

unizo

DOSSIER

€ 1 erbij, € 3 weg

en andere maatregelen
tegen administratieve rompslomp

unizo

NEUWE
BAKENS

voor beleidsmakers



Bij **50% van de leden** is
'administratieve rompslomp'
één van de domeinen die
hen het meeste dwars zit.
Hiermee staat het op de
tweede plaats van alle thema's.

Inleiding

Administratieve rompslomp: nefast voor de ondernemerszin en de competitiviteit

Ondernemers willen maar één ding. Ondernemen. Voldoen aan alle wettelijke verplichtingen hoort daar uiteraard bij. Er valt echter niet te ontkennen dat de wetgeving steeds uitgebreider en complexer is geworden en de proportionaliteit vaak zoek is. Zelfstandige ondernemers worden al gedwongen om teveel tijd en financiële middelen te spenderen aan de administratieve zijde van het ondernemerschap, vaak zonder de garantie en het gevoel dat men daarbij uiteindelijk 100% conform de regelgeving handelt.

Uit de **UNIZO-enquête 'verkiezingen 2019'** blijkt dat bij 50% van de leden 'administratieve rompslomp' één van de domeinen is die hen het meeste dwars zit. Hiermee staat het op de tweede plaats van alle thema's.¹ Ook uit **eerdere UNIZO-enquêtes** is het hoog problematische karakter van administratieve rompslomp gebleken. Zo zou 18% van de ondernemers niet meer opnieuw starten als ondernemer vanwege de hoge mate van administratieve rompslomp.²

Deze enquêteresultaten liggen ook in lijn met het laatste **tweejaarlijks onderzoek van het federaal planbureau**.³ Hieruit blijkt dat de totale kosten van de administratieve lasten in België tussen 2014 en 2016 inderdaad met 2,3% gestegen zijn en dat de stijging volledig is toe te schrijven aan een lastenvermeerdering voor de KMO's⁴ (= 84% van alle ondernemingen).

Schema UNIZO op basis van cijfers federaal planbureau:

	2014	2016	2014	2016	2014	2016
	aantal	aantal	totale AL ⁵ - miljard	totale AL miljard	gemiddelde kost AL/ onderneming of zelfstandige	gemiddelde kost AL/ onderneming of zelfstandige
Zelfstandigen	399.177	411.650	1.12	0.86	2.806	2.089
Klein	168.734	172.196	3.29	3.63	19.498	21.080
Middelgroot	31.802	32.209	1.65	1.81	51.884	56.054
Groot	1.322	1.381	0.59	0.50	446.293	362.056

Dat KMO's en zelfstandigen proportioneel gezien hogere administratieve lasten ervaren dan grote ondernemingen, is geen loutere perceptie. **Studies geven aan dat de kosten voor kleine ondernemingen tot 10 maal zo hoog kunnen zijn in vergelijking met grote ondernemingen om zich in overeenstemming te stellen met een bepaalde wetgeving.**⁶ Zij beschikken niet over dezelfde middelen om zich te informeren, zich in overeenstemming te stellen met nieuwe wetgeving, rapporteringen bij te houden, etc... De '*compliance afdeling*' in een kleine onderneming is gewoon de ondernemer zelf.

¹ Administratieve rompslomp staat maar liefst op de tweede plaats van alle thema's, na belastingdruk (56%) maar voor 'sociaal statuut zelfstandige', 'loonkost' en 'oneerlijke concurrentie'.

² UNIZO-enquête februari 2017 'Waar ligt u wakker van?' n = 2058

³ Federaal planbureau, 'De administratieve lasten in België voor het jaar 2016', 2018. <https://www.plan.be/publications/publication-1764-nl-de+administratieve+lasten+in+belgie+voor+het+jaar+2016>

⁴ Voor de grote ondernemingen en zelfstandigen werd daarentegen een daling van de administratieve lasten vastgesteld.


⁵ AL = administratieve last

⁶ European Commission (2007): Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs. Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.

Administratieve lasten hebben niet enkel een negatieve invloed op het humeur, de bedrijfsdynamiek binnen een onderneming en de ondernemerszin in het algemeen. Zij **beïnvloeden ook op negatieve wijze de competitiviteit van ondernemers**.

Administratieve lasten brengen namelijk een verlies aan investeringscapaciteit met zich mee. De winstgevendheid en de efficiëntie van de onderneming worden ondermijnd met een dalende productiviteit als gevolg, hetgeen op haar beurt ook een negatieve invloed heeft op het internationaal concurrentievermogen.⁷

De link tussen een lagere competitiviteit en gebrekkige institutionele kwaliteit inzake regulering blijkt uit diverse rapporten. Volgens onderzoek van de **Wereldbank**⁸ naar eenvoud en efficiëntie in het opstarten en uitbaten van een onderneming staat België op de 45^e plaats van de in totaal 190 onderzochte landen. Onze buurlanden Duitsland (24^e), Frankrijk (32^e) en Nederland (36^e) doen het allen beter. Ook het **World Economic Forum**⁹ stelt dat globale competitiviteit van België laag ligt ten opzichte van de omliggende landen. De top 3-factoren die het ondernemerschap binnen België beletten, zijn volgens dit onderzoek te vinden in de hoge belastingdruk en de strikte regulering omtrent tewerkstelling en fiscaliteit. Tot slot komt ook het **IMD** (*International Institute for Management Development*) tot dezelfde conclusie. Als werkpunten voor België gelden de noodzaak voor meer investeringen in o.a. mobiliteitsinfrastructuur, een meer efficiënte overheid, het terugdringen van de arbeidskosten, alsook de noodzaak om de administratieve lasten drastisch te verminderen.¹⁰

 **Administratieve lasten beïnvloeden ook op negatieve wijze de competitiviteit van ondernemers.**

Het begrip 'administratieve rompslomp'

Toegegeven, 'administratieve rompslomp' is een begrip dat vele ladingen dekt, hetgeen het ook moeilijk maakt om steeds de vinger op de wonde te leggen.¹¹ Voor een beter begrip van de maatregelen die verder worden voorgesteld in dit UNIZO-actieplan, wordt dit begrip hier even verduidelijkt.

Een eerste belangrijke lading van het begrip kan worden omschreven als 'regeldruk', hetgeen op haar beurt kan worden onderverdeeld in kwantitatieve regeldruk en kwalitatieve regeldruk.

⁷ B. Dirikx en W. Marneffe, De link tussen kwaliteit van regelgeving en de competitiviteit van ondernemingen, TVW, 2018 (3), p. 126 – 135.

⁸ The World Bank, "Doing business 2019". http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

⁹ World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018", 2018.

¹⁰ International Institute for Management Development, "IMD World Competitiveness yearbook 30th edition", 2018.

¹¹ Voor een vollediger overzicht van soorten reguleringskosten, zie: W. Marneffe en L. Vereeck, "The meaning of regulatory costs", European Journal of Law and Economics 2011, 32(3), p. 341 – 356.

Kwantitatieve regeldruk betreft de kost die men maakt om te voldoen aan de wetgeving. Dit behelst onder meer:

- Administratieve lasten¹²: Deze kost situeert zich in het effectief naleven van de wet, waarbij de onderneming overheden en/of derden dient te voorzien van informatiegegevens. Bv. rapporteringsplicht, doorlopen van procedures, etikettering,... M.a.w., het huiswerk van de ondernemer.¹³
- Inhoudelijke kosten: kosten die voortkomen uit een verplichting van de overheid, bv. de verplichte aankoop van een fysieke voorziening.
- Toezichtskosten: kosten die voortvloeien uit de medewerking van een ondernemer aan een inspectie, zowel wat betreft zijn eigen tijd, als de kost die hij eventueel draagt voor het inschakelen van een externe partij.

Kwalitatieve regeldruk betreft dan weer de perceptie van de ondernemer, namelijk wanneer regelgeving onnodig complex (en tot rechtsonzekerheid en irritatie leidt), betuttelend¹⁴ of belemmerend¹⁵ is.

Daarnaast zijn er uiteraard nog andere zaken die ondernemers plaatsen onder de noemer administratieve last/rompslomp, zoals een slechte publieke dienstverlening of een gebrekkige digitalisering ervan.

Het weze duidelijk. Deze problematiek heeft nood aan een gestructureerde aanpak. UNIZO legt hierbij een actieplan voor met concrete en samenhangende beleidsmaatregelen die er voor moeten zorgen dat de administratieve rompslomp structureel wordt afgebouwd en dat de ondernemerszin en de competitiviteit van onze ondernemers worden gevrijwaard.

De voorgestelde maatregelen in dit actieplan:

- Administratieve vereenvoudiging bovenaan de politieke agenda met een stevige verankering in de regeerakkoorden;
- Sectorale vereenvoudigingsinitiatieven;
- De € 1 erbij, € 3 weg-regel;
- Meer kwaliteitsvolle regelgeving door betere regelgevingsimpactanalyses;
- Het prioriteren van publieke digitale dienstverlening (*e-government*).

 Een actieplan met concrete en samenhangende beleidsmaatregelen moet ervoor zorgen dat de administratieve rompslomp structureel wordt afgebouwd.

¹² B. Dirix en W. Marneffe, De link tussen kwaliteit van regelgeving en de competitiviteit van ondernemingen, TVW, 2018 (3), p. 129.

¹³ De Europese Commissie definieert administratieve lasten als zijnde: Kosten gedragen door de ondernemingen, publieke instanties en burgers uit de naleving van informatieverplichtingen, opgelegd door de overheid of door private instellingen, die enkel worden verricht omdat ze volgens de wetgeving verplicht zijn (Europese Commissie, "the standard cost model for estimating administrative costs").

¹⁴ Het betreft hier wettelijke eisen aan zaken waarvan de ondernemers vinden dat de overheid zich hier niet mee bezig zou moeten houden (moet de overheid zich hier echt mee bemoeien?).

¹⁵ Deze laatste categorie omvat regels of uitvoeringsprocessen die bedrijven beperken bij het ondernemen (waarom mag dit niet?). De perceptie van belemmeringen wordt versterkt als het voor de ondernemer niet duidelijk is waarom iets niet mag.

Beleidsmaatregel 1: *Conditio sine qua non*: administratieve vereenvoudiging moet bovenaan de politieke agenda en met een stevige basis in de regeerakkoorden

Hoewel UNIZO niet zal ontkennen dat ook goede vereenvoudigingsinitiatieven werden genomen op zowel federaal¹⁶ als regionaal¹⁷ niveau, kan men niet anders dan vaststellen dat het politiek prioriteitsgehalte van administratieve vereenvoudiging is afgenomen ten opzichte van vorige regeerperiodes.

Collectief politiek engagement is nochtans cruciaal. De bevoegdheid noopt namelijk steeds tot samenwerking met de minister bevoegd voor een bepaald beleidsdomein, wiens prioriteiten mogelijk elders liggen en niet altijd graag de bloemen deelt in geval van verwezenlijkingen.

UNIZO stelt daarom voor om de bevoegdheid 'administratieve vereenvoudiging' onder te brengen bij de premier of de minister-president. Dit maakt een globaal overzicht mogelijk en versterkt (hopelijk) het collectief politiek engagement. Best wordt de bevoegdheid ook niet gecombineerd met andere bevoegdheden. Het risico bestaat dan dat het thema op de achtergrond verdwijnt. Een mogelijke uitzondering hierop zou de bevoegdheid 'digitale agenda/innovatie' kunnen zijn, gelet op de sterke verwevenheid.

Maar ook binnen de verschillende administraties moet het thema een prominenter plaats krijgen. Zo zou elke administratie minstens over één verantwoordelijke/coördinator administratieve vereenvoudiging moeten beschikken, die daarnaast ook een zeker 'seniorgehalte' heeft.

Naast - en ter facilitering van - dit collectief politiek engagement, is ook een **sterke en brede fundering in de regeerakkoorden noodzakelijk**.

Algemene verklaringen zoals "de administratieve lasten moeten met [X]% dalen" zijn belangrijk¹⁸, maar *an sich* onvoldoende. In de eerste plaats omdat dit zeer moeilijk correct te meten/evalueren valt. Ten tweede geeft dergelijke algemene verklaring in sommige gevallen onvoldoende mandaat aan de verschillende administraties om bepaalde vereenvoudigingsinitiatieven te kunnen uitvoeren. Dit kan worden vermeden door ook concrete vereenvoudigingsmaatregelen op te nemen, alsook via een verklaring dat ook beleidsthema's waarover in het regeerakkoord niet gerept wordt, toch hervormd kunnen worden om tot meer administratieve vereenvoudiging te komen.

¹⁶ Bijvoorbeeld de eBox en de afschaffing nihil-klantenlijsting.

¹⁷ Bijvoorbeeld het Vlaamse e-loket voor ondernemers en het Brusselse platform MyBEE. Zie evenwel op p. 21 van deze nota onze oproep voor één digitale account over alle bestuursniveaus heen.


¹⁸ Het federale regeerakkoord voorzag een administratieve lastendaling van 30% tegen het einde van de regeerperiode. Zie Federaal regeerakkoord C. Michel, 9 oktober 2014 en T. Francken, Algemene beleidsnota: Administratieve Vereenvoudiging, 2014, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, Brussel, p. 13.

Beleidsmaatregel 2: Sectorale vereenvoudigingsinitiatieven

Bij een sectoraal vereenvoudigingsinitiatief gaat men een ondernemer in een bepaalde sector van nabij volgen en de totale regeldruk in kaart brengen waarmee deze geconfronteerd wordt bij de dagelijkse uitoefening van zijn/haar activiteiten (dus alle verschillende wetgevingen, voorschriften, in te vullen formulieren, contacten met de overheid, etc...).

In 2015 werd zo al het onderzoek 'regeldruk in de horeca' uitgevoerd¹⁹, waarbij 13 ondernemingen (cafés en restaurants) onder de loep werden genomen. Hieruit volgde een rapport waarin 40 concrete knelpunten geïdentificeerd werden. 17 van deze knelpunten hadden betrekking op de meetbare regeldruk. De resterende knelpunten hadden indirecte bedrijfseffecten (14) of veroorzaakten irritatie (9). Tot slot werden 19 knelpunten door de sector geprioriteerd en telkens alternatieve oplossingen voorgesteld. Helaas werd geen verder politiek gevolg gegeven aan het rapport.

Een collectief politiek engagement om de alternatieve suggesties daarna verder te onderzoeken en door te voeren, is nochtans cruciaal. De vereenvoudigingsvoorstellen die uit deze rapporten voortkomen, zullen namelijk steeds voor verschillende administraties bestemd zijn, waardoor er mogelijk een gebrek aan individueel verantwoordelijkheidsgevoel kan zijn bij de aparte administraties. Een hulpmiddel hier kan zijn om een bepaalde administratie verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van één bepaald sectoraal vereenvoudigingsinitiatief, onder de supervisie van de minister/staatssecretaris bevoegd voor administratieve vereenvoudiging.

 Hiermee krijgen we een overzicht van de totale regeldruk die een ondernemer dagelijks ervaart.

UNIZO pleit voor het heropnemen van dergelijke sectorale vereenvoudigingsinitiatieven, aangezien (wanneer goed uitgevoerd en opgevolgd):

- zij een globaal overzicht geven van de totale regeldruk (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) die door een ondernemer wordt ervaren;
- zij een grote impact kunnen hebben op de perceptie van regeldruk bij ondernemers bij een effectieve opvolging;
- zo op korte termijn belangrijke successen kunnen worden geboekt in de sectoren en de doelgroepen waar het meeste nood is aan vereenvoudiging;
- zij een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn in de toepassing van de € 1 erbij, € 3 weg-regel (zie beleidsmaatregel 3).

¹⁹ <https://www.siracompanies.com/wp-content/uploads/Meting-van-de-gevolgen-van-regelgeving-bij-Belgische-horecabedrijven.pdf>

Beleidsmaatregel 3: De € 1 erbij, € 3 weg-regel

Waar de initiatieven op sectorniveau als doel hebben de bestaande regelgeving te vereenvoudigen, moet er tegelijk over worden gewaakt dat niet met de kraan open wordt gedweild en de administratieve lasten niet via nieuwe regelgeving opnieuw toenemen (een vereenvoudiging heeft weinig zin wanneer een formulier wordt afgeschaft, er nadien twee nieuwe bijkomen).

Daarom schuift UNIZO de € 1 erbij, € 3 weg-regel naar voren. Een beleidsmaatregel die al in verscheidene andere landen²⁰ in één of andere vorm werd geïmplementeerd ter bestrijding van overdreven regeldruk. Deze regel maakte in januari 2019 nog het voorwerp uit van een ruime vergelijkende landenstudie door de OESO²¹.

Wat houdt de € 1 erbij, € 3 weg-regel concreet in?

Wanneer de overheid een nieuwe maatregel (= een IN) wenst uit te vaardigen die (minstens een deel van) de bedrijfswereld zal reguleren en waarvan verwacht wordt dat ze netto-directe kosten zal bezorgen aan ondernemingen (bv. de tijd nodig om een registratieformulier in te vullen), moet deze gepaard gaan met de aanpassing of afschaffing van bestaande regelgeving (= een OUT) die drie keer zoveel kostenreductie oplevert dan dat er kostentoeename wordt gecreëerd (bv. tijdsbesparing voor de ondernemer door het afschaffen van een registratieverplichting via het koppelen van overheidsdatabases). Met andere woorden, elke euro extra nieuwe lasten moet gecompenseerd worden door minstens drie euro aan vermindering van bestaande lasten²².

 Elke euro extra nieuwe lasten moet gecompenseerd worden door minstens drie euro aan vermindering van bestaande lasten.

Het exacte aantal regels dat wordt afgeschaft is dus niet van belang, maar wel de effectieve netto-kost²³ die wordt bespaard. Dit om te vermijden dat er mogelijk regels worden afgeschaft die in de praktijk geen of nauwelijks nog uitwerking kennen of slechts een minimale impact hebben, terwijl er wel nieuwe, veel significantere kosten bijkomen. Het is dus niet de '1 regel erbij, 3 regels weg-regel', maar de € 1 erbij, € 3 weg-regel.

Dit concept van netto-kost laat ook toe om via verschillende manieren belangrijke tegengewichten / OUT's te vinden, zoals de herziening van bepaalde wetgeving in haar geheel, maar ook via nieuwe informatietechnologieën en vereenvoudiging (bv. herziening van formulieren, applicatieprocessen,...). Dit blijkt ook uit de voorbeelden uit het buitenland, waar soortgelijke regel wordt toegepast (zie infra)²⁴.

²⁰ Bv. UK, USA, Korea, Duitsland, Frankrijk, Canada, Spanje, Australië, Nieuw-Zeeland, Mexico, Finland en Denemarken

²¹ Trnka, D. and Y. Thuerer (2019), "One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>

²² IDEA (...), De kwaliteit van de regelgeving in België: knelpunt of hefboom voor competitiviteit?, rapport in opdracht van het VBO, p. 68.

²³ Met effectieve netto-kost, wordt bedoeld de werkelijke administratieve verplichtingen waaraan de ondernemer dient te voldoen. Dit kan begrepen worden als elke actie die ondernomen moet worden om toegang te krijgen tot een dienst, in overeenstemming met de wet te kunnen ondernemen, te kunnen aantonen dat men in overeenstemming met de wet onderneemt (zoals het verzamelen, verwerken, rapporteren en bewaren van informatie), of om wettelijke privileges te bekomen. M.a.w. de uren 'huiswerk' die bij het ondernemen komt kijken.

²⁴ Marcus Peacock, "Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the US, December 7, 2016, p. 6-7.

Waar elders werd deze regel geïmplementeerd?

Soortgelijke initiatieven bestaan of hebben al bestaan in o.a.: UK, USA, Korea, Duitsland, Frankrijk, Canada, Spanje, Australië, Nieuw-Zeeland, Mexico, Finland en Denemarken. Zoals gezegd, bracht de OESO in januari 2019 hierover een vergelijkend landenrapport uit.²⁵

Deze beleidsmaatregel bestaat sinds 2005 in de UK en evolueerde daar van een *one-in, one-out* naar een *one-in, two-out* en uiteindelijk naar een *one-in three-out* -regel (2015-2020). Deze ging ook gepaard met een *Red tape challenge*²⁶ om zoveel mogelijk administratieve lasten te identificeren. Tussen 2005 en 2016, hebben deze vereenvoudigingsinitiatieven geleid tot een 6,5 miljard verlaging in jaarlijkse kosten voor Britse ondernemingen en *non-profits*.²⁷⁻²⁸

In de Verenigde Staten werd de *One in, Two-out-rule* ingevoerd onder de vorm van een *Presidential Executive Order on Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs* (30 januari 2017). Het voortgangsrapport voor het jaar 2018 stelt dat 23 miljard werd bespaard door deregulatie en dat de ratio OUT's versus IN's 4 tegen 1 bedroeg²⁹. In hetzelfde voortgangsrapport wordt ook een korte beschrijving en kostenberekening gegeven van alle 176 deregulerende maatregelen die werden genomen.

In Frankrijk introduceerde men in 2013 de '*gel de la réglementation*'. Dit evolueerde daarna naar een twee-voor-één beleid '*maîtrise du flux des textes réglementaires*'³⁰ welke werd ingevoerd door president Macron in 2017.

In Duitsland werd een one-in, one-out regel ingevoerd vanaf 2015 als deel van de *Bureaucracy Reduction and Better Regulation* agenda (2006). In totaal zou reeds voor 1,8 miljard aan ondernemingskosten zijn bespaard.³¹

Ook **Vlaanderen** kende sinds 2004 de soortgelijke 'compensatieregulering administratieve lasten', met als bedoeling een *stand-still* te bekomen op het vlak van bijkomende lasten. Deze regel kon echter niet worden afgedwongen en werd politiek onvoldoende gedragen. Zo werden naar verloop van tijd steeds minder dossiers daadwerkelijk gemeten en werd het dus onmogelijk iets te zeggen over de daadwerkelijke dalingen en stijgingen van de administratieve lasten. Ook liet de kwaliteit van de metingen vaak te wensen over, wat zorgde voor een verder vertekend beeld.

²⁵ Trnka, D. and Y. Thuerer (2019), "One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>

²⁶ Een oproep zowel ten aanzien van de overheidsadministraties als van burgers en ondernemingen om voorbeelden van administratieve lasten te melden.

²⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf; <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150522175321/https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation>; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/530683/bis-16-182-bit-annual-report.pdf; HM Government, "Simplification Plans 2005-2010 Final Report" https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

²⁸ Voor een volledige oplijsting van kosten van regulerende en deregulerende maatregelen per beleidsdomein (vorige regeerperiode – toen nog one in, two-out - regel), zie: Regulatory Policy Committee (2014), Complete list of validated costs and benefits of regulatory and deregulatory proposals (Updated 9 July 2014), (<https://www.gov.uk/government/publications/validated-costs-and-benefits-to-business-of-regulations/complete-list-of-validated-costs-and-benefits-of-regulatory-and-deregulatory-proposals>, accessed 23 November 2014)

²⁹ https://www.reginfo.gov/public/pdf/eo13771/EO_13771_Final_Accounting_for_Fiscal_Year_2018.pdf

³⁰ Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en oeuvre du gel de la réglementation en de Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

³¹ Annual report 2018 of the National Regulatory Control Council, p. 20 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1548226/a53ca395512296087f96a45d0b839d44/2018-11-09-jahresbericht-englisch-data.pdf> download=1

Wat kunnen we met deze regel bereiken en hoe te implementeren?

Het doel is vermijden dat vereenvoudigingsinitiatieven teniet worden gedaan doordat nieuwe administratieve lasten de kop op steken.

Met deze regel, zal de overheid:

- de kosten van nieuwe regelgeving zo laag mogelijk moeten houden en daarmee gedwongen worden om steeds grondige impactanalyses uit te voeren, waarbij de KMO-test en het luik 'administratieve lasten' aan belang zullen winnen, alsook om niet-regelgevende manieren te overwegen om beleidsdoelen te bereiken³²;
- actief op zoek moeten gaan naar betekenisvolle vereenvoudigingsinitiatieven³³;
- kunnen vertrekken vanuit een duidelijk nulpunt, waardoor stijgingen of dalingen van administratieve lasten beter meetbaar worden³⁴;

Ervaringen uit het buitenland leren dat de regel een zo breed mogelijk toepassingsgebied moet hebben. Het heeft namelijk geen zin dat de regel enkel van toepassing is op één bestuursniveau, terwijl de lasten via een ander bestuursniveau toenemen. **UNIZO pleit daarom voor een € 1 erbij, € 3 weg-regel³⁵ zowel op federaal als op regionaal vlak, waarbij ook alle reguleringsinstrumenten (van wet/decreet tot ministeriële omzendbrief) in rekening worden genomen.**

UNIZO ziet de concrete implementatie als volgt³⁶:

1. Identificatie en berekening van de netto-kost van mogelijke OUT's en geplande IN's

In de eerste plaats moeten alle mogelijke OUT's en geplande IN's worden geïdentificeerd.

De oplijsting van mogelijke OUT's kan op twee manieren. In de eerste plaats moet elke overheidsadministratie voor haar 'eigen' regelgeving op zoek gaan naar mogelijke vereenvoudigingsinitiatieven.³⁷ In het Verenigd Koninkrijk ging de One in, Three out-regel gepaard met een Red Tape Challenge door de overheid waarbij 29 verschillende thema's/sectoren hetzelfde 9-stappenproces³⁸ hebben doorlopen en waarbij uiteindelijk meer dan 5.500 individuele regels onder de loep werden genomen en uiteindelijk meer dan 3000 regels werden geschrapt of gewijzigd.³⁹ Belangrijk bij het slagen van dit initiatief, was de steeds sterke politieke opvolging ervan.⁴⁰

Daarnaast kunnen in de loop van de regeerperiode ook de resultaten van de sectorale vereenvoudigingsinitiatieven worden meegenomen (zie hierboven beleidsmaatregel 2) aangezien die voor vele administraties één of meerdere OUT's zullen opleveren.

³² Hetgeen in RIA's vandaag de dag onvoldoende wordt gedaan. Zie verder p. 13.

³³ Zoals bv. de reeds voorgestelde sectorale vereenvoudigingsinitiatieven.

³⁴ In de voorbije regeerakkoorden stelt men vaak doelen als dalingen met 30% voor, maar vertrekt men eigenlijk zonder nulpunt.

³⁵ Waar in Vlaanderen een stand-still van de lasten werd beoogd, vraagt UNIZO een drievoudige reductie van de administratieve lasten (net zoals nu in het VK). Op die manier wordt de overheid gedwongen actief te zoeken naar (grootschalige) vereenvoudigingsinitiatieven.

³⁶ Zie bv. ook het Deloitte-rapport 'How to implement president Trump's "One in, Two Out" Regulation Initiative. A five-step approach for agencies to lighten the regulatory burden.

³⁷ In Canada, USA en de UK ligt deze taak in ieder geval bij de verschillende overheidsadministraties.

³⁸ <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Red-Tape-Challenge-Decision-Map.pdf>

³⁹ R. Harries en K. Sawyer, "How to run a country: the burden of regulation", 2014 p. 21.

⁴⁰ R. Harries en K. Sawyer, "How to run a country: the burden of regulation", 2014 p. 22.

In de tweede plaats moeten ook de netto-kosten van geplande IN's worden geïdentificeerd. Dit gebeurt best via een duidelijke **regelgevingsagenda**, waardoor meteen kan worden begonnen met regelgevingsimpactanalyses, voorafgaand aan de invoering van nieuwe wetgeving.

Belangrijk bij de uitvoering van de € 1 erbij, € 3 weg-regel, is de juistheid van deze kostenramingen van de administratieve lasten door de eigen administraties. Dit zou in de eerste plaats moeten gebeuren onder toezicht van de verantwoordelijke voor administratieve vereenvoudiging binnen elke administratie. **Teneinde de juistheid zo goed als mogelijk te garanderen⁴¹, vindt echter ook best een ex post controle plaats via een toezichtsorgaan.** Hierbij kan worden gedacht aan het (federale) impactanalysecomité of DAV of de Vlaamse kanselarij bestuur, al dan niet in samenwerking met een extern auditbureau of onderwijsinstelling.

Zoals gezegd is het belangrijk voor de effectiviteit van de regel dat het toepassingsgebied ervan zo ruim mogelijk wordt gedefinieerd.

Zo mogen geen belangrijke regelgevingsdomeinen worden uitgesloten zoals bv. fiscaliteit⁴². Voor het meest realistische beeld dient zelfs ook de Europese regelgeving mee in rekening te worden genomen⁴³. Gevallen van gold plating moeten dat vanzelfsprekend.

Daarnaast is het ook belangrijk dat deze meting gebeurt op zowel het niveau van wet, KB, decreet, besluit en ministeriële besluiten en omzendbrieven. Administratieve lasten vinden hun oorsprong op al deze niveaus.

2. Uitvoeren van de OUT's

Verschillende landen hebben uitgewerkte compensatiesystemen met verschillende tijdssystemen met betrekking tot de correlatie tussen IN's en UIT's (= *offset*)⁴⁴. Canada geeft bijvoorbeeld 24 maanden tijd voor een 'offset'. UK vraagt om dit ASAP uit te voeren en voorziet een *fast track* voor deregulerende maatregelen.⁴⁵ In Duitsland heeft men in principe een jaar de tijd.

Een vaste correlatie tussen bepaalde IN's en bepaalde OUT's lijkt UNIZO in ieder geval niet evident en niet altijd wenselijk. In bepaalde gevallen kunnen wetgevende aanpassingen dringend zijn en dan mag dit niet afhangen van het vinden van voldoende UIT's. Ook zullen bepaalde UIT's soms grondige analyse vereisen naar mogelijke gevolgen. Daarnaast zullen bepaalde overheidsadministraties meer vereenvoudigingsmogelijkheden hebben dan anderen. Langs de andere kant is het wel wenselijk dat wanneer er een IN aankomt, corresponderende UIT's niet te ver in de toekomst liggen, om het gevoel van verhoogde administratieve lasten te vermijden.

Om die reden beveelt UNIZO aan om de uitvoering van de regel niet per overheidsadministratie toe te passen maar per beleidsniveau, met een coördinerende taak voor de bevoegde minister/staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging en waar de uitvoering van de € 1 erbij, € 3 weg-regel op jaarbasis moet worden bereikt.

⁴¹ Zo was in Vlaanderen het probleem dat niet alle dossiers (correct) werden gemeten.

⁴² Zoals wel het geval is in het VK.

⁴³ Dit is echter niet het geval in o.a. het VK, Duitsland en Spanje. Zie ook verder in deze paper: Impactanalyse van Europese regelgeving, p. 18. In ieder geval loont het de moeite om in tussentijdse evaluaties ook de Europese regeldruk in kaart te brengen.

⁴⁴ Trnka, D. and Y. Thuerer (2019), "One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris, p. 14 - <http://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>

⁴⁵ Zie U.K. Department for Business, Innovation and Skills, Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials, March 2015, section 1.3 en 1.2.19 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

3. Monitoring van de verhouding OUT's versus IN's

Daar de regel op jaarbasis zou moeten worden bereikt, is een halfjaarlijks overzicht van de reeds uitgevoerde IN's en OUT's wenselijk, zowel per administratie als op het gehele bestuursniveau. Een jaarlijks verslag van het aangeduide toezichtsorgaan is daarbij ook aangewezen.

Belangrijk is ook dat er gemonitord wordt per doelgroep. Het is logisch dat de bedrijfsgroep die verder wordt gereguleerd, ook de gevolgen moet kunnen voelen van aangepaste/geschrapte bestaande regelgeving. De lasten en vereenvoudigingen worden namelijk niet beleefd per beleidsdomein, maar per sector.

Beleidsmaatregel 4: Meer kwaliteitsvolle regelgeving door betere regelgevingsimpactanalyses

Naast administratieve vereenvoudiging (*ex post*), moet ook de aandacht voor kwaliteitsvolle nieuwe regelgeving (*ex ante*) worden versterkt.

De OESO bracht recent twee rapporten uit rond het regelgevingsbeleid van zowel de EU als de individuele lidstaten, met ook specifieke aandacht voor thema's als de betrokkenheid van *stakeholders* bij de opmaak van regelgeving, regelgevingsimpactanalyse en *ex post* evaluatie.⁴⁶ Met betrekking tot deze laatste drie punten stelt ook de OESO vast dat hieraan minder aandacht wordt besteed door de lidstaten dan in niet-Europese landen.⁴⁷ Ook vanuit nationale academische hoek klinkt de kritiek dat het Europees en Belgisch regelgevingsbeleid op bepaalde punten te weinig politieke aandacht krijgt.⁴⁸ Het resultaat is dat er nog steeds veel kritiek is op de complexiteit, omvang en de kosten van de wetgeving, de veelvuldige wijzigingen, gebrek aan (tijdige) consultatie en evaluatie, de soms korte implementatietijden en het gebrek aan coherentie zowel tussen als binnen bestuursniveaus.⁴⁹

UNIZO pleit daarom in haar memorandum om enkele structurele hervormingen inzake transparantie, onderbouwing, implementatie en evaluatie van wetgeving.⁵⁰ In dit actieplan wil UNIZO echter de nadruk leggen op één belangrijke voorwaarde voor betere regelgeving, zijnde voorafgaandelijke regelgevingsimpactanalyse of de RIA⁵¹.

Goede voorafgaandelijke impactanalyses zijn namelijk tot op heden eerder de uitzondering gebleken dan de regel. Dit geldt zowel voor de Vlaamse als federale RIA.⁵²

Op Vlaams niveau tracht men hieraan te remediëren door af te stappen van de verplichte opmaak van een afzonderlijk RIA-document en wilt men voortaan focussen op een betere toepassing van de richtlijnen voor inhoudelijke onderbouwing van een memorie van toelichting en een nota aan de Vlaamse Regering bij ontwerpregelgeving.⁵³

In Brussel werd recent groen licht⁵⁴ gegeven voor een voorontwerp van ordonnantie voor de invoering van een kmo-test die algemene beleidsverklaringen en toekomstige of herziene gewestelijke regelgeving zal analyseren op haar kmo-vriendelijkheid. De kmo-test zal daarbij worden uitgevoerd door het kmo-bureau, dat Brussel Economie en Werkgelegenheid zal oprichten.

Daar van beide bovenstaande nieuwe initiatieven nog geen evaluatie mogelijk is, worden hieronder op basis van de huidige federale RIA⁵⁵, waar de thema's 'kmo's' en 'administratieve lasten' onderdeel van uitmaken, de belangrijkste oorzaken van de gebrekkige uitvoering besproken en oplossingen aangereikt.

⁴⁶ Zie OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en> en OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>

⁴⁷ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 15.

⁴⁸ K. Poel, W. Marneffe en P. Van Humbeeck, De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?, TVW 2016(3), p. 208: "in vergelijking met andere landen is er ook een gebrek aan daadwerkelijk en volgehouden politieke steun op het hoogste niveau voor de 'better regulation'-agenda."

⁴⁹ P. Van Humbeeck, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", in TVW, 2017, 1, p. 36-37.

⁵⁰ UNIZO memorandum – 19, "Nieuwe bakens voor beleidsmakers", p. 80-81.

⁵¹ Volgens de wet van 15 december 2013 is een regelgevingsimpactanalyse (RIA) een op geïntegreerde wijze voorgestelde evaluatie voorafgaand aan de beslissing, van de potentiële gevolgen van ontwerpen van regelgeving op economisch, milieu en sociaal gebied en op de overheid.

⁵² P. Van Humbeeck, 'Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis', TVW 2017(1), p. 36.

⁵³ Zie het uitvoeringsrapport witboek 'Open en wendbare overheid' van 22 februari 2019. <https://www.vlaanderen.be/nbwa-news-message-document/document/09013557802724c4> De hervorming zal worden opgenomen in een nieuwe beleidsbrief over beleids-en regelgevingsprocessen.

⁵⁴ De effectieve invoering van de test zal wellicht voor volgende legislatuur zijn, aangezien de tekst nu voor advies bij de Raad van State ligt.

⁵⁵ Zie Wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 53-2922/1. Volgens de wet van 15 december 2013 is een regelgevingsimpactanalyse (RIA) een op geïntegreerde wijze voorgestelde evaluatie voorafgaand aan de beslissing, van de potentiële gevolgen van ontwerpen van regelgeving op economisch, milieu en sociaal gebied en op de overheid.

De federale RIA

De federale RIA werd ingevoerd vanaf 1 januari 2014 via de Wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging. Vanaf de invoering ervan, bleek de kwaliteit van de RIA's echter vaak ondermaats. Dit blijkt uit de verschillende jaarverslagen van het Impactanalysecomite (IAC).⁵⁶


Zo wordt de RIA vaak gewoon niet ingevuld, of wordt geargumenteed dat er voor het desbetreffende wetgevend initiatief een vrijstelling is van de opmaak van een RIA, hoewel dit niet het geval is:

"Een kwart van de regelgevingsontwerpen had daarentegen niet mogen worden uitgezonderd of vrijgesteld van de RIA in 2016. Dat is een zeer aanzienlijke stijging ten opzichte van 2014 en 2015. Een snelle lezing van de nota aan de Ministerraad of zelfs van het regelgevingsontwerp zelf toont dit duidelijk aan.

- 19 ontwerpen [37%] vermeldden niets of "zonder voorwerp"/"niet van toepassing" maar hadden een potentieel aanzienlijke impact op de burgers of de ondernemingen.
- 9 ontwerpen [17%] vermeldden de hoogdringendheid of de nationale veiligheid (zie toelichting hierboven).
- 9 ontwerpen [17%] vermeldden een RIA-formulier als bijlage terwijl het niet in e-Premier was opgeladen (informaticabug? foute bewerking?).
- 8 ontwerpen [15%] vermeldden de zelfregulering, maar hadden toch een potentieel aanzienlijke impact op de burgers of de ondernemingen (bv. fiscaliteit of financiering van gezondheidszorg)⁵⁷

Wanneer de RIA dan toch werd ingevuld, was dit meestal laattijdig en werd amper aandacht besteed aan een effectieve analyse en werd de RIA eerder gebruikt als een rechtvaardiging voor de reeds gekozen beleidsmaatregel.⁵⁸ Van objectiviteit is dus weinig sprake.

Zo werden voor het jaar 2016 slechts 15% van de KMO-testen⁵⁹ correct⁶⁰ uitgevoerd en wordt de negatieve impact van de ontwerpen slechts zeer zelden door de auteurs vermeld. Hetzelfde geldt voor het luik 'administratieve vereenvoudiging': De RIA's worden beoordeeld als correct (28 RIA's of 19,4%) wanneer de auteur voldoende elementen van antwoord aanreikt, ongeacht de positieve, negatieve of neutrale impact op de administratieve lasten. **Slechts in 5 RIA's (3,5%) wordt gewag gemaakt van een administratieve last.**

 Slechts in 5 RIA's (3,5%) wordt gewag gemaakt van een administratieve last.

⁵⁶ Steeds minder en minder RIA's werden opgemaakt en voor het jaar 2017 kon zelfs geen evaluatierapport meer worden opgemaakt.

⁵⁷ Rapport IAC 2016, p. 6-7.

⁵⁸ "De centrale les uit deze evaluatie is eens te meer dat de auteurs van regelgeving de positieve en negatieve impact van hun ontwerpen onvoldoende of onjuist analyseren, ongetwijfeld omwille van het laattijdige opstellen van de RIA's." Rapport IAC 2016, p. 22.

⁵⁹ De KMO-test werd ingevoerd voor Europese kmo's via de Small Business Act van 25 juni 2008. De test is opgenomen als deel 10 van de federale RIA en be vraagt in welke mate er een positieve en/of negatieve impact is op de kmo's van het ontwerp van regelgeving.

⁶⁰ Eigenlijk ligt het werkelijke cijfer nog lager: "We moeten evenwel preciseren dat een belangrijk deel van de als correct beoordeelde kmo-toetsen dit niet zijn wat de volledigheid betreft. Het kwantitatieve onderdeel van de vragenlijst wordt vaak veronachtzaamd onder het voorwendsel dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, terwijl de positieve impact bondig wordt beschreven. De negatieve impact van de ontwerpen wordt slechts zeer zelden door de auteurs vermeld. De vragen 3, 4 en 5 van de kmo-toets blijven dus meestal onbeantwoord terwijl de toets qua volledigheid als correct ingevuld wordt beschouwd." Rapport IAC 2016, p. 16.

Het IAC stelt hierover: *“Net zoals voor de andere onderdelen van de RIA identificeren maar weinig auteurs de negatieve impact van de ontwerpregelgeving, en dat is een uiting van het feit dat ze hun “goede oude procedures” en administratieve lasten onvoldoende in vraag stellen. Zo produceren de administraties, ondanks de e-governmentprojecten of het Only Once-principe, nog steeds regelgevingen die de burgers en de ondernemingen verplichten om informatie te verstrekken waarover ze reeds beschikken of om deze informatie in talrijke exemplaren aangetekend op te sturen, terwijl een groot deel elektronisch zou kunnen gebeuren met dezelfde rechtszekerheid. De meeste correcte RIA’s zijn dus neutraal wat de administratieve lasten betreft.”*⁶¹

Een sprekend en actueel voorbeeld van nieuwe wetgeving waarbij de RIA onvolledig werd ingevuld, is het KB betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register⁶². Een veelzeggend uittreksel uit deze RIA betreft het ‘consultatieluik’:

Bronnen gebruikt om de impactanalyse uit te voeren

Statistieken, referentiedocumenten, organisaties en contactpersonen:

Nihil

Ook werd voor zowel het luik ‘KMO’ als ‘administratieve lasten’ geen enkel probleem opgemerkt. Vraag 5: *‘Welke maatregelen worden genomen om de eventuele negatieve impact te verlichten/te compenseren?’* bleef in beide onderdelen leeg.

In de praktijk zijn er nochtans zeer veel klachten bij de werkbaarheid van het register, waarvan de invulplicht wederom werd uitgesteld (september 2019). Het is duidelijk dat het omzettingsKB en de instructies die door de FOD Financiën werden overgemaakt aan ondernemingen om het UBO-register in te vullen, nagenoeg geen rekening houden met het *only once* principe bij gegevensinzameling. De meeste informatie die wordt opgevraagd is reeds beschikbaar in de Kruispuntbank voor Ondernemingen, het Rijksregister en de KSZ-registers.

Het IAC geeft o.a. het Belgische politieke systeem zelf aan als reden aan voor de gebrekkige opvolging van RIA: *In een coalitieregering gaat de besluitvorming vaak over meerdere ontwerpregelgevingen die geen andere onderlinge link hebben dan hun respectievelijke gewicht in de onderhandeling om tot een politieke consensus te komen. Het lijkt er dan ook op dat de regeringsbeslissingen niet altijd rationeel zijn vanuit sociaal, economisch en milieustandpunt, maar de enig mogelijke beslissingen zijn vanuit politiek oogpunt*⁶³.

⁶¹ Rapport IAC 2016, p. 18.

⁶² Zoals bekend, moeten vennootschappen, VZW’s en andere juridische entiteiten informatie melden over hun ‘uiteindelijke begunstigden’ (of ultimate beneficial owners) aan het UBO-register binnen de schoot van de FOD Financiën. De deadline voor aanlevering van de gegevens werd onlangs verlengd tot eind september 2019.

⁶³ IAC, Jaarverslag 2016, p. 22.

Ook vanuit meer academische hoek geeft men aan dat de Belgische staatsstructuur (coalitieregering en het feit dat ook de premier of minister-president niet boven de andere ministers staat) en de politiek-ambtelijke verhouding (zijnde zeer uitgebreide kabinetten die vaak volledig instaan voor het besluitvormingsproces) het moeilijker maakt om de RIA succesvol te integreren in het beleidsproces.⁶⁴

Een andere reden die zij aangeven is het gebrek aan een politiek gesteund toezichtsorgaan zoals dat bestaat in bijvoorbeeld de VS of het VK.⁶⁵

De federale RIA kan in theorie weliswaar na het opstellen ervan worden voorgelegd aan het IAC die binnen de 5 werkdagen niet bindende aanbevelingen kan formuleren. In de praktijk wordt dit nagenoeg niet gedaan.⁶⁶

Ook inhoudelijk is er kritiek op de federale RIA in haar huidige vorm. Men heeft, tegen het advies van de Raad Van State in, geopteerd voor een praktische en makkelijk in te vullen RIA.⁶⁷ Zo moet men niet specifiek verantwoorden waarom een nieuwe regelgeving nodig is (omgevings- en gedragsanalyse); wordt er geen afweging gedaan van (de effecten voor) meerdere opties. Instrumenten, andere dan regelgeving, worden dus ook niet overwogen (ondanks ook de aanbevelingen OESO hier⁶⁸); daarnaast is ook niet echt een goede kwantitatieve effectenanalyse mogelijk en ook het onderdeel consultatie is zeer beperkt waarbij geen info wordt gevraagd omtrent de inhoud van deze raadpleging en bronnen waardoor er geen zekerheid is dat er voldoende consultatie is geweest.⁶⁹

⁶⁴ K. Poel, W. Marneffe en P. Van Humbeeck, De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?, TVW 2016(3), p. 208.

⁶⁵ K. Poel, W. Marneffe en P. Van Humbeeck, De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?, TVW 2016(3), p. 208.

⁶⁶ IAC, Jaarverslag 2016, p. 28.

⁶⁷ Adv. RvS 10 april 2013, 53.020/1/2, Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 53-2922/1, 42-49.

⁶⁸ OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>

⁶⁹ K. Poel, W. Marneffe en P. Van Humbeeck, De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?, TVW 2016(3), p. 207-208.

Conclusies en aanbevelingen

Kwaliteitsvolle regelgeving vereist dat regelgevingsimpactanalyses een volwaardige plaats krijgt in het wetgevend beleidsproces. Hoewel de RIA reeds een wettelijke verplichting is, moet worden vastgesteld dat deze vandaag de dag niet werkt. De federale overheid zal hier moeten beslissen; ofwel vindt het huidige systeem een doorstart, ofwel opteert men voor een andere piste zoals men in Vlaanderen wenst te doen.

Ongeacht voor welke vorm wordt gekozen, pleit UNIZO voor:

- Meer transparantie en vroegere impactanalyses door de invoering van een **regelgevings-agenda⁷⁰ met een duidelijke roadmap**. Hierdoor kan tijdig worden ingeschat welke nieuwe regelgevingsinitiatieven een impact zullen hebben of welke beleidsgroepen en kunnen de impactanalyses meteen worden aangevat. Hierdoor wordt vermeden dat RIA's worden opgemaakt op het einde van de rit en de gekozen beleidsbeslissing reeds een feit is.
- Goede impactanalyses vergen tijd. Kabinetten kunnen zelf dan ook best niet (alleen) instaan voor de opmaak hiervan. **Overheidsadministraties moeten hierbij meer worden betrokken**. Het moet ook mogelijk zijn om hiervoor beroep te doen op consultants of universiteiten. Daarnaast zouden **interprofessionele en sectororganisaties verplicht en sneller moeten worden geconsulteerd**.
- Inhoudelijk moeten ook **meer scenario's** worden onderzocht dan enkel de gekozen beleidsmaatregel. Zo moet steeds objectief worden gekeken naar zowel regelgevende als niet-regelgevende opties. Ook de 'no action' scenario moet steeds worden onderzocht, alsook complementaire benaderingen, zoals de combinatie tussen regelgeving, voorlichting en eigen sectorale initiatieven⁷¹.
- Ingevulde RIA's blijken vaak foutief ingevuld of niet objectief. Een **versterkt onafhankelijk toezicht** dringt zich dan ook op. Op federaal niveau kan dit door een versterking van de bevoegdheden van het impactanalysecomité, bv. via een verplichte consultatie of een soort vetorecht. In Brussel zal dat het nog op te richten kmo-bureau zijn. In Vlaanderen kan gedacht worden aan het departement kanselarij en bestuur. Mocht hier niet de politieke bereidwilligheid voor worden gevonden, zou de bevoegdheid van de Raad van State hier moeten kunnen worden uitgebreid, zoals met een vetorecht in geval van een onvoldoende uitgevoerde RIA.

⁷⁰ Zoals o.a. de Europese commissie en Nederland.

⁷¹ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

Impactanalyse van Europese wetgeving

Enkel goede regelgeving op regionaal en federaal volstaat niet. Hoewel men vanuit Europa over een duidelijk beleidskader beschikt inzake impactanalyses⁷², **wordt in de Europese regelgevingsimpactanalyse geen rekening gehouden met de eigenheden van elke lidstaat.** Ook durft de nationale politiek zich al wel eens verstoppen achter de Europese wetgever in het geval van bijkomende administratieve lasten. Voor een ondernemer heeft het echter geen belang of een administratieve last nu het gevolg is van een lokale/regionale/nationale of Europese maatregel.

Niet alleen is een uitgebreide impactanalyse op Europees niveau dus noodzakelijk, maar is het ook belangrijk dat op nationaal niveau reeds de gevolgen van aankomende Europese wetgeving worden ingeschat. Dit moet daarna dan via de permanente vertegenwoordiging worden opgenomen in de onderhandelingen op Europees niveau.⁷³

Momenteel zijn er reeds 13 lidstaten die zichzelf de verplichting hebben opgelegd om een impactanalyse uit te voeren van een Europees wetgevend voorstel.⁷⁴

In Duitsland wordt daarbij gewerkt met een drempel. Wanneer de Commissie zelf acht dat de nalevingskosten meer dan € 35 miljoen bedragen voor de EU, dienen de Duitse overheidsadministraties de nalevingskosten te berekenen in Duitsland. Die RIA vormt dan de basis voor de federale overheid in de onderhandeling van het wetgevend voorstel op Europees niveau. In Ierland geldt dit zelfs voor alle voorstellen van richtlijnen en verordening van de Commissie. Daar dienen de RIA's zo snel als mogelijk te worden aangevat en ten laatste 4 weken na het voorstel van de Commissie.

UNIZO pleit er daarom voor dat ook België voortaan een impactanalyse maakt van hangende nieuwe Europese regelgeving. Aangezien de administratieve lasten reeds zo hoog zijn en ook de Europese impactanalyses wel eens aan onderschatting durven doen, stelt UNIZO voor dat steeds een RIA moet worden opgemaakt van zodra een impact op de ondernemerswereld wordt verwacht.

 In de Europese regelgevings-impactanalyse wordt geen rekening gehouden met de eigenheden van elke lidstaat.

⁷² European Commissie (2017), Better Regulation Guidelines, https://ec.europa.eu/info/law/law-making/process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

⁷³ Uit het OESO rapport blijkt ook dat maar in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de Europese impactanalyse wanneer nadien een nationale impactanalyse moet worden gemaakt (bv. bij implementatie van een richtlijn).

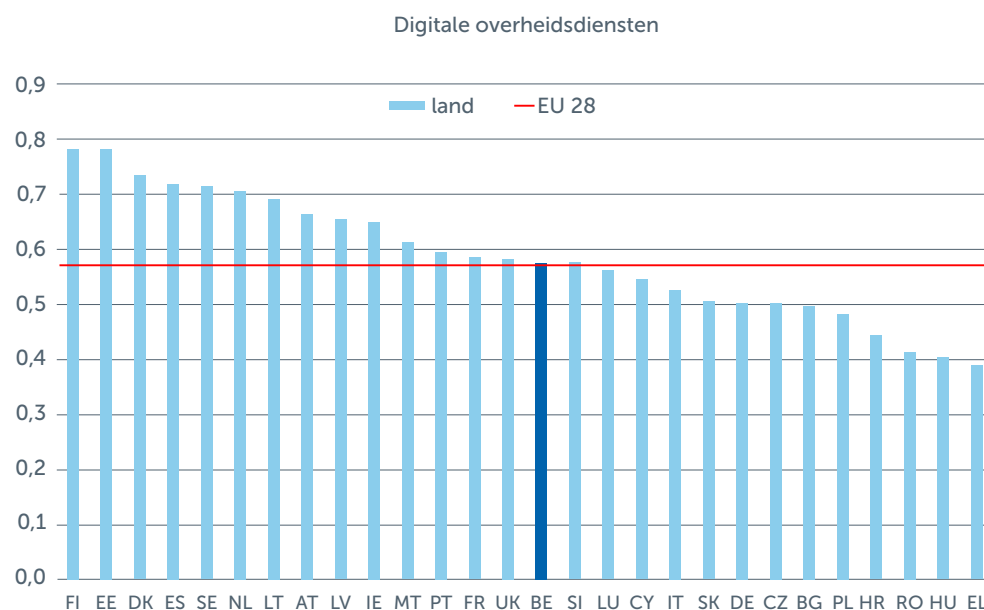
⁷⁴ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 79.

Beleidsmaatregel 5: Maak een prioriteit van publieke digitale dienstverlening (e-government)

Administratieve vereenvoudiging en digitalisering worden vaak met elkaar geïdentificeerd. Zo berekende de DAV dat voor het jaar 2016 de globale administratieve lasten met 10 miljoen euro daalden ten gevolge van e-government toepassingen, waarvan 6,5 miljoen toerekenbaar zou zijn aan ondernemingen. Voor het jaar 2017 kwam hier nog een bijkomende daling van de administratieve lasten van 7.017.477 euro bij, waarvan 2.530.367 euro ten aanzien van ondernemingen.⁷⁵

Maar digitalisering is zeker geen pseudoniem voor vereenvoudiging. Alvorens een bestaand proces te digitaliseren, moet de initiële procedure eerst op kritische wijze worden geanalyseerd. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het **only once principe**. Dit is het principe dat de overheid geen gegevens van burgers/ondernemingen mag opvragen die reeds bij haar gekend zijn doordat ze reeds werd opgegeven of reeds beschikbaar zijn in authentieke bronnen en kruispuntbanken. Ook hier is er nog werk aan de winkel. **België hinkt namelijk ook achterop op vlak van digitale publieke dienstverlening.**

Zo staat België in de **Digital Economic and Social index (DESI Index)**⁷⁶ pas op de 15^e plaats van de EU28-landen voor wat betreft de digitalisering van publieke diensten. Dit na meting van 6 verschillende indicatoren. Voor geen enkele indicator staat België geregistreerd als een frontrunner. Zo staat België op de 12^e plaats voor wat betreft het aanbod van vooraf ingevulde formulieren, op de 19^e plaats voor de mate waarin contact met de overheid volledig online kan worden afgehandeld⁷⁷ en pas op de 20^e plaats⁷⁸ op het gebied van digitale overheidsdiensten voor ondernemingen.



⁷⁵ Dienst Administratieve vereenvoudiging, de overheid als katalysator voor vereenvoudiging, evaluatie federale lasten 2017 - http://www.veroeenvoudiging.be/webfm_send/3350

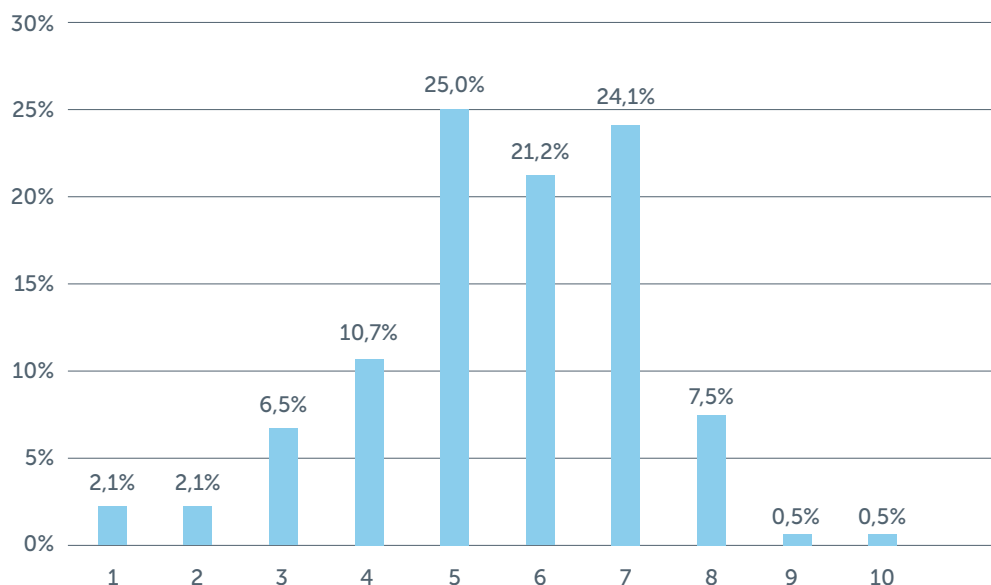
⁷⁶ Barometer voor de informatiemaatschappij 2018, p. 13. <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/barometer-van-de-4>

⁷⁷ the extent to which the various steps in dealing with the public administration can be performed completely online (the online service completion indicator); Online service completion refers to the share of administrative steps related to major life events (birth of a child, new residence, etc.) that can be done online. Zie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

⁷⁸ The indicator broadly reflects the share of public services needed for starting business and for conducting regular business operations that are available online for domestic as well as for foreign users. Services provided through a portal receive a higher score, while services which provide only information (but have to be completed offline) receive a lower score. Zie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

Ook uit een bevraging van 657 ondernemers via de **UNIZO barometer (Q1 2019)** blijkt dit, waarin we twee vragen stelden over de digitale interactie tussen ondernemers en overheden.

De eerste vraag luidde als volgt: Op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden), in welke mate bent u tevreden over uw digitale contacten met overheden (lokaal, Vlaams, federaal) in uw hoedanigheid als ondernemer (bijv. aanvraag vergunning of subsidie, vraag stellen, belastingen indienen)? Met een gemiddelde van 5,6 op 10 lijken ondernemers eerder ontevreden over hun digitale contacten met overheidsinstanties. Slechts 8,0% geeft een score van 8 op 10 of meer. 46,4% of iets minder dan de helft geeft een score van maximaal 5 op 10.



Op de vervolgvraag welke knelpunten men dan precies ervaarden, waren de drie meest gegeven antwoorden: (1) de versnippering van de verschillende contactpunten, loketten, platformen en websites; (2) Moeilijkheden met digitale toepassingen en inlogsystemen en (3) te vaak dezelfde informatie moeten opgeven (= schending *only once principe*).

Ook de recent aangenomen Verordening inzake de European Single Digital Gateway⁷⁹ zullen van België grote inspanningen vragen op het gebied van e-government. De informatie- en dienstverlenende verplichtingen die deze Verordening opleggen gaan zeer ver. Zo moet alle informatie binnen 1 portaal beschikbaar zijn over o.a. het starten, exploiteren en sluiten van een bedrijf, maar ook over bv. belastingen, goederen (certificering; afvalbeheer: voorschriften voor etikettering;...), diensten (bv. erkenning van beroepskwalificaties; verkrijgen van licenties, vergunningen;...), bedrijfsfinanciering en overheidsopdrachten. De deadline hiervoor is 12 december 2020. Nog ingrijpender zijn de minimale procedures die volledig via het Europees portaal volledig online moeten worden aangeboden. Voor wat betreft ondernemingen gaat dit zover als het volledig online kunnen starten, exploiteren en sluiten van een bedrijf. De deadline hiervoor is 12 december 2023. Het spreekt daarom voor zich dat dit één van de eerste onderwerpen moet zijn dat besproken wordt op de Ministerraad van de volgende regering.

Gezien bovenstaande verplichting m.b.t. de Single Digital Gateway, zal publieke digitale dienstverlening een belangrijk en prominent aanwezig thema zijn in Europa gedurende de komende jaren.

⁷⁹ Verordening 2018/1724 van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

De volgende regering moet deze Verordening daarom net aangrijpen als een kans om digitaliseringsprojecten te prioriteren en België een *frontrunner* te maken op het gebied van publieke digitale dienstverlening en hiermee haar aantrekkelijkheid aan te tonen als ondernemersland.

Hoewel vele digitale projecten van belang zijn met het oog administratieve vereenvoudiging en competitiviteit⁸⁰, wenst UNIZO het belang van onderstaande twee projecten te benadrukken:

1. Digitaal ondernemersprofiel over bestuursniveaus heen met de nadruk op de *customer journey via life events*.

a. Ondernemersprofiel

Zowel op regionaal als federaal niveau werden reeds mooie digitaliseringsprojecten opgestart, zoals KBO+, eBox en het e-loket voor ondernemer. Wel missen ze o.i. soms aan ambitie en/of samenwerking en zijn ze daarom geen onmiddellijke garantie op administratieve eenvoud, o.a. omwille van de verschillende bestuursniveaus.

Een goed voorbeeld is de oprichting van een Vlaams e-loket voor ondernemers. Via dit e-loket kan de ondernemer de status raadplegen van verschillende lopende dossiers bij de Vlaamse overheid en beschikbare maatregelen. Tot dusver zijn de (voorlopig in beperkte mate) aangesloten agentschappen: VLAIO, FIT, Syntra Vlaanderen en het departement Welzijn en Sociale Economie. De bedoeling is dat dit e-loket op termijn steeds meerdere Vlaamse maatregelen zal omvatten. Het blijft echter beperkt tot Vlaamse bevoegdheden. Zaken die voor een ondernemer eveneens van groot belang zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot de sociale zekerheid of belastingen, zijn via het e-loket niet beschikbaar en moeten via een andere weg worden bereikt (hetgeen in vele gevallen een bron van frustratie is, ondanks het goede initiatief van de oprichting van een e-loket, zie hierboven de resultaten van de KMO-barometer Q1 2019 hierboven). Het is overigens onrealistisch om ervan uit te gaan dat ondernemers steeds de complexe bevoegdheidsverdeling kennen. De toegevoegde waarde ten opzichte van de fysieke variant blijft in dat geval te laag. Om die reden moeten digitaliseringsprojecten zoals bijvoorbeeld het ondernemersloket of KBO+ en de eBox steeds samen met de andere overheden worden ontwikkeld en uitgerold.

Kortom, de ambitie moet zijn: één digitale account⁸¹ dat toegang geeft tot alle beleidsniveaus voor elke ondernemer met een sterke en gebruiksvriendelijke backoffice die ervoor zorgt dat men steeds bij de juiste overheidsinstantie terecht komt, ongeacht het bestuursniveau ("no wrong door-principe") en zonder de noodzaak om steeds opnieuw zich te identificeren ("single sign on-principe").

⁸⁰ Zie hieromtrent o.a. de SERV-nota (2018) 'de transitie naar een digitale samenleving, aanbevelingen en acties' waarin verder wordt ingegaan op de (bestuurlijke) randvoorwaarden die de overheid moet creëren voor een meer ambitieus digitaal beleid (p. 55 e.v.) <http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20180703%20Digitalisering%20-%20aanbevelingen%20en%20acties.pdf>. werken aan digitaal leiderschap, coördinatie en financiering

⁸¹ Een naam als 'ondernemersprofiel' (zoals het reeds uitgerolde burgerprofiel) lijkt daarmee ook een betere naam.

b. life events

Ondernemers wenden zich vaak niet naar de overheid met de vraag voor één specifiek document maar naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis of een bepaalde wens, zoals de oprichting van een onderneming, het aannemen van personeel,...

De kracht van een goede publieke dienstverlening zit erin hier een begeleidende rol te spelen en de ondernemer te begeleiden in het ganse proces, de zogeheten **customer journey**. Overheidsinstanties vertrekken vandaag de dag nog teveel uit een eigen organisatieloga die onsamenhangende administratieve lasten met zich meebrengt en ondernemers van het kastje naar de muur stuurt en waarbij deze zelf de schakel moet vormen tussen de verschillende overheidsniveaus. Hierdoor raakt men het overzicht kwijt, en komt men in een situatie terecht waarin het onduidelijk is of voor zijn/haar situatie aan alle rechten en plichten voldaan is. Zich bewust zijnde van het probleem, is men in Vlaanderen⁸² hiermee reeds aan de slag gegaan door het creëren van zogeheten **life events**. Deze kunnen best worden omschreven als noden en verwachtingen van gebruikers (burgers, ondernemingen) in een bepaalde situatie in hun leven waarbij de overheid op een of andere manier betrokken is om deze vraag of nood op te lossen. Tot dusver zijn de reeds uitgewerkte life events echter beperkt tot burgers (bv. ik verbouw, ik krijg een kind, ik ben werkloos,...).

UNIZO is daarom eveneens sterke voorstander van de verdere uitwerking van dergelijke *customer journeys* via de uitwerking van *life events* voor ondernemingen in de hierboven gevraagde digitale ondernemersaccount.

Het voorzien van *life events* kunnen namelijk zowel de kwalitatieve als kwantitatieve lasten sterk doen dalen. In de eerste plaats omdat de ondernemer als uitgangspunt wordt genomen. Daarnaast komt een *life event* tot stand door een analyse waarbij men een globaal beeld krijgt van de toepasselijke wetgeving, de verschillende processtappen, in te vullen formulieren en met welke instanties men allemaal te maken krijgt. Daarmee zullen vereenvoudigingsopportunities aan het licht komen, zowel qua wetgeving als qua informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsdiensten.

Commentaar Vlaamse overheid: Na uitwerking van het (burger) life event 'ik verbouw' werd uit een overzicht met alle gegevens die de overheid bij de verschillende formulieren opvraagt bij de verbouwer, duidelijk dat er verschillende informatie-elementen onnodig opgevraagd werden. In totaal werd er 276 keer via 12 contactpunten en bij 15 verschillende formulieren informatie opgevraagd. Na vereenvoudiging zou dit gereduceerd kunnen worden tot 77 keer wat een vereenvoudiging van 66% kan opleveren.⁸³

⁸² <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/vereenvoudiging/life-event-scan>

⁸³ <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/vereenvoudiging/life-event-scan-procesanalyse>

2. Elektronische facturatie (e-invoicing)

Uit de cijfers van de barometer voor de informatiemaatschappij 2018 (FOD economie)⁸⁴ blijkt dat 18% van de ondernemingen zijn facturen werkt in een digitaal formaat dat automatisch kan worden verwerkt, terwijl 57% van de ondernemingen, ofwel meer dan de helft, facturen digitaal verstuurt in een niet-automatisch verwerkbaar formaat (zijnde in Word of pdf formaat).

Volgens de Dienst Administratieve vereenvoudiging zou een besparing van 2,35 miljard euro⁸⁵ kunnen worden gerealiseerd indien de ganse ondernemingswereld overschakelt op e-invoicing. Volgens hun e-invoicing rapport⁸⁶ in samenwerking met Uhasselt, blijkt dat een eenmanszaak jaarlijks gemiddeld **160,26 euro** kan besparen wanneer het volledig overschakelt op elektronische facturatie via digitaal platform, een kleine onderneming **2.871,92 euro**, een middelgrote onderneming **10.740,27 euro** en grote ondernemingen ten slotte **59.433,44 euro**.

E-invoicing zal op termijn de norm worden. Niet enkel in een B2G-context, maar uiteindelijk ook B2B. Ook UNIZO ziet hier zeker het nut van in vanuit het standpunt van administratieve vereenvoudiging, de strijd tegen fraude en het versterken van onze internationale competitiviteit.

Cruciaal is evenwel dat de KMO als uitgangspunt wordt genomen. Anders bestaat het risico dat het gehele project als (wederom) een nieuwe administratieve last wordt ervaren. Ten eerste is elektronisch factureren voor vele ondernemers onbekend terrein.⁸⁷ Informeren is dus cruciaal. Ten tweede moet ervoor worden gezorgd dat alle overheidsinstanties (ook op lokaal niveau) degelijk zijn uitgerust gezien de complexiteit. Ten derde mag het de ondernemer niet (ook niet in het begin) meer kosten dan het papieren factuursysteem. Ten vierde moet men het ganse KMO-landschap meekrijgen, om een vlotte (en frustratieloze) uitbreiding naar de B2B-context mogelijk te maken.

E-invoicing moet daarom verder worden gestimuleerd door:

- een snellere betalingstermijn toe te staan in geval van elektronische facturatie B2G⁸⁸;
- het opzetten van grootschalige informatiecampagnes, waarbij ook UNIZO haar voorlichtingsrol zal spelen;
- het behouden van de verhoogde investeringsaftrek van 20% voor digitale vaste activa die dienen voor de integratie en de exploitatie van digitale factureringssystemen en dit ook na 2020 (zeker met het oog op de verdere uitbreiding van e-invoicing naar de B2B-context).

⁸⁴ Barometer voor de informatiemaatschappij 2018, p. 39. <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/barometer-van-de-4>

⁸⁵ Dienst Administratieve vereenvoudiging, de overheid als katalysator voor vereenvoudiging, evaluatie federale lasten 2017 - http://www.vereevoudiging.be/webfm_send/3350

⁸⁶ http://www.vereevoudiging.be/webfm_send/3342 Zie p. 10.

⁸⁷ Zo blijkt uit de studie van DAV rond e-invoicing dat vele ondernemers denken aan e-invoicing te doen door het verzenden van een factuur in pdf of word-formaat, quod non. Ook blijkt uit de UNIZO enquête 'verkiezingen 2019' dat +/- 30% efacturatie niet ziet zitten als standaard facturatiesysteem.

⁸⁸ Zo zal de Vlaamse overheid niet langer wachten tot het verstrijken van de wettelijke betaaltermijn van 30 dagen om zijn facturen te betalen (persbericht <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/02/11/vlaamse-overheid-gaat-facturen-snel-betalen/>)

SAMENVATTING

Voor 50% van de UNIZO-ondernemers is administratieve rompslomp één van hun grootste bekommernissen. En men heeft gelijk. Uit verschillende toonaangevende rapporten blijkt dat de administratieve lasten zijn toegenomen en hoger liggen dan in de omringende landen. Dit heeft niet enkel een invloed op de **ondernemerszin**, maar minstens even belangrijk, ze zijn nefast voor de (internationale) **competitiviteit** van onze ondernemers.

UNIZO stelt daarom enkele concrete beleidsmaatregelen voor die er samen voor moeten zorgen dat de administratieve rompslomp structureel wordt afgebouwd:

1. De *conditio sine qua non* voor administratieve vereenvoudiging is dat het **bovenaan de politieke agenda staat en het een brede basis krijgt in de regeerakkoorden**. Alleen zo kunnen hervormingen effectief worden doorgevoerd.
2. Belangrijke successen kunnen worden geboekt via **sectorale vereenvoudigingsinitiatieven**. Door niet louter een bepaalde wetgeving, maar een sector in zijn geheel te analyseren, zullen veel verschillende knelpunten zichtbaar worden en kunnen belangrijke successen worden geboekt in de sectoren en doelgroepen waar het meeste nood is aan vereenvoudiging.
3. Een **€ 1 erbij, € 3 weg-regel**, zowel op regionaal als federaal niveau, moet erover waken dat administratieve lasten niet via nieuwe regelgeving opnieuw toenemen. Het idee: administratieve lasten voor een ondernemer kunnen gekwalificeerd worden als een kost. Welnu, elke euro extra/nieuwe lasten moeten worden gecompenseerd door minstens drie euro aan vermindering in bestaande lasten. Op die manier wordt de overheid verplicht om niet-regelgevende manieren te overwegen om beleidsdoelen te bereiken, actief op zoek te gaan naar betekenisvolle vereenvoudigingsinitiatieven en om grondigere impactanalyses uit te voeren, alvorens nieuwe regelgeving uit te vaardigen.
4. Administratieve vereenvoudiging draait ook om **meer kwaliteitsvolle wetgeving**. **Impactanalyses** moeten een sterkere plaats krijgen in ons beleidsproces. Dit kan mede worden ondersteund door de invoering van een **regelgevingsagenda**. Daar administratieve lasten ook hun oorsprong op Europees niveau kunnen vinden, moet België voortaan **ook zelf impactanalyses maken van voorstellen van Europese wetgeving** om zo de concrete gevolgen voor ons land in te schatten en dit mee te kunnen nemen naar de Europese onderhandelingstafel.
5. Tot slot moet ook van een **betere publieke digitale dienstverlening (e-government)** een prioriteit worden gemaakt. Door meer ambitie en betere interbestuurlijke samenwerking moet digitalisering ook effectief leiden tot vereenvoudiging. UNIZO pleit hier voor een **digitaal ondernemersprofiel** voor elke ondernemer over bestuursniveaus heen met de nadruk op diens **customer journey en life events**. Deze vraag ligt ook in lijn met de aankomende verplichtingen rond de *European Single Digital Gateway* die van *e-government* een belangrijk onderwerp zal maken gedurende de komende jaren. De nieuwe regering moet deze Verordening daarom aangrijpen als een kans om een prioriteit te maken van digitaliseringsprojecten en België een *frontrunner* te maken op het gebied van publieke digitale dienstverlening en daarmee ook haar aantrekkelijkheid aan te tonen als ondernemersland.



**NEUWE
BAKENS**
voor beleidsmakers

unizo

Colofon

Dit is een uitgave van de UNIZO-Studiedienst
Willebroekkaai 37, 1000 Brussel

Auteur: Frank Socquet
Verantwoordelijke uitgever: Johan Bortier
Publicatiedatum: mei 2019
WD/2019/10.979/1

www.unizo.be/verkiezingen