



ADVIES

CRB 2016 - 0940

Regelgevingsimpactanalyse en
kwaliteit van de regelgeving





Advies
Regelgevingsimpactanalyse en
kwaliteit van de regelgeving

Brussel
27-04-2016

Inbehandelingneming

Op 23 oktober 2013 heeft de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, hierna de raad genoemd, een unaniem advies uitgebracht over de invoering van een voorafgaande, geïntegreerde regelgevingsimpactanalyse (RIA) voor de federale regelgeving. Door een geïntegreerde RIA in het voorbereidingsproces van het ontwerp van regelgeving in te voeren, beoogde de wetgever dat alle domeinen waarvoor een meting van de impact van een voorgenomen regeringsbeslissing gewenst is, in één geharmoniseerde ex ante-evaluatie zou worden opgenomen.

In het wetsontwerp dat ter advies voorlag, werd onder meer voorzien in de oprichting van een Impactanalysecomité om het toezicht op de kwaliteit van de uitgevoerde impactanalyses te organiseren. Het advies van de raad vermeldt het volgende met betrekking tot het Impactanalysecomité:

"De raad stelt vast dat het Impactanalysecomité jaarlijks een verslag zou opstellen over de uitvoering van de wet, haar uitvoeringsbesluiten en de wijze waar op de impactanalyses werden uitgevoerd. Dit verslag zou aan de ministerraad worden meegedeeld en op een website worden gepubliceerd. De raad drukt zijn verlangen uit om jaarlijks een informatievergadering te kunnen wijden aan dit jaarverslag met vertegenwoordigers van het comité en eventueel hieromtrent een advies te kunnen uitbrengen."

In juli 2015 werd het eerste jaarverslag van het Impactanalysecomité opgesteld (met betrekking tot het jaar 2014). Gelet op dit eerste jaarverslag en gelet op het engagement van de raad in zijn vorige advies heeft het dagelijks bestuur van de raad op 18 december 2015 beslist om de werkzaamheden van de subcommissie Administratieve vereenvoudiging opnieuw op te starten, met het oog op een eventueel vervolgadvisie.

De subcommissie Administratieve vereenvoudiging is hiertoe een eerste maal bijeengekomen op 16 februari 2016. Tijdens deze vergadering heeft mevrouw Dominique De Vos, adjunct-directeur-generaal van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (DAV) en verantwoordelijke voor het jaarverslag van het Impactanalysecomité, toelichting gegeven bij dit jaarverslag. De leden hebben tijdens deze vergadering hun intentie uitgedrukt een ontwerpadvies op te stellen over de RIA en, meer in het algemeen, over de kwaliteit van de regelgeving. Het dagelijks bestuur van de CRB heeft op 24 februari 2016 zijn goedkeuring gehecht aan dit voorstel van de subcommissie.

De subcommissie is op 5 april 2016 opnieuw bijeengekomen voor het opstellen van een ontwerpadvies.

Het ontwerpadvies werd op 27 april 2016 voorgelegd aan de plenaire vergadering, die het unaniem heeft goedgekeurd.

Inleiding

Artikel 5 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging omschrijft de RIA als

"de evaluatie van de potentiële gevolgen van elk in artikel 6 bedoeld voorontwerp van regelgeving op de economie, het leefmilieu, de sociale aspecten en de overheidsdiensten, voorafgaand aan de goedkeuring ervan door de politieke overheid."

Onder invloed van internationale aanbevelingen¹ en naar Europees voorbeeld werden immers de reeds bestaande impactanalyses (Kafkatest, DOEB²-test, Gender test, kmo-test en test beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling) samen met impactanalyses op andere thema's in één geharmoniseerde ex ante-evaluatie geïntegreerd.

Het impactanalyseformulier is opgesteld rond 21 thema's, waarvan er vier thema's (gelijkheid van mannen en vrouwen, kmo's, administratieve lasten en beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling) diepgaand onderzocht moeten worden aan de hand van open vragen. Voor de overige 17 thema's, die de verschillende dimensies van een duurzame ontwikkeling dekken, moet worden vermeld of de maatregel een positieve en/of negatieve impact heeft met behulp van een lijst met sleutelwoorden. Indien er een positieve en/of negatieve impact is, moet deze worden verduidelijkt en moet worden vermeld welke maatregelen er worden genomen om de eventuele negatieve effecten te verlichten of te compenseren. De opstellers van de impactanalyses kunnen een beroep doen op een uitgebreide handleiding en een lijst met FAQ's op de website van de DAV. Er is tevens een helpdesk ter beschikking.

Om een toezicht op de kwaliteit van de uitgevoerde impactanalyses te organiseren, heeft de wetgever een Impactanalysecomité (IAC) opgericht binnen de DAV, met leden die aangewezen zijn door de DAV, het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, de Algemene Directie KMO-beleid van de fod Economie en de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking van de fod Buitenlandse Zaken. Het IAC gaat de kwaliteit van de RIA's na die aan het Comité worden voorgelegd aan de hand van de criteria die in artikel 8, §4 van het uitvoeringsbesluit³ worden vermeld: de volledigheid, de correctheid van de informatie, met inbegrip van de vermelding van de gebruikte bronnen en referenties en de pertinentie van de uitleg. De aanhangigmaking bij het Comité is echter facultatief.

Artikel 7, §3 van het uitvoeringsbesluit bepaalt dat het IAC jaarlijks een verslag opstelt over de uitvoering van de wet, haar uitvoeringsbesluiten en de wijze waarop de impactanalyses werden uitgevoerd. Dit verslag wordt meegedeeld aan de Ministerraad en vervolgens gepubliceerd op de website van de DAV. In juli 2015 werd het eerste jaarverslag, over het jaar 2014, opgesteld. Dit verslag omvat een ex-postevaluatie van de RIA's, met een analyse per thema en met voorbeelden die illustreren op welke manier de opstellers de geïntegreerde RIA's hebben ingevuld. In dit verslag worden tot slot een aantal algemene conclusies geformuleerd, alsook een aantal aanbevelingen om de methode te versterken en de kwaliteit van de RIA's te verbeteren, zonder dat hiervoor een wijziging van de regelgeving noodzakelijk is. Onderhavig advies spitst zich dan ook hoofdzakelijk toe op de conclusies en de aanbevelingen van dit jaarverslag.

¹ Zie onder meer de OESO-documenten "Better regulation in Europe: Belgium", 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropebelgium.htm>.

² Duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling.

³ Koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging.

De sociale gesprekspartners hebben daarnaast de wens uitgedrukt om in dit advies ook dieper in te gaan op het belang van een kwaliteitsvolle regelgeving, meer bepaald voor het creëren van een gunstige omgeving voor economische groei en werkgelegenheid. Dit komt aan bod in het tweede deel van het advies.

ADVIES

1 Regelgevingsimpactanalyse

1.1 Algemeen

In zijn advies van 23 oktober 2013 heeft de raad zijn tevredenheid uitgedrukt over het voornemen om een voorafgaande, geïntegreerde evaluatie in te voeren van de potentiële gevolgen of neveneffecten van ontwerpen van regelgeving op de economie, het leefmilieu, de sociale aspecten en de overheidsdiensten. De raad heeft toen gewezen op het belang voor de politieke overheid om over een zo volledig mogelijk overzicht van mogelijke gevolgen van de voorgenomen regelgeving te beschikken en aldus een gefundeerde beslissing te kunnen nemen. Hiervoor is het belangrijk om de impactanalyse zo vroeg mogelijk in het voorbereidingsproces van het ontwerp van regelgeving uit te voeren.

De raad staat nog steeds ten volle achter de doelstelling die de wetgever beoogde bij het invoeren van de geïntegreerde RIA. Hij herhaalt dat een kwaliteitsvolle uitvoering van de impactanalyses ook kan bijdragen tot een groter bewustzijn van de al dan niet noodzakelijkheid van nieuwe regelgeving of wijziging van bestaande regelgeving. Goede regelgeving vereist immers in de eerste plaats dat op een weldoordachte, efficiënte, transparante en gedocumenteerde manier gebruik wordt gemaakt van de regelgevingstool. Aldus kunnen de impactanalyses bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit en de leesbaarheid van regelgevende teksten. De impactanalyse moet nagaan waar de regelgeving verbeterd kan worden, rekening houdend met het geheel van de reeds bestaande regelgeving om een evenwicht te bereiken tussen de belangen van alle betrokken partijen: werkgevers, werknemers, consumenten, burgers, overheid...

Uit het jaarverslag van het IAC blijkt echter dat de kwaliteit van impactanalyses die sinds de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2014 zijn uitgevoerd, vaak te wensen overlaat. De raad betreurt dit ten zeerste. De impactanalyses lijken al te vaak op een minimalistische en simplistische manier te worden ingevuld, waarbij de gevolgen van de voorgenomen regelgeving op de diverse thema's in het impactanalyseformulier onvoldoende, niet op de juiste wijze of helemaal niet worden geanalyseerd. Zo wordt op de formulieren regelmatig aangegeven dat de kwantitatieve gegevens voor de analyse van de impact op een bepaald thema niet beschikbaar zijn, terwijl deze meestal vrij consulteerbaar zijn, bijvoorbeeld in de antwoorden op parlementaire vragen, bij de overheidsadministraties, in de evaluaties van regelgeving of cao's door de overlegorganen, beheerscomités,...

De raad is ervan overtuigd dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de opsteller om de kwaliteit van de RIA te waarborgen. De opsteller beschikt hiervoor over een uitgebreid arsenaal aan hulpmiddelen zoals de helpdesk, die is uitgewerkt als een informatie-uitwisselingsplatform, de FAQ's en de handleiding, waarin de sleutelwoorden op het formulier worden verduidelijkt. Uit het jaarverslag blijkt echter dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van deze tools. Om een transversale analyse als de RIA op een kwaliteitsvolle manier te kunnen uitvoeren, moet meer dan nu het geval is een beroep worden gedaan op deze tools, alsook op de interdepartementale netwerken. Binnen deze netwerken zijn er vaak wel diensten die over de benodigde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens (studies, onderzoeken...) beschikken om de impact op een bepaald thema te kunnen beoordelen, zodat een volwaardige

multidisciplinaire aanpak van de RIA mogelijk wordt. De helpdesk kan hierbij als tussenpersoon fungeren. De raad schaart zich dan ook ten volle achter de aanbevelingen die in het jaarverslag in die zin worden geformuleerd.

Bovendien wijst de raad op het belang voor de opsteller van het ontwerp van regelgeving om de RIA in een zo vroeg mogelijk stadium van de regelgevende procedure uit te voeren, m.a.w. van zodra het ontwerp van regelgeving wordt opgesteld. Een ontwerp van regelgeving valt immers nooit zomaar uit de lucht, maar heeft steeds een bepaalde ontstaansreden en heeft steeds één of meerdere doelstellingen voor ogen. Opdat het ontwerp van regelgeving op een ruime aanvaarding zou kunnen rekenen van de beslissers en het doelpubliek, is het aangewezen om reeds van bij de aanvang op een transparante wijze alle mogelijke gevolgen te voorzien en in te spelen op mogelijke obstakels.

Artikel 7, §3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013⁴ bepaalt dat het jaarverslag van het IAC aan de Ministerraad wordt meegedeeld en vervolgens wordt gepubliceerd op de website van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging. De raad stelt vast dat dit verslag tot op heden nog niet werd meegedeeld aan de Ministerraad en bijgevolg ook nog niet op de website is gepubliceerd. Volgens de raad wijst dit op een gebrek aan politieke waardering voor het belang van de RIA's en voor de rol van het IAC, en het gebrek aan politiek engagement om meer transparantie bij het totstandkomen van regelgeving na te streven. Dit blijkt onder meer ook uit een aantal bepalingen uit de wet en het koninklijk besluit, zoals de niet-verplichte tussenkomst van het IAC, de beperkte termijn (5 dagen) waarover het IAC beschikt, het feit dat impactanalyses laattijdig openbaar worden gemaakt (ontwerpen van wetten: op het ogenblik van de indiening van het ontwerp bij het Parlement, ontwerpen van koninklijk en ministeriële besluiten en omzendbrieven: op het ogenblik van hun publicatie in het Belgisch Staatsblad)... De raad wenst de beleidsmakers erop te wijzen dat transparantie de sleutel is tot democratie en politieke doeltreffendheid, zoals in het jaarverslag terecht wordt vermeld.

De raad wil verder zijn opmerking uit het vorig advies herhalen, met name dat een evaluatie van de impact van de nieuwe regelgevingen op de kmo's of op de grote ondernemingen geen teruggang van de rechten van de werknemers met zich mag meebrengen (fundamentele rechten inzake arbeid, inclusief de rechten op informatie en consultatie, de arbeidsvoorwaarden, het welzijn op het werk en de rechten inzake de sociale zekerheid) en geen belemmering mag zijn om deze rechten te verbeteren. En omgekeerd mag deze evaluatie geen negatieve gevolgen op de economische vitaliteit van de ondernemingen met zich meebrengen. Deze opmerking is tevens opgenomen in de memorie van toelichting.

1.2 Specifieke opmerkingen

1.2.1 Toepassingsgebied

1.2.2 Impactanalyseformulier

De raad heeft in zijn vorig advies vastgesteld dat het onderzoeksveld van de impactanalyse wordt afgebakend door 21 thema's. Zij hebben tot doel de potentiële gevolgen van het ontwerp van regelgeving te analyseren overeenkomstig de aanpak van duurzame ontwikkeling. Voor 4 thema's is de vragenlijst uitgebreider omdat ze een eigen wettelijke basis hebben (gelijkheid tussen mannen en vrouwen, beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling en administratieve lasten) of omdat ze het gevolg zijn van een Europese aanbeveling (Kmo's: Small Business Act).

⁴ Koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, B.S. 31 december 2013.

Niettegenstaande de uitgebreidere vragenlijst voor de 4 geciteerde thema's wenst de raad het belang te benadrukken van alle thema's die op het impactanalyseformulier vermeld staan, zodat de mogelijke impact op deze thema's volwaardig moet worden nagegaan door de opsteller van de voorgenomen regelgeving. De raad wijst in dat opzicht op het belang van de uitgebreide "Handleiding voor de uitvoering van de Impactanalyse", waarin onder meer de niet-exhaustieve lijst met trefwoorden bij elk thema nader worden toegelicht. Meer in het bijzonder behoort voor de sociale gesprekspartners, vertegenwoordigd in de raad, de impact op de sociale aspecten, waaronder het welzijn op het werk en de werkgelegenheid, op de administratieve lasten en de kmo's tot de voornaamste bekommernissen.

1.2.3 Impactanalysecomité

Naast de verantwoordelijkheid van de opsteller van de RIA heeft de raad in zijn advies van 23 oktober 2013 ook gewezen op de belangrijke rol van het IAC als waarborg van onafhankelijkheid en kwaliteit in een systeem waarbij de auteur van de ontwerpregelgeving zelf de mogelijke impact analyseert. De raad stelt echter vast dat het IAC slechts in een zeer beperkt aantal dossiers (7 tussenkomsten op 225 uitgevoerde RIA's in 2014, hetzij 3%) tussenbeide is gekomen. De raad betreurt dan ook ten eerste dat, ondanks de opmerking in zijn advies, de wetgeving de auteur van de impactanalyse enkel de mogelijkheid laat om deze voor te leggen aan het IAC, en er aldus geen verplichte tussenkomst is van het IAC. Aldus blijft de rol van het IAC in de praktijk al te vaak dode letter.

Daarnaast acht de raad het spijtig dat in het beperkt aantal gevallen waarin het IAC geconsulteerd werd en zijn verslag heeft uitgebracht, dit slechts zelden heeft geleid tot het op gang brengen van een dialoog tussen het IAC en de auteur van de RIA, waardoor het moeilijk oordelen is in hoeverre met de aanbevelingen en suggesties van het IAC rekening werd gehouden. Hierdoor kan de toegevoegde waarde van het IAC bij het opstellen van kwaliteitsvolle RIA's onvoldoende in de verf worden gezet.

1.2.4 Openbaarheid van de RIA's

Volgens de raad moest de openbaarheid van de RIA's één van de pijlers worden van de nieuwe regelgeving. De raad is tevreden dat de RIA's beschikbaar worden gesteld op de website van de DAV. De raad betreurt echter ten eerste het late tijdstip waarop de impactanalyses openbaar gemaakt worden: voor de ontwerpen van wetten is dit op het ogenblik van de indiening van het ontwerp bij het Parlement, voor de ontwerpen van koninklijke en ministeriële besluiten en omzendbrieven is dit slechts op het ogenblik van hun publicatie in het Belgisch Staatsblad. Om ten volle bij te dragen tot de transparantie van het besluitvormingsproces zou dit vroeger in het wetgevingsproces moeten gebeuren.

In het kader van het streven naar een coherent en gecoördineerd regeringsbeleid acht de raad het noodzakelijk dat alle politieke beslissers bij een ontwerpregelgeving over de RIA kunnen beschikken. Indien de impactanalyse van bij het opstellen van de ontwerpregelgeving wordt uitgevoerd, kunnen de beleidscoördinatiegroepen reeds tijdens de politieke onderhandelingen over deze analyse beschikken. Ook de andere betrokkenen bij het wetgevingsproces, zoals de Inspectie van Financiën, de Raad van State, de geëigende overlegorganen, waaronder de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale Arbeidsraad, de beheerscomités... moeten zo snel mogelijk over de RIA kunnen beschikken.

Wat betreft de overlegorganen werd in het Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit voorzien dat de impactanalyses, indien nodig, ter beschikking zouden worden gesteld van de overlegorganen ter voorbereiding van hun adviezen. In zijn advies van 23 oktober 2013 had de raad voorgesteld om de woorden "indien nodig" te schrappen, aangezien dergelijke impactanalyses volgens de raad steeds nuttige input bevatten bij de voorbereiding van een advies. De raad betreurt dat geen gevolg werd gegeven aan deze opmerking, en dat bijgevolg de RIA's niet worden overgemaakt aan de overlegorganen. Dit engagement is in de praktijk dan ook dode letter gebleven. Hoewel de sociale gesprekspartners zich ervan bewust zijn dat ook zij zelf onvoldoende hebben aangedrongen om deze

RIA's te verkrijgen van de adviesaanvragers, mede doordat de termijn waarbinnen een advies moet worden uitgebracht vaak zeer kort is, willen zij nogmaals benadrukken dat de adviesaanvragers aan de overlegorganen systematisch de bijhorende RIA of RIA's zouden bezorgen bij de adviesvraag, en dit in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces.

2 Kwaliteit van de regelgeving

2.1 Algemeen

Het uitvoeren van kwaliteitsvolle RIA's is een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor een kwaliteitsvolle regelgeving. Om de kwaliteit van de regelgeving te verzekeren moet volgens de raad een geïntegreerd regelgevingsbeleid gevoerd worden, vertrekkend vanuit een duidelijke visie. De raad is ervan overtuigd dat een kwaliteitsvolle gecodificeerde regelgeving via een geïntegreerd regelgevingsbeleid een gunstige omgeving kan creëren voor economische groei en werkgelegenheid en zowel werkgevers, werknemers, consumenten, burgers... ten goede komt.

In wat hierna volgt, maakt de raad eerst een aantal vaststellingen met betrekking tot de kwaliteit van de regelgeving in België. Tot slot worden een aantal aanbevelingen geformuleerd om tot een geïntegreerd regelgevingsbeleid in België te komen. De raad wenst verder zijn bereidheid tot medewerking uit te drukken indien concrete initiatieven zouden worden uitgewerkt voor dit geïntegreerd regelgevingsbeleid.

2.2 Vaststellingen

Naast de onder punt 1 vermelde gebrekkige kwaliteit van de impactanalyses stelt de raad een aantal andere elementen vast die ertoe leiden dat de kwaliteit van de regelgeving in België te wensen overlaat. Zo wordt in België al te vaak gebruik gemaakt van programmawetten en wetten houdende diverse bepalingen. Terwijl programmawetten oorspronkelijk waren bedoeld om de correcte toepassing van de begroting mogelijk te maken, bevatten zij tegenwoordig diverse maatregelen uit de meest uiteenlopende beleidsdomeinen, die nog weinig met de uitvoering van de begroting te maken hebben. Programmawetten en wetten houdende diverse bepalingen worden vaak via een spoedprocedure voorgelegd aan de Raad van State en door het Parlement gejaagd, hetgeen nefast is voor de kwaliteit, de transparantie en het democratisch gehalte van de regelgeving.

Voor de regelgeving in het algemeen geldt dat de Raad van State steeds vaker zijn advies moet verlenen binnen de spoedtermijnen van 30 dagen of 5 werkdagen. Voor complexe ontwerpen van regelgeving is een grondige analyse binnen een dergelijke korte tijdsperiode uitgesloten, waardoor het onderzoek zich voor dergelijke haastwetgeving beperkt tot de bevoegdheid, de rechtsgrond en de vormvereisten. Dit is steeds vaker niet alleen voor complexe regelgeving maar voor alle ontwerpen van regelgeving het geval, gelet op de grote werklast waarmee de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt geconfronteerd.

Ook wanneer de afdeling Wetgeving van de Raad van State een ontwerp van wet wel aan een grondig kwaliteitsonderzoek heeft kunnen onderwerpen, worden tijdens de parlementaire behandeling omwille van politieke evenwichten soms amendementen toegevoegd waarbij na afloop geen uitgebreide nalezing meer gebeurt. Anderzijds leidt het vaak ondoordacht doorvoeren van opeenvolgende wijzigingen in regelgevende teksten tot moeilijk leesbare of soms zelfs tegenstrijdige geconsolideerde versies. Dit alles komt de rechtszekerheid van de regelgeving niet ten goede.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Met betrekking tot de RIA en het IAC

Onder punt 1 heeft de raad reeds een aantal aandachtspunten en aanbevelingen vermeld met betrekking tot de RIA. Zo pleit de raad voor:

- een groter gebruik van de beschikbare hulpmiddelen (helpdesk, FAQ, handleiding) en de interdepartementale netwerken om de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's te verbeteren;
- het opstellen van de RIA's in een zo vroeg mogelijk stadium van de regelgevende procedure;
- een grotere transparantie;
- het systematisch bezorgen door de adviesaanvragers van de bijhorende RIA of RIA's bij de adviesvraag voor de overlegorganen, en dit in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces.

De raad acht het verder belangrijk dat rekening wordt gehouden met de in de RIA vastgestelde impact op bepaalde thema's en dat die er in voorkomend geval ook toe leidt dat het ontwerp van regelgeving wordt aangepast om aan deze bekommernissen tegemoet te komen. Met andere woorden, dat de RIA in de praktijk de rol vervult waarvoor hij is bedoeld. Voor de sociale gesprekspartners, vertegenwoordigd in de raad, is dit essentieel wat betreft de impact op de sociale aspecten, waaronder het welzijn op het werk en de werkgelegenheid, op de administratieve lasten en de kmo's.

Wat betreft het IAC pleit de raad voor een substantiële toename van het aantal gevallen waarin een controle werd uitgevoerd door het IAC. In dat verband herhaalt de raad zijn opmerking dat de discretionaire bevoegdheid van de auteur van de impactanalyse om al dan niet het advies van het IAC te vragen, binnen de perken moet worden gehouden. Hij betreurt dat in het koninklijk besluit niet werd bepaald in welke gevallen de auteur geacht wordt het advies van het IAC te vragen. De raad vraagt in ieder geval dat, wanneer aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een adviesvraag gestuurd wordt met bijhorende RIA, de opsteller van de RIA dit steeds voorlegt aan het IAC, en dat het advies van het IAC ook aan de raad wordt bezorgd. De raad benadrukt het feit dat het IAC geen sanctionerende functie uitoefent, maar net tot doel heeft de opstellers van de impactanalyses bij te staan om de kwaliteit van de RIA's te kunnen verbeteren. Het IAC vervult aldus ook een pedagogische rol.

2.3.2 Met betrekking tot het opstellen van de regelgeving

Vertrekkend vanuit de vaststellingen onder 2.2. pleit de raad voor de volgende aanbevelingen bij het opstellen van de regelgeving om de kwaliteit ervan te verbeteren:

- een limitatief gebruik van wetten houdende diverse bepalingen en het enkel gebruik maken van programmawetten voor de uitvoering van de begroting, zoals oorspronkelijk bedoeld;
- de normale termijn van 60 dagen voor advies van de Raad van State opnieuw als algemene regel toepassen, en het beperken van het gebruik van de spoedtermijnen tot de echte dringende gevallen, zoals in de gecoördineerde wetten op de Raad van State is bedoeld;
- het voorzien van een uitgebreide juridische nalezing van wetsontwerpen na afloop van de parlementaire besprekingen, teneinde de coherentie en de leesbaarheid van de wetsontwerpen na te gaan na het toevoegen van amendementen.

De raad is er verder van overtuigd dat het respecteren van de unanieme adviezen van de geëigende overlegorganen bij de ontwerpen van regelgeving essentieel is voor een kwaliteitsvolle regelgeving. Binnen de geëigende overlegorganen worden immers de verschillende stromingen, belangen en

invalshoeken van het economische en sociale beleid verenigd. Hun unanieme adviezen zijn gericht op de keuze van de meest geschikte beleidsopties om tegemoet te komen aan de respectieve belangen van werkgevers, werknemers, consumenten..., rekening houdend met de realiteit op het veld. Hierdoor zullen de regels in de praktijk ook beter aanvaard worden door degenen voor wie ze bedoeld zijn.

In het kader van het streven naar een beter leesbare en coherentere regelgeving, vraagt de raad dat de techniek van de codificatie meer zou worden toegepast. Een codificatie in de strikte zin van het woord bestaat in het hergroeperen van bestaande regelgeving met betrekking tot een bepaalde materie, om het in een coherente en logische tekst te organiseren. De betrachting is dan in hoofdzaak de raadpleging, het begrip en de toepassing van de regelgeving te vereenvoudigen. Een codificatieoefening kan ook verder gaan en een modernisering van de te codificeren regelgeving inhouden, op basis van een eenheidsvisie van de representatieve stakeholders en van een algemene reflectie over de toepasselijke algemene beginselen. De raad wijst op het Wetboek van Economisch recht en het Sociaal Strafwetboek als twee recente goede praktijkvoorbeelden inzake codificatie. De sociale gesprekspartners vragen dat zij bij toekomstige codificatieoefeningen binnen hun bevoegdheidsdomeinen betrokken zouden worden, en dit van zodra de intentie tot codificatie wordt geuit. Dit geldt bij uitstek voor de domeinen die tot de kernbevoegdheden van de sociale partners behoren, zoals het arbeids- en sociale zekerheidsrecht.

2.3.3 Met betrekking tot het toepassen van de regelgeving

Doordat regelgeving regelmatig wijzigt is het voor ondernemingen, werknemers, consumenten, burgers... niet altijd eenvoudig om na te gaan welke regelgeving op hen van toepassing is en hoe deze regelgeving geïnterpreteerd moet worden. De raad acht het dan ook belangrijk dat de verschillende overheidsadministraties voldoende investeren in een gebruiksvriendelijke, overzichtelijke en regelmatige bijgewerkte website met de nodige informatie over de regelgeving, alsook in een klantvriendelijke helpdesk die de juridische interpretatievragen op een begrijpelijke wijze kan beantwoorden.

Dit is des te meer belangrijk voor de materies die sinds de zesde staatshervorming geregionaliseerd werden en waarbij de gemeenschappen of gewesten niet noodzakelijk dezelfde regelgeving hebben uitgevaardigd of zullen uitvaardigen. Hoewel de raad in eerste instantie voorstander is van het zoveel als mogelijk harmoniseren van deze geregionaliseerde regelgeving, pleit de raad er in elk geval voor om minstens een gecentraliseerd informatiepunt te voorzien. Op dat gecentraliseerd punt moet men de informatie of een link naar de informatie kunnen vinden met betrekking tot de uitvoering van de zesde staatshervorming en met betrekking tot de regelgeving die sindsdien in de verschillende gemeenschappen en gewesten van toepassing is of van toepassing zal worden. Zo is het voor ondernemingen en werknemers bijvoorbeeld belangrijk om vlot terug te vinden welke regelgeving op hen van toepassing is, zoals die inzake het betaald educatief verlof, zeker voor ondernemingen die in verschillende gewesten actief zijn.

In het kader van het streven naar een beter begrip van de regelgeving door de bestemmingen ervan, betreurt de raad ten eerste dat sommige handleidingen en verklarende documenten niet langer beschikbaar zijn. Dat is o.a. het geval voor praktische handleidingen en gecoördineerde wetgevingsteksten voor de leden van de ondernemingsraad en van het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk, die om de vier jaar worden uitgegeven in het kader van de sociale verkiezingen. Vanaf de sociale verkiezingen van 2016 kunnen deze niet meer bij de fod Waso besteld worden en worden ze niet meer in PDF-formaat ter beschikking gesteld op de website. Welnu, deze documenten hebben in de praktijk een duidelijke toegevoegde waarde, zowel voor werkgevers als werknemers: ze vulgariseren de wetgeving en vormen een neutrale interpretatiebasis die gunstig is voor het sociaal overleg. De raad vraagt dat ze opnieuw worden gepubliceerd of dat ze minstens in PDF-formaat beschikbaar zijn op de website.

2.3.4 Regelgevingsagenda

De raad stelt met tevredenheid vast dat in het verslag 2014 van het IAC het opstellen van een regelgevingsagenda wordt aanbevolen. Dit houdt met name in dat, in de marge van de beleidsnota's van de ministers en staatssecretarissen, de voorlopige planning wordt opgesteld van de regelgevende normen die moeten worden vastgelegd tijdens een bepaalde periode (legislatuur, politiek jaar...).

De raad ondersteunt dit voorstel ten volle. Hij is ervan overtuigd dat de integratie van een regelgevingsagenda in het volledige regelgevingsproces in België de transparantie verhoogt en ervoor zorgt dat Parlement en de geëigende overlegorganen zich grondiger en voldoende op voorhand kunnen voorbereiden. De consultatie van deze geëigende overlegorganen is immers eveneens van doorslaggevend belang voor een geïntegreerd regelgevingsbeleid.

2.3.5 Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie

Een geïntegreerd regelgevingsbeleid veronderstelt ook, in voorkomend geval, een gerichte ex-post evaluatie van de regelgeving. Dit houdt in dat enige afstand in acht moet worden genomen ten opzichte van de periode van inwerkingtreding van de wetgeving, opdat de wetgeving heeft kunnen "leven" en eventuele lacunes aan het licht heeft kunnen brengen. Die afstand is ook noodzakelijk om voortdurende rechtsonzekerheid te vermijden. De raad stelt bovendien vast dat bij het opstellen van nieuwe regelgeving in België onvoldoende wordt nagegaan in hoeverre deze nieuwe regelgeving nuttig is of coherent is met de bestaande regelgeving. Bijgevolg blijft de bestaande regelgeving vaak verder gelden naast de nieuwe, al dan niet conflicterende regelgeving. Dit leidt tot verwarring en rechtsonzekerheid bij ondernemingen en burgers, die steeds geacht worden de regelgeving te kennen.

Een ex-post evaluatie dient in de eerste plaats door de auteur van de regelgeving zelf te gebeuren door middel van de raadplegingsprocedures die te zijner beschikking staan. Ook de overlegorganen kunnen beslissen om op eigen initiatief ex-post evaluaties uit te voeren van regelgeving die tot hun belangendomein behoort of waarvan zij de auteurs zijn. De raad merkt daarnaast op dat in 2007 binnen het federale parlement het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie is opgericht om de federale wetgeving in België te evalueren en de kwaliteit ervan te verbeteren. Dit comité is paritair samengesteld uit volksvertegenwoordigers en senatoren, en gaat na of bepaalde wetten in de praktijk voor problemen zorgen wegens te ingewikkeld, lacunes, tegenstrijdige of verouderde bepalingen... 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 zij met problemen geconfronteerd worden. De raad betreurt ten zeerste dat dit comité sinds enkele jaren niet meer actief is door het gebrek aan politieke belangstelling voor de werkzaamheden van dit comité. De raad pleit dan ook met aandrang voor een heractualisering van de samenstelling en een politieke opwaardering van dit Comité, zodat dit Comité zijn essentiële werkzaamheden kan hernemen.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 27 april 2016, bij:

Lid benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

de heer ROOSENS

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

de heren LESCEUX en VANDORPE

Lid benoemd op voorstel van de federale socialprofitsector in België:

mevrouw URBAIN

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Belgisch Vakverbond van België: de heren DEBAENE en QUINTARD

Algemeen Christelijk Vakverbond van België: de heer HANSSENS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: de heer VALENTIN