijk is of waarin gewerkt moet worden via beleidsbeïnvloeding, wordt natuurlijk ook in grote mate bepaald door de mate waarin gewerkt wordt via delegatie.

Toch willen de indieners van deze conceptnota al een aantal aanbevelingen doen, die kunnen inspelen op de bovenstaande analyse of die analyse verder kunnen aanvullen.

#### 4.1 Evaluatie van het Vlaams Parlement

Ten eerste blijft de bovenstaande analyse beperkt in reikwijdte, namelijk de formele taken van controle en wetgeving, aangevuld met die van beleidsbeïnvloeding. Daarnaast zijn er natuurlijk ook andere aspecten van een parlement die geëvalueerd kunnen of moeten worden.

De interparlementaire unie (Inter-Parliamentary Union of IPU) stelde in 2006 het handboek 'Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice' op, waarmee ze een bijdrage wilde leveren aan sterke parlementen. Op basis daarvan werd dan in 2008 een tool ontwikkeld die het parlementen mogelijk moest maken om een selfassessment uit te voeren: 'Evaluating Parliament: a self-assessment toolkit for parliamentarians'.

Het Vlaams Parlement is een betrekkelijk jonge parlementaire instelling, die nog maar recent zijn vijftigste verjaardag heeft gevierd, tegelijk met de 25e verjaardag van de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Vlaams Parlement. Volgens de indieners van deze conceptnota moeten die verjaardagen ook de aanleiding zijn om kritisch naar de eigen instelling te kijken.

De zelfevaluatiетool laat toe een analyse te maken van zes onderwerpen:

- de representativiteit van het parlement;
- de parlementaire controle op de uitvoerende macht;
- de parlementaire wetgevende capaciteit;
- de transparantie en toegankelijkheid van het parlement;
- de verantwoording (accountability) door het parlement;
- de betrokkenheid van het parlement in internationaal beleid.

#### *Aanbeveling 1: Voer een zelfevaluatie uit.*

Een sterk parlement moet ook zichzelf en zijn werking in vraag durven stellen. Daarom stellen de indieners van deze conceptnota voor om op de korte termijn gebruik te maken van de zelfevaluatiетool van de IPU, om dat op een grondige en gestructureerde manier te doen.

Daarbij is het aangewezen om de bijbehorende vragenlijst van die zelfevaluatiетool niet alleen te laten invullen door alle leden van het Vlaams Parlement, maar dat ook uit te breiden naar de bredere parlementaire gemeenschap, bijvoorbeeld de (betrokken) diensten van het Vlaams Parlement en het politieke personeel. De IPU wijst naar de mogelijkheid om ook buiten de parlementaire gemeenschap die bevraging uit te voeren, waarbij wordt gewezen naar de pers, adviesraden enzovoort. Volgens de indieners van deze conceptnota moet een parlement, als open huis van de democratie, daar niet al te bevreesd voor zijn. Hoe meer informatie, hoe beter de analyse en hoe beter het Vlaams Parlement zijn werk voor de burger kan uitvoeren.

#### 4.2 Versterking van de controle

Daarnaast zien de indieners van deze conceptnota ook al concrete mogelijkheden om de werking van het parlement, in zijn verschillende functies, te versterken.

Uit de analyse van het gebruik van de instrumenten van het Vlaams Parlement blijkt dat het overgrote deel van de ingezette instrumenten controle-instrumenten zijn. Er is al opgemerkt dat er vragen te stellen zijn bij de kwantitatieve groei van het gebruik van de controle-instrumenten en de kwaliteit van de controle zelf.

Daarbij valt wel op dat de actuele interpellatie, als 'zwaarder' instrument dan de actuele vragen, de afgelopen zittingsperioden in onbruik is geraakt.

Daarnaast valt er volgens de indieners van deze conceptnota ook verbetering aan te brengen in de huidige werking van de actuele vragen: de mogelijkheid voor andere volksvertegenwoordigers dan de vraagsteller van de actuele vraag zelf om ook vragen te stellen, zorgt er vaak voor dat het debat verschuift van het effectieve onderwerp van de actuele vraag, naar bredere en andere vraagstellingen. Daardoor gaat het controle-instrument dat de actuele vraag is, niet tot de kern van een aangekaart probleem, maar besteden ministers hun spreektijd dikwijls aan bredere en zelfs andere problemen. Tegelijkertijd zorgt de volgorde van vraagstelling en antwoorden bij de actuele vragen, als die vragen worden samengevoegd omdat ze klaarblijkelijk over hetzelfde onderwerp gaan, voor een vergelijkbaar probleem, omdat eerst alle vraagstellers hun vraag stellen en de bevoegde minister daarna al die vragen samen moet beantwoorden. Dat creëert het risico dat, onder meer door beperkte spreektijden of door uiteenlopende vraagstellingen, ministers vragen niet of niet volledig beantwoorden. Dat zorgt er dus voor dat een grondige parlementaire controle, via de actuele vragen, aan kwaliteit inboet.

##### *Aanbeveling 2: Hervorm de actuele vragen.*

Volgens de indieners van deze conceptnota is de rubriek over de actuele vragen in het Reglement van het Vlaams Parlement aan een herziening toe.

Daarbij stellen ze voor om:

- de mogelijkheid om bijkomende vragen te stellen (vermeld in artikel 92, 11) door andere volksvertegenwoordiger dan de vraagstellers zelf, te schrappen uit het reglement;
- bij samengevoegde actuele vragen de sprekersvolgorde aan te passen, waarbij de betrokken minister steeds meteen antwoord geeft op de gestelde vraag. Schematisch kan dat als er twee vraagstellers zijn, als volgt voorgesteld worden:
  - vraagsteller 1: actuele vraag;
  - antwoord minister;
  - vraagsteller 2: actuele vraag;
  - antwoord minister;
  - vraagsteller 1: bijkomende vraag;
  - antwoord minister;
  - vraagsteller 2 bijkomende vraag;
  - antwoord minister;
  - vraagsteller 1: slotreplik;
  - vraagsteller 2 slotreplik.

De actuele vragen moeten volgens de indieners van deze conceptnota zorgen voor een grondige en duidelijke verantwoording door de leden van de Vlaamse Regering. Door ze op die manier te hervormen kunnen de leden van de Vlaamse Regering duidelijker aan die verantwoordingsplicht voldoen en kunnen volksvertegenwoordigers hun controleplicht beter uitvoeren.

De verdere uitwerking daarvan, zoals de spreektijden en, door het schrappen van de bijkomende vragen van andere volksvertegenwoordigers dan de vraagstellers, de mogelijkheid om het aantal actuele vragen te herbekijken, moet nog verder onderzocht worden.

#### 4.3 Versterking van de beleidsbeïnvloeding

Het Vlaams Parlement beschikt op dit moment over een uitgebreid gamma van instrumenten die in deze conceptnota onder de noemer van de beleidsbeïnvloeding opgenomen zijn. Toch zijn de indieners van deze conceptnota van mening dat dit instrumentarium uitgebreid zou moeten worden.

Binnen de controle-instrumenten bestaat immers een zekere gradatie van 'zwaarwichtigheid' van de instrumenten, waarbij interpellaties bijvoorbeeld zwaarder doorwegen dan vragen om uitleg. Finaal kunnen er ook onderzoekscommissies worden opgericht en kan een motie van wantrouwen tegen een lid van de Vlaamse Regering worden goedgekeurd. Die laatste instrumenten staan terecht bekend als de sterkste instrumenten van een parlement om de regering te controleren.

Bij de instrumenten van de beleidsbeïnvloeding is er minder hiërarchie terug te vinden. Zo kan er worden gesteld dat een conceptnota voor nieuwe regelgeving, omdat daarover niet gestemd hoeft te worden, minder zwaarwichtig is dan bijvoorbeeld een voorstel van resolutie of een motie. Zowel een voorstel van resolutie als een motie bevat louter aanbevelingen aan de Vlaamse Regering, maar het verschil tussen beide heeft veeleer te maken met de aanleiding van het instrument (een resolutie is een 'zuiver' parlementair initiatief, terwijl een motie een aanleiding vindt in bijvoorbeeld een ander instrument, zoals een interpellatie, een actualiteitsdebat of de bespreking van een beleidsnota of -brief).

In de Nederlandse Tweede Kamer bestaat echter ook het instrument van de motie van afkeuring. Hoewel ook die motie geen rechtstreeks dwingend effect heeft, wordt die wel, door de morele waarde die eraan gegeven wordt, als sterker dan een 'normale' motie ervaren, zowel door de Tweede Kamer als door de (leden van de) Nederlandse regering.

De toevoeging van dat instrument kan een verschil maken tussen de bestaande moties, die aanbevelingen bevatten, en de motie van afkeuring, die het gevoerde beleid verwerpt, maar niet noodzakelijk (zoals bij een motie van wantrouwen) de betrokken leden van de regering.

#### *Aanbeveling 3: Maak de motie van afkeuring mogelijk.*

De indieners van deze conceptnota stellen voor om de mogelijkheid tot het indienen van een motie van afkeuring toe te voegen aan het instrumentarium van het Vlaams Parlement. Zo is het parlement beter in staat om de appreciatie of depreciatie ten opzichte van het gevoerde beleid of de stand van zaken, en ook de urgentie van zijn beleidsaanbevelingen uit te drukken.

Net omdat in de wetenschappelijke literatuur de beleidsbeïnvloeding en beleidsbeïnvloedende instrumenten van parlementen vaak beschouwd worden als zwakkere instrumenten dan de controle- en wetgevende instrumenten, is het zinvol om voor een instrument te zorgen dat een duidelijke urgentie kan uitdrukken en het belang aangeeft dat het parlement hecht aan een specifiek probleem of de aanbevelingen die het parlement terzake formuleert.

#### 4.4 Versterking van de wetgeving

De indieners van deze conceptnota zijn ervan overtuigd dat twee informatieasymmetrieën de kwaliteit van de besluitvorming en de sterkte van het parlement te sterk aantasten.

Ten eerste is er de informatieasymmetrie ten opzichte van de lange termijn: die creëert een (logische) bias ten voordele van het kortetermijndenken. Het is belangrijk om die bias te doorbreken, om ervoor te zorgen dat niet alleen de overheid(sfinanciën), maar ook de samenleving en de economie crisisbestendiger kunnen worden.

Ten tweede is er de informatieasymmetrie die bestaat tussen het parlement en de uitvoerende macht. Die bemoeilijkt de parlementaire controle op de uitvoerende macht, verzwakt de wetgevende capaciteit van het parlement en heeft van parlementen vooral beleidsbeïnvloeders gemaakt in plaats van wetgevers.

Daarnaast kan een doorgedreven ex-ante-impactanalyse voor beleidsbeslissingen sowieso, los van die voordelen, een noodzakelijke bijdrage aan de kwaliteit van beleidsbeslissingen opleveren.

##### *Aanbeveling 4: Veranker de langetermijnimpactanalyse.*

De indieners van deze conceptnota zijn ervan overtuigd dat de ex-ante-impactanalyse een decretale verankering verdient, in plaats van een relatief vrijblijvende verplichting in een omzendbrief. Daarbij moet dan decretaal vastgelegd worden aan welke minimale voorwaarden zo'n ex-ante-impactanalyse moet voldoen.

Daarvan moet het doorrekenen van beleidsvoorstellen op de lange termijn er volgens de indieners van deze conceptnota er zeker een zijn: nieuwe beleidsvoorstellen zouden jaarlijks doorgerekend moeten worden voor de eerstvolgende vijf jaar, met daarna een vijfjaarlijkse doorrekening om in het totaal de tijdshorizon te zetten op dertig jaar, waarbij telkens vergeleken wordt met een scenario van ongewijzigd beleid.

Daarbij zal ook moeten worden vastgelegd wanneer die impactanalyse moet worden opgesteld. Zo stemt het tot aanbeveling om die analyse al op te stellen vóór een beleidsvoorstel in de adviesronde (bij bijvoorbeeld strategische adviesraden of de Raad van State) beland is, zodat die organen ook beschikken over de informatie die resulteert uit de ex-ante-impactanalyse.

Om op korte termijn die verplichting al te beginnen uitvoeren, stellen de indieners van deze conceptnota voor om de langetermijnimpactanalyse alvast te verplichten voor voorstellen van de uitvoerende macht (ontwerpen van decreet en mogelijk ook voor relevante uitvoeringsbesluiten).

##### *Aanbeveling 5: Organiseer de ex-ante-impactanalyse in het Vlaams Parlement in een impactbureau*

Om het ook mogelijk te maken om parlementaire initiatieven aan dezelfde standaarden te onderwerpen als initiatieven van de uitvoerende macht, met name een ex-ante-impactanalyse, is het volgens de indieners van deze conceptnota noodzakelijk om daarvoor binnen de organisatie van het Vlaams Parlement een eigen orgaan op te richten.

Naar een aantal buitenlandse voorbeelden zou die dienst dan verantwoordelijk zijn voor de doorrekening van de voorstellen van het parlement zelf, net als de kwaliteitscontrole van de voorstellen van de uitvoerende macht (die laatste rol wordt nu

niet toebedeeld). Die parlementaire instelling moet dan brede toegang krijgen tot alle noodzakelijke informatie van de Vlaamse overheid, maar de werklast van de dienst zelf kan worden beperkt door de uitvoerende macht nog steeds zelf verantwoordelijk te houden voor het opstellen van de analyses van de eigen voorstellen. Het spreekt voor zich dat het ook logisch is dat zowel de uitvoerende macht als de parlementaire instelling dan dezelfde modellen hanteert, zodat grondige vergelijkingen van beleidsvoorstellen mogelijk zijn.

Daarbij zal de volgende vraag beantwoord moeten worden: wordt de ex-ante-impactanalyse verplicht voor alle wetgevende initiatieven van het parlement, of wordt er nog een zekere vrijheid gelaten (bijvoorbeeld, net zoals bij de advisering door de Raad van State bij wetgevende initiatieven van het parlement: op vraag van de indiener zelf, of op vraag van minimaal een derde van de volksvertegenwoordigers)?

De impact van die ex-ante-impactanalyses staat of valt met de onafhankelijkheid van het orgaan dat ze opstelt. Daarbij is het aangewezen die onafhankelijkheid te laten bewaken door een wetenschappelijke raad, die mee kan toezien op het uitwerken van een langetermijnvisie, zoals in het voorstel voor een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomstraad.

Het spreekt voor zich dat het belangrijk blijft dat het parlement in staat is om efficiënt tot besluitvorming te komen. Het toepassen van ex-ante-impactanalyses is dan ook niet bedoeld om een louter vertragsmanoeuvre te creëren. Er zijn nu eenmaal ook crisissen of problemen die een snelle besluitvorming noodzakelijk maken. In dat geval zou bijvoorbeeld besloten kunnen worden om wel al over te gaan tot beslissingen, maar alsnog de ex-ante-impactanalyse uit te voeren. Zo kan het parlement, zowel in zijn wetgevende capaciteit als bij het uitoefenen van controle en beleidsbeïnvloeding, volledig geïnformeerd verder het gekozen beleid volgen en zo nodig aanpassen.

Het impactbureau moet, in samenwerking met bijvoorbeeld het Federaal Planbureau, de mogelijkheid creëren om ook voor gewestbevoegdheden en de gemeenschapsbevoegdheden een doorrekening van partijprogramma's bij de verkiezingen uit te voeren.

Het spreekt voor zich dat deze aanbeveling ook kosten met zich meebrengt. Daarover stelde de SERV (2022a) dat investeringen in de structurele verbetering van beleidsevaluaties leiden tot grote baten en kostenbesparingen, maar pas op langere termijn: "Het gaat misschien om weinig zichtbare inspanningen, maar ze zijn wel cruciaal voor de kwaliteit van de besluitvorming en dus voor de mate waarin maatschappelijke uitdagingen beleidsmatig effectief en efficiënt worden aangepakt."

Willem-Frederik SCHILTZ  
Maurits VANDE REYDE  
Gwendolyn RUTTEN  
Stephanie D'HOSE  
Jean-Jacques DE GUCHT  
Tom ONGENA

**Bronnen**

Arter, D. (2006), 'Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures', *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, 245-257.

European Parliamentary Research Service (2020), 'Better Regulation Practices in National Parliaments' ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS\\_STU\(2020\)642835\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)).

Griglio, E. (2020), 'Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe' (volume 4 in 'Parliamentary Democracy in Europe'), Hart Publishing, Oxford.

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2006), 'Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice' (<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>).

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2008), *Evaluating Parliament: a self-assessment toolkit for parliaments* (<https://www.ipu.org/resources/publications/toolkit/2016-07/evaluating-parliament-self-assessment-toolkit-parliaments>).

Karpen, U. (2013), 'Comparative Law: Perspectives of Legislation', *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, 17, 141-185.

Norton, P. (2007), 'Parliaments: A framework for analysis', *West European Politics*, 13:3, 1-9.

Martens, L., Marneffe, W. en Popelier, P., 'Hervorming van de Vlaamse RIA: wordt het kind met het badwater weggegooid?', *Tijdschrift voor wetgeving*, 3, 145-159.

OESO (2017), 'Evolutions in Legislative Budgeting and Independent Fiscal Institutions' (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/evolutions-in-legislative-budgeting-and-independent-fiscal-institutions.pdf>).

Otjes, S., Brandsma, G.J., Hoetink, C., Bolhuis, W. (2022): *Montesquieu Policy Papers: Meer ondersteuning voor de Tweede Kamer, maar welke? Een verkenning vanuit de 3 kerntaken*, Montesquieu Instituut.

Pattyn V., Noordink M., Modderman P., Cohn R., De Groot M., Braun C., Van der Steen M. (2021), "Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer" Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën. Den Haag.

Saiegh, S. (2014), 'Lawmaking', in Martin, S., Saalfeld, T. en Strøm, K. (2014), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford.

SERV (2006), 'Aanbeveling: Reguleringssimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en aanbevelingen'.

SERV (2022a), 'De Vlaamse Brede Heroverweging als opstap naar een Structureel Evaluatiebeleid'.

SERV (2022b), *Achtergrondrapport bij het SERV-advies 'De Vlaamse Brede Heroverweging als opstap naar een Structureel Evaluatiebeleid'*.

Sneller, J. en Snels, B. (2019), 'Rapportage Onderbouwing van beleid: Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren', Tweede Kamer der Staten-Generaal (dienst Analyse en Onderzoek, vaste commissie voor Financiën).

Van Humbeeck, P. (2007) 'Best Practices in Regulatory Impact Analysis: A Review of the Flemish Region in Belgium'.

Van Humbeeck, P. (2009), 'Regulatory Impact Analysis in Flanders and Belgium: An Update on the Experience and Challenges'.

Van Humbeeck, P. (2012), 'Regulatory Impact Analysis in Flanders and Belgium: Policy and Trends'.

Vlaamse overheid (2004), 'Richtlijnen voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse', Departement Coördinatie, afdeling Kanselarij, kenniscel Wetsmatiging.

Vlaamse overheid (2012), 'Leidraad voor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse (RIA)', Departement Bestuurszaken, dienst Wetsmatiging.

Vlaamse overheid (2017), 'Witboek open en wendbare overheid', Departement Kanselarij en Bestuur.

Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (2019), 'Naar een Vlaamse Wetenschappelijke Toekomststraat? Advies van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid' (<https://vvbb.be/wp-content/uploads/2019/03/Vlaamse-Wetenschappelijke-Toekomststraat-VVBB-fdr-def-maart-2019-1.pdf>).