



## ADVIES

CRB 2020-0100

Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen  
realiseert tegen minimale kosten

CCE  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
CRB





## **Advies**

**“Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen  
realiseert tegen minimale kosten”**

**Brussel  
22.01.2020**

## Inbehandelingneming

In het Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2018-2019 heeft de CRB een aantal belangrijke sociaal-economische uitdagingen voor de Belgische economie geïdentificeerd die volgens hem prioritair moeten worden aangepakt door de federale en regionale overheden. Het gaat om innovatie, de circulaire economie, een houdbare sociale zekerheid, de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de consumptieprijzen en de business-to-businessprijzen, de energietransitie naar een koolstofarme economie en een duurzame en vlotte mobiliteit.

Vertrekkende hiervan heeft de Raad een diepgaander onderzoek gewijd aan diverse factoren die moeten worden gemobiliseerd om de genoemde uitdagingen aan te gaan. Voor elke factor werd een focus uitgewerkt met concrete sociaal-economische beleidsmaatregelen die moeten worden genomen en/of beginselen voor de tenuitvoerlegging ervan. Een van deze focussen had betrekking op goede regelgeving.

Conform de beslissing van het dagelijks bestuur op 24 april 2019 werd deze focus herwerkt tot het advies 'Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen realiseert tegen minimale kosten'. Het ontwerpadvies werd op 22 januari 2020 unaniem goedgekeurd door de plenaire vergadering van de CRB.

## Advies

### 1. Principes waaraan goede regelgeving moet beantwoorden

Burgers, werknemers en ondernemingen krijgen dagelijks te maken met regelgeving. Die regelgeving is er natuurlijk niet zomaar, maar heeft als doel om belangrijke economische, sociale en/of milieudoelstellingen te bereiken en om het samenleven in een democratische rechtsstaat mogelijk te maken.

Kwaliteitsvolle regelgeving veronderstelt echter wel een aantal principes waaraan de regelgeving moet voldoen. Deze principes zijn belangrijk voor alle vormen van regelgeving, die dus betrekking heeft op zowel burgers, werknemers als ondernemingen. In het kader van de werkzaamheden betreffende het Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen ligt de focus echter op de verbeteringen in de kwaliteit van de regelgeving die het concurrentievermogen van de Belgische economie kunnen verhogen. Vandaar dat in de onderstaande tekst voornamelijk op regelgeving voor ondernemingen wordt gefocust.

Principes waaraan kwaliteitsvolle regelgeving moet voldoen:

- **Noodzakelijk en effectief, maar ook efficiënt en proportioneel:** Ingeval beleidsmakers opteren voor een overheidsinterventie d.m.v. regelgeving moet kunnen worden aangetoond dat deze noodzakelijk is om een probleem op te lossen – het doel van de regelgeving moet met andere woorden duidelijk zijn – en doeltreffend is in het oplossen van dit probleem. Tegelijk realiseert goede regelgeving het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten en minimaliseert ze de ongewenste neveneffecten.

- **Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk:** Kwaliteitsvolle regelgeving is goed begrijpelijk en op een eenvoudige en onvoorwaardelijke wijze toegankelijk voor iedereen voor wie ze van belang is. Dit is des te belangrijker voor kleine ondernemingen, waarvoor complexiteit van regelgeving en administratieve lasten in het algemeen zwaarder doorwegen dan voor grote ondernemingen<sup>1</sup>.
- **Rechtmatig:** Regelgeving moet in overeenstemming zijn met het bestaande rechtskader en voldoen aan de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel... Zonder de doelstellingen van de regelgeving op de helling te zetten, is het ook belangrijk dat regelgeving niet leidt tot een afkalving van de fundamentele rechten van werknemers en burgers, geen obstakel vormt voor de verbetering van deze rechten en geen negatieve gevolgen heeft voor de vitaliteit van de ondernemingen.
- **Coherent:** Goede regelgeving vertoont op zichzelf of met andere regelgeving geen overlappingsen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel, zowel ten opzichte van andere beleidsdomeinen als ten aanzien van andere beleidsniveaus.
- **Blijvend relevant en actueel, maar tegelijk ook voldoende stabiel en niet retroactief:** Regelgeving moet relevant en actueel blijven, maar het is tevens belangrijk dat ze niet om de haverklap verandert. Investeringszullen immers pas worden uitgevoerd als het regelgevend kader voldoende garanties biedt voor opbrengsten in de toekomst; ondernemers moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat het regelgevend kader voldoende stabiel is. Sowieso moeten eventuele veranderingen in regelgeving lang genoeg op voorhand worden aangekondigd en mogen ze niet retroactief worden toegepast.
- **Innovatievriendelijk en digitaal:** Het is belangrijk om bij het ontwerpen van regelgeving innovatie niet uit het oog te verliezen en dit element mee te nemen in de afweging met andere 'belangen' die aan de orde zijn, zoals veiligheid, kwaliteit, bescherming...

Veel regelgeving is inhoudelijk niet pro- of anti-innovatie, maar heeft, door de vormgeving ervan, wel een belangrijke impact op innovatie. Zo kan regelgeving die bestaande ondernemingen bevoordeelt boven nieuwe ondernemingen en dus de toetreding van nieuwkomers belemmert, een negatief effect hebben op de marktwerking en op die manier op innovatie. Zware administratieve lasten hebben ook opportuiniteitskosten: de middelen en tijd die worden gebruikt om te voldoen aan de regelgeving kunnen niet worden besteed aan andere activiteiten, zoals innovatie.

Maar ook inhoudelijk is het belangrijk dat regelgeving voldoende snel wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en ruimte laat voor innovatie. De snelheid waarmee dit gebeurt, zal immers meebepalend zijn voor het ontwikkelen van 'first mover advantages' in internationaal perspectief. Zoals al werd vermeld, neemt dit natuurlijk niet weg dat ook rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke gevolgen van innovaties, potentiële risico's en eventueel ongewenste neveneffecten.

Ten slotte is verdere digitalisering ook belangrijk: het is nodig dat burgers, ondernemingen en organisaties de mogelijkheid krijgen om zoveel mogelijk transacties met de overheid digitaal af te handelen, weliswaar altijd met voldoende aandacht voor de minder digitaal geletterden, en dat zoveel mogelijk volgens het 'only onceprincipe' gewerkt wordt.

---

<sup>1</sup> Zo tonen bepaalde studies aan dat de kosten om zich in overeenstemming te stellen met een bepaalde wetgeving voor kleine ondernemingen tot 10 maal zo hoog kunnen zijn als voor grote ondernemingen (EC, 2007, blz. 4).

- **Onderbouwd en overlegd:** Kwaliteitsvolle regelgeving werd zorgvuldig voorbereid en is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Het is tevens belangrijk dat regelgeving rekening houdt met wat er leeft in de samenleving en met de realiteit op het terrein; wanneer dit gebeurt, zullen de regels in de praktijk ook beter worden aanvaard door degenen voor wie ze bedoeld zijn. Overleg via de representatieve adviesraden zal hiervoor belangrijk zijn (cf. infra).
- **Uitvoerbaar en handhaafbaar:** Goede regelgeving houdt in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven en dat ze dus daadwerkelijk en effectief wordt afgedwongen. Maar ook de manier waarop de regelgeving wordt uitgevoerd is belangrijk. Zo heeft bv. de kwaliteit van het contact met de overheid een niet geringe impact op de regeldruk die ondernemingen, burgers en werknemers voelen.

## 2. Hoe presteert België op dit vlak?

Een evaluatie van de Belgische regelgeving op het vlak van deze principes leert dat nog heel wat vooruitgang mogelijk is. Verschillende rapporten wijzen op de link tussen een lagere competitiviteit en een gebrekkige institutionele kwaliteit inzake regelgeving<sup>2</sup>.

In België voert het Federaal Planbureau (FPB) in samenwerking met de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV) tweejaarlijks een enquête uit betreffende de administratieve lasten. Uit deze cijfers blijkt dat, na een eerdere daling van de administratieve lasten, de totale kosten van de administratieve verplichtingen sinds 2008 toch opnieuw stijgen<sup>3</sup>. Die ontwikkeling vloeit voort uit uiteenlopende bewegingen: de totale kosten voor de kmo's stijgen, terwijl deze voor de zelfstandigen en grote ondernemingen dalen; het niveau van de administratieve lasten per werknemer is het hoogst voor kleine ondernemingen en kende voor deze groep ook de sterkste stijging over de periode 2008-2016.

Wat de kwaliteit van de regelgeving betreft, zijn de voornaamste pijnpunten die in de 2-jaarlijkse enquête van het FPB naar voor komen het gebrek aan flexibiliteit (het vermogen van de regelgeving om zich aan te passen aan alle omstandigheden) en de verstaanbaarheid van de regelgeving (en in het bijzonder van de fiscale regelgeving). Dit geldt zowel bij de ondernemingen als bij de zelfstandigen. Daarenboven vindt, specifiek wat de regelgevingsdomeinen fiscaliteit en tewerkstelling betreft, minder dan een derde van de ondernemingen en zelfstandigen<sup>4</sup> dat er een goede samenhang tussen de regelgevingen is en minder dan 40% dat er duidelijke doelstellingen zijn. Globaal genomen blijkt de kwaliteit van de fiscale regelgeving de laagste te zijn. Er is dan ook nood aan een evenwichtige visie op fiscaliteit, ter wille van meer coherentie en meer continuïteit.

---

<sup>2</sup> Zie onder meer: The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018"; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30<sup>th</sup> edition'.

<sup>3</sup> De administratieve kosten worden uitgedrukt in euro's en omvatten zowel de tijd als de middelen die de onderneming of de externe diensten nodig hebben om de regelgeving te begrijpen, de inlichtingen te verzamelen, te verwerken, voor te stellen of te bewaren alsook om de nodige formulieren in te vullen.

<sup>4</sup> Voor de zelfstandigen is het domein 'werkgelegenheid' niet van toepassing.

Wat het contact met de administraties betreft, gaat in de enquête van het FPB en de DAV minder dan de helft van de ondernemingen en zelfstandigen ermee akkoord dat er een vlot contact is met de bevoegde administratie/dienst (voor fiscaliteit gaat het slechts om een derde), dat het duidelijk is tot welke dienst men zich moet wenden en dat de antwoorden dezelfde zijn ongeacht de contactpersoon. Van de zelfstandigen is ook minder dan de helft het ermee eens dat de beslissingen duidelijk gemotiveerd zijn.

Ook andere bronnen wijzen op een gebrekkige kwaliteit van regelgeving in België. In verschillende CRB-adviezen (rond innovatie, mobiliteit, energie, de transitie naar een circulaire economie...) werd in het verleden al gewezen op de gebrekkige coherentie in regelgeving, die in belangrijke mate toe te schrijven is aan het gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus. De versnippering van bevoegdheden maakt het voor ondernemingen ook niet altijd makkelijk om te weten welke regelgeving op hen van toepassing is (CRB 2016-0940).

Ook de toegang tot de geldende regelgeving is een groeiend probleem in ons land. Een voorbeeld is Fisconetplus, een gegevensbank van de fod Financiën die geactualiseerde wetgeving in alle domeinen verzamelt, evenals alle informatieve documentatie die geproduceerd wordt door de fod Financiën, de Belgische en Europese rechtspraak, parlementaire vragen en verschillende rechtscodes. Deze website was in het verleden vrij toegankelijk, maar sinds kort is dit enkel nog het geval na het aanmaken van een profiel en een paswoord van Microsoft. De toegang wordt op deze manier bemoeilijkt en in bepaalde gevallen zelfs praktisch onmogelijk gemaakt. Bovendien vormt het feit dat een Microsoftaccount moet worden aangemaakt ter identificatie van de betrokkene een aantasting van de privacy. In haar aanbeveling 01/2019 van 6 februari 2019 heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook bevestigd dat de verplichte aanmaak van een gebruikersaccount bij Microsoft om de fiscale database Fisconet van de FOD Financiën te consulteren in strijd is met de GDPR<sup>5 6</sup>.

Nog wat de fiscale wetgeving betreft, wijst de EC in haar meest recente landenrapport op de complexiteit van het belastingsysteem. De Raad van State stelt dan weer vast dat in 2017 het gros van de wettelijke normen inzake inkomensbelasting werd aangenomen door middel van verzamelwetten, wat nefast is voor de kwaliteit ervan. Hij wijst erop dat de spoed waarmee wijzigingen telkenmale worden opgesteld en moeten worden beoordeeld door de kamer van volksvertegenwoordigers, nieuwe vergissingen of onjuiste beleidsinschattingen in de hand werkt die korte tijd nadien nopen tot reparatiewetgeving. Dit brengt de rechtszekerheid in het gedrang, iets wat volgens de RvS nog versterkt wordt door de weinig transparante wijze waarop de wijzigingen in de memorie van toelichting worden voorgesteld<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2019.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2019.pdf).

<sup>6</sup> <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

<sup>7</sup> Advies Raad van State nr. 62.738/3 van 5 februari 2018 over een voorontwerp van wet „houdende diverse bepalingen inzake inkomstenbelastingen”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

Ook wat het principe betreft dat regelgeving 'overlegd' tot stand moet komen, is vooruitgang nodig. Als er al overleg is met de stakeholders gebeurt dit vaak veel te laat in het proces en vaak onaangekondigd. Bovendien worden adviezen die door de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in consensus worden uitgebracht vaak niet gerespecteerd; een voorbeeld daarvan is het unanieme CRB-NAR-advies betreffende het mobiliteitsbudget (CRB 2017-0885).

Hetzelfde geldt voor de onderbouwing van regelgeving. Al heeft de regelgevingsimpactanalyse (RIA) in principe als doelstelling om regelgeving onderbouwd tot stand te laten komen, uit verschillende evaluaties blijkt dat de RIA's op dit moment slecht en veel te laat in het regelgevingsproces worden ingevuld, waardoor ze in de praktijk geen of weinig invloed hebben op het beslissingsproces. Maar ook evaluatie ex post gebeurt weinig en zeker niet structureel in België.

Ten slotte bestaat ook de indruk dat regelgeving niet altijd goed of voldoende snel inspeelt op een aantal ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Zo kan bestaande regelgeving voorwaarden en criteria bevatten die de ontwikkeling van nieuwe ideeën belemmert. Maar ook kunnen nieuwe (technologische) innovaties ontstaan in gebieden waar regelgeving ontbreekt of waarmee de bestaande regelgeving (nog) geen rekening houdt, wat kan leiden tot problemen als concurrentievervalsing, onveiligheid...

### **3. Enkele aanbevelingen voor een kwaliteitsvollere regelgeving**

Om de kwaliteit van de regelgeving in de toekomst te verbeteren, zullen een aantal factoren belangrijk zijn.

#### ***3.1 Engagement op hoog politiek niveau voor betere regelgeving en voor effectieve samenwerking binnen de federale overheid en met andere bestuurslagen***

Vooreerst is het belangrijk dat op een hoog politiek niveau erkend wordt dat 'betere regelgeving' die voldoet aan alle in punt 1 opgesomde principes nodig is. Het is dan ook essentieel om in toekomstige regeerakkoorden de basis te leggen voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging, maar ook om de gemaakte vorderingen op dit vlak op te volgen en om hierover op regelmatige tijdstippen te communiceren.

Vervolgens veronderstelt een dergelijke ambitie voor betere regelgeving onder meer ook een engagement op hoog politiek niveau om daadwerkelijk samen te werken tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus, ook over de partijgrenzen heen.

### **3.2 Representatieve overlegorganen tijdig consulteren en unanieme adviezen respecteren**

Zoals werd aangegeven in de principes van goede regelgeving is het belangrijk dat regelgeving rekening houdt met wat leeft in de samenleving en met de realiteit op het terrein; dit is niet alleen nuttige informatie voor het beleid, maar helpt ook om een draagvlak voor nieuwe regelgeving te creëren. De nieuwe technologieën bieden heel wat mogelijkheden voor nieuwe participatie- en inspraakvormen. Deze bieden zeker kansen, maar houden ook een aantal gevaren in. De signalen uit de samenleving richting beleid zijn immers erg talrijk en vaak ook tegenstrijdig. Dit kan de slagkracht van de politiek sterk verminderen. Het blijft daarom belangrijk om de geëigende overlegorganen, zoals de CRB en de NAR, waarin de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting hebben, te consulteren. Binnen deze organen zijn immers de verschillende stromingen, belangen en invalshoeken van het economische en sociale beleid verenigd.

Het is nodig om deze overlegorganen tijdig te consulteren en hun de tijd en de kans te geven om echt te onderhandelen; een compromis (consensus) tot stand brengen vergt tijd. Het is daarom belangrijk dat een nieuw beleids- of regelgevingsdossier goed wordt voorbereid met een duidelijke planning van alle processtappen, waaronder ook de adviesvraag/consultatiestap voldoende vroeg in het proces. De invoering van een regelgevingsagenda (cf. infra) met een duidelijke roadmap is dan ook aangewezen.

De overlegorganen moeten ook over alle relevante informatie kunnen beschikken. Een voorbeeld zijn de RIA's (cf. infra) die, als ze goed worden ingevuld, zeker nuttige informatie bevatten bij de voorbereiding van een advies. Maar het is bv. ook belangrijk dat elk voorstel van wetwijziging wordt vergezeld van de tekst van de bewuste geconsolideerde wetgeving met duidelijke vermelding van de aanpassingen (wijzigingen, schrappingen en toevoegingen).

Ten slotte is het ook nodig dat de resultaten van unanieme adviezen gerespecteerd worden. Unanieme adviezen zijn immers gericht op de keuze van de meest geschikte beleidsopties om tegemoet te komen aan de gezamenlijke belangen van de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (en evt. andere, zoals consumentenorganisaties of ngo's...). Hierdoor zullen diegenen voor wie de regels bedoeld zijn zich de regels in de praktijk ook beter toe-eigenen.

### **3.3 Transparantie, zowel wat het regelgevingsproces als wat de openbaarheid van documenten betreft**

Transparantie is nodig op verschillende vlakken. Ten eerste is het belangrijk dat het publiek voldoende op de hoogte is van geplande regelgeving. Een regelgevingsagenda, die meer concreet inhoudt dat, in de marge van de beleidsnota's van de ministers en staatssecretarissen, de voorlopige planning wordt opgesteld van de regelgevende normen die tijdens een bepaalde periode (legislatuur, politiek jaar...) moeten worden vastgelegd, kan hiervoor een nuttig instrument zijn.

Een good practice op dit vlak vinden we in Nederland, waar eind de jaren 2000 een proces werd opgestart om de regelgevingsagenda's van de verschillende ministers meer te centraliseren door standaarden te bepalen en deze agenda's te integreren in een gedeeld systeem (Idea, 2016). Op dit ogenblik kan men de voortgang van specifieke (verwachte) wetten via een centrale website volgen: <https://wetgevingskalender.overheid.nl>.



Ook een politiek engagement voor vaste verandermomenten kan bijdragen tot transparantie en bovendien zorgen voor een zekere 'regelgevingsrust' (Idea, 2016). Voor inwerkingtredingsdata zou kunnen worden uitgegaan van een beperkt aantal referentiedata (bv. om de drie maanden), gekoppeld aan een minimumtermijn voor inwerkingtreding. Als in een concreet dossier de keuze van referentiedata bestaat en er geen goede redenen zijn om niet een van deze data te nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige rol kunnen vervullen om de transparantie, de communicateerbaarheid en de zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving te vergroten.

Verder is er ook meer transparantie nodig over wie geconsulteerd werd in het regelgevingsproces. Bij de voorbereiding van regelgeving zijn er vaak veelvuldige contacten met de administraties en beleidscellen door diverse belanghebbenden, maar daar is weinig transparantie over.

Ten slotte is er ook nood aan inhoudelijke transparantie. Zo zouden de resultaten van evaluaties, impactanalyses, consultaties en adviezen van de Inspectie van Financiën breder moeten worden verspreid en ook tijdig publiek worden gemaakt. De reden van een eventuele niet-navolging van adviezen zou tevens moeten worden meegedeeld. Meer algemeen is er op het vlak van actieve openbaarheid van regeringsdocumenten vooruitgang mogelijk. Een good practice op dit vlak is de Vlaamse Regering, die na elke ministerraad alle documenten van algemene strekking online beschikbaar stelt.

### **3.4 Raad van State moet zijn rol kunnen spelen**

De Raad van State speelt een belangrijke rol in het garanderen van de juridische kwaliteit van de regelgeving en meer algemeen in de betrachting om tot betere regelgeving te komen. Ondanks de vele staatshervormingen die ons land al gekend heeft, is de personeelsbezetting van de afdeling Wetgeving evenwel al die tijd onveranderd gebleven (24 auditeurs en 12 staatsraden), terwijl de materies waar drie of meer overheden afzonderlijk voor bevoegd zijn enkel zijn toegenomen. De huidige zaaklast van meer dan 2000 dossiers per jaar lijkt dan ook structureel problematisch voor het geven van tijdige en kwaliteitsvolle adviezen. In toenemende mate moet daarom een beroep worden gedaan op de mogelijkheid die de wet biedt om bij adviesvragen over besluiten de adviestermijn te laten verstrijken zonder dat een advies wordt gegeven<sup>8</sup>.

Daarenboven wordt deze instelling ook steeds vaker om advies gevraagd binnen de spoedtermijn van 30 dagen of 5 werkdagen. Dit is onder meer het geval voor de programmawetten en wetten houdende diverse bepalingen die oorspronkelijk bedoeld waren om de correcte toepassing van de begroting mogelijk te maken, maar die tegenwoordig diverse maatregelen uit de meest uiteenlopende beleidsdomeinen bevatten die vaak nog weinig met de uitvoering van de begroting te maken hebben.

En ingeval er toch een grondig kwaliteitsonderzoek plaatsvond, worden tijdens de parlementaire behandeling omwille van politieke evenwichten soms nog amendementen toegevoegd die na afloop niet meer grondig worden nagelezen.

---

<sup>8</sup> "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016)" in Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 en Activiteitenverslag Raad van State 2015-2016.

Om de juridische kwaliteit van de regelgeving te garanderen, is het belangrijk dat de Raad van State zijn rol kan spelen en over voldoende tijd en middelen beschikt om de kwaliteit van een wetsontwerp grondig te bestuderen; concreet is het nodig dat de bezetting van de afdeling Wetgeving wordt verhoogd en dat er minder adviezen bij hoogdringendheid worden gevraagd. Ook het gebruik van wetten houdende diverse bepalingen dient te worden beperkt en programmawetten zouden enkel mogen worden gebruikt voor de uitvoering van de begroting, zoals oorspronkelijk bedoeld was.

Daarnaast is het voor de juridische kwaliteit ook belangrijk dat het ontwerp van regelgeving van in het begin op een duidelijke manier wordt geformuleerd. In de rechtenopleiding wordt momenteel nog te weinig aandacht besteed aan het correct opstellen van regelgeving. En een standaardopleiding voor het schrijven van regelgeving bestaat in België vooralsnog niet. Nederland is op dit vlak een beter voorbeeld. Daar wordt wel geïnvesteerd in degelijk uitgebouwde opleidingen voor het maken van goede regelgeving via de Academie voor Wetgeving, het opleidingsinstituut voor wetgevers van de rijksoverheid, waar nieuwe wetgevingsjuristen een tweejarige traineeopleiding kunnen volgen na het afstuderen. In Frankrijk bestaat een vergelijkbaar initiatief met de 'Ecole nationale d'Administration' (Idea, 2016).

### **3.5 Evidence based ex ante evaluatie van regelgeving**

Goed onderbouwde regelgeving vereist dat wordt gestart met een goede probleemanalyse en een heldere doelstelling van de overheidsinterventie, dat meerdere oplossingen bekeken worden en de voor- en nadelen vergeleken worden en dat zoveel mogelijk feiten en cijfers worden gebruikt. Deze zaken maken in principe de kern uit van de reguleringssimpactanalyse (RIA), die de impact van regelgeving toetst voor 21 thema's, waaronder ook de impact op kmo's. Het doel van deze oefening is nuttig en noodzakelijk. Uit verschillende bronnen blijkt evenwel dat de RIA's slecht en veel te laat in het regelgevingsproces worden ingevuld.

Eerder formuleerde de CRB al een reeks van aanbevelingen om deze problemen te verhelpen in het advies 'Regelgevingsimpactanalyse en kwaliteit van regelgeving' (CRB 2016-0940), waaronder een versterkte rol voor het Impactanalysecomité (IAC) en sterkere incentives om het instrument goed en tijdig in te vullen. Uit de voorbije jaarrapporten van het IAC blijkt dat de kwaliteit van de RIA's ondermaats is (voor zover ze al worden ingevuld). Kwaliteitsvolle regelgeving vereist dat de RIA een volwaardige plaats krijgt in het wetgevend beleidsproces.

Het is dan ook belangrijk dat dit punt opnieuw wordt opgepikt door de volgende regering of dat wordt bekeken hoe de doelstellingen van de RIA op een andere manier kunnen worden gerealiseerd.

Ongeacht voor welke vorm wordt gekozen en naast eerdere adviezen, onderstreept de CRB ook wat volgt:

- Meer transparantie en vroegere impactanalyses kunnen worden gerealiseerd door de invoering van een regelgevingsagenda met een duidelijke roadmap. Hierdoor kan tijdig worden ingeschat welke nieuwe regelgevingsinitiatieven een impact zullen hebben op welke beleidsgroepen en kunnen de impactanalyses meteen worden aangevat. Zo wordt vermeden dat RIA's worden gemaakt op het einde van de rit, wanneer de gekozen beleidsbeslissing al een feit is.
- Goede impactanalyses vergen tijd. Kabinetten kunnen dan ook het best niet (alleen) instaan voor de verwezenlijking ervan. Overheidsadministraties moeten meer hierbij worden betrokken.

- Inhoudelijk moeten ook meer scenario's worden onderzocht dan enkel de gekozen beleidsmaatregel. Zo moet altijd objectief worden gekeken naar zowel regelgevende als niet-regelgevende opties. Ook moet worden gedacht aan het 'no action'-scenario en aan complementaire benaderingen, zoals de combinatie van regelgeving, voorlichting en eigen sectorale initiatieven<sup>9</sup>.
- RIA's blijken vaak foutief of niet objectief te zijn ingevuld. Een versterkt onafhankelijk toezicht dringt zich dan ook op. Er dient te worden bekeken welke rol het IAC, de Raad van State en/of de Inspectie van Financiën hier kunnen spelen.

### **3.6 Ex post evaluatie van nieuwe en bestaande regelgeving**

Niet alleen ex ante evaluatie is belangrijk, ook ex post evaluatie is onontbeerlijk. Op regelmatige tijdstippen dient de vraag te worden gesteld of de regelgeving in de praktijk werkt zoals bedoeld, of ze effectief, efficiënt en rechtvaardig is en of ze nog beantwoordt aan de actuele behoeften.

Daarom is het belangrijk om al bij het opstellen van nieuwe regelgeving vast te leggen wanneer en hoe het beleid zal worden gemonitord en geëvalueerd. Maar ook voor bestaande regelgeving dient op geregelde tijdstippen (bv. om de drie jaar) de vraag te worden gesteld of ze haar doel nog bereikt en nog actueel is.

Het Parlementair Comité dat is belast met wetsevaluatie en dat in 2007 werd opgericht om de federale wetgeving in België te evalueren en de kwaliteit ervan te verbeteren, heeft hier zeker een rol te spelen. Het Comité beschikt hiervoor over drie informatiebronnen: naast de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en verslagen die aan het comité of de Wetgevende Kamers worden voorgelegd, kunnen burgers, ondernemingen en administraties onder bepaalde voorwaarden verzoekschriften indienen wanneer ze met problemen kampen. Wegens onenigheid tussen Kamer en Senaat werd het comité echter niet heropgestart na de verkiezingen van 2014.

Onlangs werd in de Kamer een wetsvoorstel goedgekeurd dat het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie afschaft, maar wel de bedoeling heeft om, via een afzonderlijk voorstel, een ander systeem van wetsevaluatie in te schrijven in het Reglement van de Kamer. Het wetsvoorstel tot opheffing van het Parlementair Comité moet nog door de Senaat worden goedgekeurd. Een voorstel voor een nieuw systeem werd vooralsnog niet ingediend. De CRB vraagt hoe dan ook om dit comité zo snel mogelijk opnieuw samen te stellen, en pleit voor een betere werking van het comité, waarbij ook daadwerkelijk wordt overgegaan tot een toetsing van de doeltreffendheid van wetsbepalingen.

Ook een evaluatieagenda kan nuttig zijn. In Vlaanderen moeten de leden van de Vlaamse regering elk jaar voor elk beleidsdomein een aparte beleidsevaluatienota indienen bij het Vlaams parlement. Die moet een lijst bevatten van de geplande en lopende decreetsevaluaties, met indicatieve timing, en van de al uitgevoerde decreetsevaluaties, met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is (Van Humbeeck, 2017). Het zou interessant zijn om te bekijken hoe dit instrument werkt in de praktijk en of het als voorbeeld kan dienen voor het federale niveau.

---

<sup>9</sup> OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

Naast evaluatie op het niveau van de individuele beleidsinstrumenten moet ook worden gekeken naar het samenspel tussen de diverse ingezette instrumenten binnen een beleidsdomein en tussen de instrumenten die de verschillende beleidsdomeinen aanwenden.

Er zijn in het verleden een aantal codificatieoefeningen gebeurd (bv. codificatie Wetboek van Economisch Recht en Sociaal Strafwetboek), maar er is nood aan meer systematische ex post reviews. De techniek van codificatie moet vaker worden toegepast en het is hierbij belangrijk dat de sociale partners, binnen hun bevoegdheidsdomeinen, betrokken worden bij deze codificatieoefeningen, en dit zodra de intentie tot codificatie wordt geuit. De invoering van Boek XX in het WER was daarbij een gemiste kans. Ook academici zouden nog meer moeten worden betrokken bij dergelijke oefeningen.

Daarnaast kan het ook nuttig zijn om voor welbepaalde marktsectoren te bekijken of de regelgeving die op hen van toepassing is de concurrentie niet onnodig beperkt. De analyses die werden uitgevoerd door het Prijzenobservatorium zijn hiervoor een nuttige informatiebron; ze geven een eerste indicatie over de marktsectoren waarin potentieel problemen zijn op het vlak van marktwerking. Maar het is belangrijk dat in een volgend stadium ook onderzocht wordt of de regelgeving een oorzaak is van het probleem en zo ja, hoe die zou kunnen worden aangepast, zonder te verzaken aan de doelstellingen van de initiële regelgeving.

### ***3.7 Verdere digitalisering, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden***

De verdere ontwikkeling van een digitale overheid heeft (samen met een vereenvoudiging van de procedures zelf) het potentieel om de tijd die nodig is om administratieve procedures te vervullen sterk te beperken. Het is belangrijk dat hier verder in geïnvesteerd wordt<sup>10</sup>, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden.

Wat specifiek wet- en regelgeving betreft, is het belangrijk dat deze (evenals de administratieve documenten die een interpretatie en voorlichting geven betreffende de wetgeving) voor iedereen op een eenvoudige manier digitaal toegankelijk is. Dit geldt des te meer nu papieren publicaties alsmaar minder worden uitgegeven. Een publiek toegankelijke website met deze informatie is heden ten dage dan ook een onmisbaar instrument. Privatisering van de toegang tot wetgeving moet tot elke prijs worden bestreden. De verplichting om zich te registreren via een private mailaccount vooraleer men toegang krijgt tot Fisconetplus valt in dit opzicht te betreuren en moet zo snel mogelijk ongedaan worden gemaakt.

### ***3.8 Een effectieve uitvoering en handhaving van regelgeving***

Zoals werd vermeld onder punt 1 heeft de manier waarop regelgeving wordt uitgevoerd een belangrijke impact op de regeldruk die ondernemingen ervaren. In dit kader is er nood aan voldoende ondersteuning door de overheid. Een klantvriendelijke helpdesk die juridische interpretatievragen op een begrijpelijke wijze kan beantwoorden zou in dit kader nuttig zijn. De budgettaire middelen hiervoor moeten worden uitgetrokken zonder de andere opdrachten van de overheidsdiensten in het gedrang te brengen.

---

<sup>10</sup> Inzake de mogelijkheid om digitaal en efficiënt te kunnen communiceren met de overheid hinkt België duidelijk achterop wat de kwaliteit van de digitale overheidsdiensten voor ondernemingen betreft (20<sup>e</sup> plaats binnen EU28) (Fod Economie, 2018).

Daarnaast is er nood aan een goede handhaving die ervoor zorgt dat de wetgeving effectief wordt nageleefd. Dit vereist, naast het nodige personeel en de nodige middelen, ook effectieve en proportionele sanctiemogelijkheden. In bepaalde gevallen moeten de controlemogelijkheden van de overheidsbesturen dan ook worden versterkt.

Het is belangrijk dat al bij het ontwerpen van de regelgeving de handhaving ervan in aanmerking wordt genomen. Hiertoe dient voldoende rekening te worden gehouden met de informatie en expertise van handhavers en is het belangrijk dat problemen met de wetgeving ex post worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers opdat de wetgeving eventueel, in alle transparantie en waar dit opportuun is, kan worden aangepast.

Verder speelt ook de manier waarop de handhaving gebeurt een rol. Het is bv. belangrijk dat controles zoveel mogelijk gebundeld worden en zo eenvormig mogelijk verlopen.

## Bibliografie

CRB (2016), Regelgevingsimpactanalyse en kwaliteit van de regelgeving, advies 2016-0940 van 27 april 2016.

Europese Commissie (2007): Models to reduce the disproportionate regulatory burdens on SMEs, Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.

FOD Economie (2018), Barometer van de informatiemaatschappij 2018.

IDEA (2016), De kwaliteit van de regelgeving in België: knelpunt of hefboom voor competitiviteit?, rapport in opdracht van het VBO, 98 blz.

Impactanalysecomité (2016), Verslag 2015, 44 blz.

KEGELS, Chantal (2018), De administratieve lasten in België voor het jaar 2016, Planning Paper 116, Federaal Planbureau.

SERV (2016a), Advies regelgeving, 31 oktober 2016.

SERV (2016b), Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 23 mei 2016.

VAN HUMBEECK, P. (2007), Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium, Working Paper, [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com).

VAN HUMBEECK, P. (2017), Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?, Tijdschrift voor Wetgeving (2017-1), blz. 31-41.

VERGEER, E. (2017), Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/45322>.

UK department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018), Better Regulation Framework: Interim Guidance, blz. 11.