

N RIA 2021 A
MH/JC/AS
869-2021

Brussel, 7 december 2021

ADVIES

inzake

**VOORSTELLEN TER VERBETERING VAN DE CONTROLE
VAN DE REGELGEVINGSIMPACTANALYSE**

Op 9 november 2021 heeft de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, de heer David Clarinval, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd concrete voorstellen te formuleren voor het verbeteren van de controle van de regelgevingsimpactanalyse (RIA) en de KMO-test.

Na raadpleging van de commissie Algemeen KMO-beleid heeft de algemene vergadering van de Hoge Raad op 7 december 2021 onderstaand advies uitgebracht.

INLEIDING

Een regelgevingsimpactanalyse (RIA) is de voorafgaande en systematische inschatting van de effecten en neveneffecten op economisch, sociaal en milieuvlak van ontwerpen van nieuwe regelgeving of van wijzigingen aan bestaande regelgeving. Concreet bestaat de federale RIA uit een vragenlijst en uit een te volgen procedure. Elk federaal regeringslid moet een RIA uitvoeren voor de voorontwerpen van wet en voor de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad vereist is door een wettelijke of reglementaire bepaling.

In de federale RIA werden verschillende testen geïntegreerd, waaronder de KMO-test. In de RIA kunnen dan ook verschillende luiken onderscheiden worden: de KMO-test, de administratieve lasten, de duurzame ontwikkeling, de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling en de gelijkheid van mannen en vrouwen. Voor de Hoge Raad is vanzelfsprekend de KMO-test, samen met het luik inzake administratieve lasten, het belangrijkste luik van de RIA. In deze luiken wordt namelijk specifiek nagegaan welke gevolgen de regelgeving voor de kmo's zal hebben. De KMO-test kan echter niet meer los gezien worden van het geheel van de RIA. Vandaar dat in dit advies dan ook in de eerste plaats over de controle van de RIA gesproken wordt.

De Hoge Raad was in de periode 2013-2014 nauw betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van de KMO-test en de RIA. Sinds 1 januari 2014 moet, op een aantal uitzonderingen na, voor de genoemde federale ontwerpen van regelgeving een RIA uitgevoerd worden. Aangezien de daaropvolgende jaren werd vastgesteld dat de RIA slecht werd ingevuld en dat de ingevulde formulieren weinig werden gebruikt, heeft de Hoge Raad in 2019 een advies uitgebracht met voorstellen ter verbetering en ter versterking van de RIA¹. In dat advies benadrukte de Hoge Raad dat de RIA een belangrijk instrument blijft om tot betere regelgeving te komen en dat de RIA daarom dan ook moet verbeterd en versterkt worden. Momenteel bekijkt de federale regering dus hoe de procedure van de RIA kan aangepast worden.

¹ HRZKMO advies nr. 811 van 1 oktober 2019 over de KMO-test en de reguleringsimpactanalyse ([hier](#) online raadpleegbaar)

ALGEMENE STANDPUNTEN

1. Acties op verschillende vlakken

Om de regelgevingsimpactanalyse te verbeteren moet er voor gezorgd worden dat de RIA's beter ingevuld worden en dat de ingevulde RIA's beter gebruikt worden. De Hoge Raad is er van overtuigd dat dat enkel kan door op verschillende vlakken acties te nemen. In zijn eerder vermelde advies van 2019 heeft hij daartoe een reeks aanbevelingen geformuleerd, waaronder een duidelijk en concreet engagement vanuit de regering, acties om het draagvlak bij de andere stakeholders te vergroten, meer transparantie rond de ingevulde RIA's (online publicatie terug opnemen, toevoegen aan adviesvragen, ...), de invoering van een regelgevingsagenda, opleidingen en informatiesessies, contactpunten binnen de administraties, ... Een succesvol gebruik van de RIA vraagt een cultuurverandering die alleen maar stapsgewijs kan gerealiseerd worden door op verschillende vlakken acties te ondernemen. Er is dus niet één magische oplossing. Zoals reeds in zijn advies van 2019 vermeld, is de Hoge Raad er echter wel van overtuigd dat de invoering van een verplichte ex ante kwaliteitscontrole van de ingevulde RIA's tot een belangrijke verbetering van de regelgeving kan leiden. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld bestaat er zo een verplichte ex ante controle² en ook de Europese Commissie kent een centrale kwaliteitscontrole van haar impactanalyses³.

De regelgevingsimpactanalyse mag ook niet als een alleenstaande doelstelling of een alleenstaand proces gezien worden. Om tot betere regelgeving te komen, is een transparant beleidsproces nodig waarbij de impactanalyse in combinatie met een regelgevingsagenda een belangrijk instrument vormt. Zoals in Vlaanderen, zou daarom na publicatie van de regelgeving het volledige dossier (ontwerp, adviezen, RIA,...) publiek moeten worden gemaakt.

Wat de evaluatie van de bestaande regelgevingsimpactanalyse en het pleidooi voor een meer geïntegreerde benadering van de verschillende facetten van better regulation betreft, wijst de Hoge Raad ook op het verslag van het Rekenhof van april 2020 inzake administratieve vereenvoudiging⁴.

2. De RIA moet alternatieve beleidsopties onderzoeken

De Hoge Raad pleit ook voor een bredere impactanalyse waarbij verschillende beleidsoptie onderzocht worden. Tegen het advies van de Raad van State⁵ in, werd namelijk geopteerd voor een praktische en makkelijk in te vullen RIA. Zo moet men niet specifiek verantwoorden waarom een nieuwe regelgeving nodig is (omgevings- en gedragsanalyse) en wordt er geen afweging gemaakt tussen (de effecten van) meerdere opties. Hoewel ook de OESO dat aanbeveelt⁶, worden andere instrumenten dan regelgeving dus niet overwogen. Inhoudelijk dienen er meer scenario's te worden onderzocht dan enkel de gekozen beleidsmaatregel. Er moet steeds objectief gekeken worden naar zowel regelgevende als niet-regelgevende opties. Ook het 'no action' scenario moet steeds onderzocht worden, alsook

² <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

⁴ Administratieve vereenvoudiging. Werking van de DAV en uitvoering van het Federaal Actieplan. Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 22 april 2020. ([hier](#) online raadpleegbaar)

⁵ Adv. RvS 10 april 2013, 53.020/1/2, Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 53-2922/1, 42-49.

⁶ OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>

complementaire benaderingen zoals de combinatie tussen regelgeving, voorlichting en initiatieven die uitgaan van de doelgroep van het beleid zelf (bijv. intersectorale of sectorale initiatieven).⁷

3. Belgische impactanalyse van Europese regelgeving

Enkel goede regelgeving op federaal en regionaal niveau volstaat niet. Hoewel men vanuit Europa over een duidelijk beleidskader beschikt inzake impactanalyses, wordt in de Europese regelgevingsimpactanalyse geen rekening gehouden met de eigenheid van elke lidstaat. Ook durven de nationale beleidsverantwoordelijken wel eens te verwijzen naar de Europese wetgever in het geval van bijkomende administratieve lasten bij nieuwe regelgeving. Voor een ondernemer heeft het echter geen belang of een administratieve last het gevolg is van een lokale, regionale, nationale of Europese maatregel. Niet alleen is een uitgebreide impactanalyse op Europees niveau dus noodzakelijk, maar het is ook belangrijk dat op nationaal niveau reeds de gevolgen van in voorbereiding zijnde Europese regelgeving worden ingeschat. Dit moet daarna dan via de permanente vertegenwoordiging worden meegenomen in de onderhandelingen op Europees niveau.

Momenteel zijn er reeds 13 lidstaten die zichzelf de verplichting hebben opgelegd om een impactanalyse uit te voeren van een Europees wetgevend voorstel.⁸ In Duitsland wordt daarbij gewerkt met een drempel. Wanneer de Europese Commissie zelf acht dat de nalevingskosten meer dan 35 miljoen euro bedragen voor de EU, dienen de Duitse overheidsadministraties de nalevingskosten in Duitsland te berekenen. Die RIA vormt dan de basis voor de federale overheid in de onderhandeling over het wetgevend voorstel op Europees niveau. In Ierland geldt dit zelfs voor alle voorstellen van richtlijnen en verordeningen van de Commissie. Daar dienen de RIA's zo snel als mogelijk te worden aangevat en ten laatste vier weken na het voorstel van de Commissie.

De Hoge Raad pleit er daarom voor dat België, en aldus het federale beleidsniveau voor federale materies, voortaan een impactanalyse maakt van in voorbereiding zijnde Europese regelgeving van zodra er een impact op de ondernemingen wordt verwacht. Er dient dan minstens een KMO-test en test inzake administratieve lasten te worden uitgevoerd.

⁷ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

⁸ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 79

VOORSTELLEN INZAKE DE KWALITEITSCONTROLE VAN DE RIA

De Hoge Raad formuleert hieronder zijn concrete voorstellen voor de invoering van een verplichte ex ante kwaliteitscontrole van de RIA's. Aangezien de KMO-test en de andere testen nu integraal deel uitmaken van de RIA, wordt er voor de volledige RIA best eenzelfde procedure en kwaliteitscontrole voorzien.

1. Verplichte controle

Er bestaat reeds een vrijblijvende kwaliteitscontrole door het Impactanalysecomité (IAC). De opsteller van een regelgeving kan er vrijblijvend voor kiezen de bijhorende RIA aan dit comité voor te leggen. De opmerkingen van het comité worden enkel aan de aanvrager bezorgd en vormen een vrijblijvend advies. Het is dan ook eerder een hulp- dan een controlefunctie. Van deze mogelijkheid wordt echter nagenoeg nooit gebruik gemaakt. Het is volgens de Hoge Raad dan ook noodzakelijk een verplichte controle in te voeren. Indien men weet dat er een toetsing zal plaatsvinden, zal men veel meer moeite doen om de RIA goed in te vullen.

2. Ex ante controle

De controle moet ex ante plaatsvinden. De RIA van een zo definitief mogelijk ontwerp van regelgeving moet ter controle voorgelegd worden voorafgaandelijk aan de definitieve goedkeuring van dat ontwerp. Indien men de controle van die RIA pas zou uitvoeren na de goedkeuring van het bijhorende ontwerp, heeft die controle nog weinig zin. De RIA moet namelijk op het moment van de goedkeuring van het ontwerp als hulp dienen voor de inhoudelijke bespreking in de Ministerraad.

3. Gevolgen van de controle

Indien bij de controle zou blijken dat een RIA niet voldoende aan de vooropgestelde kwaliteitscriteria beantwoordt, zou idealiter gezien het bijhorende ontwerp van regelgeving moeten tegengehouden worden totdat de RIA verbeterd is geworden of zou minstens moeten uitgelegd worden waarom er aan de aanbevelingen van de controle geen gevolg wordt gegeven. Indien de opstellers van het ontwerp er voor kiezen hun RIA niet aan te passen, zou dit in ieder geval duidelijk moeten vermeld worden bij de verdere behandeling van het ontwerp van regelgeving. Op die manier zijn de andere leden van de Ministerraad ook op de hoogte en kunnen zij vragen de RIA te verbeteren vooraleer verder te gaan met de behandeling van het ontwerp.

Hoewel dus voor de volledige RIA eenzelfde procedure en kwaliteitscontrole aangewezen is, wordt er wel best met een beoordeling per luik van de RIA gewerkt en niet met één globale beoordeling per RIA. Het zou namelijk best kunnen dat uit de controle blijkt dat bepaalde luiken goed en andere luiken niet goed zijn ingevuld.

4. Minimale toetsing

Momenteel is voorzien dat het IAC bij de vrijblijvende kwaliteitscontrole de RIA onderzoekt aan de hand van de volgende criteria: *“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 verplichte ex ante kwaliteitscontrole moet op een serieuze wijze uitgevoerd worden maar moet anderzijds ook haalbaar zijn rekening houdende met de voorziene termijnen en middelen. Die controle moet dan ook beperkt blijven tot een minimale toetsing of een toetsing aan minimale kwaliteitscriteria. De bestaande criteria kunnen als basis dienen.

Er zou als criterium wel moeten toegevoegd worden dat men, waar aangewezen, de adviesraden of stakeholders moet bevragen om een duidelijk zicht te krijgen op te verwachten effecten en dat men, indien men dat niet doet, daarvoor een motivatie moet geven.

Een diepgaande controle veronderstelt dat het controlerende orgaan zelf de RIA zou moeten kunnen invullen. Dat is praktisch onhaalbaar omwille van de beperkte termijn en middelen en niet in het minst omdat de controlerende partijen doorgaans geen experts zullen zijn in de onderwerpen behandeld in de ontwerpen van regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan erg technische regelgeving maar ook aan programmawetten die tal van anderen regelgevingen aanpassen.

5. Termijnen

Voor de kwaliteitscontrole van de RIA moet een minimale termijn vastgelegd worden opdat de controlerende partijen voldoende tijd krijgen om hun controle ernstig uit te voeren en hun beoordeling te geven. Voor dringende ontwerpen zou er een uitzondering op die verplichte controle van de RIA kunnen voorzien worden. De bestaande regeling voorziet echter ook reeds een uitzondering op het verplicht opstellen van een RIA in het geval van dringendheid.

In ieder geval mag het werk dat de kwaliteitscontrole met zich meebrengt niet onderschat worden. Het zal dan zeker ook helpen om de controlerende partijen zo vroeg mogelijk te informeren zodat zij zich reeds kunnen voorbereiden. Mede daarom pleit de Hoge Raad hier opnieuw voor de invoering van een regelgevingsagenda.

De Hoge Raad is er, zoals in zijn advies van 2019 toegelicht, geen voorstander om slecht voor een selectie van ontwerpen van regelgeving een RIA uit te voeren. Mocht men vanuit beleidsstandpunt, met het oog op een zo efficiënt mogelijk gebruik van mensen en middelen en zoals in de laatste beleidsnota's wordt aangehaald, de RIA toch gericht willen toepassen, dan is het gebruik van een regelgevingsagenda onontbeerlijk. Op basis van een eerste inschatting van de omvang van de effecten van de regelgeving, zou de regelgevingsagenda dan moeten aangegeven voor welke initiatieven een RIA zal worden opgemaakt. Het IAC en, in het geval van wetsontwerpen, ook het parlement zouden daarover dan hun akkoord moeten geven of moeten aangeven dat zij voor bepaalde dossiers een RIA toch nodig achten.

6. Wie moet de kwaliteitscontrole uitvoeren?

Momenteel bestaat er dus reeds een Impactanalysecomité bestaande uit de verschillende betrokken overheidsadministraties en organisatorisch ingebed bij de Dienst Administratieve Vereenvoudiging. Het IAC heeft als opdracht een ex ante kwaliteitscontrole op vraag uit te voeren, alsook een ex post evaluatie door middel van een jaarverslag. De Hoge Raad pleit er voor de rol van het IAC formeel uit te breiden door dit comité ook de verplichte ex ante

controle te laten uitvoeren. De vijf organisaties die momenteel in het IAC vertegenwoordigd zijn kunnen telkens wat hun luik van de RIA betreft de kwaliteitscontrole van dat luik uitvoeren waarna de beoordelingen in het IAC kunnen samengevoegd worden. Het uitvoeren van een serieuze maar minimale toetsing brengt heel wat werk met zich mee. De betrokken organisaties moeten daarvoor de nodige middelen vrijmaken of krijgen.

De Hoge Raad is bereid ook zelf een actieve rol bij de kwaliteitsbeoordeling van het KMO-luik op te nemen mits dat verenigbaar blijft met zijn adviesrol. Hij wil zich in de eerste plaats en zonder beperkingen over het ontwerp van regelgeving zelf kunnen uitspreken. De Hoge Raad vraagt dat hij en de andere direct bij de inhoud van de RIA betrokken adviesorganen een observatorrol in het IAC zouden krijgen. Specifiek voor het KMO-luik zou dat toelaten waar nodig opmerkingen te maken en op een meer systematische wijze de betrokken KMO-sectoren te raadplegen. Dat zou ook het onafhankelijke karakter van het comité zeker ten goede komen.

Het IAC zou bovendien best aangevuld worden met twee academici met expertise in beleidsevaluatie.

Tot slot vindt de Hoge Raad dat het IAC ook de bestaande helpfunctie kan blijven vervullen. Wanneer opstellers van regelgeving weten er een verplichte controle van de RIA volgt, gaan ze ook sneller geneigd zijn hulp te vragen of een eerste versie van hun RIA al eens voor te leggen.

Het is hier ook belangrijk om te onderstrepen dat het de opstellers van regelgeving zijn, die de RIA moet uitvoeren. Soms gaan er namelijk stemmen op om die rol aan een meer onafhankelijke partij toe te kennen. Dat is echter geen goed idee. In de eerste plaats omdat dat praktisch onhaalbaar is. Het zou namelijk betekenen dat die andere partij ook een grote expertise zou moeten hebben in de materie behandeld door het ontwerp van regelgeving. In de tweede plaats dreigt dan ook de RIA niet langer door de opstellers van regelgeving als een hulpinstrument gebruikt te worden om continu na te denken over de effecten van die regelgeving. De beleidsmakers in kwestie kunnen bij complexe dossiers of regelgeving met grote impact uiteraard beroep doen op de expertise van onder meer beroeps- en interprofessionele organisaties en academici, maar toch zelf de eindverantwoordelijkheid blijven dragen.

BESLUIT

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO blijft overtuigd van de potentiële meerwaarde van de regelgevingsimpactanalyse.

Om tot een succesvolle impactanalyse te komen moeten op verschillende vlakken acties ondernomen worden. Er zou ook een Belgische impactanalyse voor Europese ontwerpregelgeving moeten uitgevoerd worden. De RIA moet ook verschillende beleidsopties beoordelen.

De Hoge Raad is er van overtuigd dat de invoering van een verplichte ex ante kwaliteitscontrole van de ingevulde RIA's tot een belangrijke verbetering van de kwaliteit van de RIA's kan leiden. Hij pleit dan ook voor de invoering van dergelijke controle en formuleert in dit advies ter zake een reeks concrete voorstellen.