



Administratieve vereenvoudiging

Werking van de DAV en uitvoering van het Federaal Actieplan





Rekenhof

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

Administratieve vereenvoudiging – Werking van de DAV en uitvoering van het Federaal Actieplan

Administratieve vereenvoudiging (hierna: AV) in de publieke sector gaat in essentie om het vereenvoudigen en beperken van administratieve handelingen die burgers, verenigingen en ondernemingen alsook de overheid zelf moeten uitvoeren om te voldoen aan voorschriften die de overheid oplegt. De drie belangrijkste assen van een AV-beleid zijn: verbetering van regelgeving, vereenvoudiging van processen en procedures voor de doelgroepen en digitalisering (*e-government*). AV draagt zo rechtstreeks bij tot efficiëntiewinsten voor de doelgroepen en de overheid en onrechtstreeks tot de effectiviteit van beleidsmaatregelen.

Het Rekenhof heeft de onderbouwing, de instrumenten, de organisatie en de resultaten van het federale beleid voor AV onderzocht.

Beleidskader

Het federale beleid voor AV evolueerde van een focus op kostenbesparing via lastenvermindering voor ondernemingen naar een verruimde doelgroep met ook burgers en de overheid zelf, en uiteindelijk naar meer aandacht voor kwaliteit van regelgeving en digitale transformatie. Het geëvalueerde beleidskader, met doelstellingen in regeerakkoorden, beleidsnota's, federale actieplannen, zowel transversaal als gericht op afzonderlijke overheidsdiensten, mist echter consistentie omdat het concept AV onvoldoende werd uitgewerkt en vertaald in onderbouwde, opvolgbare en gecoördineerde doelstellingen. Ook het ambitieniveau, uitgedrukt in kwantitatieve doelstellingen voor administratieve lastenverlaging, mist consistentie en onderbouwing.

Het Rekenhof beveelt de regering aan het beleidskader voor AV te actualiseren met goed onderbouwde en opvolgbare doelstellingen en een inhoudelijk en methodologisch onderbouwd ambitieniveau.

Werking van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV)

De DAV kreeg een centrale rol in de aansturing van het AV-beleid, via ondersteuning, toezicht en coördinatie, en dit in samenwerking met de FOD's. Zijn wettelijke opdracht breidde uit in navolging van het beleidskader, maar zijn centrale positie bij de FOD Kanselarij is louter administratief. Bovendien zijn sommige verwante taken (bv. evaluatie van het beleid en de regelgeving en de ondersteuning daarvan) versnipperd over de DAV, de FOD BOSA en de andere FOD's, wat een

efficiënt en effectief beleid niet ten goede komt. Het ontbreken van een consistent beleidskader en ambitieniveau, en een ontoereikende regelgevende en beleidsmatige ondersteuning voor de DAV zijn belangrijke verklarende factoren voor het gebrek aan voldoende slagkracht van de dienst om in de praktijk AV als een horizontaal beleid te ondersteunen, te bewaken en te coördineren.

Het Rekenhof beveelt aan te voorzien in een krachtige centrale aansturing van het AV-beleid zodat het meer doeltreffend gecoördineerd uitgevoerd wordt over de hele federale overheid.

De DAV besteedt veel aandacht aan het meten en berekenen van de administratieve lasten maar de meetinstrumenten die hij hanteert (de enquête van het Federaal Planbureau in opdracht van de DAV en het meetmodel van de DAV zelf) vertonen tegengestelde tendensen door een verschil in scope en benadering, en hun beleidsrelevantie is zeer beperkt. Het jaarlijkse meetrapport van de DAV biedt evenmin een volledig en coherent inzicht in de uitvoering en de resultaten van de verschillende vereenvoudigingsacties, de mate van doelbereik en de knelpunten.

Het ondersteuningsaanbod van de DAV (projectmanagement, opleiding, adviezen) enerzijds en de vraag van de FOD's naar ondersteuning en kennisuitwisseling anderzijds zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.

Er werden transversale doelstellingen AV opgesteld voor de bestuursovereenkomsten van de FOD's, maar de DAV werd daarbij niet betrokken. Ze zijn te weinig gericht op resultaten, moeilijk op te volgen en te weinig zichtbaar gekoppeld aan de federale actieplannen AV.

De resultaten van vereenvoudigingsacties in de FOD's, al dan niet op basis van de transversale AV-doelstellingen, bereiken de DAV onvoldoende, waardoor zijn toezicht grotendeels ineffectief blijft en een overkoepelende rapportering niet mogelijk is.

Het instrument van de *reguleringsimpactanalyses* (RIA), waarbij voorafgaand aan elke nieuwe federale regelgeving een gestructureerde analyse wordt gemaakt van de beoogde doelstellingen en de verwachte positieve en negatieve effecten, heeft tot dusver onvoldoende meerwaarde gehad als ondersteuning van het wetgevingsproces om tot een regelgeving van betere kwaliteit te komen. Specifieke initiatieven van de DAV voor een brede aanpak van de kwaliteitsverbetering van bestaande regelgeving en de ex-postevaluatie van wetgeving bleven achterwege.

Het Rekenhof beveelt de minister (en de DAV) aan een overheidsbrede strategie te ontwikkelen binnen de federale overheid die sterker aansluit bij de evoluties in de visie van de OESO en de EU en die (synergieën tussen) alle componenten van AV (kwaliteit van de regelgeving, procesvereenvoudiging, digitalisering) structureel integreert in de federale beleids-, beheers- en regelgevingscyclus.

Het Rekenhof beveelt meer specifiek aan de beleidsrelevantie van de meetinstrumenten te versterken, de vraag en het aanbod voor AV-ondersteuning beter op elkaar af te stemmen en een volwaardig en gefocust beleid te ontwikkelen voor de kwaliteit van bestaande en nieuwe regel-

geving, met gebruik van internationaal gehanteerde instrumenten zoals bv. een regelgevingsagenda en een brede consultatie van doelgroep en betrokkenen.

Federaal Actieplan AV

De Federale Actieplannen AV zijn een beleidsinstrument dat het AV-beleid over de beleidsdomeinen heen moet aansturen en realiseren. Ze kregen over de jaren heen een wisselende invulling qua aantal en draagwijdte van de projecten, maar werden niet systematisch geëvalueerd.

Het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019 bevat tien krachtlijnen maar de onderbouwing van de keuzes is niet transparant en de evalueerbaarheid ervan onvoldoende. De inhoudelijke afstemming met andere plannen en bestuursovereenkomsten van de FOD's is nog te vaak onbestaande. Bij het afsluiten van het onderzoek van het Rekenhof was de realisatiegraad van de tien krachtlijnen nog laag. Sommige acties zijn nog niet gestart en de uitvoering van andere verloopt langzaam. Dit is onder meer te wijten aan het uitblijven van beleidsbeslissingen over voorstellen vanuit de administratie, het ontbreken of laattijdig toewijzen van middelen, de verdeling van de verantwoordelijkheid over te veel actoren en een gebrek aan draagvlak om acties af te dwingen. Het Rekenhof beveelt de minister (en de DAV) aan de scope van een federaal actieplan AV duidelijker af te bakenen en het actieplan als sturings- en coördinatie-instrument voor een regeerperiode te verbeteren, bv. door timing, mijlpalen, budgetten en verantwoordelijkheden expliciet te koppelen aan strategische, horizontale projecten. Deze laatste worden idealiter onderbouwd geselecteerd, periodiek opgevolgd en geëvalueerd. Het Rekenhof beveelt ten slotte aan volledig en inzichtelijk te rapporteren over de verschillende acties van het AV beleid (federaal actieplan, transversale doelstellingen, acties vanuit de FOD's) en dit zowel binnen de administratie als aan het parlement.

Hoofdstuk 1		
Inleiding		13
1.1	Onderzoeksthema	13
1.1.1	Situering van het onderzoek	13
1.1.2	Administratieve vereenvoudiging in een internationale context	14
1.2	Audit	15
1.2.1	Afbakening	15
1.2.2	Onderzoeksvragen, normen en aanpak	16
1.2.3	Verloop van de audit	17
Hoofdstuk 2		
Opdrachten en werking van de DAV		19
2.1	Oprichting	19
2.2	Opdrachten en organisatie	19
2.2.1	Opdrachten	19
2.2.2	Positie van de DAV in de federale overheid	20
2.2.3	Organisatie	21
2.3	Middelen	22
2.3.1	Budget	22
2.3.2	Personeel	24
2.4	Werking	25
2.4.1	Metten van administratieve lasten	25
2.4.2	Promotor, initiator en coördinator van vereenvoudigingsacties	33
2.4.3	Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving	39
2.5	Rapportering	45
2.6	Deelconclusie	45
2.6.1	Opdrachten	45
2.6.2	Werking	46
2.6.3	Rapportering	47
Hoofdstuk 3		
Federaal beleid en federale actieplannen voor administratieve vereenvoudiging		49
3.1	Klemtonen en evolutie van het federaal beleid	49
3.2	Federale Actieplannen	56
3.3	Vierde Federaal Actieplan 2015-2019	58
3.3.1	Tien krachtlijnen	59
3.3.2	Knelpunten	63
3.3.3	Rol van het DGDT van de FOD BOSA	64
3.3.4	Samenloop en afstemming met andere plannen	66
3.3.5	Rapportering	66
3.4	Coördinatie, opvolging en evaluatie door de DAV	66

3.5	Deelconclusie	67
3.5.1	Federaal AV-beleid	67
3.5.2	Federale Actieplannen	68
3.5.3	Vierde Federaal Actieplan	68
3.5.4	Coördinatie, opvolging en evaluatie door de DAV	68
Hoofdstuk 4		
Beleid administratieve vereenvoudiging bij de FOD's		69
4.1	Organisatie en middelen voor AV-projecten bij de FOD's	69
4.2	Transversale en FOD-specifieke doelstellingen AV	70
4.3	Slaag- en faalfactoren voor AV-projecten	74
4.4	Voorbeelden van concrete AV-projecten	76
4.5	Deelconclusie	77
Hoofdstuk 5		
Algemeen besluit en aanbevelingen		79
5.1	Algemeen besluit	79
5.2	Aanbevelingen	82
5.3	Samenvatting van de aanbevelingen	83
5.4	Antwoord van de minister van Digitale Agenda, belast met Administratieve Vereenvoudiging	84
Bijlagen		
Bijlage 1	Krachtlijnen Federaal Actieplan AV: omschrijving en taakverdeling	87
Bijlage 2	Antwoord van de minister van Digitale Agenda, belast met Administratieve Vereenvoudiging	92

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksthema

1.1.1 Situering van het onderzoek

Goed bestuur (*good governance*) betekent onder meer dat de overheid zo efficiënt en effectief mogelijk haar dienstverlening aan doelgroepen (burgers, verenigingen en ondernemingen) organiseert. De administratieve belasting bij de interactie tussen overheid en doelgroepen en tussen overheden onderling moet zo laag mogelijk zijn. In dat verband worden de concepten “administratieve lasten” voor doelgroepen en “beheerskosten” voor de overheid gehanteerd. Administratieve vereenvoudiging (hierna: AV) in de publieke sector gaat in essentie om het vereenvoudigen en beperken van administratieve handelingen die burgers, verenigingen en ondernemingen en de overheid zelf moeten uitvoeren om te voldoen aan voorschriften die de overheid oplegt.

De maatschappelijke relevantie van AV ligt voor de hand: burgers, ondernemingen en de overheid zelf hebben baat bij een snelle, efficiënte en effectieve dienstverlening en onderlinge communicatie. AV draagt zowel rechtstreeks bij tot efficiëntiewinsten voor de doelgroepen en de overheid als indirect tot de effectiviteit van beleidsmaatregelen.

Het vereenvoudigen en verbeteren van regelgeving vormt dan een eerste logische focus van een vereenvoudigingsbeleid. Daarnaast kunnen overheidsdiensten inzetten op het verlichten van processen en procedures in hun relatie tot doelgroepen. Meer en meer is digitalisering (*e-government*) als hefboom voor efficiëntere interacties ook een logische component van dat beleid.

Hoewel de federale overheid al sinds 1998 het vereenvoudigingsbeleid ondersteunt en stimuleert, geven vergelijkende onderzoeken van de Wereldbank¹, de OESO² en de EU aan dat België achterop loopt op het vlak van kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemingen in vergelijking met andere landen. De EU wijst bv. op de zwakke en versnipperde digitalisering van bepaalde openbare diensten in België, wat de administratieve lasten voor ondernemingen verzwaaert. Wel is de score voor e-gezondheid en vooraf ingevulde formulieren behoorlijk³.

1 De Belgische ranking daalt in het jaarlijkse *Doing Business*-rapport van de Wereldbank dat peilt naar de problemen die ondernemers ondervinden bij het opstarten van een bedrijf (impact van regulering op vlak van opstartprocedures, belastingdruk, kredietverstrekking, bouwvergunningen e.d. www.doingbusiness.org). Zie ook: *Vr. en Antw. Kamer*, 4 februari 2019, QRVA 54 179, *Belgische ranking in het Doing Business-rapport*, vraag nr. 1376 van de volksvertegenwoordiger V. Van Quickenborne van 4 januari 2019 aan de minister belast met Administratieve Vereenvoudiging, p. 125-126, www.dekamer.be.

2 OECD, *Better regulation in Europe: Belgium*, 2010. De OESO en de EU sloegen de handen in elkaar voor de opzet van dit onderzoek dat in vijftien Europese landen werd uitgevoerd. In de landenrapporten wordt de evolutie verder opgevolgd: OECD, *Regulatory Policy Outlook Country Profile. Belgium, 2015, 2018*, www.oecd.org.

3 Europese Commissie, *Werkdocument van de diensten van de Commissie. Landverslag België 2019*, 27 februari 2019, Europees Semester 2019, SWD(2019) 1000 final, p. 68 e.v.

Het Rekenhof heeft daarom de onderbouwing, de instrumenten, de organisatie en de resultaten van het federale beleid voor AV onderzocht. Het ging daarbij ook na hoe de samenwerking tussen en de werking van de federale overheidsdiensten (FOD's) op het vlak van AV verloopt.

1.1.2 Administratieve vereenvoudiging in een internationale context

Uit internationaal vergelijkende literatuur blijkt dat overheden en *stakeholders* slechts moeizaam tot eenduidige definities komen van begrippen als AV, administratieve lasten, kwaliteit van regelgeving, regeldruk, *red tape*⁴, *e-government* e.d.

Dit vloeit enerzijds voort uit verschillende benaderingen en beweegredenen die aan de basis kunnen liggen van een AV-beleid en is anderzijds het gevolg van evoluties in het denken over de werking van de overheid en hervormingsagenda's.

Een beleid met een focus op de vermindering van de administratieve lasten start vaak vanuit een economische invalshoek en vanuit de bekommernis dat de administratieve lasten en de daarmee gepaard gaande kosten die regelgeving genereert voor bedrijven hun concurrentiepositie negatief beïnvloeden. De hoofdbetrachting is dan de administratieve lasten en kosten voor bedrijven te verminderen (kwantitatieve benadering).

Vanuit een meer juridisch en bestuurskundig oogpunt is het doel kwaliteitsvolle regelgeving⁵ tot stand te brengen. Het beperken van administratieve lasten wordt ingebed in een veel breder perspectief met het oog op draagvlak, consistentie, continuïteit, helderheid en functionaliteit van regelgeving in het licht van beleidsdoelstellingen (kwalitatieve benadering).

Internationale instellingen zoals de OESO, de Wereldbank en in hun kielzog de EU en meerdere individuele landen evolueerden van een aanvankelijke kwantitatieve aanpak (met veel aandacht voor het meten van administratieve lasten) naar een bredere kwalitatieve benadering waarbij de focus ligt op betere regelgeving (*better regulation*). Het regelgevingsbeleid stuurt de kwaliteit van de regelgeving aan door een kader te bieden voor de organisatie van het wetgevingsproces en voor de totstandkoming van wetgeving. Dit omvat o.a. procedures, methodologie, legistiek, kwaliteitscriteria, inhoudelijke aspecten enz.

Daarnaast promoten dezelfde internationale instellingen een strategische benadering van het potentieel van digitalisering in de publieke sector. Efficiëntie van de interne werking en performante dienstverlening zijn geen *standalone* objectief meer, maar gaan hand in hand met bredere maatschappelijke doelstellingen (zoals o.a. economische groei en sociale gelijkheid). De uitdaging is niet meer om digitale technologieën te introduceren bij de overheid, maar om ze te integreren in een moderniseringsagenda die de capaciteit, workflows en processen aanpast aan de snel evoluerende dynamiek van interacties tussen over-

⁴ Aanduiding voor een hoge mate van bureaucratie en strikt gehandhaafde wet- en regelgeving.

⁵ Regelgeving wordt in dit verslag als generieke term gebruikt en omvat zowel wetgeving in strikte zin (door parlementen) als besluitvorming vanuit de uitvoerende macht.

heden en doelgroepen en een veranderd verwachtingspatroon. Een enge benadering van *e-government* maakt plaats voor een bredere benadering van digitale overheid⁶.

Kenmerkend voor het recente internationale denken en de praktijk is dus de evolutie naar een systeembenadering waarbij, vanuit een integrale visie op de link tussen de werking van de overheid, de interactie met doelgroepen en maatschappelijke doelstellingen, overheidsbrede strategieën worden ontwikkeld en centraal aangestuurd om regelgeving, processen en interactieve momenten te optimaliseren. Dit past in een cyclus die beleidsvoorbereiding, regelgeving, uitvoering, handhaving en evaluatie met elkaar verbindt⁷.

Zoals verder zal blijken, hanteert België in hoofdzaak een kwantitatieve benadering (reductie van administratieve complexiteit) die mettertijd werd uitgebreid met meer kwalitatieve aspecten (kwaliteit van de regelgeving). Ook op het vlak van digitale transformatie worden stappen gezet.

1.2 Audit

1.2.1 Afbakening

De belangrijkste geauditeerde is de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. De dienst werd opgericht door de programmawet van 10 februari 1998⁸ en werd belast met het bevorderen, opvolgen en coördineren van de initiatieven en werkzaamheden met betrekking tot de AV (hoofdstuk 2).

Sinds 2004 steunt het federale AV-beleid op een meerjarig actieplan om de vereenvoudigingsprojecten over de beleidsdomeinen heen gecoördineerd aan te pakken en op te volgen. In totaal kwamen al vier actieplannen tot stand, één per legislatuur. Momenteel wordt gewerkt op basis van het Vierde Federaal Actieplan AV 2015-2019. De analyse van het Rekenhof is voornamelijk toegespitst op dat vierde actieplan (hoofdstuk 3).

Daarnaast focust de audit ook op de samenwerking tussen de DAV en de FOD's die elk verantwoordelijk blijven voor AV in hun domein. Het Rekenhof is in grote lijnen nagegaan hoe de FOD's het AV-beleid in de praktijk brengen (hoofdstuk 4).

Om het onderzoek beheersbaar te houden, vallen de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de bredere praktijk van AV binnen de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid (OISZ) buiten de scope van deze audit. De KSZ, waarvan o.a. de FOD Sociale Zekerheid (SZ), de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (VVVL) en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) gebruikmaken voor de ontsluiting van hun authentieke bronnen, coördineert de invoering van de

6 De OESO ontwikkelde ook daartoe een aanbeveling met twaalf principes zoals de creatie van een datagedreven cultuur en het hergebruik van informatie, een coördinatiecapaciteit en een afstemming van regelgeving op digitale opportuniteiten (OECD, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, 15 juli 2014, www.oecd.org).

7 OECD, *Regulatory Policy: Towards a New Agenda, Pathways to the future, Key Messages*, OECD Regulatory Policy Conference, Paris, 28-29 October 2010, www.oecd.org.

8 Programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, aangepast bij de wet van 15 december 2013.

*only once-wet*⁹ binnen het netwerk van de sociale zekerheid. In de sociale zekerheid is de toepassing van dit *only once*-principe op technisch vlak reeds in zeer ruime mate succesvol ingevoerd. Deze drie FOD's, die actief zijn in het domein van sociale zekerheid of er raakvlakken mee hebben, zijn wel bevraagd in het kader van deze audit.

1.2.2 Onderzoeksvragen, normen en aanpak

AV kan op uiteenlopende wijze gerealiseerd worden. In deze audit hanteert het Rekenhof een ruime definitie van AV, die in de lijn ligt van de benadering van de Europese Commissie en de OESO. Het onderscheidt daarbij drie componenten van AV:

- vereenvoudiging van *processen, procedures en formulieren* voor de beoogde doelgroepen en/of de overheid;
- vereenvoudiging en verbetering van de kwaliteit en coherentie van *regelgeving*;
- vereenvoudiging van processen en procedures door digitalisering en het gebruik van IT-ondersteuning (*e-government*).

In deze audit is het Rekenhof nagegaan of de voorwaarden zijn vervuld om een doeltreffende en doelmatige strategie van AV uit te werken en door te voeren, en of de doelstellingen worden bereikt.

Het stelde daarom twee onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1: Wordt de AV goed aangestuurd?

Daarvoor ging het Rekenhof na of het begrip AV consequent werd ingevuld en vertaald in de doelstellingen en of er een passend organisatorisch kader bestaat.

Onderzoeksvraag 2: Zijn de Federale Actieplannen een geschikt instrument om de AV te realiseren?

Het Rekenhof ging na of het Federaal Actieplan onderbouwd is en de doelstellingen toetsbaar zijn, hoe het wordt opgevolgd en hoe erover wordt gerapporteerd, of het wordt toegepast in de praktijk en of het bijdraagt tot het realiseren van AV.

Voor het normenkader baseerde het Rekenhof zich voornamelijk op de algemeen aanvaarde normen over de verschillende fasen van de beleidscyclus, toegepast op de context van een horizontaal beleid (onderbouwde en duidelijke beleidsstrategie, heldere doelstellingen en taakverdeling, adequate coördinatiecapaciteit en –performantie, goede samenwerking, passende monitoring, beleidsevaluatie en bijsturing, doelbereik), aangevuld met

9 Wet van 5 mei 2014 houdende de verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren. "De wet heeft als doel om het hergebruik van gegevens die reeds beschikbaar zijn in authentieke bronnen (principe van de unieke gegevensinzameling/*only once*-principe) in de werking van de federale overheidsdiensten te verankeren [...]" (www.kafka.be/nl/only-once-wetgeving). Zie ook verder in dit verslag, punt 3.3.1, tabel 6.

internationale en Europese standaarden en normen rond AV¹⁰. Ook het regeerakkoord van 9 oktober 2014 en de beleidsnota's over AV maken deel uit van het normenkader.

Het Rekenhof analyseerde beleids- en beheersdocumenten (regeerakkoord, beleidsnota's, federale actieplannen, begroting, bestuursovereenkomsten, parlementaire verslagen, regelgeving) en aanvullende documenten en cijfergegevens, opgevraagd bij de DAV en de FOD BOSA (plannen, procedures, werkdocumenten, opvolgingsverslagen, ...). Daarnaast vonden interviews met medewerkers van deze overheidsdiensten plaats. Tot slot hield het een schriftelijke bevraging bij negen FOD's¹¹ over hun toepassing van het AV-beleid.

1.2.3 Verloop van de audit

4 juli 2018	Aankondiging van de audit
juli 2018 – september 2019	Onderzoekswerkzaamheden
5 februari 2020	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Bestrijding van de Sociale Fraude, Privacy en Noordzee en naar de directeur-generaal van de DAV

De minister en de directeur-generaal van de DAV hebben op 19 en 25 februari 2020 geantwoord op het auditverslag van het Rekenhof.

Beiden gaan grotendeels akkoord met de aanbevelingen, geven verduidelijkingen en suggereren een aantal verbeteringen om uitvoering te geven aan deze aanbevelingen. Het Rekenhof heeft naar aanleiding van de opmerkingen van het Meetbureau van de DAV, die als bijlage waren opgenomen bij de brief van de DAV, enkele verduidelijkingen aangebracht in dit verslag.

Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage 2.

¹⁰ European Commission, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report*, 12 december 2012, COM(2012) 746 final; *Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation*, 19 mei 2015, COM(2015) 216; *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*, 14 september 2016, COM(2016) 615; *Better regulation for better results - An EU agenda*, 19 mei 2015, COM(2015) 215; OECD, *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*, 2012, 34 p., www.oecd.org.

¹¹ FOD Financiën, FOD Sociale Zekerheid, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, FOD Binnenlandse Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, FOD Mobiliteit en Vervoer, FOD Justitie en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

Hoofdstuk 2

Opdrachten en werking van de DAV

2.1 Oprichting

Het federale beleid voor AV kwam tot stand over meerdere decennia. Het thema kwam op de beleidsagenda als gevolg van de tendens tot deregulering binnen verschillende sectoren in de jaren '90 en de supranationale aandacht voor betere regelgeving en wetsmatiging.

In de krachtlijnen voor het federale regeringsprogramma van 1995 werd AV expliciet gekoppeld aan het kmo-beleid¹², met als aandachtspunten de uitbouw van een kruispuntfunctie en een uniek contactpunt in de relaties tussen de ondernemingen met de diverse overheidsdiensten. De organisatorische verankering volgde snel: in 1997 besliste de ministerraad tot de oprichting van de DAV, die in 1998 startte en werd ondergebracht bij de Diensten van de Eerste Minister (nu FOD Kanselarij).

De focus op ondernemingen weerspiegelde zich ook in de opdrachten die de DAV bij zijn oprichting kreeg via de programmawet van 10 februari 1998: maatregelen voorstellen die de administratieve complexiteit voor ondernemingen en de kosten die daarmee gepaard gaan beperken. De wet somde daartoe de volgende taken op:

- de ontwikkeling van een methode om kosten voor ondernemingen, gelinkt aan reglementering, formaliteiten en administratieve procedures, te becijferen;
- het formuleren van voorstellen om de becijferde kost te verminderen;
- het stimuleren en voorstellen van initiatieven tot AV in de federale overheid;
- het organiseren van samenwerking via een intern en extern netwerk.

De programmawet introduceerde ook een administratieve impactfiche om de invloed van nieuw voorgestelde regelgeving op de kosten voor de ondernemingen na te gaan.

2.2 Opdrachten en organisatie

2.2.1 Opdrachten

AV wordt als dusdanig niet wettelijk gedefinieerd, er wordt enkel een opsomming gegeven van opdrachten die aan de DAV worden toegewezen. De bevoegdheden van de DAV, aanvankelijk enkel gericht op ondernemingen, werden uitgebreid, zowel wat betreft de taken (betere kwaliteit van de regelgeving) als de doelgroepen (burgers en overheid) (zie verder 3.1). De verruimde focus van de opdracht is af te lezen uit de huidige opdrachtomschrijving

¹² Parl. St. Kamer, 28 juni 1995, DOC 49 0023/001, *Krachtlijnen voor het Federaal Regeringsprogramma*, www.dekamer.be.

in de wet van 2013¹³, die tien jaar later enkele wijzigingen in de beleidspraktijk (doelgroep, metingen) verankerde:

“De DAV heeft als opdracht maatregelen voor te stellen die de administratieve complexiteit voor de ondernemingen, de burgers, de verenigingen en de overheidsdiensten en de kosten die daarmee gepaard gaan, te beperken, door:

1° een methode te ontwikkelen en toe te passen, die het mogelijk maakt de kosten te becijferen die worden opgelegd door de reglementering, door de formaliteiten en door de administratieve procedures van de federale administraties en andere organismen;

2° voorstellen te formuleren tot vermindering van de administratieve lasten voor de ondernemingen, KMO's in het bijzonder, de burgers, de verenigingen en de overheidsdiensten;

3° het stimuleren en het voorstellen, onder meer op het niveau van de coördinatie, van initiatieven tot administratieve vereenvoudiging in de federale administraties en andere organismen;

4° de samenwerking te organiseren tussen de verschillende federale administraties en andere organismen gegroepeerd in een intern netwerk binnen deze administraties, alsook met een netwerk buiten deze administraties;

5° het formuleren van voorstellen, het promoten en het coördineren van acties tot verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.”

2.2.2 Positie van de DAV in de federale overheid

De DAV heeft een initiërende en coördinerende taak voor AV waarbij alle FOD's gevat zijn en zelf ook een verantwoordelijkheid hebben¹⁴. Het leek bij de oprichting (1998) dan ook een logische keuze om de DAV onder te brengen bij de Diensten van de Eerste Minister, nu de FOD Kanselarij. Organiek hoort de DAV bij deze FOD, maar de dienst valt onder de minister of staatssecretaris bevoegd voor AV. Concreet betekent dit dat de FOD Kanselarij aan de DAV logistieke en administratieve ondersteuning biedt, doch de beleidsmatige aansturing gebeurt niet door de eerste minister maar door de (beleidscel van de) toezichthoudende minister of staatssecretaris.

Een horizontaal beleid zoals dat voor AV is bij uitstek gebaat met een sterke centrale aansturing die momenteel nog niet bestaat op federaal niveau. Het hervormingsprogramma *Redesign*¹⁵, gelanceerd in 2015, voorzag nochtans in een centralisatiebeweging binnen de federale overheid, weliswaar voornamelijk vanuit de doelstelling van efficiëntieverbetereing. Eén van de veranderprojecten omvatte de integratie en coördinatie van de horizontale FOD's, waaronder de FOD Kanselarij en bijhorende diensten zoals de DAV, in een nieuw op

¹³ Wet houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, 15 december 2013. De onderlijnde passages duiden op aanvullingen ten opzichte van de wet van 1998.

¹⁴ *Parl. St. Kamer*, 24 september 1997, DOC 49 1206/1, *Ontwerpprogrammawet tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap*, p. 29, www.dekamer.be.

¹⁵ De ministerraad van 3 juli 2015 keurde dit transversale programma goed met acht trajecten ter verbetering van de efficiëntie van de federale overheid en de dienstverlening aan de burgers en ondernemingen.

te richten FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA). Uiteindelijk bleef de FOD Kancelarij met bijgevoegde diensten apart bestaan.

Het Rekenhof stelt vast dat verwante taken versnipperd zijn over meerdere FOD's. Naast de DAV speelt ook het Directoraat-Generaal Digitale Transformatie (DGDT) een belangrijke rol bij de digitalisering voor AV, terwijl dit DG is ondergebracht bij de FOD BOSA. De verbetering van de kwaliteit van de regelgeving blijft een opdracht van de DAV binnen de FOD Kancelarij, terwijl (horizontale ondersteuning voor) beleidsevaluatie aan de Dienst Begroting en Beleidsevaluatie van de FOD BOSA werd toevertrouwd¹⁶. Regelgeving kan echter beschouwd worden als een belangrijke pijler voor en drager van beleid. Vanuit die optiek is het niet optimaal om evaluatie van beleid en regelgeving afzonderlijk te benaderen. Bovendien vergroot deze institutionele versnippering de nood aan interne coördinatie van initiatieven voor AV.

Het Rekenhof merkt daarbij op dat een integrale benadering van AV (vereenvoudiging van procedures, vereenvoudiging en verbetering van regelgeving en digitalisering van dienstverlening) synergieën en efficiëntiewinsten bevordert.

2.2.3 Organisatie

De DAV omvat een Sturingscomité, een Impactanalysecomité (IAC) en een Meetbureau, die elk een specifieke taakomschrijving hebben.

Sturingscomité

De DAV wordt intern aangestuurd door een Sturingscomité¹⁷ met (zes) vertegenwoordigers van de ministers die betrokken zijn bij de DAV (deze die het nauwst bij het ondernemingsbeleid betrokken zijn), de betrokken administraties (twee) en de sociale partners (zes van ondernemingsorganisaties en twee van de syndicale organisaties). De directeur-generaal van de DAV en zijn adjunct wonen de vergadering met raadgevende stem bij. De samenstelling van het comité strookt met de focus op de bedrijfswereld die het AV-beleid van bij de start kleurde¹⁸. Zij werd echter niet aangepast bij de verbreding van de doelgroepen tot de burgers en de overheid zelf. Dit heeft tot gevolg dat het Sturingscomité de verschillende doelgroepen die bij het AV-beleid zijn betrokken niet representatief/evenredig vertegenwoordigt.

Het Sturingscomité had de opdracht samen met de diensten van de DAV het jaarwerkprogramma op te stellen. Dit gebeurt echter niet langer. Aanvankelijk speelde het Sturingscomité een actieve rol, met de ondernemingen als duidelijke doelgroep van het AV-beleid. Gaandeweg verminderde de slagkracht van het comité en evolueerde het Sturingscomité van een sturingsorgaan naar een opvolgings- en rapporteringsorgaan. De DAV geeft aan dat de leden vooral aanwezig zijn om informatie te vergaren en de informatie-uitwisseling te bewaken.

¹⁶ Rekenhof, *Beleidsevaluatiecapaciteit van de federale overheidsdiensten*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2018, 96 p., www.rekenhof.be.

¹⁷ Koninklijk besluit van 23 december 1998 betreffende de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging.

¹⁸ Het Sturingscomité werd o.m. opgericht als reflectie- en overlegplatform waar de bedrijfswereld, de politieke overheid en de administraties die de op de bedrijven toepasselijke regelgeving creëren, konden overleggen om de werking van de overheidsdiensten te verbeteren.

Impactanalysecomité (IAC)

Samen met de uitbreiding van de opdracht van de DAV tot verbetering van de kwaliteit van de regelgeving, werd in 2014 het Impactanalysecomité (IAC)¹⁹ opgericht bij de DAV voor de organisatie van het toezicht op de kwaliteit van de uitgevoerde impactanalyses. Het IAC gaat, op vraag van het betrokken regeeringslid, *ex ante* de kwaliteit na van de voorgelegde reguleringssimpactanalyses (RIA's).

In zijn jaarverslag²⁰ maakt het IAC een algemene ex-postevaluatie van alle opgestelde en aan de ministerraad voorgelegde RIA's. Het jaarverslag wordt slechts gepubliceerd nadat het is goedgekeurd in de ministerraad. Zo is het laatst opgestelde jaarverslag 2016, bij gebrek aan goedkeuring, nog steeds niet gepubliceerd op de website van de DAV.

Het IAC is samengesteld uit vertegenwoordigers van de FOD's die betrokken zijn bij de beleidsdomeinen van de onderliggende tests die door de RIA worden afgedekt²¹. Op de werking van het IAC wordt verder ingegaan in punt 2.4.

Meetbureau

Het Meetbureau berekent de administratieve lasten van burgers, ondernemingen en verenigingen en de overheid. Het bestaat uit een projectleider die deel uitmaakt van de DAV en een aantal externe consultants (een team van universitaire onderzoekers, ondersteund door een private consultant) die op contractuele basis werden aangetrokken (raamovereenkomst AVSA 20). Zij berekenen o.m. de administratieve lasten die in het jaarlijkse meetrapport van de DAV zijn opgenomen (zie verder punt 2.4).

2.3 Middelen

2.3.1 Budget

Vanaf 2015 tot 2019 is er recurrent in de begroting ongeveer 3,5 miljoen euro opgenomen voor de DAV: 1,2 miljoen euro voor personeel, 0,1 miljoen euro voor werking en 2,2 miljoen euro voor de financiering van de projecten.

De projectfinanciering werd tot en met 2018 verder onderverdeeld in drie grote posten:

- projecten uit het Federale Actieplan²² met ICT-component: ongeveer één derde van de enveloppe d.w.z. gemiddeld 0,9 miljoen euro;
- ondersteuning van projecten bij de federale overheidsdiensten: een vast bedrag dat echter sterk fluctueert (0,9 miljoen euro in 2014, 0,3 miljoen euro in 2015, 0,8 miljoen euro in 2016 en 2017 en 0,5 miljoen euro in 2018);

¹⁹ Wet van 15 december 2013. De leden worden aangewezen 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.

²⁰ FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Dienst Administratieve Vereenvoudiging, Impactanalysecomité, *RIA jaarverslag*, www.vereevoudiging.be (art. 7 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk II van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging).

²¹ 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.

²² De federale actieplannen worden meer in detail besproken in hoofdstuk 3.

- Meetbureau (meten van administratieve lasten *ex ante* of *ex post*): restbedrag, gemiddeld 0,6 miljoen euro per jaar.

In de ontwerpbegroting 2019 werd de projectfinanciering opgesplitst in vier posten: 1 miljoen euro voor ICT-projecten, 0,3 miljoen euro voor projecten bij de federale overheidsdiensten, 0,5 miljoen euro voor het Meetbureau en 0,4 miljoen euro voor de opvolging van het *only once*-principe uit het Federaal Actieplan (zie verder, hoofdstuk 3) en algemene consultancy.

Het Rekenhof stelt vast dat de DAV geen inzicht kon geven in de kostprijs van de verschillende projecten en wees al bij de begroting 2010 op de gebrekkige verantwoording van dit krediet²³. Daardoor kan de evolutie van de projecten niet worden opgevolgd, evenmin als de resultaten. Er is wel fragmentaire informatie beschikbaar:

- De DAV heeft 845.000 euro nodig voor al zijn horizontale acties voor de toepassing van het *only once*-principe (Federaal Actieplan, krachtlijn 1) maar in 2018 was er slechts 420.000 euro²⁴ beschikbaar.
- De ramingen van de kosten voor de DAV in het project “Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand” (Federaal Actieplan, krachtlijn 2) bedroegen in 2017 en 2018 telkens 0,8 miljoen euro. Dit was het volledige ICT-budget voor die jaren. Kredieten zijn niet transparant en worden laattijdig²⁵ vrijgegeven (zo werd pas in november 2018 een bedrag van 426.000 euro beschikbaar dat vóór 2019 moest gebruikt worden). Het Rekenhof stelde al eerder vast dat het niet over precieze gegevens beschikte om dit project te beoordelen²⁶.
- Voor de DAV bedraagt de kost voor e-facturatie (Federaal Actieplan, krachtlijn 5) 100.000 euro (40.000 euro voor coördinatie en een communicatieplan, 60.000 euro voor een monitoringprogramma)²⁷.
- In 2018 was er een éénmalige tussenkomst van de DAV voor de NIDO (*Nurturing ideas, developing opportunities*) (Federaal Actieplan, krachtlijn 10) van 50.000 euro.

In 2015 werd het totaalbudget voor de financiering van de projecten verlaagd van 2,8 miljoen euro naar 2,3 miljoen euro. Volgens de staatssecretaris zou er “*vooral minder geld worden besteed aan het meten van de administratieve lasten. Voor de meting zal vooral gesteund worden op de tweejaarlijkse evaluatie door het Federaal Planbureau. Op die manier komt minimaal een bedrag van 350.000 euro vrij*”²⁸. Dit wordt nog eens herhaald bij de begroting van 2016: “*Zoals aangekondigd in 2014, werden de middelen besteed aan het ex-postmeten van administratieve lasten daarom verminderd, ja zelfs gehalveerd. Het jaarlijkse meetrapport werd daarenboven vereenvoudigd en bevat van nu af aan enkel nog de relevante metingen*”²⁹.

²³ Parl. St. Kamer, 23 november 2009, DOC 52 2222/002, *Rijksmiddelenbegroting, Commentaar en opmerkingen Rekenhof*, www.dekamer.be.

²⁴ Nota aan de Ministerraad betreft: Tussentijdse status van het *only once*-programma van 23 april 2018.

²⁵ Nota aan de Ministerraad 19 juli 2018, *Redesign*.

²⁶ Parl. St. Kamer, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen Rekenhof bij de Algemene Uitgabenbegroting 2017*, p. 35, www.dekamer.be.

²⁷ Nota aan de Ministerraad van 8 mei 2017.

²⁸ Parl. St. Kamer, 11 december 2014, DOC 54 496/019, *Wetsontwerp houdende de Algemene Uitgabenbegroting 2015*, p. 6, www.dekamer.be.

²⁹ Parl. St. kamer, 8 december 2015, DOC 54 1352/010, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 7, www.dekamer.be.

De middelen die effectief aan het Meetbureau werden toegekend schommelen, zoals blijkt uit de volgende tabel, maar zijn niet substantieel gedaald. Ze zijn immers contractueel vastgelegd aangezien de berekening van de administratieve lasten door de DAV wordt uitbesteed aan een externe partner. Het lagere bedrag voor 2017 is overigens te verklaren door het aflopen van het contract en de trage opstart van het nieuwe contract met een externe partner. De globale daling van de projectenveloppe met 0,5 miljoen euro (van 2,8 miljoen euro naar 2,3 miljoen euro) blijkt dus alvast niet vertaald in een besparing bij het Meetbureau, zoals werd aangekondigd.

Tabel 1 – Kredieten voor het Meetbureau van de DAV (2014-2017) (in euro)

Jaar	Begrotingskrediet
2014	887.869,78
2015	969.243,62
2016	807.469,46
2017	611.868,57

Bron: DAV

2.3.2 Personeel

De DAV is een kleine dienst en op vijf jaar tijd (2013-2018) is het personeelsbestand met 60 % gedaald, van zestien naar tien voltijds equivalenten (VTE) (zie tabel 2). De DAV doet daarnaast een beroep op externe krachten, o.a. voor het Meetbureau en het project *only once*. In 2015 werd bv. een beroep gedaan op een tiental consultants³⁰.

Tabel 2 – Evolutie personeelsbestand VTE bij de DAV (2013-2018)

Niveau	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽²⁾
A	12	10	8	8	9	8
B	3	3	2	2	2	2
C en D	1	1	1	1	1	-
Totaal	16	14	11	11	12	10

⁽¹⁾ Drie personen werken in 2017 bij de DAV aan het *only once*-project. Het gaat om twee interne personeelsleden van de dienst en één consultant.

⁽²⁾ Detachering van één ambtenaar in 2018 vanuit de DAV voor NIDO, maar omdat concrete resultaten op het vlak van vereenvoudiging uitbleven, is die detachering gestopt.

Bron: DAV

Volgens de DAV is er bijkomend personeel nodig om de kwaliteit en de continuïteit van zijn taken te kunnen blijven garanderen. Zo verwijst hij naar het (te) beperkte aantal medewerkers voor de opvolging van de diverse domeinen als verklarende factor voor zijn bescheiden activiteiten bij de aanpak van bestaande wetgeving (ex-postevaluatie). Het gebrek aan politieke aandacht ligt volgens de DAV aan de basis daarvan en is het cruciale knelpunt bij zijn

³⁰ FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Dienst Administratieve Vereenvoudiging, *Jaarverslag over de werking van het internecontrolesysteem 2015*, www.verereenvoudiging.be.

taakuitvoering (zie ook punt 3.3.2). De DAV en de regering zijn zich hiervan bewust³¹: bij de begrotingsbesprekingen voor 2019 werd aangekondigd dat:

- personeel wordt aangeworven ter vervanging van de personeelsleden die in 2017 op pensioen werden gesteld of de DAV verlaten hebben;
- een eigen personeelsplan wordt opgesteld onafhankelijk van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister via een koninklijk besluit.

Tot nu toe werden deze voornemens niet gerealiseerd.

Het Rekenhof merkt op dat bij gebrek aan een personeelsplan op basis van de verschillende opdrachten en projecten moeilijk kan worden beoordeeld wat de optimale personeelsbezetting voor de DAV is. Ook de plaats en de rol van de dienst binnen de federale overheid spelen daarin een rol.

2.4 Werking

Op basis van het wettelijke kader (zie punt 2.2.1) met betrekking tot de DAV worden hierna de voornaamste taken van de DAV in detail besproken: het meten van administratieve lasten, de taak als promotor, initiator en coördinator van vereenvoudigingsacties en de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving.

2.4.1 Meten van administratieve lasten

De aandacht voor het meten van administratieve lasten – eerst voor ondernemingen, later ook voor andere doelgroepen – ontstond in België vrijwel gelijktijdig met de politieke en internationale interesse voor het thema AV. Uit de vermelding in het regeerakkoord van 1999 van een kwantitatieve doelstelling voor de daling van administratieve lasten vloeide de behoefte voort om op zoek te gaan naar een meetmethode. Er ontstonden twee verschillende instrumenten.

2.4.1.1 Tweejaarlijkse enquête van het Federaal Planbureau

De keuze om de enquête als meetinstrument toe te vertrouwen aan het Federaal Planbureau (FPB), in samenwerking met de DAV, was niet evident. Het toenmalig Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) (nu Algemene Directie Statistiek / STATBEL) kwam eerst in beeld, maar deze piste werd verlaten om uiteenlopende redenen: een gebrek aan capaciteit om de enquête op te zetten, de aanzienlijke werklast om telefonische rappels met het oog op een hogere respons uit te voeren, en het feit dat deze taak niet gelinkt was aan (een vraag of coördinatie vanuit) EUROSTAT. Met het FPB werd gekozen voor een neutrale instantie die dergelijke enquêtes echter niet als kerntaak heeft.

De enquête wordt sinds 2001 tweejaarlijks door het FPB afgenomen, in samenwerking met de DAV, die in een budget van 60.000 euro per meting voorziet. Het planbureau schakelt tijdelijk extra capaciteit in voor de afname en verwerking van de resultaten via jobstudenten.

³¹ Parl. St. Kamer, 10 december 2018, DOC 54 3294/023, *Begroting 2019*; 15 oktober 2018, DOC 54 3295/003, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019*, www.dekamer.be.

De vragenlijst is gebaseerd op een enquête die het *Public Management Committee* (PUMA) binnen de OESO ontwikkelde om landen te vergelijken op het vlak van administratieve lasten voor ondernemingen. Het FPB stuurt de vragenlijst naar een representatieve steekproef van ondernemingen en zelfstandigen. Daarbij wordt gepeild naar de ervaren administratieve lasten in de meest relevant geachte domeinen: milieu, fiscaliteit en (enkel voor ondernemingen) tewerkstelling. Elke respondent krijgt slechts vragen over één domein. Deze meting maakt geen onderscheid naargelang van het bestuursniveau dat administratieve verplichtingen oplegt en heeft dus betrekking op alle overheden. De enquête bevat een kwantitatief luik en een kwalitatief luik.

Op basis van de antwoorden uit het kwantitatieve luik kan de totale kost van administratieve procedures worden berekend, als som van interne en externe kosten. Interne kosten zijn de uren die het personeel van ondernemingen of de zelfstandige besteedt aan het vervullen van formaliteiten. De externe kosten omvatten de uitgaven voor een externe dienst die de nodige administratieve formaliteiten voor de onderneming in orde brengt. De totale kost afgeleid uit de enquête wordt dan geëxtrapoleerd naar een raming voor de totale populatie van ondernemingen en zelfstandigen.

Het kwalitatieve luik bevat een aantal stellingen rond de kwaliteit van regelgeving (o.m. communicatie en informatie, begrijpelijkheid, transparantie van doelstellingen, samenhang) en de kwaliteit van contacten met de administraties (o.m. bereikbaarheid, informatiekwaliteit, motivatie, tijdigheid, consistentie en relevantie). Ten slotte wordt gepeild naar de appreciatie van enkele belangrijke vereenvoudigingsinitiatieven.

De werkwijze en doelgroep van de enquête bleef gelijk doorheen de tijd waardoor trendanalyses over de negen uitgevoerde enquêtes (t.e.m. 2016) mogelijk zijn. De meting van 2001 (m.b.t. het jaar 2000) kan daarbij als een nulmeting worden beschouwd. Een meting m.b.t. 2018 werd niet uitgevoerd wegens gebrek aan capaciteit bij het FPB, dat in 2019 een extra taak kreeg met de berekening van de verkiezingsprogramma's. De eerstvolgende meting is, na overleg met de DAV, gepland in 2021 m.b.t. de ervaren administratieve lasten in 2020.

Het FPB rapporteert tweejaarlijks over de enquête naar ervaren administratieve lasten. Zijn laatste rapport (2018) behandelt de administratieve lasten in België voor het jaar 2016.

2.4.1.2 Kafka-meetmodel van de DAV

Sinds 2007 hanteert de DAV zelf ook een instrument om administratieve lasten te meten, het zogenaamde Kafka-meetmodel³², gebaseerd op het Standaardkostenmodel (SKM)³³. Het uitvoeren van de metingen wordt uitbesteed aan externen (het Meetbureau) via een raamcontract. De gehanteerde methodologie is louter kwantitatief en vertrekt enkel van federale regelgeving³⁴ als bron van administratieve lasten voor doelgroepen en beheerskosten voor de overheid. Door de regelgeving te analyseren met behulp van het SKM wordt inzichtelijk

³² FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Dienst Administratieve Vereenvoudiging, *Kafka meetmodel*, www.verereenvoudiging.be.

³³ De methode van het SKM werd ontwikkeld in Nederland en daarna ook toegepast door tal van andere landen en door de Europese Commissie.

³⁴ Regelgeving in de ruime zin van het woord: wetten, koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, reglementen, omzendbrieven enz.

welke informatieverplichtingen eruit voortvloeien, welke handelingen een ondernemer of burger moet verrichten om aan een informatieverplichting te voldoen en hoeveel tijd en kosten deze handelingen met zich meebrengen voor de ondernemer of de burger. Daarbij wordt gewerkt met referentiebedragen en -tijden. Zo is het mogelijk om aan te wijzen welke onderdelen van de regelgeving voor problemen zorgen en waar de administratieve lasten kunnen verminderd worden.

De impact van nieuwe of gewijzigde regelgeving op de administratieve lasten wordt berekend in twee stappen. Een eerste stap omvat een screening van regelgeving en andere interessante bronnen (info op internetpagina's, achtergrondinformatie bij wetgevingsnota's, jaarverslagen, persnota's, ...) ³⁵. Als na deze screening een significante impact op de administratieve lasten of beheerskosten blijkt, wordt de relevante regelgeving meer in detail geanalyseerd. De DAV stelt dat een jaarlijkse administratieve last van meer dan 100.000 euro wordt gehanteerd als significantiedrempel, hoewel het laatste contract met de externe partner een drempel van 250.000 euro vermeldt. Het aantal metingen van 2015 tot 2017 dat hetzij enkel de eerste screening hetzij ook de detailanalyse bevat, is beperkt tot minder dan tien. De DAV wijst erop dat veel wijzigingen in de wetgeving, die onder de gehanteerde drempel zitten, alleszins moeilijk meetbaar zijn, bijvoorbeeld "wetten houdende diverse bepalingen", onder meer omdat uitvoeringsbesluiten uitblijven. Wijzigingen die enkel beheerskosten meebrengen worden evenmin gemeten, bv. administratieve hervormingen zoals het *Redesign*-programma of wijzigingen aan het ambtenarenstatuut. De lasten worden zowel voor burgers als ondernemingen berekend. De DAV wijst er ook op dat de screening zeer tijdsintensief is en efficiënter zou kunnen verlopen indien rubriek 11 "administratieve lasten" in de reguleringssimpactanalyse (RIA) bij nieuwe of wijzigende wetgeving beter ingevuld zou zijn. Om een lastenmeting te kunnen uitvoeren heeft de DAV immers vaak dezelfde informatie nodig.

Naast de administratieve lasten gekoppeld aan evoluerende wetgeving volgt het Meetbureau van de DAV nog twee andere bronnen op: een reeks e-governmenttoepassingen ³⁶ en de zogenaamde "belangrijke initiatieven". Voor de e-governmenttoepassingen, waaronder bv. *Tax-on-web*, wordt de jaarlijkse (extra) vermindering van administratieve lasten berekend ten gevolge van een verruimde toepassing (aandeel) van de elektronische applicatie, uitgedrukt in euro. De belangrijke initiatieven beperken zich tot de elektronische facturatie en de elektronische maaltijd- en ecocheques. Deze initiatieven zijn verantwoordelijk voor de grootste daling van administratieve lasten op jaarbasis (cf. infra). Ook voor de e-governmenttoepassingen en de belangrijke initiatieven wordt gewerkt met standaardhandelingen en de kostprijs ervan om zo via een rekenfactor de besparing in administratieve lasten uit te drukken in euro.

Het Meetbureau van de DAV legt de focus voornamelijk op het meten van gerealiseerde projecten ³⁷. Het jaarlijkse meetrapport vormt een samenvattend geheel van de metingen die dat jaar werden uitgevoerd en geeft een inschatting van de jaarlijkse kwantitatieve wijzigin-

³⁵ UHasselt en KPMG, *Offerte in gevolge het bestek voor raamovereenkomst AVSA 20*, 7 november 2016.

³⁶ Zie ook FOD Bosa, DG Digitale Transformatie, *Digitale Barometer Van De Federale Overheid. Een overzicht van de graad van digitalisering van onze diensten en hun gebruik*, <https://digitaldashboard.belgium.be/nl>.

³⁷ *Vr. en Antw. Kamer*, 4 februari 2019, QRVA 54 179, *Antwoord van de minister van Digitale Agenda, belast met Administratieve Vereenvoudiging van 24 januari 2019 op de vraag nr. 1380 van de volksvertegenwoordiger V. Van Peteghem van 4 januari 2019*, p.128, www.dekamer.be.

gen in de administratieve lasten voor de verschillende doelgroepen (burgers, ondernemingen en overheidsadministraties), uitgedrukt in euro's. De in het meetrapport gepubliceerde informatie is bijgevolg beperkt tot selectieve cijfergegevens over lastendaling en biedt geen verder inzicht in de werking van de DAV, de realisaties en knelpunten in de beleidsuitvoering en de evaluatie ervan. Het meetrapport behandelt drie grote onderdelen: impact wet- en regelgeving, e-govtoepassingen en belangrijke initiatieven.

Vanaf 2017 wordt ook de impact voor de overheid berekend. Initieel behoorde de berekening van de beheerskosten niet tot de kerntaken van de DAV maar op vraag van de betrokken overheidsdiensten gebeurt dit nu wel (vanuit de idee dat besparingen tot grotere efficiëntie nopen en dat meer efficiëntie het vertrouwen van de burger in de overheid bevordert).

2.4.1.3 Enquête FPB versus Kafka-meetmodel van de DAV

De volgende tabel vergelijkt de enquête van het FPB en het Kafka-meetmodel van de DAV op een aantal kenmerken. Hieruit blijkt dat deze meetinstrumenten onderling sterk verschillen qua benadering, scope, detailniveau en kostprijs.

Tabel 3 – Vergelijking enquête FPB en Kafka-meetmodel DAV

Kenmerk	Enquête FPB	Kafka-meetmodel DAV
Basistechniek	Steekproef	Standaardkostenmodel
Kwantitatief / kwalitatief	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief
Raming van administratieve lasten	Extrapolatie gebaseerd op gerapporteerde tijdsbesteding x standaardtarieven	Som van gestandaardiseerde tijdsbesteding x tarief per administratieve handeling
Afdekking bronnen	Globale regelgeving over alle bestuursniveaus in 3 domeinen	Geselecteerde regelgeving (screening en drempel) op federaal niveau
Doelgroep AV	Ondernemingen en zelfstandigen	Ondernemingen, burgers en overheid
Detailniveau	Macro, per domein en geaggregeerd	Micro: per proces, regel
Kostprijs	60.000 euro voor 1 meting, tweejaarlijks (overeenkomst)	600.000 euro voor alle metingen en taken meetbureau; jaarlijks

Bron: Rekenhof

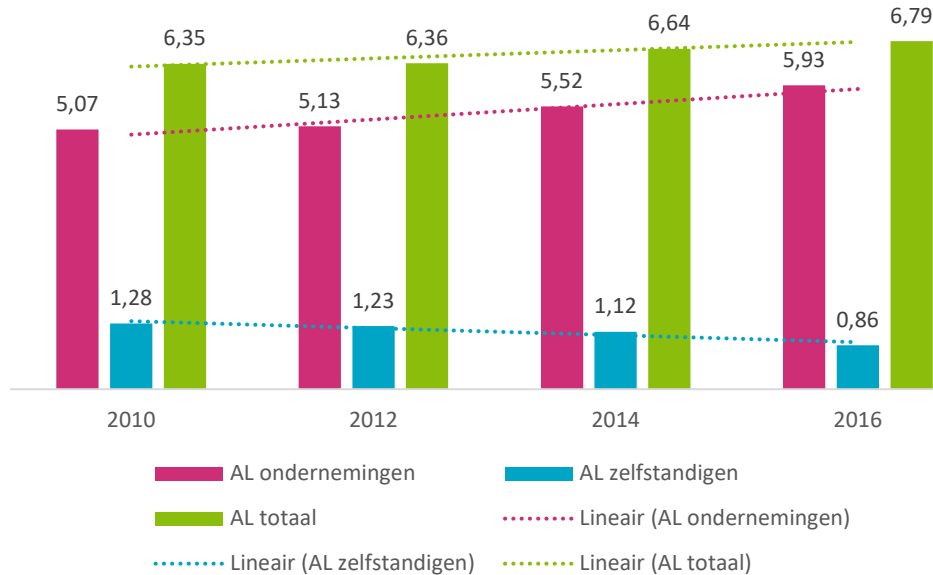
Door de grote verschillen in benadering en afdeckingsgraad (doelgroepen en bestuursniveaus) zijn de meetresultaten van beide instrumenten niet vergelijkbaar. Meer nog, ze geven een tegengestelde evolutie aan.

Het FPB rapporteert voor de groep van ondernemingen en zelfstandigen samen een lastenverhoging ter waarde van 0,44 miljard euro (van 6,35 naar 6,79 miljard euro) tussen 2010 en 2016³⁸. De daling voor zelfstandigen (van 1,28 naar 0,86 miljard euro) wordt teniet gedaan

³⁸ FPB, *De administratieve lasten in België voor het jaar 2016, Planning Paper 116*, maart 2018, www.plan.be.

door een meer uitgesproken stijging voor ondernemingen (van 5,07 naar 5,93 miljard euro) (zie grafiek 1)³⁹.

Grafiek 1 – Evolutie van de administratieve lasten (AL) voor ondernemingen en zelfstandigen 2010-2016 (in miljard euro) volgens het FPB



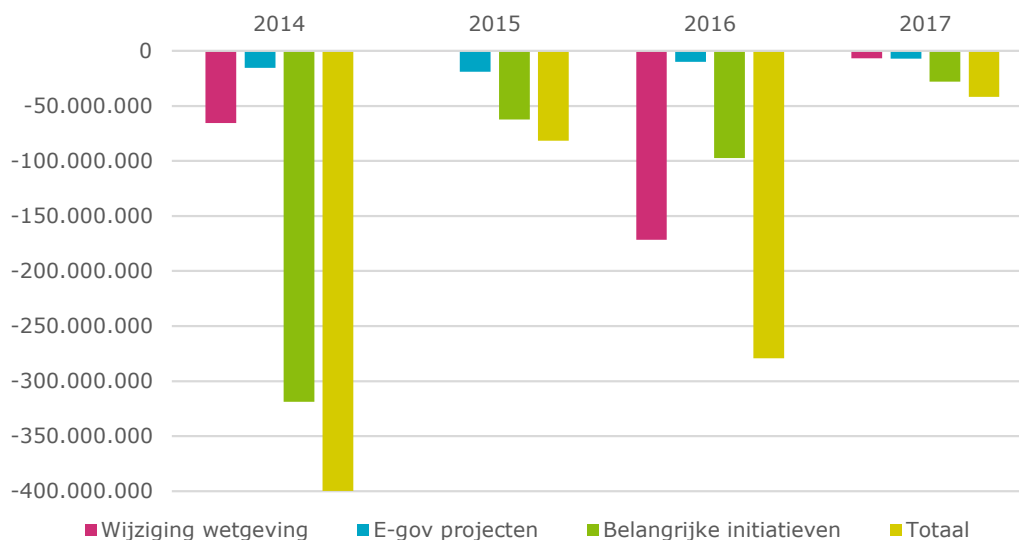
Bron: Rekenhof

De DAV daarentegen rapporteert een onafgebroken cumulatieve daling van de administratieve lasten in dezelfde periode (2010-2016) en dit zowel voor ondernemingen als voor burgers, met een nettolastenvermindering ter waarde van 1,35 miljard euro voor beide doelgroepen samen (waarvan ongeveer 2/3^e ten gunste van ondernemingen).

Uit de metingen door de DAV is af te leiden dat de grootste winst wordt toegeschreven aan de zogenaamde belangrijke initiatieven, gevolgd door gewijzigde federale regelgeving en in beperktere mate door e-governmenttoepassingen. De volgende grafiek toont de verdeling voor de periode 2014 tot en met 2017⁴⁰.

³⁹ De DAV merkt hierbij op dat, uitgedrukt in procent van het bbp, het totale relatieve gewicht van de administratieve lasten die wegen op ondernemingen en zelfstandigen lichtjes dalen, van 3,48 % in 2000 tot 1,60 % in 2016, d.i. een daling met 1,88 procentpunt. Hierbij moet worden aangestipt dat het bbp conjunctuurgevoelig is, waardoor het als referentie om administratieve lasten te meten geen stabiele basis vormt: een toename van het bbp leidt niet automatisch tot een evenredige afname van de administratieve lasten.

⁴⁰ Om de vergelijking te kunnen maken met de gegevens van het FPB over een zelfde tijdsperiode (grafiek 1) zijn de meetgegevens van de DAV voor 2018 niet opgenomen in grafiek 2.

Grafiek 2 – Administratieve lastenvermindering 2014-2017 (in euro) per bron volgens de DAV

Bron: Rekenhof

Er is volgens de DAV een goede afstemming met het FPB en de dienst pleit ervoor om deze unieke benadering van het FPB te behouden. Een dergelijke perceptiemeting via enquête bestaat bv. niet in het buitenland.

2.4.1.4 Methode en beleidsrelevantie FPB-enquête en Kafka-meetmodel DAV

Het Rekenhof stelt belangrijke knelpunten vast bij de methode en de beleidsrelevantie van beide meetinstrumenten.

Enquête FPB

De enquête van het FPB werkt met een representatieve steekproef, via STATBEL, maar kent een dalende responsgraad. In het verleden zijn meerdere incentives uitgetoetst om de respons te verhogen, maar die hadden geen of slechts een tijdelijk effect. Mogelijks wordt de enquête *zelf* als een administratieve last ervaren door de aangeschreven ondernemingen en zelfstandigen.

Ook de beleidsrelevantie van het meetinstrument, om eruit te leren en aan te sturen op resultaten, is vrij beperkt om meerdere redenen. Ten eerste werd ervoor gekozen de bestaande methode en de doelgroep van de enquête te behouden, ondanks het geëvolueerde beleidskader (i.c. verbreding met burgers en overheid), om vergelijkingen doorheen de tijd mogelijk te maken. Vergelijkingen over een lange tijdsperiode zijn op zich interessant maar niet wanneer de beleidsprioriteiten niet meer weerspiegeld worden in de focus van het meetinstrument (validiteit). Doordat wordt gepeild naar de administratieve lasten voor ondernemingen en zelfstandigen over alle bestuursniveaus heen, ontstaat voor deze groepen weliswaar een totaalbeeld dat echter niet uitsluitend naar het federale niveau uitgefilterd kan worden.

Op dit punt verwijst de DAV naar een éénmalige studie uit 2017-2018 door het Meetbureau, waarin het aandeel van federale bronnen van administratieve lasten in twee domeinen werd becijferd op 80 %, na afzondering van de zogenaamde *business as usual*-activiteiten

die tot de normale bedrijfsvoering behoren. De DAV gaat ervan uit dat de reductiedoelstelling van 30 % enkel gericht is op de federale regelgeving, hoewel de beleidsdocumenten dit zelf niet zo specifiek en het voor ondernemingen hoe dan ook minder relevant is van welk bestuursniveau de ervaren lasten komen⁴¹.

De beleidsrelevantie wordt ten slotte verder beperkt doordat de resultaten van de tweejaarlijkse metingen niet worden aangevuld met een verklarende analyse, die bijvoorbeeld het verband legt tussen de meetresultaten en de beleidsinspanningen inzake AV.

Kafka-meetmodel

Ook bij het Kafka-meetmodel zijn er kanttekeningen bij de methode:

- Zo blijft heel wat regelgeving onder de radar door de drempel bij de eerste screening of de complexiteit van de meetbaarheid (cf. wetten houdende diverse bepalingen).

Er wordt geen gebruik gemaakt van nulmetingen⁴², noch voor de administratieve last als geheel, noch voor specifieke regelgeving. Het vaststellen van een “vermindering of verhoging” houdt nochtans in dat er een referentiemeting beschikbaar is die gebruikt kan worden als basis om afwijkingen vast te stellen. Een volledige nulmeting is te duur, te tijdsintensief, geeft een vertekend beeld van de werkelijke lasten van de wet- en regelgeving⁴³ en men kan er moeilijk op sturen. De volledige nulmeting werd nergens gebruikt, behalve in Nederland⁴⁴. De ervaring heeft volgens de DAV geleerd dat algemene nulmetingen niets opleveren. Het heeft dus weinig zin om deze systematisch uit te voeren⁴⁵. Voor specifieke regelgeving gaat de DAV na wat wijzigende of nieuwe regelgeving meebrengt aan administratieve lasten in vergelijking met de situatie ervoor.

⁴¹ Parl. St. Kamer, 28 november 2014, DOC 54_0588/027, *Algemene Beleidsnota van T. Francken, staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging*, p. 13, www.dekamer.be.

⁴² De nulmeting is een meting van de omvang van de administratieve lasten voor een AV of een wetswijziging. Het verschil tussen deze nulmeting en de meting na de vereenvoudiging of wetswijziging (éénmeting genoemd) is de administratieve lastenvermindering of -verhoging. De nulmeting is een belangrijk instrument aan de hand waarvan vereenvoudigingsmaatregelen kunnen worden geïdentificeerd en opgesteld.

⁴³ Zie bv. Algemene Rekenkamer, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, 2005-2006*, nr.30605: de nulmetingen zijn immers deels gebaseerd op een aantal niet-realistische veronderstellingen.

⁴⁴ Zestien miljard euro in 2002, 3,6 % van het Nederlandse bbp. Meer dan een kwart van deze lasten bleek afkomstig te zijn uit wetgeving van het departement Financiën en 7 miljard euro is veroorzaakt door Europese wetgeving. In het Verslag van de Algemene Rekenkamer, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, 2005-2006*, nr.30605 wordt er ook expliciet naar verwezen, bv. op p.15: “Met de maatregel zou volgens het kabinet een reductie van de administratieve lasten zijn gerealiseerd van € 65,4 miljoen. Deze reductie is berekend als het verschil tussen de nulmeting (€ 75 miljoen) en de éénmeting (€ 9,6 miljoen)”.

⁴⁵ Ook de gewesten hebben geen nulmeting uitgevoerd. In Vlaanderen achtte de Kenniscel Wetsmatiging een totale meting van de administratieve lasten niet haalbaar, waardoor “er slechts gedeeltelijke metingen zullen kunnen gebeuren”. In het geval van het Brusselse plan voor administratieve vereenvoudiging 2009-2014 werd deze referentiemeting niet bepaald in 2009 (Eerste verslag aan de regering, EasyBrussels, 24 maart 2016, p.40). Ook voor Wallonië stelde het Rekenhof vast dat een nulmeting ontbrak (*La stratégie de simplification administrative en Région wallonne*, p.31: “L’objectif fixé n’est donc pas mesurable puisque la mesure zéro, qui aurait dû être effectuée en 2007, fait défaut”). De DAV stelt in zijn reactie dat het Meetbureau een alternatieve methodologie wil voorstellen om inzicht te krijgen in de totale administratieve belasting van een onderneming. Daarbij zou gebruik worden gemaakt van een *light* versie van de zogenaamde KAR-methode (Kostengestuurde Aanpak Regeldruk), ontwikkeld in Nederland.

- Bij de metingen van de actiepunten of de verschillende e-governmenttoepassingen beperkt het Meetbureau zich tot één criterium (aantal transacties, aantal oprichtingen, ...) vermenigvuldigd met de kost ervan. Achteraf probeert het Meetbureau zo weinig mogelijk te wijzigen in de voorwaarden of de berekeningen om vergelijkingen mogelijk te houden.
- Het standaardkostenmodel blijft een theoretische benadering van de werkelijkheid. De uitkomst van een meting van de administratieve lasten zal nooit een 100 % accurate weergave kunnen zijn van de feitelijk gemaakte administratieve kosten. Zo worden bijvoorbeeld aparte verplaatsingen geteld tussen de woonplaats en het gemeentehuis voor bepaalde administratieve verplichtingen, terwijl in de praktijk burgers niet altijd een afzonderlijke verplaatsing maken, maar dit combineren met een andere bestemming (woon-werkverkeer, vrijetijdsverkeer⁴⁶). Men berekent ook enkel lasten die meetbaar zijn via het SKM-model⁴⁷. Er wordt geen poging ondernomen om de onrechtstreekse gevolgen van een maatregel te kwantificeren. Zo zijn het vaak niet de informatieverplichtingen uit regelgeving die ergernis opwekken, maar de wijze waarop die in de praktijk door de administratie worden uitgevoerd. In de praktijk zouden bedrijven afwegen of de kosten en de werkbaarheid van een bepaalde regeling in verhouding staan tot het nut dat zij ervan hebben. De (on-)uitvoerbaarheid zou daarbij meer doorwegen dan de in geld uitdrukbare kosten op zich.
- De algemene beleidsrelevantie van de gerapporteerde meetresultaten kan ook in vraag worden gesteld. De berekende bedragen voor regelgeving zijn niet gelinkt aan concrete vereenvoudigingsacties. Bovendien blijft de vraag wat een (geaggregeerde) lastenbesparing uitgedrukt in euro in de praktijk betekent voor een individuele burger of onderneming. Besparingen zijn in de praktijk wellicht mogelijk ook minder ruim dan de berekening laat vermoeden. Zo kan voor de doelgroep ondernemingen het effect de facto kleiner zijn om verschillende redenen⁴⁸:
 - geschrapte verplichtingen werden voorheen in de praktijk niet (volledig) nageleefd;
 - geschrapte verplichtingen worden door bedrijven soms in stand gehouden (opname oude werkwijze in bedrijfsprocessen);
 - geschrapte verplichtingen worden soms door de bedrijfssector overgenomen;
 - nieuwe wettelijke mogelijkheden worden niet onmiddellijk door bedrijven ontdekt en gebruikt;
 - eenmalige aanpassingskosten wegen zwaar door in het bedrijfsleven (en kunnen daarom een drempel tot verandering zijn).

Het Rekenhof merkt wel op dat de DAV in zijn analyse de werkelijke *compliance* rond een maatregel (de mate waarin een regel in de praktijk wordt opgevolgd) en substantiële éénmalige aanpassingskosten in rekening brengt.

⁴⁶ De DAV wijst erop dat er wel een gecorrigeerde tijdsparameter wordt gehanteerd wanneer meerdere verplaatsingen noodzakelijk volgen uit eenzelfde maatregel, bv. wanneer een burger verplicht zes verzekeraars moet bezoeken, wordt met het equivalent van drie i.p.v. zes aparte verplaatsingen woonplaats – gemeentehuis gerekend.

⁴⁷ Zie ook NAO, *Reducing the Cost of Complying with Regulations: The Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, 2007, p. 16, www.nao.org.uk.

⁴⁸ Algemene Rekenkamer (NL), aangehaald in: Tweede Kamer, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, vergaderjaar 2005-2006, 30 605, nrs 1-2, p. 21-22.

- Ten slotte worden de meetrapporten van de DAV niet besproken in het parlement, los van ad hoc parlementaire vragen over het thema.

2.4.2 Promotor, initiator en coördinator van vereenvoudigingsacties

De DAV is (bij de FOD's) vooral gekend als promotor, initiator en coördinator van vereenvoudigingsacties. Hij wijst erop dat hij bij zijn oprichting een lijst van opdrachten voor administratieve vereenvoudiging kreeg toegewezen en dat hieraan door de jaren heen steeds opdrachten werden toegevoegd. Zo kreeg de DAV in 2019 het programmamanagement toegewezen van het recent opgestarte project *Single Digital Gateway*⁴⁹. Dit project zal tijdens de komende vijf jaar een belangrijke impact hebben op het budget en de werklast van de DAV.

Dergelijke projecten zijn in de praktijk doorgaans gemengd van aard. Dit betekent dat in het project vaak meerdere componenten van AV samengaan. Het gaat dan tegelijk om de vereenvoudiging van regelgeving, van processen en procedures, vaak ondersteund door ICT-input.

De DAV ontwikkelde een eigen aanpak voor de lancering, de realisatie en de coördinatie van de AV-projecten en wijst op het belang van de volgende factoren voor het welslagen van de acties (zie ook hoofdstuk 4):

- een **gefaseerde aanpak**, waarbij men vertrekt vanuit de behoeften op het terrein (bottom-up) en in overleg met de betrokken stakeholders stapsgewijs het project opbouwt. Dergelijke aanpak is ook belangrijk om op beleidsvlak een draagvlak te hebben. Beleidsverantwoordelijken willen dat de resultaten van een project zich in de lopende legislatuur manifesteren. Daarom worden de projecten waar mogelijk opgesplitst in deelprojecten. Het betekent ook dat de DAV zo veel als mogelijk inspeelt op de opportuniteiten waarvoor het beleid ruimte geeft.
- een **pragmatische aanpak** met quick-wins en een focus op de essentie, niet op de details (toepassing 80/20-regel) en een maximaal hergebruik van bestaande realisaties.
- een **multidisciplinaire aanpak** waarbij alle aspecten van AV aan bod komen: juridisch kader (betere regelgeving), efficiënt beheer (herstructureren van processen en procedures) en e-government (ICT waar nodig) op basis van de beoogde beleidsdoelstellingen. Deze werkwijze impliceert eveneens samenwerking over de grenzen van de verschillende overheidsdiensten en bestuursniveaus heen en overleg met de doelgroepen.
- focus op een **gedeelde toegevoegde waarde**: win-win voor alle partners, doelgroepen en bestuursniveaus die bij het project betrokken zijn. Gedeelde efficiëntiewinsten voor alle betrokken overheidsdiensten.

Aan de hand van een bevraging heeft het Rekenhof ook gepeild naar de inzichten van de FOD's hierover (zie hoofdstuk 4). Daarbij werd ook gepolst naar de samenwerking tussen de DAV en de FOD's.

⁴⁹ Ter invoering van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees parlement en de raad tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende de wijziging van de Verordening 1024/2012.

2.4.2.1 *Ondersteuning van de FOD's*

De administraties kunnen een beroep doen op de DAV en het DGD (Directoraat-Generaal Digitale Transformatie) van de FOD BOSA voor ondersteuning (zie verder punt 2.4.2.4). Deze ondersteuning omvat onder meer opleiding en informatieverstrekking aan de diensten van de FOD's zodat ze de AV-projecten op een coherente en kwaliteitsvolle manier kunnen uitvoeren.

Al bij al worden de mogelijkheden die de DAV aanbiedt slechts beperkt gebruikt: projectmanagement en opleidingen worden weinig of niet gebruikt; de helft van de FOD's gebruikt de aangeboden checklist en handleidingen. Vooral het gebruik van de adviezen – in het bijzonder in het kader van de toepassing van het *only once*-principe – is aanzienlijk. Het Rekenhof merkt wel op dat het hier gaat om een combinatie van de wettelijk verplichte voorlegging⁵⁰ en adviezen op eigen initiatief van de DAV. Omdat de DAV zich bewust is van het beperkte resultaat van het *only once*-principe en om dit toch permanent in de aandacht te houden, is hij gestart met een project waarbij hij zelf de juridische screening van de wetgeving doet en vooral zelf de formulieren controleert en tenslotte voorstellen doet aan de administratie, de FOD-voorzitter en de beleidscel. Hiervoor vraagt de DAV ook bijkomend budget⁵¹. Eind 2018 had de DAV 77 formulieren geselecteerd⁵². Bij 52 formulieren werden na het beëindigen van het onderzoek opmerkingen geformuleerd over de toepassing van het *only once*-principe. Slechts in 2 van de 52 gevallen werd er met het advies van de DAV door de betrokken overheid rekening gehouden⁵³. De feedback van administraties varieert: sommige reageren niet⁵⁴, andere geven feedback over de doorgevoerde aanpassingen (bv. “coördinatievergadering georganiseerd en formulier werd grotendeels aangepast”⁵⁵). Soms laten de FOD's weten niet over voldoende middelen te beschikken om aanpassingen te verrichten. De DAV wijst op het mogelijke conflict tussen zijn ondersteuningsrol en zijn rol als toezichthouder. Het uitgeoefende toezicht (op de toepassing van het *only once*-principe) zou de beoordeling door de FOD's van de ondersteuning door de DAV negatief kunnen beïnvloeden. Het Rekenhof kon dit echter niet verifiëren bij de FOD's.

Uit de bevraging blijkt dat vijf van de negen FOD's veel gebruik maken van de technische of projectmatige ondersteuning van het DGD (bv. Digiflow, *Federal Authentication Service* (FAS), intelligente webformulieren, ...) en voor de ontsluiting en raadpleging van authentieke bronnen via *Federal Service Bus*⁵⁶.

2.4.2.2 *Toezicht op de naleving*

Als een AV-maatregel wettelijk verplicht is voor de FOD's (bv. toepassing van de *only once*-wet), dan moet er ook (een vorm van) toezicht over de navolging bestaan. De actiemiddelen van de DAV zijn echter beperkt. De DAV kan de verplichtingen van de FOD's niet afdwingen

⁵⁰ Volgens artikel 8 van de wet van 5 mei 2014 moeten alle nieuwe formulieren verplicht worden voorgelegd aan de administratieve controle van de DAV (*only once*).

⁵¹ Nota aan de Ministerraad van 23 april 2018.

⁵² Deloitte, *Programme Only Once*, Project Meeting 7 november 2018.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Zo zou er op vraag van de DAV een interkabinettenwerkgroep georganiseerd moeten worden tussen de beleidscel van de staatssecretaris voor AV en de minister voor Financiën rond het formulier voor Myrent, maar dat is nog niet gebeurd.

⁵⁵ FOD WASO, Formulier *Demande de dérogation à l'interdiction du travail des enfants*, 14 augustus 2018.

⁵⁶ Beveiligd platform voor het eenvormig uitwisselen van elektronische berichten tussen overheidsdiensten.

en moet zijn opdrachten vooral in overleg en in samenspraak met alle betrokken partijen uitvoeren. In het koninklijk besluit betreffende de DAV werden daartoe enkele belangrijke principes opgenomen: het initiatiefrecht (voorstellen formuleren)⁵⁷, de onafhankelijke positie, het recht op informatie van de FOD's en de informatieplicht⁵⁸.

Het recht op informatie houdt in dat elke FOD ertoe gehouden is de DAV alle informatie te bezorgen, nodig om zijn opdrachten te vervullen. Ook de *only once*-wet houdt een dergelijke informatieverplichting in. Deze verplichtingen worden door de FOD's echter niet of niet systematisch nageleefd (zie ook hoofdstuk 3).

Binnen de DAV beoordeelt het Impactanalysecomité (IAC) onafhankelijk de globale kwaliteit van de RIA's met het oog op een verbetering van de regelgeving (zie punt 2.4.3). De voorafgaandelijke raadpleging van het IAC bij het opstellen van een RIA is echter niet verplicht en wordt quasi niet toegepast. De adviezen van het IAC zijn overigens niet bindend. Ook met de algemene aanbevelingen die het IAC formuleert in zijn jaarverslag op basis van een nazicht van alle opgestelde RIA's werd tot nu toe weinig rekening gehouden op beleidsniveau.

Tot slot oefent de DAV een toezicht uit op basis van de signalen die hij opvangt vanuit de maatschappij (burgers en ondernemingen) via het meldpunt Kafka (tijdelijk gewijzigd naar het meldpunt *only once* en nu opnieuw naar Kafka)⁵⁹. Het aantal meldingen is de laatste jaren echter sterk gedaald waardoor ook de initiatieven die de DAV kan nemen op basis van deze klachten beperkt zijn. De DAV wijdt dit aan het wegvallen van promotieacties, bij gebrek aan middelen. Van 2014 tot 2017 werden respectievelijk 55, 27, 75 en 18 Nederlandstalige suggesties en 30, 5, 7 en 3 Franstalige suggesties ontvangen⁶⁰. Volgens het laatste meetrapport van de DAV is er in 2019 opnieuw een verhoging (150 meldingen in een half jaar tijd)⁶¹.

2.4.2.3 Samenwerking met de betrokken actoren

De DAV beschouwt het o.m. als zijn taak voorstellen voor AV uit te testen, de AV-projecten te initiëren en vervolgens de projecten door de betrokken FOD's te laten overnemen. Als er meerdere actoren bij een AV-project betrokken zijn, kan de DAV het initiatief nemen om de betrokken partijen samen te brengen en de werkzaamheden te coördineren. Zelfs als de betrokken actoren niet actief zijn binnen het bevoegdheidsdomein van de federale overheid (bv. lokale overheden, de gemeenschappen en de gewesten) is het nuttig hun medewerking te vragen (zie box 1 voor een voorbeeld van dit initiatief van de DAV in het kader van het

57 Daarnaast kan de DAV, na advies van het Sturingscomité en binnen het kader van zijn opdrachten, de eerste minister kennis geven van alle gegevens die van belang kunnen zijn voor het beleid inzake AV.

58 Informatieplicht: de DAV zelf is verplicht jaarlijks bij de eerste minister verslag uit te brengen over zijn opdrachten. Dit geeft de DAV de mogelijkheid in alle openheid te rapporteren over de gemaakte vooruitgang en over de eventuele problemen die hij heeft vastgesteld.

59 Volgens de *only once*-wet van 5 mei 2014 moet het *only once*-meldpunt de plaats zijn waar men zijn twijfels kan uiten over nieuwe elektronische of papieren formulieren van een federale instantie gericht aan personen of organisaties.

60 Vr. en Antw. Kamer, 16 februari 2018, QRVA 54 145, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging van 13 februari 2018 op de vraag nr. 1229 van volksvertegenwoordiger B. Vermeulen van 9 augustus 2017*, p. 280, www.dekamer.be.

61 FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Dienst Administratieve Vereenvoudiging, *Meetrapport administratieve lasten 2018*, www.vereevoudiging.be.

Vierde Federaal actieplan AV 2015-2019). De DAV wil deze actoren samenbrengen om het AV-beleid – rond een concreet actiepunt of project (zie ook hoofdstuk 3) - zo efficiënt mogelijk te organiseren en uit te voeren. De DAV functioneert dan als referentiepunt en streeft ernaar goede relaties met andere beleidsniveaus en mogelijke andere externe actoren te ontwikkelen.

Box 1 – Krachtlijn 2 van het Vierde Federaal Actieplan AV: Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand⁶²

Bij de krachtlijn “Modernisering en informatisering van de burgerlijk stand” zijn er meerdere actoren betrokken:

- De FOD Justitie heeft de juridische verantwoordelijkheid en is verwerkingsverantwoordelijke voor de ontwikkeling en invoering van de databank.
- De FOD Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het operationele beheer. De Staatsdienst met Afzonderlijk Beheer belast met het Beheer van de Identiteitskaarten (FOD Binnenlandse Zaken) prefinanciert de infrastructuur maar zal deze kosten terugvorderen van de FOD Justitie en vanaf midden 2019 zal het Rijksregister verder instaan voor het operationele beheer.
- De FOD Buitenlandse Zaken staat in voor de buitenlandse akten.
- De gemeenten maken de akten van de burgerlijke stand op en houden de registers bij. Zij hebben de belangrijkste stem in het beheerscomité DABS (databank voor de akten van de burgerlijke stand).

De DAV startte met dit actiepunt, bracht de verschillende actoren samen, coördineerde alle activiteiten (ontwikkeling, operationele ondersteuning, communicatie, vorming, ...) en stond tot midden 2019 ook in voor het beheer⁶³. De DAV werkt nauw samen met het Rijksregister en maakt ook deel uit van het beheerscomité van de Staatsdienst met Afzonderlijk Beheer belast met het Beheer van de Identiteitskaarten⁶⁴. De FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie en de DAV hebben midden juni 2017 een samenwerkingsprotocol ondertekend betreffende de modaliteiten en de financiering van de installatie van de databank «DABS» binnen het Rijksregister.

Voor dit actiepunt met betrekking tot de burgerlijke stand wou de DAV de eerste interbestuurlijke authentieke bron oprichten door de gewesten – die toezicht hebben op de gemeenten - erbij te betrekken. De gewesten wensten echter geen medewerking te verlenen.

Het Federale Actieplan met horizontale acties (zie verder hoofdstuk 3) voor AV en de bestuursovereenkomsten met transversale doelstellingen (zie verder hoofdstuk 4) waren de instrumenten die op beleidsniveau werden ingezet om de coördinatie van het AV-beleid aan te sturen. Wat de bestuursovereenkomsten betreft, kon logischerwijze worden verwacht dat de DAV zijn coördinatiefunctie ook hier zou opnemen door de uitvoering van de transversale doelstellingen op te volgen en de resultaten ervan te evalueren. Dit is echter niet het geval, de DAV werd hierbij niet betrokken.

⁶² Dit project kreeg de hoofdprijs van de “e-Gov Awards” in 2019.

⁶³ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 30 november 2017, DOC 2690/013, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, www.dekamer.be.

⁶⁴ Koninklijk besluit van 5 december 2004, artikel 1, 6°).

Om zijn coördinatietaak te realiseren heeft de DAV tot slot twee netwerken opgericht: het netwerk van vereenvoudigingsambtenaren en het netwerk van de *only once*-coördinatoren:

- De bedoeling van het netwerk van vereenvoudigingsambtenaren was om enkele keren per jaar samen te komen om de communicatie met de DAV te verzorgen rond de voortgang van en voorstellen tot vereenvoudiging. In de praktijk is dit netwerk bijna nooit samengekomen. Niettemin waren er goede bilaterale contacten tussen de DAV en sommige van de individuele vereenvoudigingsambtenaren die aangeduid werden in de FOD's. Door het uitblijven van ontmoetingen in het netwerk hebben de vereenvoudigingsambtenaren echter niet rechtstreeks van elkaars *good practices* kunnen leren.
- De in de FOD's aangeduide *only once*-coördinatoren moeten de invoering van het *only once*-principe binnen elke overheidsdienst opvolgen en fungeren als rechtstreeks aanspreekpunt voor zowel de DAV als de *only once*-coördinatoren van andere diensten. De DAV volgt de stand van zaken op en rapporteert daarover regelmatig in een nota aan de ministerraad. Bijna alle overheidsdiensten stelden een coördinator aan⁶⁵, de halfjaarlijkse bilaterale overlegmomenten verlopen goed en de DAV heeft in nauwe samenwerking met het DGDT, via zijn website en nieuwsbrieven, een kennisnetwerk opgezet waardoor de overheidsinstellingen kunnen beschikken over alle nodige informatie en hulpmiddelen om tot een succesvolle invoering van de *only once*-wet te komen⁶⁶.

De netwerkstructuren die de DAV heeft opgericht om de samenwerking tussen de verschillende FOD's te bevorderen, blijken in de praktijk echter geen onverdeeld succes. De invulling van bilaterale besprekingen tussen de DAV en de FOD's zijn volgens de DAV sterk afhankelijk van de concrete positie (statuut) van de betrokken ambtenaar. Zo is het belangrijk dat deze persoon rechtstreeks toegang heeft tot de leidend ambtenaar, zijn steun heeft en voldoende tijd krijgt om de taak uit te voeren. Deze voorwaarden zijn niet altijd vervuld.

2.4.2.4 Digitalisering

De voorganger van het DGDT, Fedict, stond in het kader van de uitwerking en opvolging van *e-government* de federale overheidsdiensten bij om hun dienstverlening aan burgers, ondernemingen en ambtenaren te verbeteren met behulp van vernieuwende informatie- en communicatietechnologie (ICT)⁶⁷. Fedict ontwikkelde nieuwe elektronische diensten voor burgers, ondernemingen en overheid, en bood die aan op zijn federale portaalsite. Op 1 maart 2017 werd Fedict geïntegreerd in de FOD BOSA en omgevormd tot het DGDT.

De vooropgestelde AV dankzij *e-government* is duidelijk. De burger wordt dankzij *e-government* sneller bediend met een kleiner risico op fouten. Hij hoeft zich niet te verplaatsen en is niet gebonden aan openingsuren. Ook de administratie werkt efficiënter door *e-government*. Het automatiseren en op afstand gebruikmaken van overheidsdiensten moeten ertoe leiden dat er ambtenaren vrijkomen om andere taken uit te voeren of dat dezelfde taken door minder ambtenaren kunnen worden uitgevoerd. Digitale transformatie zal hier nog een stap verder zetten: het proactieve wordt belangrijk in die zin dat het sys-

⁶⁵ Nota aan de Ministerraad van 11 december 2015.

⁶⁶ Nota's aan de Ministerraad van 15 juli 2016 en 23 april 2018.

⁶⁷ Parl. St. Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2110/006, *Verantwoording Algemene Uitgavenbegroting 2017 FOD Informatie- en Communicatietechnologie*, www.dekamer.be.

teem de gebruiker op de hoogte brengt in geval van wijzigingen; hij moet daar dus niet zelf naar op zoek gaan. De dienstverlening is op maat en er is automatische rechtentoekenning. En het *no wrong door*-principe zorgt ervoor dat de gebruiker steeds geholpen wordt.

De minister voor de Digitale Agenda stelt drie doelstellingen voorop in verband met digitale transformatie⁶⁸: de top 3 op de DESI-index⁶⁹ halen, 75 % van de interacties overheid versus burger of onderneming digitaal laten gebeuren en komen tot 75 % effectief gebruik van de digitale dienstverlening.

Om deze doelstellingen te behalen is er nog een lange weg af te leggen:

- Hoewel de score op de DESI-index verbetert, zakt België wel van plaats 5 (in 2014-2016) naar 9 (in 2019). Het slechtst scoort België op de digitale overheidsdiensten⁷⁰, maar wel nog beter dan het EU-gemiddelde;
- De gebruiker weet niet welke toepassingen er allemaal zijn (communicatie) en wanneer hij ze kent, gebruikt hij ze niet;
- Er zijn heel wat data beschikbaar in de federale overheid, maar ze zijn nog niet ontsloten. Dit vereist nog een menselijke tussenkomst en niet alle medewerkers hebben al de juiste competenties. Zolang de data niet zijn ontsloten, blijft de toepassing van het *only once*-principe onvolkomen.

In de landen die veel succes hebben op het vlak van digitale toepassingen (bv. Estland) wordt het gebruik ervan verplicht gemaakt. Dit is in België veel moeilijker: er blijft schroom, de complexe staatstructuur speelt een rol en bovendien heeft 14 % van de burgers nog geen toegang tot het internet. Volgens het DGDT is de voornaamste reden van de trage vooruitgang de versplintering van budgetten en personeel over de verschillende departementen. Het DGDT zorgt voor het ontsluiten van de authentieke bron (waarbij de focus vooral ligt op de informatica en de technische invoering⁷¹). Dit gebeurt door het aanbieden van bouwstenen, platformen (bv. de *Federal Service Bus*) en tools met ondersteuning (webformulieren) en zorg voor veilige toegang (*Federal Authentication Service* of FAS). Dit technische gedeelte stelt meestal geen probleem.

Het DGDT is niet zelf de authentieke bron en wenst dat ook niet te zijn. Zelf beschikt het DGDT niet over een *datawarehouse* en slaat het ook geen gegevens op voor verdere verwerking. De overheidsdiensten blijven verantwoordelijk voor hun eigen e-governmenttoepassingen, ICT-omgeving en gegevens. Als de burger bv. de digitale toepassingen niet gebruikt, moet de overheidsdienst zelf communiceren en proberen te ontdekken waarom de toepassing niet gebruikt wordt.

Het is niet altijd eenvoudig om een eigenaar van een toepassing te vinden (*process owner*).

⁶⁸ FOD Bosa, Digital Transformation Office, www.doemaardigitaal.be.

⁶⁹ Index van de digitale economie en maatschappij van de Europese Commissie. Het DESI-verslag geeft een overzicht van de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt inzake digitalisering (Europese Commissie, *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>).

⁷⁰ Rubriek 5 van de DESI-index.

⁷¹ Dat neemt niet weg dat het DGDT ook de processen en de organisatie herdenkt.

De FOD BOSA is momenteel nog verantwoordelijk voor *eBirth*⁷² en *eDepot*⁷³ en draagt dan ook de projectkost en onderhoudskosten. Dit gebeurt met een deel van de werkingskosten van het DGDT (ongeveer 15 miljoen euro voor 2019) en hypothekeert andere projecten. Bij de realisatie van KBO+ (actiepunten 3 van het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019) is het de bedoeling dat *eDepot* overgaat naar de FOD Economie. Zolang dat project niet van start gaat blijft de toepassing bij het DGDT. Over de overdracht van *eBirth* is nog geen beslissing genomen.

2.4.3 Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving

In 2013 werd de wettelijke opdracht van de DAV uitgebreid met “*het formuleren van voorstellen, het promoten en het coördineren van acties tot verbetering van de kwaliteit van de regelgeving*”. Deze nieuwe opdracht kwam er na het *Better Regulation in Europe*-onderzoek in België (OESO⁷⁴, 2010). De OESO formuleerde in dit onderzoek kritische bedenkingen bij de bestaande versnippering van ex-ante-analyses van regelgeving en wees op de moeilijkheid om een kwaliteitscontrole uit te voeren en op het gebrek aan een geïntegreerde visie op lange termijn. Er werd ook gewezen op de nood aan politiek engagement om de ex-ante-analyses en de ex-postonderzoeken van regelgeving en overheidsbeleid te combineren en te versterken. De *better regulation*-aanpak gaat ervan uit dat regelgeving enerzijds een onmisbaar beleidsinstrument is voor de overheid om in te grijpen in een steeds complexere samenleving, maar anderzijds op zich ook steeds uitgebreider en complexer wordt. Daarom is het belangrijk om de kwaliteit van de regelgeving te bewaken. Dit vraagt om een actief kwaliteitsbeheer van zowel de nieuwe regelgeving (de instroom) als van de bestaande regelgeving (voorraad of stock). De *better regulation*-aanpak staat voor een systeembenadering van het wetgevings- en beleidsproces met een focus op het eindproduct “goede regelgeving” en met aandacht voor alle fasen van het proces waarmee deze tot stand komt⁷⁵. Centraal daarin staat de regelgevings- of wetsevaluatie (zowel ex ante als ex post) omdat zij leidt tot kennis over de werking en de effecten van wetgeving die kan worden ingezet om de kwaliteit van nieuwe regelgeving te bewaken.

Met de aanpassing van de opdracht van de DAV en de introductie van de regelgevingsimpactanalyse (RIA) (zie hierna) zocht de federale overheid aansluiting bij de internationale evolutie van “betere regelgeving”. Ze liet echter na een overkoepelende visie over de verbetering van regelgeving te ontwikkelen in een uitgewerkt wetgevingsbeleid, evenals een systemische benadering (zoals die in het OESO-concept *better regulation* bestaat) voor het

⁷² Elektronische kennisgeving van een geboorte door de zorgverstreker aan de Burgerlijke Stand van de gemeente en de elektronische verzending van de statistische gegevens naar de gemeenschappen.

⁷³ De notarissen beschikken sinds midden 2006 over de toepassing *eDepot*. Daarmee kunnen ze oprichtingsakten van vennootschappen automatisch neerleggen bij het *Belgisch Staatsblad*. Op basis daarvan worden ondernemingsgegevens automatisch in de Kruispuntbank van Ondernemingen geregistreerd.

⁷⁴ OECD, *Better regulation in Europe: Belgium*, 2010, www.oecd.org. De OESO en de EU sloegen de handen in elkaar voor de opzet van dit onderzoek dat in vijftien Europese landen werd uitgevoerd. In de landenrapporten wordt de evolutie verder opgevolgd: OECD, *Regulatory Policy Outlook, country profile. Belgium 2015, 2018*, www.oecd.org.

⁷⁵ Instrumenten om nieuwe maar ook bestaande regelgeving te laten voldoen aan de twaalf principes van goede regelgeving zoals uitgewerkt door de OESO zijn een regelgevingsagenda, het overleg met stakeholders, de systematische uitvoering van impactanalyses en evaluaties van wetgeving, e.d. OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory policy and Governance*, 22 maart 2012, www.oecd.org.

beheer van de nieuwe en bestaande regelgeving⁷⁶. Een integraal wetgevingsbeleid richt zich op het scheppen van de voorwaarden om goede wetgeving tot stand te brengen, het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor wetgeving en het toepassen van kennis en ervaring over de effecten van wetgeving in de praktijk.

Het Rekenhof onderzocht de federale initiatieven voor de ex-ante-analyse van voorgenomen regelgeving, de verbetering van de kwaliteit van bestaande regelgeving en de ex-post-evaluatie van regelgeving, alsook de positie van de DAV daarbij.

2.4.3.1 Toepassing van de regelgevingsimpactanalyse (RIA)

Ex-ante-evaluatie van regelgeving is bedoeld om het bereiken van beleidsdoelstellingen te ondersteunen. Een dergelijke impactanalyse beoogt een beter zicht op de (neven)effecten van voorgenomen regelgeving, het vermijden van problemen met de toepasbaarheid en het onderzoeken van eventuele alternatieven om de beleidsdoelstellingen te bereiken. De evaluatie gebeurt aan de hand van beoordelingscriteria die gekoppeld zijn aan een bepaald beleidsveld, thema of bepaalde doelgroep. Gevolg gevend aan de oproep van internationale organisaties (VN, OESO, EU) initieerde de Belgische wetgever sinds 2004 meerdere thematische analyses om regelgeving ex ante te evalueren: de Kafka-test (2004) om de impact op administratieve lasten na te gaan, de DOEB-test (duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling, 2007), de gendertest in 2007 (in het licht van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie, Peking 1995), beleidscoherentie ten gunste van de ontwikkelingssamenwerking onder impuls van de OESO en een KMO-test onder impuls van de Europese Commissie.

In 2010 constateerde de OESO grote vooruitgang in België op het vlak van ex-ante-impactanalyses van regelgeving, maar ze wees tegelijk op de versnippering over verschillende thematische toetsen. Om aan die kritiek tegemoet te komen werd in 2013 beslist om de geplande afzonderlijke toetsen – die nog niet allemaal operationeel waren – te integreren in een reguleringsimpactanalyse (RIA). Dit resulteerde in een gestandaardiseerd formulier, dat de ontwerpers van nieuwe regelgeving binnen de federale overheid moeten invullen en voorleggen, samen met het dossier dat bestemd is voor de ministerraad. De RIA's mochten immers geen zoveelste bijkomende procedurele vereiste worden⁷⁷. Met de RIA kreeg de DAV een instrument in handen om invulling te geven aan zijn opdracht om initiatieven voor de kwaliteits- en effectiviteitsverbetering van de regelgeving te promoten en te coördineren⁷⁸. En zo kreeg het IAC van de DAV als taak de kwaliteit van de uitvoerde RIA's te bewaken.

Het nieuwe instrument heeft echter de verwachtingen niet kunnen inlossen. Heel wat actoren (het IAC, academici, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV))⁷⁹ zijn van oordeel dat de RIA in haar huidige vorm niet naar behoren werkt. De vijf principes waarop

⁷⁶ De OESO publiceerde in 2019 twee documenten met een ontwerp voor de *best practice principles* voor de RIA's (OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Impact Assessment (RIA). Draft for Public Consultations*, 2019, 24 p., www.oecd.org) en voor de aanpak van de voorraad regelgeving (OECD, *Draft Best Practice Principles: Reviewing the Stock of Regulation*, 2019, 45 p., www.oecd.org).

⁷⁷ OECD, *Better regulation in Europe: Belgium*, 2010.

⁷⁸ Parl. St. Kamer, 28 juni 2013, DOC 53 2922/001, *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging*, p. 5, www.dekamer.be.

⁷⁹ Zie Kevin Poel, Wim Marneffe en Peter Van Humbeeck, "De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?", *Tijdschrift voor wetgeving*, 2016 (3), p. 196-217; SERV, *Rapport evaluatie wetgevingsbeleid*, 10 maart 2010, www.serv.be.

het wettelijke kader van de RIA berust – anticipatie, integratie, transparantie en openbaarheid, kwaliteitstoezicht en verankering in een evaluatiecultuur - konden in de praktijk niet worden gerealiseerd (zie tabel 4).

Tabel 4 – Wettelijk kader van de RIA's

Principes	Doelstelling	Uitwerking in praktijk	Gevolg
Anticipatie	De RIA moet uitgevoerd worden bij de start van het regelgevingsproces (de voorbereiding).	De procedure RIA is niet verankerd in het beleids- of regelgevingsproces en wordt uitgevoerd op het eind van het proces.	De RIA komt te laat in het besluitvormingsproces om nog impact te kunnen hebben.
Integratie	Versterking en integratie van de bestaande instrumenten; alternatieve oplossingen voorstellen voor de regelgeving.	Geen integratie maar samenbrengen van 5 testen in 1 gestandaardiseerd invulblad met 21 thema's ⁽¹⁾ .	De invulling van de RIA gebeurt onvolledig en is van een onvoldoende kwaliteit. De RIA wordt gereduceerd tot een formaliteit. De federale RIA biedt weinig of geen meerwaarde.
Transparantie en openbaarheid	De ingevulde RIA's voorleggen aan wie regelgeving opstelt en uitvoert.	RIA's worden, enkel en zo nodig, aan de sociale en economische partners voorgelegd. Publicatie RIA's op de DAV-website na openbaarmaking van de regelgeving (na indiening van wetsvoorstel bij parlement, na publicatie in het <i>Staatsblad</i> van besluiten).	<ul style="list-style-type: none"> • De transparantie is beperkt tot sociale partners. • De laattijdige publicatie van de RIA verhindert overleg en dialoog. • Er is geen inzage of inspraak mogelijk voor het brede publiek.
Kwaliteits- toezicht door het IAC	Voorafgaandelijke evaluatie van de kwaliteit door het IAC.	Er is enkel voorzien in facultatief nazicht door het IAC op volledigheid, juistheid en relevantie, op vraag van de auteur van de RIA.	Beperkt aantal aanvragen bij het IAC ⁽²⁾
Verankering in een evaluatie- cultuur	Opvolging en evaluatie van de uitgevoerde RIA's door het IAC in de gerealiseerde regelgeving.	IAC jaarverslagen over de toepassing van de RIA's.	Geen publicatie van het IAC-jaarverslag (indien niet behandeld op ministerraad); geen gevolg aan de conclusies en aanbevelingen van het IAC en de DAV.

⁽¹⁾ Partiële aanpak op basis van de prioriteiten die de regering zichzelf stelde. Geleidelijk aan is het streven naar een verbetering van de regelgeving verhoogd door de doelstellingen met betrekking tot systematische evaluaties uit te breiden. De impactanalyse evolueert van nature en moet de politieke doelstellingen volgen.

⁽²⁾ Het gaat om zeven aanvragen in 2014, één in 2015, negen in 2016, vier in 2017 en twee in 2018.

Bron: Rekenhof

Uit de jaarverslagen (2014, 2015 en 2016) van het IAC blijkt dat de invoering van de RIA's niet tot het gewenste resultaat leidt: de impact van de ontwerpregelgeving op de diverse thema's in het RIA-formulier wordt onvoldoende, niet op de juiste wijze of helemaal niet

geanalyseerd. De resultaten van de RIA's – onder de vorm van een ingevulde gestandaardiseerde vragenlijst – worden door de FOD's systematisch te laat in het besluitvormingsproces opgeleverd. De sterke formalisering leidt tot bureaucrativering van de impactanalyses, waardoor die tot een “tick the box”-oefening worden herleid met weinig of geen inhoudelijke meerwaarde. In dat geval is de RIA geen tool die de beleidsmakers ondersteunt bij een rationele besluitvorming die tot een regelgeving van betere kwaliteit moet leiden. Bij de voorlegging van hun jaarverslagen aan de ministerraad vroegen de DAV en het IAC een herziening van de aanpak van de RIA's. Op korte termijn stelden ze aanpassingen van het RIA-formulier voor en op langere termijn willen ze de kwaliteit van de regelgeving ondersteunen in een bredere context dan die van de RIA's. Hun voorstellen bleven echter zonder gevolg.

Krachtlijn 8 van het Federaal Actieplan AV 2015-2019 “Minder maar betere RIA's” voorzag in een evaluatie van het RIA-systeem⁸⁰. De DAV liet in 2016 een evaluatiestudie uitvoeren⁸¹. De studie was van oordeel dat de bijsturingen die het IAC voorstelt om de huidige federale RIA te verbeteren relatief weinig nut hebben. De studie beoordeelde het federale RIA-systeem als niet effectief omdat zelfs een goed ingevuld RIA-document niet leidt tot betere inzichten en afwegingen bij het overwegen en voorbereiden van nieuwe regelgeving:

- het RIA-document zorgt er immers niet voor dat de juiste vragen op het juiste moment worden gesteld;
- het RIA-formulier zelf scoort op geen enkel van de door de evaluator vooropgestelde criteria goed⁸²;
- maar vooral de afwezigheid van opgave van meerdere beleidsopties (alternatieven) en van een degelijke (ook kwantitatieve) effectenanalyse, doet besluiten dat de federale RIA niet voldoet aan de eisen van een goede RIA.

Ten slotte merkt de evaluatie op dat het RIA-document op zich ondergeschikt is aan de hoofddoelstelling van de impactanalyse: de RIA moet beleidsmakers vooral meer doen nadenken – door de “juiste vragen op het juiste moment in de juiste volgorde te stellen” – over wat men wil bereiken (doel van de voorgenomen regulering), hoe dat kan (mogelijke beleidsopties) en wat de beste optie is (effectenanalyse), en moet hen stimuleren om daarover in dialoog te gaan met alle belanghebbenden. Bijsturingen van de RIA moeten dus vooral gericht zijn op de hertekening van het gehele proces van beleid en wetgeving, met veel ruimte voor maatwerk.

De evaluatiestudie werd niet benut. Wel is duidelijk dat de RIA in zijn huidige vorm onvoldoende wordt gebruikt en dat het aan de volgende regering is om dit instrument structureel te

⁸⁰ Zie *Parl. St. Kamer*, 27 oktober 2016, DOC 54_2111/017, *Beleidsnota Administratieve Vereenvoudiging*, p. 39, www.dekamer.be. In het actieplan zelf werd ook aandacht gevraagd voor de uitvoering van ex-postanalyses, het vermijden van *goldplating* bij de omzetting van Europese regels, en de permanente screening van verouderde regelgeving bij de invoering van de voormelde acties. Het actiepunt werd echter beperkt tot de RIA's.

⁸¹ Zie Kevin Poel, Wim Marneffe en Peter Van Humbeeck, “De federale regelgevingsimpactanalyse: nood aan hervormingen?”, *Tijdschrift voor wetgeving*, 2016 (3), p. 196-217.

⁸² Zo bevat de federale RIA geen vraag naar: een volledige probleemstelling, smart geformuleerde doelstellingen, afweging van beleidsopties, degelijk gekwantificeerde effecten, info over invoering en handhaving, consultatie van stakeholders.

verbeteren en te bekijken hoe dit instrument meer toegepast kan worden door de administraties, zonder dat deze RIA op zich opnieuw als een zware administratieve last ervaren wordt⁸³.

De DAV heeft ook suggesties gedaan zoals het gebruik van een regelgevingsagenda om de RIA's beter te kunnen plannen, en de mogelijke oprichting van een Stuurgroep Administratieve Vereenvoudiging, die enerzijds de uitvoering van een jaarlijks Actieplan AV opvolgt en anderzijds kan zorgen voor een bredere bewustmaking van de RIA.

2.4.3.2 Aanpak van de bestaande regelgeving

Betere regelgeving is niet noodzakelijk gelijk aan minder regelgeving. Met een ingrijpende vereenvoudiging en aanpassing van bestaande regelgeving kan veel vooruitgang worden geboekt voor de kwaliteit van de regelgeving. Zo maakte een (gedeeltelijke) hervorming of vereenvoudiging van de regelgeving al deel uit van meerdere vereenvoudigingsprojecten. In het kader van het actiepunt "Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand" van het Federaal Actieplan 2015-2019 bv. werd een gedeelte van het Burgerlijk Wetboek herschreven en bij de *only once*-projecten vinden meer punctuele aanpassingen van de bestaande wetgeving plaats.

De OESO en de EU promoten o.m. een doelgerichte en periodieke doorlichting en uitzuivering van regelgeving (wegwerken van tegenstrijdigheden, modernisering, ...).

Specifieke initiatieven van de DAV om ex-postevaluatie van wetgeving te stimuleren, bleven echter achterwege. Zo is de DAV niet (meer) actief op het terrein van:

- het systematisch aanpakken van de voorraad (stock) aan bestaande wetten om die uit te zuiveren van overbodige, tegenstrijdige en verouderde bepalingen;
- de systematische evaluatie van bestaande wetgeving waarbij wordt nagegaan of de bestaande regelgeving zijn doelstellingen bereikt en of ze efficiënt werkt.

De DAV meet wel de verhoging of verlaging van de administratieve lasten na wijziging van bestaande wetgeving. De administratieve lasten die de bestaande, ongewijzigde wetgeving teweegbrengt, worden dus niet gemeten. Elke meting wordt achteraf gevalideerd door de administratie van het betrokken beleidsdomein (zie bespreking onder punt 2.4.1.2).

Dat ex-postevaluatie nog geen plaats kreeg in de DAV-werking betekent echter niet dat er binnen de federale overheid geen hervormingen van wetgeving worden doorgevoerd⁸⁴.

2.4.3.3 Samenwerking met het Parlementair Comité Wetsevaluatie

Het parlement is als wetgever een belangrijke actor bij de wetsevaluaties (ex post en ex ante) en moet minstens het toezicht erover uitoefenen.

Vanuit de vaststelling dat vele administratieve lasten hun oorsprong vinden in complexe,

⁸³ Vr. en Antw. Kamer, 4 februari 2019, QRVA 54 179, *op. cit.*, p. 133.

⁸⁴ Zie bv. de ex-postevaluaties die plaatsvinden in het beleidsdomein Justitie in: Koen Geens, *De sprong naar het recht voor morgen. Herodificatie van de basiswetgeving*, 6 december 2016, met verwijzingen naar het Regeerakkoord Michel I; zie ook Koen Geens, *Het Justitieplan voor een snellere, efficiënte en rechtvaardige justitie*, 18 maart 2015, www.koengeens.be.

weinig gecoördineerde wetgeving richtte de DAV aanvankelijk zijn aandacht op de ex-post-wetsevaluatie en lag hij mee aan de basis van de oprichting in 2007 van het Parlementair Comité Wetsevaluatie⁸⁵. Dit comité kreeg als taak de federale wetgeving in België te evalueren en de kwaliteit ervan te verbeteren. Uitgangspunt was dat sommige wetten in de praktijk voor problemen zorgen omdat “*de teksten te ingewikkeld zijn of moeilijk kunnen worden toegepast, er lacunes zijn, er gebrek aan samenhang is, er tegenstrijdigheden zijn, de wetten verouderd zijn of gewoon niet aangepast aan de situaties die ze regelen enz.*”

Bij de toewijzing aan de DAV van de opdracht voor de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving stelde de wetgever dat nauw overleg met alle bij het wetgevingsproces betrokken partijen en met diegenen die waken over de toepassing ervan voor de uitvoering van deze taak vanzelfsprekend was⁸⁶. De samenwerking tussen de DAV en het Parlementair Comité Wetsevaluatie was echter, zeker de laatste jaren, zo goed als onbestaande. Dit is een gevolg van de zesde staats hervorming die de werking van het federaal parlement heeft hervormd waardoor de Kamer in beginsel de federale wetgevende bevoegdheid uitoefent (art. 74 Grondwet). Dit vereiste een aanpassing van de samenstelling en de werking van het Parlementair Comité⁸⁷, dat sindsdien inactief is⁸⁸.

Het comité beschikt over ruime bevoegdheden om wetsevaluaties uit te voeren op basis van criteria van doeltreffendheid, evenredigheid, transparantie en samenhang. In een gedachtewisseling met het comité beoordeelden meerdere parlementaire, bestuurlijke en gerechtelijke actoren – onder verwijzing naar buitenlandse voorbeelden – een geïntegreerde evaluatie (zowel legistiek, juridisch als doelmatigheid) als een positieve evolutie en wezen op het belang van samenwerking tussen de betrokken actoren⁸⁹. Als gevolg van het uitblijven van wetsevaluatie aangestuurd door het comité is van een systematische, integrale, parlementaire wetsevaluatie nog geen sprake.

2.5 Rapportering

⁸⁵ Wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie. Zie hierover L. Monserez, “Federale initiatieven inzake wetsevaluatie”, *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2004, p. 234.

⁸⁶ *Parl. St. Kamer*, 28 juni 2013, DOC 53 2922/001, *op. cit.*, p. 5, www.dekamer.be. De memorie van toelichting bij de wet van 2013 vermeldt specifiek: “*Hierbij zal eveneens in de nodige coördinatie worden voorzien met de parlementaire Commissie Wetsevaluatie die in uitvoering van de wet van 25 april 2007 werd geïnstalleerd.*”

⁸⁷ Er werd een wetsontwerp ingediend tot afschaffing van de wet van 25 april 2007 (*Parl. St. Kamer*, 29 november 2018, DOC 54 1537/09, *Wetsontwerp tot opheffing van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie*, www.dekamer.be). De tekst werd goedgekeurd in de Kamer maar de Senaat legde het wetsvoorstel opnieuw voor aan de Raad van State. Een ander voorstel in de Kamer wil via de wijziging van het Reglement van de Kamer het Comité Wetsevaluatie opnieuw oprichten in de schoot van de Kamer (*Parl. St. Kamer*, 30 mei 2018, DOC 54 3130/001, *Voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers om een parlementair comité belast met de wetsevaluatie op te richten*, www.dekamer.be). Het valt af te wachten of deze voorstellen worden hernomen in de volgende legislatuur.

⁸⁸ Het Parlementair Comité moest jaarlijks verslag uitbrengen over zijn werkzaamheden aan de Kamer en kan bij die gelegenheid aanbevelingen formuleren. Het laatste verslag werd in 2014 gepubliceerd: *Parl. St. Kamer en Senaat*, 24 april 2014, DOC 5-1407/3 (Senaat) en 53-1969/3 (Kamer), *Activiteitenverslag januari 2013-april 2014 van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie*, www.senate.be.

⁸⁹ *Parl. St. Kamer en Senaat*, 14 december 2012, DOC 53 2580/001 (Kamer) 5-1893/1 (Senaat), *Gedachtewisseling. De opdrachten van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Verslag namens het parlementair comité belast met de wetsevaluatie*, www.dekamer.be. Ook het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat de wet van 2007 tot oprichting van het comité zowel een juridische als een sociaalwetenschappelijke evaluatie nodig maakt en dat een wetsevaluatie slechts zin heeft als ze integraal is (*Parl. St. Kamer en Senaat*, 14 december 2012, *ibid.*, p. 58, nr. 3).

De DAV bezorgt de eerste minister jaarlijks een verslag over de uitvoering van zijn opdrachten. De eerste minister zendt dit verslag door naar de regeringsleden en het parlement en staat in voor de publicatie ervan⁹⁰. Daarnaast is er de verplichting voor het IAC om jaarlijks te rapporteren over de RIA's (zie punt 2.4.3.1.). Tenslotte rusten er nog enkele specifieke opvolgings- en rapporteringsverplichtingen op de DAV zoals voor de toepassing van het *only once*-principe (zesmaandelijkse rapporteringsverplichting aan de ministerraad) en het KMO-plan (zesmaandelijkse rapportering aan de minister van Middenstand). Om te kunnen rapporteren is de DAV aangewezen op informatiedoorstroming vanuit de FOD's.

Meerdere factoren bemoeilijken de informatieverzameling door de DAV over de resultaten van de AV-acties, ongeacht of deze al dan niet zijn opgenomen in het Federaal Actieplan, deel uitmaken van de transversale doelstellingen AV uit de beheersovereenkomsten of opgenomen zijn in FOD-specifieke acties AV (opgenomen in eigen AV-plannen of in doelstellingen van de beheersovereenkomsten) (zie verder hoofdstuk 3 en 4).

Het gebrek aan feedback van de FOD's over de uitvoering van AV-acties heeft tot gevolg dat de DAV geen transparant beeld krijgt over de resultaten van het globale AV-beleid. Omdat de DAV niettemin een zo volledig mogelijk beeld wil bieden van de realisaties voor AV binnen de federale overheid, houdt hij op zijn website⁹¹ een inventaris bij van de gerealiseerde AV-projecten, ongeacht of deze deel uitmaakten van het Federaal Actieplan AV of van andere plannen. Aan de hand van deze inventaris kunnen opzoeken gebeuren op basis van beleidsdomeinen, doelgroepen, overheidsactoren en data. De DAV verzamelt deze informatie zelf via *web search*, nieuwsbrieven en persknipsels.

2.6 Deelconclusie

2.6.1 Opdrachten

In het wettelijke kader met betrekking tot de DAV ontbreekt een definitie van AV die de verschillende opdrachten van de DAV op elkaar afstemt. Dit biedt de DAV onvoldoende houvast voor een coherente uitvoering van zijn opdrachten.

De DAV kan zijn centrale positie bij de FOD Kanselarij onder de eerste minister onvoldoende benutten om het draagvlak op beleidsniveau voor AV te vergroten.

De versnippering van verwante taken tussen de DAV (FOD Kanselarij) en de FOD BOSA is niet optimaal voor een efficiënt en effectief beleid. Dit geldt zowel voor de evaluatie van de regelgeving (DAV) en beleidsevaluatie (Dienst Begroting en Beleidsevaluatie van de FOD BOSA) als voor de ontwikkeling van vereenvoudigingsacties waarbij ook het DGDT van de FOD BOSA een belangrijke rol speelt voor de digitalisering, naast de DAV.

Noch het wettelijke kader, noch de organisatiestructuren bevorderen een systeembenadering waarbij structureel aandacht wordt besteed aan mogelijke synergieën, door alle componenten van AV (procesvereenvoudiging, regelgevingskwaliteit en digitalisering) in hun onderlinge samenhang te benaderen, en dit doorheen de cycli van beleid, beheer en

⁹⁰ Koninklijk besluit betreffende de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging van 23 december 1998 (art.21).

⁹¹ FOD Kanselarij van de Eerste Minister, *Dienst Administratieve Vereenvoudiging, Zoeken in realisaties, 2017*, www.vereevoudiging.be.

regelgeving.

De samenstelling van het Sturingscomité van de DAV werd niet aangepast bij de uitbreiding van de doelgroepen tot de burgers en de overheid zelf, en kan dus de bij het AV-beleid betrokken doelgroepen niet (langer) representatief vertegenwoordigen. In de praktijk is de rol van het Sturingscomité verzwakt van een sturingsorgaan naar een opvolgings- en rapporteringsorgaan.

De budgettaire middelen voor het vereenvoudigingsbeleid bleven de laatste jaren nagenoeg constant. Er is geen zicht op de kostprijs per project waardoor kostprijsevaluatie onmogelijk is. De personeelsbezetting van de DAV daalt, maar de inzet van personeel is, bij gebrek aan een personeelsplan, moeilijk te koppelen aan de uitvoering van projecten.

2.6.2 Werking

Meten

Het meten en verminderen van de administratieve lasten behoren tot de initiële, wettelijke opdracht van de DAV en deze kwantitatieve benadering van AV bekleedt nog steeds de belangrijkste plaats, zowel in de activiteiten als bij de inzet van middelen door de DAV.

Er wordt geen gebruik gemaakt van nulmetingen. Hoewel een referentiemeting nodig is als basis om evoluties vast te stellen, wordt een algemene nulmeting als te duur en te tijdsintensief beschouwd en geeft ze een vertekend beeld van de werkelijke lasten van de wet- en regelgeving.

Het Rekenhof stelt belangrijke knelpunten vast bij de beleidsrelevantie en de methode van de ingezette meetinstrumenten (enquête van het FPB en SKM van de DAV). Door de grote verschillen in benadering en afdekkingsgraad (doelgroepen en bestuursniveaus) zijn de meetresultaten van beide instrumenten niet vergelijkbaar.

De huidige meetinstrumenten en -resultaten bieden (mede) daardoor weinig mogelijkheden tot (bij)sturing van het beleid. De beleidsrelevantie van de gerapporteerde meetresultaten is zeer beperkt. Zo zijn berekende bedragen van de lastendaling niet gelinkt aan concrete vereenvoudigingsacties en de enquête van het FPB maakt geen onderscheid naar bestuursniveau. De meetrapporten van de DAV worden niet besproken in het parlement. De in het meetrapport van de DAV gepubliceerde informatie focust op de meetresultaten van de administratieve lastenverlaging en biedt geen verder inzicht in de knelpunten bij de beleidsuitvoering en de evaluatie ervan.

Promoten, initiëren en coördineren van vereenvoudigingsacties

De DAV stuurt de AV-projecten aan via ondersteuning, toezicht en coördinatie. De ondersteuning die de DAV de FOD's aanbiedt blijft grotendeels onderbenut.

Het toezicht dat de DAV uitoefent faalt in grote mate, o.a. door een gebrek aan volledige en systematische informatiedoorstroming over de specifieke AV-acties van de FOD's en door een gebrek aan afdwingbare wettelijke verplichtingen. Door de daling van het gebruik van het meldpunt voor het indienen van klachten van ondernemingen en burgers krijgt de DAV nog amper input via dit kanaal voor acties. Ook de adviesfunctie die het IAC heeft bij de RIA's wordt onderbenut.

Meerdere factoren bemoeilijken de informatieverzameling door de DAV over de resultaten van de acties van de onderscheiden FOD's:

- De DAV heeft geen inzicht in de realisaties van de FOD's voor de transversale doelstellingen AV;
- Er is de samenloop van acties AV in diverse, elkaar soms overlappende plannen (interne actieplannen, de transversale en andere doelstellingen in de bestuursovereenkomsten, thematische actieplannen, ...);
- De FOD's leven de verplichting om aan de DAV te rapporteren niet systematisch na.

Deze gebreken in de informatievergaring staan een omvattende rapportering over de resultaten van de acties in de weg, wat de transparantie van het AV-beleid vermindert.

Ook de coördinatiekracht van de DAV is beperkt. De door de DAV opgerichte netwerkstructuren met en tussen de verschillende FOD's functioneren nauwelijks of niet optimaal en zijn ingewisseld voor bilaterale contacten, wat een gemiste kans is voor een performante coördinatie van het AV-beleid.

Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving

De verbreding van de opdracht van de DAV met de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving volgt de internationale evoluties en tendensen, zij het dat deze evoluties slechts moeizaam en partieel worden opgenomen. Een regelgevingsbeleid zoals internationaal aanbevolen, dat een kader biedt voor de organisatie van het regelgevingsproces en met aandacht voor ex-ante- en ex-postevaluatie van regelgeving, werd nog onvoldoende ontwikkeld op het federale beleidsniveau.

Het Rekenhof stelt vast dat de problematiek van de RIA en haar plaats in de besluitvorming tot nu toe onopgelost blijft en dat het hoofddoel niet wordt bereikt, nl. het wetgevingsproces wetenschappelijk (*evidence-based*) ondersteunen om tot een regelgeving van betere kwaliteit te komen.

Specifieke initiatieven van de DAV voor een brede aanpak van de voorraad bestaande regelgeving en de ex-postevaluatie van wetgeving bleven achterwege.

Tot slot was de samenwerking tussen de DAV en het Parlementair Comité Wetsevaluatie, zeker de laatste jaren, zo goed als onbestaande. Door gebrek aan een forum voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving is de onderlinge afstemming tussen de betrokken actoren van de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht beperkt.

2.6.3 Rapportering

De rapportering aan het parlement over de uitvoering van het actieplan is beperkt tot de beleidsnota en het jaarlijkse meetrapport van de DAV. Het meetrapport van de DAV met de berekende daling van administratieve lasten biedt geen volledig en coherent inzicht in de uitvoering en resultaten van de vereenvoudigingsacties. De DAV is afhankelijk van de informatiedoorstroming van de FOD's, maar deze verloopt moeizaam. De gepubliceerde informatie op de website van de DAV over de uitvoering van de federale actieplannen en FOD-specifieke initiatieven is door de dienst zelf verzameld en daardoor onvolledig.

Door deze hiaten in beleidsinformatie en rapportering kan het beleid niet adequaat worden geëvalueerd en op basis daarvan worden bijgestuurd.

Hoofdstuk 3

Federaal beleid en federale actieplannen voor administratieve vereenvoudiging

3.1 Klemtonen en evolutie van het federaal beleid

Zoals vermeld in punt 2.1 werd AV in de krachtlijnen voor het federale regeringsprogramma van 1995 expliciet gekoppeld aan het kmo-beleid. Het federale regeerakkoord van 1999 breidde de doelgroep van de AV echter uit van de ondernemingen naar de burgers.

Terwijl in de aanvangsfase van het horizontale AV-beleid het regeerakkoord of de federale beleidsverklaring de enige bron van doelstellingen en maatregelen waren, is het beleidskader sinds 2003 meer gelaagd, met ook beleidsnota's en federale actieplannen gewijd aan het thema.

De politieke aansturing en de exclusiviteit van het thema AV in het globale federale beleidskader varieerden echter tijdens de laatste vijftien jaar. Zo werd het thema in de regeringsperiode 1999-2003 een expliciete bevoegdheid, met een regeringscommissaris voor AV. In de legislatuur 2003-2007 werd een aparte staatssecretaris, toegevoegd aan de eerste minister, aangesteld en kreeg het thema aandacht in aparte beleidsnota's waarmee het karakter van een nieuw en horizontaal beleidsveld werd geaccentueerd. In de daaropvolgende legislatuur (2007-2011) werd de politieke aansturing toevertrouwd aan een verantwoordelijke minister, weliswaar in combinatie met de bevoegdheid "ondernemen" en zonder een aparte beleidsnota. In de legislatuur 2011-2015 kreeg de minister van Begroting het thema als extra bevoegdheid en werd er opnieuw met aparte beleidsnota's voor AV gewerkt. In de voorbije legislatuur (2014-2019) werd de bevoegdheid AV gecombineerd met Asiel en Migratie door een staatssecretaris toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Enkel voor 2014 en 2018 werd een afzonderlijke beleidsnota aan het thema gewijd. Na de regeringsaanpassing eind 2018 kwam de bevoegdheid terecht bij de minister voor Digitale agenda, Telecommunicatie en Post.

De eerste, exclusief aan het thema gewijde beleidsnota⁹² in 2003 vormt in meerdere opzichten een mijlpaal voor dit beleid: de doelgroep van ondernemingen en burgers wordt verder verruimd met de overheid zelf en een eerste Federaal Actieplan AV met horizontale draagwijdte en, in eerste instantie, een dozijn prioriteiten (het "Kafka-plan" met "XII Wer-

⁹² Parl. St. Kamer, 21 november 2003, DOC 51 0325/027, *Algemene Beleidsnota Administratieve Vereenvoudiging*, www.dekamer.be.

ken”) wordt gelanceerd. Bovendien vermeldt men per project de raakpunten met relevante initiatieven in het kader van *e-government*⁹³.

Het Rekenhof stelt vast dat deze beleidsnota van 2003 ook de meest uitgebreide en expliciete duiding van de beleidslogica bevat. Latere beleidsdocumenten beogen geen andere fundamentele – directe of indirecte – effecten voor de drie doelgroepen.

Figuur 1 hierna visualiseert het AV-beleid zoals vooropgesteld in de beleidsnota van 2003 en geeft aan met welke instrumenten welke resultaten (directe en indirecte effecten) worden verwacht per doelgroep: burgers, ondernemingen en overheid zelf. Aan de hand van dit referentiekader kan worden nagegaan hoe deze instrumenten werken, op welke doelgroepen en effecten het beleid meer of minder heeft ingezet doorheen de tijd en waarop meetsystemen en beleidsevaluaties zich concentreren (zie punt 2.4.1).

Figuur 1 – AV-beleid gebaseerd op de algemene beleidsnota 2003



Bron: Rekenhof

⁹³ Aangehaalde voorbeelden van e-governmentinitiatieven zijn onder meer: authentieke bronnen, e-betalingen, Kruispuntbank Ondernemingen (KBO), elektronische identiteitskaart, elektronische facturatie en archivering, gebruiksbeheer.

Het instrumentarium weerspiegelt de aandacht van het beleid voor de drie componenten van AV (vereenvoudiging van *processen en procedures*, vereenvoudiging en verbetering van *regelgeving, e-government*) vervat in de werkdefinitie voor deze audit (zie punt 1.2.2), zij het dat deze niet gelijktijdig, met variabele snelheid en eerder onafhankelijk van elkaar tot ontwikkeling kwamen. De aandacht voor en het potentieel van digitalisering van overheidsprocessen en dienstverlening (*e-government*) als hefboom naar vereenvoudiging groeit.

Zoals al eerder gesteld, evolueerden de draagwijdte en de accenten van het beleid doorheen de tijd. Dat is op zich logisch en weerspiegelt de dynamiek in maatschappelijke behoeften en politieke prioriteiten. Zo breidde de oorspronkelijke doelgroep (ondernemingen) uit naar burgers, verenigingen en overheid. Opvallend daarbij is dat slechts één beleidsnota (2003-2004) de overheid zelf expliciet als doelgroep onderscheidt (en twee beleidsnota's impliciet door de vermelding van bepaalde projecten (2016-2017 en 2017-2018)). Bepaalde projecten en principes staan al geruime tijd op de beleidsagenda, sommige al sinds 2003. Een voorbeeld is het vermijden van het herhaaldelijk opvragen van gegevens bij burgers en ondernemingen waarover de overheid reeds beschikt. Dit *only once*-principe vormde de basis voor meerdere van de XII Werken en vormt in het meest recente Federaal Actieplan 2015-2019 nog steeds één van de tien krachtlijnen⁹⁴. Het ontwikkelen, invoeren of uitbreiden van het toepassingsgebied van AV blijkt soms een proces van lange adem te zijn.

In het regeerakkoord 1999-2003⁹⁵ wordt voor het eerst een kwantitatieve doelstelling voor AV opgenomen: een daling van de administratieve lasten met 25 % voor burgers en ondernemingen. Het regeerakkoord geeft geen toelichting bij de keuze voor dit specifieke percentage. In de beleidsnota's van die legislatuur worden verder geen doelstellingen meer vermeld. Ook het regeerakkoord van 2003-2007 en de daarbij aansluitende beleidsnota's vermelden geen kwantitatieve doelstelling voor een vermindering van de administratieve lasten. Dit geldt ook voor het regeerakkoord 2008, maar de beleidsnota 2009-2010 AV bevat opnieuw een kwantitatieve doelstelling: een daling van administratieve lasten met 25 % voor (enkel) ondernemingen. Deze beleidsnota maakt ook gewag van een daling tussen 2002 en 2006 van 25 %, waarmee men dus cumulatief een zelfde resultaat vooropstelt. Een jaar later toont het regeerakkoord (2011-2014) nog meer ambitie met een beoogde daling van de administratieve lasten voor bedrijven met 30 %, met een verwijzing naar een eerdere aanbeveling van de Europese Commissie om een daling van 25 % tegen 2012 als doel te stellen. De doelstelling van -30 % wordt herhaald in de beleidsnota 2012-2013 en ook het regeerakkoord van 2014 stelt dit ambitieniveau opnieuw expliciet voorop, net als de beleidsnota's AV 2014-2015 en 2017-2018.

Sinds 2015 is het AV-beleid niet enkel gebaseerd op een regeerakkoord, een beleidsnota en een federaal actieplan, maar ook op transversale doelstellingen voor de bestuursovereenkomsten tussen de FOD's en de toezichthoudende minister of staatssecretaris. De drie transversale AV-doelstellingen die als inspanningsverbintenissen werden aangereikt aan de FOD's werden standaard als volgt geformuleerd:

“Ook de administratieve vereenvoudiging gaat samen met e-government, vereenvoudiging en digitalisering van processen.

⁹⁴ Zie actiepunt 1 in bijlage 1.

⁹⁵ *Parl. St. Kamer*, 12 oktober 1999, BV 50 PLEN 008, p. 16, www.dekamer.be.

Op het vlak van inschatting van de behoeften en het incalculeren van de impact, engageert de FOD zich om de effecten van geplande en/of nieuwe regelgeving in kaart te brengen via een vroegtijdige impactanalyse.

Op het vlak van administratieve vereenvoudiging, engageert de FOD zich om tegen het einde van de bestuursovereenkomst de administratieve lasten opgelegd aan burgers, ondernemingen en verenigingen te beperken [en (dus) bij te dragen tot de door de regering vastgestelde doelstelling van 30 % vermindering].

Op het vlak van e-government en digitalisering van processen verbindt de FOD er zich toe actief bij te dragen tot de digitalisering van de dienstverlening en het verminderen van de papierstroom (paperless administration)."

Idealiter vormt het beleidskader een coherent geheel waarin het concept AV op een consequente wijze wordt ingevuld en vertaald in onderbouwde en opvolgbare doelstellingen. Het is de voorwaarde voor een efficiënte en effectieve aansturing van een beleid voor AV dat inherent een horizontaal karakter heeft. Op basis van een analyse van de diverse beleids teksten als zodanig⁹⁶ stelt het Rekenhof vanuit dit perspectief echter meerdere problemen vast.

Vooreerst stelt het vast dat er geen duidelijke, laat staan consistente, definitie van het concept AV wordt gehanteerd in en doorheen de verschillende beleidsdocumenten.

Ten tweede ontbreekt er ook een directe koppeling tussen de in 2015 ontwikkelde transversale AV-doelstellingen die vanaf 2016 in de bestuursovereenkomsten van de FOD's uitwerking moesten krijgen en het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019 en de verschillende beleidsnota's. Deze probleempunten voor de coördinatie en de interne consistentie van het beleidskader beïnvloeden vanzelfsprekend ook de mogelijkheden voor opvolging en evaluatie van beleidsresultaten op het vlak van AV. Zij komen hierna uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4.

Het Rekenhof stelt ten derde vast dat er continuïteit noch consistentie zit in het hanteren van kwantitatieve doelstellingen in de beleidsteksten. Niet elke beleidsnota vermeldt dergelijke doelstellingen en de betrokken doelgroep verengde tot ondernemingen (zie hoger, beleidsnota AV 2009-2010) in tegenstelling tot het ruimer beleidskader (ook burgers en overheid).

Het herhalen en dus cumuleren van kwantitatieve normen voor administratieve lastenverlaging lijkt weinig realistisch omdat het verbeteringspotentieel afneemt als er daadwerkelijk een daling wordt gerealiseerd en er ook nieuwe administratieve lasten worden gecreëerd door nieuwe procedures en regelgeving, ook vanuit andere bestuursniveaus (geen nettodaling). Bovendien kunnen kanttekeningen worden gemaakt bij het meten van administratieve lasten en het opmaken van een betrouwbare referentiesituatie (nulmeting) (zie punt 2.4.1.4). In combinatie met het ontbreken van een meeteenheid en van een expliciete motivering en onderbouwing van de keuze voor het ambitieniveau (bv. via een behoefte- of

⁹⁶ Het Rekenhof beperkt zich in dit punt tot de loutere analyse van de beleidsrelevante teksten rond AV. De uitvoering van de maatregelen, de organisatie daarrond en de resultaten komen aan bod in de volgende hoofdstukken.

haalbaarheidsanalyse) is de formulering van de kwantitatieve doelstellingen voor administratieve lastenverlaging methodologisch en inhoudelijk onvoldoende onderbouwd.

Ten slotte stelt het Rekenhof op basis van zijn analyse van de diverse beleidsteksten vast dat er geen afstemming bestaat tussen het beleidskader dat specifiek rond AV werd ontwikkeld en andere thematische plannen die raakvlakken met het thema vertonen zoals het hervormingsprogramma *Redesign*, het actieplan Digitale Agenda, het actieplan e-Gezondheid, het KMO-plan, het plan voor de vereenvoudiging van vennootschapsbelasting en het plan voor de modernisering van Justitie. Deze thematische plannen en afzonderlijke maatregelen bevatten soms overlappende of gedeeltelijk identieke acties. Het gebrek aan afstemming en integratie belemmert een performante aansturing, coördinatie en opvolging van de verschillende initiatieven en uiteindelijk ook de doeltreffendheid van het beleid.

De volgende tabel geeft een inhoudelijk overzicht van de opeenvolgende federale beleidsnota's gewijd aan AV met de erin vermelde doelgroepen, federale actieplannen en kwantitatieve doelstellingen voor administratieve lastenverlaging.

Tabel 5 – Beleid, doelgroepen, actieplannen en doelstellingen voor AV in de beleidsnota's 2003-2018

Jaar beleidsnota	Inhoud	Doelgroepen
2003-2004	<ul style="list-style-type: none"> • Visie, beleidstheorie, motivaties bij het AV-beleid • Kafka-planprojecten: de "XII Werken"⁽¹⁾ 	Burgers Ondernemingen Overheid
2004-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen en profiel Kafka-plan • Kafka-test • Overzicht toepassingen per beleidsdomein (realisaties en lopende projecten) • Voortgang XII Werken • Resultaten Kafka-test • Internationale erkenning • Prioriteiten 2005 	Burgers Ondernemingen
2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang XII Werken • Valkuilen vs. aanpak België (concreet en voltijds politiek verantwoordelijke) • Instrumenten (meldpunt, meetmodel, test) • Enquête Federaal Planbureau • Prioriteiten 2006 	Burgers Ondernemingen
2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang XII werken • Prioriteiten 2007 (laatste 9 maanden legislatuur) 	Burgers Ondernemingen (impliciet)
2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Referentie nieuw regeerakkoord: AV blijft prioriteit • Rol DAV • Nieuwe projecten voor burgers, ondernemingen, verenigingen • Meten vooruitgang (meetbureau): elke nieuwe wetgeving blijft gescreend op administratieve lasten via de Kafka-test 	Burgers Ondernemingen Verenigingen
2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatieven per doelgroep • ICT complementair met en sluitstuk van AV • <i>E-government</i> (toepassingen, participatie, prijzen, veiligheid, eenvoud, communicatie) 	Burgers Ondernemingen Verenigingen

Jaar beleids- nota	Inhoud	Doelgroepen
2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Europese impuls tot <i>target setting</i>; -25 % voor ondernemingen (2007-2012) • Ministerraad 17/07/2009 (2^e) Federaal Actieplan AV: 71 gerealiseerde projecten sinds 2008 en 196 nieuwe • Initiatieven per doelgroep • Referentie naar Digitaal Plan (september 2009) 	Burgers Ondernemingen Verenigingen
2010-2011	n.v.t. (regeringsonderhandelingen)	n.v.t.
2011-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Target -30 % voor ondernemingen • Aankondiging (3^e) Federaal Actieplan 2012-2015 • Initiatieven bedrijven (e-facturatie kader, <i>e-Invoicing</i>, <i>eDepot</i>, <i>eGriffie</i>, <i>only once</i>-principe) • Initiatieven burgers (geldigheid eID, integratie SIS-kaart, <i>Tax-on-web</i>); samenwerking o.a. Fedict, geen vermijdbare nieuwe administratieve lasten (gefaseerde integratie van toetsen) • DAV-opdracht in het kader van betere regelgeving EU en OESO-aanbevelingen: versterking effectevaluaties (<i>ex ante</i>) en heropstart Parlementair Comité Wetsevaluatie (sinds 25/04/2007) 	Burgers Ondernemingen
2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> • 3^e Federaal Actieplan AV (2012-2015): 284 projecten (125 burgers, 148 ondernemingen, 42 verenigingen), evolutief • Target -30 % tegen 2014 • Rol DAV: coördinatie en opvolging, samenwerking met Fedict; • Initiatieven (<i>only once</i>-principe, Kruispuntbank Ondernemingen (KBO), eenheidsloket, <i>eGriffie</i> en <i>eDepot</i>, maaltijdscheques, Telemarc⁽²⁾, e-facturatie, relancestrategie (samenwerking gemeenschappen en gewesten), hervorming regelgevingsimpactanalyses (RIA), burgerlijke stand, studie weerslag rijksregister, integratie SIS-kaart, modernisering Kafka-meldpunt) 	Burgers Ondernemingen Verenigingen
2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> • Geïntegreerde RIA (commissie 23/09/2013) • Opdracht DAV (en Meetbureau) • Referentie naar Digitale Agenda en E-Gov actieplan • Voortzetting Federaal Actieplan AV (303 dossiers, 87 projecten) • Initiatieven: <i>e-gov</i> voor ondernemingen, <i>only once</i>-principe, eenheidsloket, e-facturatie, maaltijdcheques overheidsopdrachten; burgers (algemeen); Kafka-meldpunt (vernieuwing, promotie), verdere uitwerking portaalsite "hergebruik van overheidsinformatie" (<i>open data system</i>) 	Burgers Ondernemingen

Jaar beleidsnota	Inhoud	Doelgroepen
2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Optimalisering instrumenten en rol DAV, horizontale coördinatie als prioriteit • Aankondiging (4^e) Federaal Actieplan AV 2015-2019 • Prioritair ondersteunde projecten in het kader van het <i>only once</i>-principe en authentieke bronnen • Referentie naar Digitale Agenda • E-projecten: KBO, <i>eDepot</i>, <i>eGriffie</i>, e-faillissement, <i>e-registration</i>, elektronische handtekening, <i>e-procurement</i>, burgerlijke stand, vreemde bronnen, asiel- en migratieprocedures, open data • Doelgroepgerichte projecten: horeca, ouders van kinderen met beperking, minder overheidsenquêtes • Meting administratieve lasten: enkel van belangrijkste projecten • Tweejaarlijkse voortzetting enquête Federaal Planbureau. • Kwaliteitsvolle regelgeving: optimalisering RIA's, referentie naar Parlementair Comité Wetsevaluatie • Partnerschappen voor vereenvoudiging: netwerk ambtenaren, deelstaten en lokale besturen, Fedict, beheerders authentieke bronnen, ombudsdiensten 	Burgers Ondernemingen Verenigingen
2015-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Projecten Federaal Actieplan: <i>only once-principe</i> (volledig in werking vanaf 01/01/2016), authentieke bronnen, <i>eDepot</i> en <i>eGriffie</i>, <i>e-registration</i>, e-facturatie, burgerlijke stand, asiel en migratie, Telemarc en overheidsopdrachten, overleg en aandacht voor AV in sectoren (cf. doelgroepen: bouwerven en horeca) • <i>Halvering van de middelen voor ex-postmetingen</i> door de DAV, vereenvoudiging van het meetrapport, enquête Federaal Planbureau • Evaluatierapport RIA • Open data (Digitale Agenda) 	Burgers Ondernemingen (impliciet)
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> • 5 grote actiepunten: e-facturatie, toepassing <i>only once</i>-principe, structurele vereenvoudiging overheid (actieplan per FOD), coördinatie en participatie in projecten, verbetering kwaliteit regelgeving (incl. meten) • Annex: (4^e) Federaal Actieplan AV 2015-2019 (stand van zaken 21/10/2016) met referentie naar Digitale Agenda, e-gezondheid, vennootschapsbelastingen, modernisering Justitie: <ul style="list-style-type: none"> o 10 horizontale krachtlijnen (<i>only once</i>, burgerlijke stand, KBO incl. <i>eDepot</i> en <i>eGriffie</i>, open data en hergebruik, e-facturatie, overheidsopdrachten incl. Telemarc, vreemde ID-documenten, betere regelgeving, sectorbenadering en horizontaal innovatielab) o Overzicht realisaties (97 projecten) 	Burgers Ondernemingen Overheid (impliciet)
2017-2018	<ul style="list-style-type: none"> • Studie herkomst reguleringskosten (naar beleidsniveau) • 5 grote actiepunten: e-facturatie, toepassing <i>only once</i>-principe, structurele vereenvoudiging overheid (actieplan per FOD), coördinatie en participatie in projecten, verbetering kwaliteit regelgeving (incl. meten) 	Burgers Ondernemingen Overheid (impliciet)

Jaar beleidsnota	Inhoud	Doelgroepen
2018-2019	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie van realisaties in 2018 • 4 grote actiepunten: e-facturatie, toepassing <i>only once</i>-principe, open data, modernisering van de burgerlijke stand en oprichting databank akten burgerlijke stand (DABS) 	Burgers Ondernemingen

⁽¹⁾ De XII werken hadden betrekking op het getuigschrift goed zedelijk gedrag, de eensluidende verklaring, de stempelcontrole, de fiscale zegels bij de aanvraag van het rijbewijs, Tax-on-web, de unieke gegevensinzameling burgers, het uniek startersformulier, de attesten en getuigschriften bij overheidsopdrachten, de vermindering van de activeringsverplichtingen en elektronische archivering, de unieke gegevensverzameling ondernemingen en (*ex post*) wetsevaluatie.

⁽²⁾ Toepassing gebaseerd op de nieuwe IT-services van het DGDT van de FOD BOSA die de uitwisseling van gegevens tussen authentieke bronnen en gebruikers vereenvoudigt.

Bron: Rekenhof

In de opeenvolgende beleidsnota's wordt soms informatie gegeven over de stand van zaken van bepaalde projecten. Deze informatieverstrekking verloopt echter niet systematisch en is onvolledig.

3.2 Federale Actieplannen

Sinds 2004 steunt het federale AV-beleid op een meerjarig actieplan om de vereenvoudigingsprojecten over de beleidsdomeinen heen gecoördineerd aan te pakken en op te volgen. In totaal kwamen al vier actieplannen tot stand, één per legislatuur.

Het **eerste Federaal Actieplan** (het *Kafka-plan*) werd aangekondigd in het regeerakkoord 2003 als een plan met een horizontale draagwijdte en twaalf concrete projecten (de "XII Werken"). In de volgende beleidsbrieven van die legislatuur wordt gerapporteerd over de voortgang van de XII Werken, afwisselend aangevuld met een overzicht van nieuwe toepassingen per beleidsdomein, toelichting bij andere instrumenten zoals het meldpunt, het meetmodel en de zogenaamde Kafka-test voor nieuwe regelgeving. De DAV kreeg geen expliciete opdracht in het kader van dit eerste actieplan⁹⁷.

Het **tweede Federaal Actieplan** (2009) werd niet gepubliceerd⁹⁸. Dit plan focust niet langer op een selectie van prioritaire projecten en geeft een overzicht weer van nieuwe projecten (196) ingedeeld per doelgroep. De DAV werd in het kader van dit actieplan belast met de opvolging van de uitvoering van de geplande projecten en met de halfjaarlijkse actualisering van het actieplan.

In 2012 volgt het **derde Federaal Actieplan** (niet gepubliceerd als parlementair document⁹⁹). Ook dit actieplan bevat een oplistijng van lopende of nieuwe initiatieven voor AV en vermeldt 284 projecten, waarvan 125 gericht op burgers, 148 op ondernemingen en 42 op

⁹⁷ De beleidsnota voor 2004 vermeldt dat het Kafka-plan een "rollend plan" is: het wordt om de drie maanden aangepast en geëvalueerd in de schoot van de regering (om nieuwe vereenvoudigingen op te nemen, de portfolio bij te werken en om knelpunten te identificeren).

⁹⁸ Het Rekenhof heeft dit actieplan niet kunnen inzien. De beschikbare informatie is afkomstig uit de beleidsnota.

⁹⁹ Minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging, *Federaal Actieplan Administratieve Vereenvoudiging 2012-2015*, bijlage bij de nota aan de Ministerraad van 20 april 2012, www.olivierchastel.eu.

verenigingen. De DAV stond in voor de coördinatie en de opvolging van het plan alsook voor het halfjaarlijks verslag over de stand van zaken.

Het **vierde Federaal Actieplan** (2015-2019) (laattijdig gepubliceerd in de beleidsnota van 2017) legt anders dan de vorige plannen de focus op tien krachtlijnen:

1. *Only once*-principe: hergebruik van gegevens die reeds beschikbaar zijn in authentieke bronnen;
2. Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand;
3. KBO+ programma (incl. eDepot en eGriffie);
4. Open Data en hergebruik van overheidsinformatie;
5. Aanmoediging en promotie van e-facturatie;
6. Vereenvoudiging van overheidsopdrachten (incl. Telemarc);
7. Vereenvoudiging en centralisatie van het beheer van vreemde identiteitsdocumenten;
8. Evaluatie en eventuele bijsturing “Betere regelgevingsprogramma”;
9. Sectorbenadering i.p.v. vereenvoudiging per beleidsdomein;
10. Opstart van een horizontaal innovatielab.

De opdracht van de DAV in het kader van dit actieplan bestaat uit het (in een belangrijke mate) initiëren, coördineren of aansturen van deze tien acties.

Zoals blijkt uit de vorige tabel, variëren de verschillende federale actieplannen AV onderling in inhoud en vermelde doelgroepen.

De actieplannen zijn niet verankerd in regelgeving, wat inhoudt dat niet vaststaat of, en zo ja volgens welk concept en welke procedure, op welk tijdstip en met welke periodiciteit het tot stand komt. Het ontbreken van die verankering biedt enerzijds het voordeel van flexibiliteit, maar verzwakt anderzijds de aansturende kracht van het actieplan omdat de continuïteit ervan niet is gewaarborgd.

De actieplannen worden wel voorgelegd aan het Sturingscomité van de DAV (zie punt 2.2.3), wat ruimte laat voor inspraak van de overheid en de ondernemingssector. Zoals eerder vermeld, bevat het Sturingscomité echter geen vertegenwoordigers van de doelgroep “burgers”, waardoor het draagvlak niet voor alle doelgroepen en actoren wordt afgedekt.

De procedure voor het opstellen van het actieplan verloopt informeel, zonder uitgeschreven procedure. Bovendien vertonen de opeenvolgende actieplannen geen continuïteit, zijn ze opgebouwd volgens een verschillend concept en zijn ze moeilijk evalueerbaar (cf. infra). In geen enkel van de vier actieplannen werden er criteria geëxpliciteerd waarop een selectie van projecten is gebaseerd¹⁰⁰. Bovendien is elke editie van het federaal actieplan beperkt gebleven tot een beschrijving van initiatieven, zonder de koppeling van activiteiten aan verantwoordelijkheden, zonder allocatie van middelen en zonder projectspecifieke tijdsperiodes.

¹⁰⁰ Zo kreeg de DAV het programmamanagement toegewezen van het project *Single Digital Gateway*, wat een belangrijke impact heeft op het budget en de werklast van de DAV. Dit project werd nog niet vermeld in het vierde Federaal Actieplan Administratieve Vereenvoudiging.

zon en mijlpalen voor de invoering. Dit reduceert bij voorbaat in sterke mate het potentieel van het actieplan als sturingsinstrument.

Terwijl het eerste actieplan (Kafka-plan) de realisatie van twaalf prioritaire projecten beoogde, gaan het tweede en derde actieplan uit van een integrale aanpak en omvatten zij aanzienlijk meer projecten, verspreid over alle beleidsdomeinen. Deze plannen bestaan uit een opsomming van een reeks grote en kleine maatregelen voor AV die zowel door de DAV als door de diverse FOD's en de instellingen van openbaar nut worden geïnitieerd en uitgevoerd. De opname van alle geplande en lopende acties in een gemeenschappelijk document beoogde een integrale en gecoördineerde aanpak van AV over de beleidsdomeinen heen. Het grote aantal projecten en de gebrekkige informatiedoorstroming van de FOD's over hun specifieke acties naar de DAV bemoeilijkten echter de coördinatie- en opvolgingstaak van de DAV.

3.3 Vierde Federaal Actieplan 2015-2019

Het vierde, meest recente, actieplan is opgevat als een “horizontaal” plan met tien vereenvoudigingskrachtlijnen, waarbij alle FOD's betrokken zijn bij tien beleidsdomeinoverschrijdende acties rond AV. Met dit “horizontaal” actieplan wou de regering het beleid voor AV meer richten op de realisatie van AV-doelstellingen uit het regeerakkoord:

- de veralgemening van e-facturatie;
- de veralgemening van de toepassing van het éénmaligheidsbeginsel (*only once*);
- de structurele vereenvoudiging van de overheid;
- de coördinatie van en participatie in diverse vereenvoudigingsprojecten;
- de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving (minder maar betere RIA's)¹⁰¹.

Het plan accentueert meteen ook de coördinerende rol van de DAV bij het initiëren, het participeren in of het ondersteunen van de belangrijkste AV-acties. Het eigenaarschap van het actieplan berust nu vooral bij de DAV die de tien acties aanstuurt, ondersteunt en opvolgt. Dit neemt niet weg dat ook bij het vierde actieplan de FOD's en de openbare instellingen met de betrokken ministers, ieder voor zijn bevoegdheden, in hoofdzaak verantwoordelijk blijven voor de realisatie van AV-projecten binnen hun beleidsdomein.

In tegenstelling tot voorgaande plannen, werd dit “horizontale” actieplan niet formeel goedgekeurd in de ministerraad¹⁰², waardoor het volgens de DAV een uitdrukkelijk onderschreven, regeringsbreed draagvlak mist vanuit het beleid.

Ook in dit actieplan is er geen verwijzing naar een visie of strategische doelstellingen AV opgenomen. Er werden geen specifieke criteria vastgelegd die na een brede probleemanalyse, de bepaling van doelstellingen en het vastleggen van prioriteiten leiden tot een selectie van acties. Op het operationele niveau geeft het plan inzicht in de tien geselecteerde actiepunten door ze uit te werken op vlak van doelstelling, status en planning. Niet alle

¹⁰¹ Parl. St. Kamer, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/017, *Beleidsnota Administratieve Vereenvoudiging 2017*, p. 48, www.dekamer.be.

¹⁰² De goedkeuring door de ministerraad is er wel voor de meeste individuele acties waarvan het merendeel overigens werd hernomen uit voorgaande edities.

actiepunten zijn toetsbaar geformuleerd. Voor de meeste actiepunten ontbreken indicatoren, zodat het niet duidelijk is wat van wie wordt verwacht en tegen wanneer. Vermits het plan in eerste instantie focust op de rol van de DAV, zijn vooral de activiteiten die de DAV bij de projecten uitoefent, zoals ondersteuning, promotie, onderzoek, overleg, coördinatie, opvolging en rapportering, in de planning opgenomen. Dit zijn weliswaar op zich belangrijke activiteiten maar ze zijn moeilijk meetbaar en slechts intermediair (voorwaardelijk) ten aanzien van de uiteindelijk beoogde resultaten en effecten op het vlak van AV. Deze activiteiten van de DAV moeten gezamenlijk met andere actoren worden verricht, waardoor het moeilijk is verantwoordelijkheden te bepalen als iets niet wordt gerealiseerd.

Het huidige actieplan bevat, net zoals de voorgaande actieplannen, geen informatie over de financiering voor de planwerking en voor de uitvoering van de actiepunten. Het actieplan zelf geeft m.a.w. geen inzicht in de kostprijs (en de eventuele opbrengst) die het plan met zich meebrengt, enerzijds voor de werking van de DAV zelf (bv. voor de opstart en FOD-overschrijdende coördinatie) en anderzijds voor de betrokken FOD's met het oog op de uitvoering van de acties. Waar mogelijk moeten de acties worden gebaseerd op een voorafgaande analyse van de mogelijke impact ervan, de kosten en baten en de onderliggende risico's.

Dit alles maakt dat de selectie van de acties voor het actieplan AV, de aan te pakken onderliggende problemen en de keuze van de geselecteerde sectoren niet kaderen in een coherente en onderbouwde visie.

3.3.1 Tien krachtlijnen

De krachtlijnen in het lopende actieplan AV zijn gericht op de realisatie van diverse beleidsdomeinoverschrijdende vereenvoudigingsprojecten en zijn verbonden met de basisopdrachten van de DAV: de structurele vereenvoudiging van de overheid, de vermindering van administratieve lasten en de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving, en dit ten voordele van de verschillende doelgroepen: ondernemingen, burgers en overheid of subgroepen ervan.

Zoals vermeld zijn de meeste krachtlijnen van het lopende actieplan AV niet nieuw, maar zijn ze hernomen uit eerdere actieplannen en gericht op de uitvoering van Belgische of Europese regelgeving (vb. *only once, e-facturatie*). De volgende tabel geeft per krachtlijn een overzicht van de doelstelling, de stand van zaken van de uitvoering van de doelstelling (mei 2019) en een samenvatting van de vastgestelde knelpunten¹⁰³.

¹⁰³ Zie bijlage 1 voor een meer gedetailleerde omschrijving van de krachtlijnen en de taakverdeling daarbij.

Tabel 6 – Overzicht van de tien krachtlijnen uit het Vierde Federaal Actieplan AV 2015-2019

Krachtlijnen	Doelstelling	Realisatie en knelpunten
<p>1. <i>Only once</i> Wet 5 mei 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eenmalige gegevensverzameling door overheid bij de doelgroepen van de benodigde informatie. • Hergebruik van al beschikbare data in authentieke bronnen. • Optimalisering authentieke bronnen. • Verplichting voor federale overheid om elektronische en papieren formulieren volledig gelijk te schakelen. • (Indirect) geïntegreerde dienstverlening via (deels) vooraf ingevulde webformulieren. • Vb. Tax-on-web. • Maximale toekenning van rechten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Slechts 2 overheidsdiensten op 70 (geen FOD's) zijn volledig in overeenstemming met de <i>only once</i>-wetgeving. De uitvoering van de wet verloopt moeizaam en te traag: de overheidsdiensten moeten op ICT-technisch, juridisch en organisatorisch vlak nog aanpassingen doorvoeren om aan alle vereisten van de wet te voldoen. • 7 op de 9 FOD's sturen de formulieren niet systematisch door naar de DAV (cf. verplichting art. 8 wet). • De DAV heeft op eigen initiatief bij 52 formulieren opmerkingen geformuleerd. Slechts in 2 gevallen werd er rekening mee gehouden. • Er zijn onvoldoende financiële middelen voor de <i>only once</i>-projecten. De DAV heeft jaarlijks 845.000 euro nodig voor al zijn horizontale acties maar had in 2018 slechts 420.000 euro en in 2019 slechts 400.000 euro beschikbaar. • Risico dat het gebruik van data uit authentieke bronnen (bv. Rijksregister) sterk wordt afgeremd als een prijs voor de raadpleging wordt gevraagd.
<p>2. Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand Wet 18 juni 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiseren, moderniseren en vereenvoudigen van de burgerlijke stand door het herschrijven van de wetgeving, het optimaliseren van alle processen en de creatie van een Centraal Register/Databank Akten van de Burgerlijke Stand (DABS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Op 31 maart 2019 met vertraging in werking getreden (meermaals uitstel). • Budget is niet transparant en werd laattijdig toegekend wat de planning bemoeilijkt.
<p>3. KBO+</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) wil de administratieve procedures voor ondernemingen vereenvoudigen door éénmalige gegevensinzameling en een doeltreffender organisatie van overheidsdiensten. • KBO+ moet KBO nog verbeteren (echte authentieke bron, betere kwaliteit gegevens, kostprijs,..). 	<ul style="list-style-type: none"> • KBO: het respecteren van het <i>only once</i>-principe door de FOD's is moeilijk controleerbaar en afdwingbaar. • KBO+: nog geen resultaten, de besluitvorming sleept aan, vooral om budgettaire redenen. Ook e-griffie komt daardoor niet van de grond. Volgens het voorstel KBO+ zou de overheid de ondernemingsloketten financieren. De vraag voor bijkomende middelen (circa 60 miljoen euro per jaar en bijkomend 33 miljoen euro minderontvangsten bij het <i>Belgisch Staatsblad</i> vanaf 2021) werd geweigerd. • Aanpassing van data heeft een kostprijs voor ondernemingen waardoor zij dit niet doen en data niet langer actueel zijn.
<p>4. Open data en hergebruik overheidsgegevens Wet 4 mei 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De FOD's (inhoudelijk en technisch) ondersteunen om in lijn met de federale opendatastrategie welgekozen bijkomende datasets versneld vrij te geven en doelgerichte proefprojecten te lanceren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn meer en meer datasets ter beschikking, maar: Er zijn (nog steeds) geen uitvoeringsbesluiten voor de wet van 4 mei 2016 die het gebruik van de licenties, de aanvraagprocedures voor het hergebruik en de beroepscommissie "hergebruik" moeten regelen. • Er is een groot contrast tussen de omvang van de ambities en de middelen die ter beschikking worden gesteld (0,5VTE bij de DAV en 1VTE bij het DGD). Dit houdt een risico in voor het bereiken van de doelstellingen van de Federale Open Data Strategie. • Het aanrekenen van een kostprijs doet het hergebruik van data dalen en verhoogt de kans op <i>shadow-IT</i>. Zo verkopen het KMI en het NGL hun data/kaarten om hun werking te financieren. Zo onderscheidt de KBO gratis open data (slechts beperkte set gegevens) en data tegen betaling. Om commerciële redenen mag er niet te veel opgenomen worden in open data⁽¹⁾.

Krachtlijnen	Doelstelling	Realisatie en knelpunten
<p>5. Aanmoediging en promotie van e-facturatie</p> <p><i>Wet 7 april 2019 EU Richtlijn 2014/55 van 16 april 2014</i></p>	<p>Elektronische facturatie moet tegen 2020 de meest gangbare factureringmethode in Europa zijn.</p> <p>Een elektronische factuur is "een <i>factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatisch en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt</i>"⁽²⁾.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas tegen 1 januari 2020 een verplichting voor <i>Business to government</i>. • Ondanks het feit dat ondernemingen en overheid overtuigd zijn van het nut van elektronische facturatie komt de gestructureerde e-facturatie tussen de federale overheid en bedrijven en tussen bedrijven onderling maar traag op gang. • Opmerkelijke verschuiving van het volledig digitaal factureren naar factureren via e-mail met pdf⁽³⁾. Zo wordt de Europese doelstelling voor 2020 van 50 % niet gehaald. In zijn meetrapport 2018 zegt de DAV dat deze doelstelling al vanaf 2015 is gehaald, maar hij neemt daarbij ook het factureren in pdf-formaat via e-mail in aanmerking, wat niet strookt met de definitie. • De federale overheid blijft momenteel achter. In 2018 zijn er iets meer dan 1 % van de facturen volledig elektronisch. • Door het ontbreken van een regelgevend kader betwijfelen de FOD's of zij de facturen op een volledig uniforme wijze verwerken. • Bij de DAV is in geen middelen voorzien op de begroting voor promotie (bij het DGDGT hebben de middelen voor e-facturatie een andere finaliteit). • Hoge ICT-kosten en onduidelijkheid rond de verschillende kostenstructuur en de <i>return on investment</i> zorgen ervoor dat kmo's niet kiezen voor e-facturatie. Het koninklijk besluit van 2 december 2015 voorziet wel in een verhoogde investeringsaftrek voor digitale investeringen zoals voor systemen voor elektronische facturatie.
<p>6. Vereenvoudiging overheidsopdrachten (inclusief Telemarc)</p>	<p>Toepassing van het <i>only once</i>-principe bij de gunning van overheidsopdrachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inschrijvers voor overheidsopdrachten van de federale overheid moeten niet langer de vereiste attesten voorleggen. • Alle aanbestedende overheden werden daarom verplicht tegen 1 mei 2018 toe te treden tot Telemarc om de attesten te verifiëren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Belangengroepen klagen dat nog steeds te veel aanbestedende diensten Telemarc niet gebruiken, hoewel het verplicht is. • Ondanks die verplichting tegen 1 mei 2018 zijn er toch geen pieken in toetreding op Telemarc (slechts 20 à 30 per maand) (eind december 2018 zijn er slechts 1.453 aanbestedende diensten op een geschatte 13.000).
<p>7. Vereenvoudiging en centralisatie van het beheer van vreemde identiteitsdocumenten</p>	<p>Dit behoort eigenlijk tot krachtlijn 2. Het is een aparte krachtlijn geworden omdat de discussies het debat modernisering verziekten.</p>	<p>Het is geen beleidsprioriteit en er is ook nog niets beslist over wie dit gaat beheren. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gaven geen mandaat (en middelen) aan de DAV voor overleg en coördinatie.</p>

Krachtlijnen	Doelstelling	Realisatie en knelpunten
8. RIA's <i>Wet 15 december 2013</i>	Met de nieuwe regelgevingsimpactanalyse (RIA) geeft de DAV vanaf 1 januari 2014 een invulling aan zijn opdracht om initiatieven voor de verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de regelgeving te promoten en te coördineren. Hoewel de krachtlijn voor de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving aanvankelijk breder geformuleerd was, viel de focus uiteindelijk vooral op "Minder maar betere RIA's".	De beleidscel van de staatssecretaris heeft de evaluatiestudie niet voorgelegd aan de ministerraad en de studie werd dus niet benut. Binnen de federale regering bestaat er te weinig draagvlak voor de RIA's. Dit leidt ertoe dat de RIA's worden gereduceerd tot het vervullen van een formaliteit. De verbetervoorstellen van de DAV aan de ministerraad over de hervorming van de RIA zijn nog altijd hangende.
9. Sectorbenadering i.p.v. vereenvoudiging per beleidsdomein	Deze doelstelling is gericht op de economische sectoren bouw en horeca.	De DAV heeft moeten vaststellen dat deze sectoraanpak niet werkt. Realisaties blijven uit omdat de vakminister en de FOD zelf initiatief blijven nemen en (voorafgaand) overleg door de leden van de sectorfederaties in aansturingscomité niet tot resultaten leidt.
10. Opstart van een horizontaal innovatielab	Het onbenut potentieel van ideeën bij ambtenaren om dienstverlening te verbeteren en om processen en procedures eenvoudiger te maken, aanboren en versterken.	Het innovatielab is tot stand gekomen en de doelstellingen worden bepaald op basis van een driejarig traject. Gezien concrete resultaten op het vlak van vereenvoudiging uitbleven, werd een einde gesteld aan de detachering van de ambtenaar van de DAV.

⁽¹⁾ Zo stelt de KBO data beschikbaar (via webservices "Public Search") mits ondertekening van een licentie en betaling van 75.000 euro (zie ook Rekenhof, *De Kruispuntbank van ondernemingen (KBO)*, Brussel, september 2015, p. 59, www.rekenhof.be). Er worden kosten aangerekend voor hergebruik van data en uit commerciële overwegingen worden data niet in open format beschikbaar gesteld.

⁽²⁾ In dit kader wordt een pdf-factuur niet als een e-factuur beschouwd, aangezien deze enkel gedigitaliseerd is voor de verzender en het verwerkingsproces voor de ontvanger omslachtig blijft. Bij het versturen van een e-factuur naar een mailbox is het moeilijker om de integriteit en authenticiteit te garanderen.

⁽³⁾ Dit wordt verklaard doordat documenten in pdf-formaat veel gemakkelijker kunnen worden uitgewisseld en omdat er weinig middelen werden uitgetrokken om het publiek er bewust van te maken dat gestruureerde e-facturatie meer voordelen biedt (Zie *Vr. en Antw. Kamer*, 30 april 2019, ORVA 54 185, *Antwoord van de minister van belast met Administratieve Vereenvoudiging van 12 april 2019 op de vraag nr. 1407 van de volksvertegenwoordiger C. Cassart-Mailleux van 4 februari 2019*, p. 581, www.dekamer.be).

3.3.2 Knelpunten

Het Rekenhof stelt vast met betrekking tot deze tien krachtlijnen dat de beoogde resultaten niet werden gehaald, behalve wat betreft krachtlijn 2 (Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand). In enkele gevallen zijn de krachtlijn en de regelgeving niet uitvoerbaar omdat de nodige uitvoeringsbesluiten ontbreken (krachtlijn 4 en 5). Mogelijk werd op het terrein onvoldoende nagegaan welke behoeftes zich op het uitvoeringsniveau bij de betrokken FOD's en diensten voordeden. Daarnaast was er soms geen draagvlak om de nodige maatregelen te treffen. Voor de overheid is er op korte termijn geen voordeel te behalen bij de uitvoering van de regelgeving (in tegenstelling tot burgers en ondernemingen). De betrokken regelgeving verhoogt immers de werklast en de beheerskosten voor de overheid zonder dat er iets tegenover staat, zeker als het nodige budget niet wordt toegekend. Ondanks het feit dat de verplichtingen opgelegd zijn door de regelgeving, zijn ze niet afdwingbaar (geen boetes of sancties bij niet-naleving); het feit dat ze in een actieplan zijn opgenomen brengt daarin geen verandering. Weliswaar kan een burger of onderneming een klacht indienen bij het Kafka-meldpunt (krachtlijn 1 en 6), maar dit gebeurt momenteel nog nauwelijks.

Zowel de budgettaire middelen als de kostprijs die aan de doelgroepen gevraagd wordt voor de aanwending van de voorziene toepassingen bepalen mee de mate waarin een aantal krachtlijnen succes hebben. Als er te weinig of te laat budget beschikbaar is, worden de AV-projecten afgeremd. Als de doelgroep (burger of onderneming) moet betalen voor een bepaalde dienst, dan is dit een (bijkomende) drempel voor het gebruik van de toepassing. Zo was al in het regeerakkoord gevraagd om de consultatie van het Rijksregister gratis aan te bieden, wat nog altijd niet is gerealiseerd. Ook de DAV pleit hiervoor.

De DAV heeft voor de meeste krachtlijnen (1, 2, 5, 6 en 8) een aparte duidingsrubriek gemaakt op zijn website. Hij organiseert informatiesessies en voert promotie, vaak in samenwerking met het DGDT (krachtlijnen 1, 4, 5 en 6). Bij één krachtlijn (5, e-facturatie) heeft dit niet het gewenste effect. Voor veel organisaties is het niet duidelijk of er een verplichting is, wanneer de verplichte invoering ingaat voor de verschillende overheden en wat ze kunnen verwachten van hun softwareleveranciers¹⁰⁴. Alle communicatie-inspanningen moeten gebeuren in overleg tussen alle betrokken partners van de beheerstructuur. Er zijn meerdere actoren verantwoordelijk: de dienst externe communicatie van de FOD Kanselarij (geïntegreerd en globaal communicatieplan voor alle doelgroepen (B2B, B2G, en B2C): brochures, presentaties, website, nieuwsbrieven,...), het DGDT (gestructureerde communicatie, gericht op de IT-sector en de cijferprofessionals) en de DAV (aanmoediging en promotie). Bij de DAV is hiervoor in geen budget voorzien.

Het Rekenhof stelde in zijn 175^e Boek al dat een nauwere samenwerking van de FOD Kanselarij met de DAV ervoor kan zorgen dat de leveranciers van goederen en diensten aan de overheid eenzelfde boodschap ontvangen in naam van alle departementen¹⁰⁵. In zijn antwoord daarop stelde de minister van Begroting dat de afstemming met de DAV is opgenomen in het project (in casu: *e-invoicing*). In het antwoord wordt niet verder aangegeven

¹⁰⁴ BELTUG, *Aandachtspunten m.b.t. e-facturatie aan de overheid*, 11 december 2015, www.beltug.be (BELTUG is de grootste vereniging van ICT-verantwoordelijken van bedrijven en overheidsinstellingen in België).

¹⁰⁵ Rekenhof, *175e Boek, Volume 1*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2018, p. 132, www.rekenhof.be.

hoe die opdracht concreet wordt ingevuld en of deze boodschap ook aan de departementen is gecommuniceerd. Volgens de DAV werd het opgestelde communicatieplan nog niet verplicht en werd er zeker niet voorzien in een budget voor de uitvoering ervan.

3.3.3 Rol van het DGDT van de FOD BOSA

Het DGDT speelt een rol bij zeven van de tien krachtlijnen van het vierde Federaal Actieplan 2015-2019 (zie de tabel hierna) en het is van oordeel dat de samenwerking op dat vlak met de DAV goed verloopt.

Tabel 7 – Taken van het DGDT in het kader van de krachtlijnen van het Federaal Actieplan AV 2015-2019

Krachtlijnen	Taken DGDT
1. <i>Only once</i> -principe	Als dienstenintegrator zorgt het DGDT voor gegevensontsluiting (webformulieren) en bevordert het gebruik van authentieke bronnen (<i>Federal Service Bus</i>). Sterke samenwerking van de DAV met de dienstenintegrators (DGTD en KSZ).
2. Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand	Raamovereenkomst van de FOD BOSA inzake elektronische ondertekening.
3. KBO+ programma	Als dienstenintegrator zorgt het DGDT voor de toegang tot de gegevens uit de KBO (het uitwisselen van informatie, maar ook het verlenen van machtigingen). De FOD BOSA is leidende FOD bij <i>eDepot</i> maar er is afgesproken dat de FOD Economie overneemt als KBO+ in werking treedt.
4. Open data en hergebruik overheidsgegevens	Er werd een gezamenlijke <i>task force</i> opgericht, samengesteld uit de FOD BOSA (DGDT) en de DAV, met als opdracht het uitvoeren van de federale opendatastrategie. Ze verdelen de taken onder elkaar (de DAV vooral juridisch en het DGDT vooral technisch: aanbieden en ondersteunen van het federale opendataplatform): inventariseren van databronnen en ter beschikking stellen op https://data.gov.be , promotie, bundeling van gestelde vragen, ... Dankzij een intense samenwerking tussen de federale dienstenintegrator (DGDT) en de dienstenintegratoren van de deelstaten kunnen burgers en bedrijven herbruikbare, niet-persoonsgebonden overheidsinformatie van zowel de federale als regionale en lokale besturen terugvinden.

Krachtlijnen	Taken DGDT
5. Aanmoediging en promotie e-facturatie	<p>Het DGDT zorgt voor de technische ondersteuning⁽¹⁾:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 2014 richtte het DGDT het Belgisch platform Mercurius op. Het ontvangt en verzendt elektronische facturen van 130 federale, Vlaamse en Brusselse overheidsinstellingen en garandeert een unieke interface voor de volledige facturering van de privésector naar de publieke sector (1 platform, 1 standaard⁽²⁾ voor de federale, Vlaamse en Brusselse overheid). Op de website van het Mercurius platform⁽³⁾ kan worden nagekeken of elektronische facturen wel ontvangen werden door de overheid, en in welke mate ze al verwerkt zijn. Momenteel maken 18.876 leveranciers gebruik van dit platform en zijn er al 396.452 documenten verwerkt. • Bovendien kan deze interface, dankzij de uitlijning met het universele uitwisselingsmodel PEPPOL⁽⁴⁾ (een upgrade in 2016), ook gebruikt worden voor alle facturen tussen privébedrijven. • Het DGDT biedt bouwstenen en ondersteuning van <i>e-invoicing</i> aan en zorgt voor het uitwisselen van informatie, maar ook voor het verlenen van machtigingen. • Het DGDT zorgt voor een gestructureerde communicatie vooral gericht op de IT-sector opdat de sector de nieuwe mogelijkheden die deze ontwikkeling biedt, volop zou grijpen. <p>Op dit ogenblik zijn 346 aanbestedende overheden (federaal: 78 Brussel: 75 Vlaanderen: 193) in staat om elektronische facturen te ontvangen en verwerken via de PEPPOL- en Mercuriusoplossing.</p>
6. Vereenvoudiging overheidsopdrachten (incl. Telemarc)	<p>Telemarc is een toepassing gebaseerd op de nieuwe IT-services van het DGDT die de uitwisseling van gegevens tussen authentieke bronnen en gebruikers vereenvoudigt. Het DGDT behandelt de technische vragen (<i>servicedesk</i>).</p>
10. Opstart van een horizontaal innovatielab	<p>De financiering van de dagelijkse werking, de logistieke ondersteuning en de andere projecten werden gedragen door de DG R&O van de FOD BOSA. De DAV steunde dit project door samenwerking op inhoudelijk, logistiek en financieel vlak, nl. via de detachering van een medewerker van de DAV naar de FOD BOSA en het ter beschikking stellen van een budget van 50.000 euro voor een eenmalige tussenkomst in de opstartkosten van het innovatielab. Gezien concrete resultaten op het vlak van vereenvoudiging uitbleven, werd aan de detachering van de ambtenaar van de DAV een einde gesteld. Op deze wijze kwam ook een einde aan de systematische samenwerking met de FOD BOSA.</p>

⁽¹⁾ Beleidsnota Digitale Agenda 11, Elektronische facturatie (e-invoicing).

⁽²⁾ Europese norm EN 16931-1. Volgens het DGDT voldoet momenteel nog geen enkele aanbestedende overheid aan de Europese norm. Hiervoor zijn er aanpassingen aan Mercurius ingepland.

⁽³⁾ FOD Bosa, *Mercurius platform*, <https://digital.belgium.be/e-invoicing/>.

⁽⁴⁾ *Pan-European Public Procurement Online*. Sinds maart 2016 treedt het DGDT op als Belgische *PEPPOL-authority* en heeft de dienst alle federale aanbestedende overheden als mogelijke ontvangers van e-facturen geregistreerd in PEPPOL.

3.3.4 Samenloop en afstemming met andere plannen

Het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019 is opgenomen en gepubliceerd in de beleidsnota 2017 van de staatssecretaris belast met AV¹⁰⁶. Hoewel het actieplan wil aansturen voor de periode van een volledige legislatuur (2015-2019) bemoeilijkt die laattijdige bekendmaking ook de afstemming met andere plannen. Naast het horizontale actieplan bestaan er immers nog andere plannen en beleidsdocumenten met een impact op de AV. De acties AV van de FOD's zijn ook terug te vinden in diverse andere documenten: de transversale doelstellingen voor AV uit de bestuursovereenkomsten en de bijbehorende actieplannen (zie hoofdstuk 4) of andere initiatieven AV van de FOD's. Er bestaat echter geen directe koppeling tussen het federaal actieplan en de transversale doelstellingen inzake AV die in de bestuursovereenkomsten van de FOD's uitwerking moeten krijgen.

Een aantal krachtlijnen van het vierde actieplan is ook opgenomen in andere plannen in de beleidsdomeinen. Zo is krachtlijn 2 "Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand" opgenomen in het hervormingsprogramma Redesign¹⁰⁷. Ook de krachtlijnen 1, 4 en 5 waarbij digitalisering een grote rol speelt, zijn op één of andere manier opgenomen in deze Redesign (traject 8¹⁰⁸). Bijna alle krachtlijnen (1, 3, 4, 5, 6, 8 en 10) zijn ook opgenomen in het Plan Administratieve Vereenvoudiging KMO's. De DAV was in dit plan belast met de halfjaarlijkse opvolging op basis van de info bezorgd door de overheidsdiensten en beleidscellen¹⁰⁹. De krachtlijnen 3, 5, 6, 8 en 9 zijn ook opgenomen in het Federaal KMO-plan¹¹⁰. Deze samenloop bemoeilijkt de opvolging van en de rapportering over de acties.

3.3.5 Rapportering

De meeste rapporteringen van de FOD's aan de DAV in het kader van het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019 betreffen de toepassing van het *only once*-principe (formulieren, regelgeving en actieplan). Op de FOD's rust immers een wettelijke verplichting om daarover aan de DAV te rapporteren (artikel 8 van de *only once*-wet). Toch blijkt dat de meeste FOD's ondanks het bestaan van deze verplichting niet (systematisch) aan de DAV rapporteren. Wel stellen de FOD's, via de *only once*-coördinator, de door de DAV opgevraagde informatie ter beschikking voor rapportering aan de ministerraad. Wat *e-invoicing* (elektronische facturatie) betreft, wordt er gerapporteerd via de in Fedcom beschikbare gegevens en aan de FOD BOSA.

3.4 Coördinatie, opvolging en evaluatie door de DAV

De DAV geeft aan enkel voor het vierde en huidige actieplan over voldoende informatie te beschikken die een accurate opvolging van de tien krachtlijnen mogelijk maakt. Bij het tweede en derde actieplan beschikte de DAV niet over voldoende informatie om de uitvoering op te volgen.

Van geen enkel actieplan werd er een gedocumenteerde evaluatie gemaakt.

¹⁰⁶ Parl. St. Kamer, 19 oktober 2017, DOC 54 2708/017, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, Administratieve Vereenvoudiging*, p. 43 e.v., www.dekamer.be.

¹⁰⁷ Traject 4 van het Redesign-hervormingsprogramma, deelproject 3.

¹⁰⁸ Traject 8 Redesign: Digitale transformatie van de overheid.

¹⁰⁹ Minister van Middenstand, Nota aan de ministerraad: Plan Administratieve Vereenvoudiging KMO's, Brussel, 22 juni 2017.

¹¹⁰ Minister van Middenstand, Nota aan de ministerraad: Federaal KMO-plan, Brussel, 20 februari 2015.

De DAV tracht zijn coördinerende rol waar te maken door zowel zelf projecten voor te stellen, als concrete projecten op te volgen en erover te rapporteren. Vaak ligt de DAV naar eigen zeggen aan de basis, de opstart en de coördinatie van projecten, maar beschikt hij over te weinig capaciteit om na de opstart de projecten nog verder te begeleiden en op te volgen. Het project wordt vervolgens overgedragen aan de eigenaar in het betrokken beleidsdomein (FOD).

Steun vanuit het beleid is echter noodzakelijk voor een nuttige beleidsdomeinoverschrijdende planwerking. De DAV betreurt in dat verband het wegvallen van de periodieke centrale opvolging door een gemengd politiek-ambtelijke taskforce van de acties AV, zoals dat was opgenomen in het regeerakkoord en het actieplan en zoals dit gebeurde bij de eerste actieplannen. Een opvolging op dit niveau lijkt noodzakelijk om de uitvoering ervan te verzekeren.

Zoals vermeld, werd met het vierde “horizontale” actieplan de integrale aanpak verlaten, wat het de DAV – met de vele diverse AV-projecten van de FOD’s – bemoeilijkte om de uitvoering van acties te coördineren en op te volgen. Van de tien krachtlijnen zijn er vijf waarbij meerdere FOD’s betrokken zijn. De DAV zorgt daarbij voor de coördinatie en samenwerking en draagt zo bij tot de realisatie van deze acties:

- Bij *only once* (krachtlijn 1) zorgt een goede samenwerking van de DAV met de dienstenintegrators (FOD BOSA en KSZ) voor gegevensontsluiting (webformulieren) en een stijgend gebruik van de authentieke bronnen;
- Bij de “Modernisering en informatisering van de burgerlijke stand” (krachtlijn 2) zorgt de DAV voor de coördinatie tussen de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Justitie via een samenwerkingsprotocol;
- Een gezamenlijke “task force”, samengesteld uit het DGDT (FOD BOSA) en de DAV, zorgt voor het uitvoeren van de federale opendatastrategie (krachtlijn 4);
- Voor “Aanmoediging en promotie e-facturatie” (krachtlijn 5) is de DAV voorzitter van de specifieke beheerstructuur waarin alle betrokken partners vertegenwoordigd zijn: het Belgische e-invoicingforum. De DAV zorgt voor de coördinatie van horizontale projecten (via een externe deeltijdse programmamanager), gaat na welke mogelijkheden er zijn om de efficiëntie van de goedkeuring van elektronische facturen binnen de overheidsdiensten te optimaliseren en zorgt voor een monitoringprogramma voor de ministerraad. De DAV voorziet hiervoor in de nodige middelen in zijn begroting.
- Bij “Evaluatie en eventuele bijsturing beter regelgevingsprogramma” (krachtlijn 8) zorgt de DAV de facto voor de coördinatie van het IAC.

3.5 Deelconclusie

3.5.1 Federaal AV-beleid

Het beleid voor AV evolueerde de voorbije decennia op het vlak van doelgroepen en accenten, maar de achterliggende beleidslogica bleek de laatste vijftien jaar vrij duurzaam.

Doorheen het gelaagde beleidskader met doelstellingen in regeerakkoorden, beleidsnota’s, federale actieplannen en transversale doelstellingen ontbreekt het echter aan een consistente definitie van AV en aan onderlinge afstemming. Ook wordt op inconsistente wijze gewerkt met uiteenlopende kwantitatieve normen (van 25 % tot 30 %) voor administratieve lastenverlaging die noch onderbouwd noch realistisch zijn.

Andere beleidsinitiatieven en plannen die raakvlakken hebben met het AV-beleid zijn er onvoldoende op afgestemd, waardoor het beleidskader coherentie mist.

Deze gebreken bemoeilijken een goede coördinatie, opvolging en evaluatie van het beleid en uiteindelijk ook de doeltreffendheid.

3.5.2 Federale Actieplannen

Het actieplan als beleidsinstrument om het AV-beleid over de beleidsdomeinen heen aan te sturen en te realiseren kreeg doorheen de jaren een wisselende invulling. Het beleidsinstrument is methodologisch onvoldoende ontwikkeld: de actiepunten zijn niet toetsbaar geformuleerd en er zijn geen mijlpalen en indicatoren aan gekoppeld zodat het niet duidelijk is wat, tegen wanneer, van wie wordt verwacht. Het waarborgt daardoor geen continuïteit. Evenmin is het verankerd in regelgeving.

De rapportering over de uitvoering en resultaten van de krachtlijnen van het Federaal Actieplan in de opeenvolgende versies en van de vereenvoudigingsacties van de FOD's is onvolledig en versnipperd.

Omdat de informatiedoorstroming van de FOD's naar de DAV over de uitvoering van hun eigen acties gebrekkig is, is ook de globale rapportering over de uitvoering van de Federale Actieplannen door de DAV doorheen de tijd beperkt gebleven.

3.5.3 Vierde Federaal Actieplan

Het Vierde Federaal actieplan 2015-2019 vermeldt de krachtlijnen die men prioritair wenst aan te pakken. Het is echter onvoldoende onderbouwd: wat betreft de keuze van de krachtlijnen en de sectoren is er geen info over de onderliggende risico's, de mogelijke impact, de kosten en baten.

Hoeveel middelen voor de uitvoering van het actieplan nodig zijn, is niet bekend, noch voor het actieplan in zijn geheel, noch voor belangrijke onderdelen ervan.

Het Rekenhof stelde een aantal tekortkomingen vast waaruit blijkt dat het actieplan te zwak is om zijn ambities waar te maken. Voor meerdere krachtlijnen is noch de basiswetgeving, noch de herhaalde opname in het actieplan AV of in andere actieplannen vooralsnog voldoende om tot de beoogde resultaten te komen. De realisatiegraad van de krachtlijnen ligt laag en de uitvoering verloopt langzaam. Sommige projecten vallen stil of lopen vertraging op. Sommige krachtlijnen zijn nog niet gestart. Verklarende factoren zijn: het uitblijven van de nodige beleidsbeslissingen, geen of laattijdige toewijzing van middelen, verdeling van de verantwoordelijkheid over te veel actoren, gebrek aan afdwingbaarheid.

3.5.4 Coördinatie, opvolging en evaluatie door de DAV

Door een gebrek aan informatie over de verschillende actieplannen en uiteenlopende projecten voor AV, te weinig capaciteit om de projecten zelf verder te begeleiden en op te volgen, en het wegvallen van de periodieke centrale opvolging door een gemengd politiek-ambtelijke taskforce van de acties AV, kan de DAV zijn rol van coördinator en evaluator niet naar behoren spelen. Zo werd van geen enkel actieplan een gedocumenteerde evaluatie gemaakt. De DAV probeert zijn rol wel zo goed mogelijk te vervullen in het kader van een reeks krachtlijnen van het Vierde Federaal Actieplan.

Hoofdstuk 4

Beleid administratieve vereenvoudiging bij de FOD's

Een federaal beleid voor AV is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle FOD's. De DAV heeft een initiërende en coördinerende rol maar de FOD's moeten openstaan voor samenwerking en eigen capaciteit inzetten om zowel horizontale beleidsimpulsen en projecten uit te voeren als eigen initiatieven te nemen in het eigen beleidsdomein. Idealiter is er in elke overheidsdienst een reflex om AV te beschouwen als een wezenlijk onderdeel van *good governance*. Heel wat AV-projecten worden inderdaad uitgevoerd binnen en door de FOD's: zij beschikken immers over de nodige beleidsexpertise en zijn vertrouwd met de specifieke context van de eigen administratie.

Het Rekenhof voerde een schriftelijke enquête uit bij de FOD's en geeft hierna in grote lijnen de beleids capaciteit en -praktijk van de FOD's op het vlak van AV, tegen de achtergrond van het gemeenschappelijke beleidskader, de ervaren uitdagingen en noden.

4.1 Organisatie en middelen voor AV-projecten bij de FOD's

De diensten die binnen de FOD's instaan voor de ontwikkeling en uitvoering van AV-projecten en de aanwezigheid van een coördinerende entiteit voor het AV-beleid, verschillen van FOD tot FOD. De coördinerende dienst is meestal een strategische managementdienst bij de voorzitter (FOD's Justitie, Financiën, Buitenlandse Zaken), al dan niet met een rol voor de ICT-stafdienst als eerstelijnsaanspreekpunt voor projecten met digitale component. Enkele FOD's (WASO, Binnenlandse Zaken) verwijzen naar een specifiek contactpunt FOD – DAV of een coördinator AV binnen een stafdienst. Bij andere FOD's (Mobiliteit, Sociale Zekerheid, VVVL) is er geen coördinerende entiteit aangeduid, om uiteenlopende redenen: een gebrek aan middelen of de overtuiging dat AV een doelstelling en taak is van alle diensten en binnen elk project aandacht moet krijgen. Ook enkele FOD's met een coördinerende dienst delen deze visie en leggen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten bij de specifieke diensten of proceseigenaren. Wel wordt meermaals verwezen naar het samenspel van meerdere diensten, waaronder vaak deze belast met projectmanagement of digitalisering (ICT). De aanpak kan overigens ook verschillen tussen de diensten binnen eenzelfde FOD (bv. binnen de FOD Economie zijn proceseigenaren belast met AV-projecten, maar binnen STATBEL werkt men met projectgroepen voor AV-projecten en is er een gecoördineerde opvolging door de directeur-generaal).

Het feit dat de FOD's AV als thema op verschillende manieren benaderen heeft als gevolg dat ze ook een uiteenlopende organisatorische aanpak hebben. AV maakt vaak deel uit van een ruimer programma of wordt geplaatst onder een veel breder strategisch doel. In concrete projecten zitten dan ook vaak de drie componenten van AV (vereenvoudiging van de processen, verbetering van de regelgeving, digitalisering) verweven. Zo streeft de FOD Financiën bv. naar “hogere digitale dienstverlening in een efficiëntere organisatie”. Het

project DIGILEX (aanpassing wetgeving) maakt onderdeel uit van DIGIFIN (digitalisering van de FOD en toepassen van nieuwe technologieën voor een betere dienstverlening). Ook onderlinge verschillen op het vlak van de grootte van de FOD, de maturiteit qua organisatieontwikkeling en de omvang of het bereik van de dienstverlening (in termen van aantal formulieren, ICT-toepassingen, omvang doelgroep,...) bepalen mee hoe het thema AV organisatorisch gestalte krijgt. Omgekeerd beïnvloeden de organisatorische inbedding en het doelstellingenkader van een FOD ook de scope van het begrip AV in concrete projecten.

Bij de meeste FOD's zijn er geen specifieke basisallocaties voor AV in de begroting; soms verwijst men naar een basisallocatie die een ruimere lading dekt, maar meestal zitten de kosten voor AV verborgen in de gewone werkmiddelen. Dit betekent dat de FOD's geen zicht hebben op de totale uitgaven voor AV en dat er bijgevolg ook geen zicht is op het totale budget dat de federale overheid uitgeeft aan AV. Dit gebrek aan inzicht kan gelinkt worden aan de organisatorische en inhoudelijke inbedding van het thema, maar ook aan de afwezigheid van een coherent overkoepelend beleidskader dat op een gestroomlijnde wijze doorvertaald wordt op FOD-niveau.

4.2 Transversale en FOD-specifieke doelstellingen AV

Transversale doelstellingen AV

De driejaarlijkse bestuursovereenkomsten tussen de FOD's en de toezichthoudende ministers of staatssecretarissen bevatten afspraken om het regeerakkoord en de beleidsdoelstellingen uit te voeren. Om specifiek de interne werking en het beheer van de FOD's te verbeteren, formuleerde het College van Voorzitters in 2014 gemeenschappelijke *transversale* doelstellingen en bijhorende indicatoren voor zeven domeinen, waaronder AV¹¹¹. Daarmee kreeg het beleidskader voor dit thema een extra laag (naast regeerakkoord, beleidsnota's, federaal actieplan).

Het Rekenhof stelt op dit vlak meerdere problemen vast. Zo ontbreekt er een directe koppeling tussen de aangereikte standaardformulering van de transversale doelstellingen AV en het Federale Actieplan AV. Bovendien werd de DAV niet betrokken bij de opmaak van de transversale AV-doelstellingen, gaf hij geen advies en beschikt hij niet over de nodige informatie om de uitvoering ervan op te volgen en te evalueren. Ook de FOD BOSA volgt dit niet op: zijn taak is beperkt tot een driejaarlijkse methodologische evaluatie van de bestuursovereenkomsten. Deze aanpak heeft tot gevolg dat er geen centrale aansturing en opvolging van de transversale doelstellingen AV is. De FOD's doen dit ieder voor zich via de concretisering van de bestuursovereenkomsten in de opeenvolgende jaarplannen. Hun verantwoording kadert in de bilaterale relatie met de toezichthoudende minister. Daardoor ontbreekt een overzicht van en inzicht in de resultaten van het transversale deel van het AV-beleid waardoor ook kansen gemist worden voor het promoten en delen van goede praktijken.

¹¹¹ Koninklijk besluit van 4 april 2014. De andere gemeenschappelijke doelstellingen in het kader van de bestuursovereenkomsten 2016-2018 zijn: efficiëntieverbetering en kostenreductie, klantgerichtheid of verbetering van de relatie met de gebruiker/burger, duurzame ontwikkeling, bevordering van de gelijke kansen, bevordering van het welzijn en de organisatiecultuur, verbetering van de interne controle, verbetering van de interne audit en dienstoverschrijdende samenwerking.

Er worden in de beleidsdomeinen ook heel wat specifieke beleidsinitiatieven genomen die terug te voeren zijn tot de in het regeerakkoord opgenomen engagementen. Een screening van het regeerakkoord toont aan dat heel wat van de erin opgenomen maatregelen vallen onder AV (in de brede betekenis). Ook de bestuursovereenkomsten omvatten naast de transversale doelstellingen voor AV acties die niet onder de noemer van AV vermeld zijn maar wel betrekking hebben op bv. de verbetering van regelgeving of van digitale informatie-uitwisseling (e-gov). Deze en andere initiatieven voor AV kunnen uitgewerkt zijn in specifieke plannen zoals het actieplan “Digitale Agenda”, het actieplan “e-Gezondheid”, het KMO-plan maar ook het plan voor de vereenvoudiging van de vennootschapsbelastingen, het plan voor de modernisering van Justitie,....

Het Rekenhof stelt daarnaast ook vast dat de transversale doelstellingen voornamelijk gaan om inspanningsverbintenissen en niet om resultaatverbintenissen. De verwijzing naar het regeerakkoord behelst dan weer de niet expliciet onderbouwde en weinig realistische kwantitatieve doelstelling van een daling van de administratieve lasten met 30 %. De meeste FOD's beschikken niet over data om de aangereikte indicatoren te hanteren (zie tabel 8 hierna) en wanneer er al data beschikbaar zijn, geven de lage scores aan dat het doelbereik zeer beperkt blijft.

Tabel 8 – Transversale doelstellingen AV in de bestuursovereenkomsten 2016-2018

Standaardformulering	Indicator	Resultaten uit bevraging FOD's
1. Op het vlak van de inschatting van de behoeften en het incalculeren van de impact , engageert de FOD zich om de effecten van geplande of nieuwe regelgeving in kaart te brengen via een vroegtijdige impactanalyse	<ul style="list-style-type: none"> het aantal nieuwe regelgevingen waarvoor voorafgaandelijke impactanalyse is gebeurd 	<ul style="list-style-type: none"> 8 van de 9 bevroegde FOD's hebben hier geen zicht op, het wordt niet gemeten. De FOD Mobiliteit rapporteert 3 RIA's, wat weinig is.
2. Op het vlak van AV , engageert de FOD zich om tegen het einde van de bestuursovereenkomst de administratieve lasten opgelegd aan burgers, ondernemingen en verenigingen te beperken en bij te dragen tot de door de regering vastgestelde doelstelling, namelijk een vermindering van 30 % (= doelstelling regeerakkoord)	<ul style="list-style-type: none"> de realisatie van een nulmeting⁽¹⁾ KPI <i>only once</i>: ratio aantal gerealiseerde t.o.v. de vooropgestelde acties 	<ul style="list-style-type: none"> 6 FOD's hebben geen nulmeting uitgevoerd, 3 FOD's zeggen dit wel te hebben gedaan (Economie, BUZA en WASO). 3 FOD's hebben er geen zicht op (FOD SZ⁽²⁾, FOD VVVL en FOD Justitie), de rest heeft een <i>only once</i>-ratio van 75 % tot 100 %, bij de FOD Binnenlandse Zaken is het niet in een percentage uitgedrukt.

Standaardformulering	Indicator	Resultaten uit bevraging FOD's
3. Op het vlak van e-government en digitalisering van processen verbindt de FOD zich ertoe actief bij te dragen tot de digitalisering van de dienstverlening en het verminderen van de papierstroom (<i>paperless administration</i>)	<ul style="list-style-type: none"> het aantal dienstverleningen extern aangeboden via digitale kanalen 	<ul style="list-style-type: none"> 3 FOD's hebben hier geen zicht op (FOD SZ, MOBI en Justitie), FOD WASO zal dit pas in 2019 correct omschrijven. Andere FOD's geven enkele voorbeelden. (FOD BUZA tussen 5 en 10 en FOD VVVL een 30-tal).
	<ul style="list-style-type: none"> het aantal databanken of gegevensbronnen ontsloten via dienstenintegrator op het totale aantal 	<ul style="list-style-type: none"> 4 FOD's hebben geen info beschikbaar (FOD Justitie, SZ, VVVL en Economie), de andere FOD's sommen een aantal databanken op, maar alleen de FOD Financiën geeft een breuk nl. 6/250.
	<ul style="list-style-type: none"> het aantal datasets ter beschikking voor hergebruik 	<ul style="list-style-type: none"> 4 FOD's hebben geen info ter beschikking (FOD Justitie, SZ, Mobiliteit en Binnenlandse Zaken), andere FOD's hebben lage cijfers (<17): FOD VVVL, WASO en FOD BUZA. De FOD Economie geeft er veel weer en de FOD Financiën geeft een exact cijfer: 75 via open data en 218 beveiligd.
	<ul style="list-style-type: none"> het percentage van elektronisch behandelde facturen 	<ul style="list-style-type: none"> 5 FOD's rapporteren 0 %, de 4 andere (FOD VVVL, Binnenlandse Zaken, WASO en Economie) 100 %. Daarmee wordt bedoeld dat ze zelf alle facturen elektronisch behandelen (met software voor omzetting papier naar pdf), maar dat is echter niet wat met e-facturatie wordt beoogd.

⁽¹⁾ In het kader van de transversale doelstellingen van de federale overheidsdiensten plande de DAV een nulmeting aan de hand van het Kafka-meetmodel (SKM). Deze meting bleek in de praktijk niet realiseerbaar.

⁽²⁾ De FOD SZ vult geen indicatoren in; hij hanteert een ander opvolgingssysteem.

Bron: Rekenhof

Of de transversale doelstelling een “werkbaar” instrument is, daarover zijn vier FOD's het eens en vier oneens (één FOD antwoordde dat hij geen mening had). De transversale doelstellingen zijn ook moeilijk op te volgen. De indicator is soms achterhaald (het nut van een nulmeting wordt inmiddels in vraag gesteld), te complex (FOD's wijzen bijvoorbeeld op de grote complexiteit van de rekenformule om de voortgang in de toepassing van het *only once*-principe te meten (zie box 2)) of komt nog te vroeg (elektronische facturatie is voor de FOD's nog niet volledig gerealiseerd). Eigenaardig is wel dat acht op de negen FOD's geen zicht hebben op de voorafgaandelijke impactanalyses (RIA), wat nochtans een verplichting is.

Box 2 – KPI over de vooruitgang in de toepassing van het only once-principe

De KPI *only once* geeft de vooruitgang in de toepassing van dit principe weer ten opzichte van het referentiejaar 2014:

$$KPI_j = 50 \frac{\sum a_j \times b_j \times c_j}{\sum a_0 \times b_0 \times c_0} + 50 \frac{d_j}{d_0}$$

Met:

a_j = aantal opnieuw opgevraagde gegevens (jaar j)

b_j = aantal bevroagden (jaar j)

c_j = frequentie per jaar (jaar j)

a_0 = aantal opnieuw opgevraagde gegevens referentiejaar 2014

b_0 = aantal bevroagden referentiejaar 2014

c_0 = frequentie per jaar referentiejaar 2014

d_j = aantal authentieke gegevens ontsloten via de dienstenintegrator (jaar j)

d_0 = aantal authentieke gegevens

Niettemin geven zes van de negen FOD's aan dat de geformuleerde transversale doelstellingen voor AV nuttig zijn. Tegelijk echter oordelen evenveel FOD's dat deze transversale doelstellingen niet volledig zijn en dus een te enge invulling van AV weerspiegelen. Een visie die zij als alternatief stellen kadert AV in een groter geheel van dienstverlening en meer algemene doelstellingen zoals een efficiënte dienstverlening en organisatieverbetering. AV kan gerealiseerd worden als onderdeel van projecten die breder zijn dan enkel AV. *“AV is een opportuniteit om de opdrachten met minder middelen uit te voeren, maar ook om de kwaliteit van onze prestaties te verbeteren vanuit een dienstverlenende houding, onze maatschappelijke verantwoordelijkheid en een duurzame ontwikkeling.”* (FOD Binnenlandse Zaken)

FOD-specifieke doelstellingen AV

De gemengde appreciatie van de transversale doelstellingen inzake AV is ook weerspiegeld in de bestuursovereenkomsten. De standaardformulering voor de transversale doelstellingen AV werd door de meeste FOD's gewoon overgenomen en niet doorvertaald. Toch geeft dit slechts een partieel beeld van AV-gerelateerde doelstellingen die de FOD's hantieren. Sommige FOD's vermelden immers ook elders in de bestuursovereenkomst doelen en initiatieven die onder de werkdefinitie van AV vallen die het Rekenhof voor deze audit hanteert: als een onderdeel van bredere thematische doelstellingen (bv. FOD Sociale Zekerheid en FOD Volksgezondheid) of via operationele doelstellingen van digitalisering of verbetering van de regelgeving die niet als zodanig als AV-doelstellingen worden geprofileerd. Voorts worden soms ook concrete AV-projecten vermeld als deel van de operationele doelstellingen. Het gaat dan veelal om projecten die opgenomen zijn in het regeerakkoord of de beleidsnota's. Die uiteenlopende afdekking van AV in de bestuursovereenkomsten is op zich niet problematisch, wel verliest het concept op het federale niveau aan inhoud doordat de verbanden niet langer zichtbaar zijn. Dit is eveneens een gevolg van het ontbreken van een visie en consistentie in het gelaagde beleidskader AV op federaal niveau en van het gebrek aan centrale aansturing.

Net zoals bij de transversale doelstellingen heeft de DAV evenmin zicht op de realisatiegraad van andere AV-doelstellingen die opgenomen zijn in de beheersovereenkomsten, beleidsdocumenten en plannen. De verantwoording van de FOD's blijft immers beperkt tot de eigen organisatie, de toezichthoudende minister en de beleidscel, en gaat enkel over de eigen AV-projecten of -plannen en over de uitvoering van de bestuursovereenkomsten (opvolging van de KPI's). Voor belangrijke projecten gebeurt dit naargelang van de inhoud en de betrokken doelgroep via hun website, in hun jaarverslag of in een update van de bestuursovereenkomst. Voor bepaalde Europese projecten (bv. BeESSI¹¹²) wordt op het einde van het project in een specifieke rapportering voorzien aan de Europese Commissie.

Naast de meerjarige bestuursovereenkomst werken de FOD's met jaarplannen. Alle bevrraagde FOD's geven aan dat ze ook specifieke doelen rond AV in hun jaarplannen integreren. Twee FOD's maakten een eigen actieplan AV¹¹³ (naast de verplichte *only once*-actieplannen¹¹⁴) en een vijftal FOD's verwijst ook naar andere plannen waarin aspecten van AV terugkeren.

Twee derde van de FOD's geeft aan dat initiatieven voor AV gekoppeld zijn aan één of meerdere krachtlijnen uit het Vierde Federale Actieplan. Meerdere FOD's preciseren echter dat ook of vooral met het voorgaande Federale Actieplan werd rekening gehouden bij het opstellen van de bestuursovereenkomst. Dit duidt op de relatieve impact van het Vierde Federaal Actieplan als referentiekader voor FOD-specifieke initiatieven tot AV. Dat is deels te verklaren door de laattijdige goedkeuring en publicatie ervan ten opzichte van de totstandkoming van de bestuursovereenkomsten en door het horizontale karakter van de opgenomen krachtlijnen.

Als meest courante aanleiding voor het starten van AV-projecten verwijzen de FOD's vooral naar het eigen initiatief en hun eigen actieplan, naar een beleidsbeslissing van de regering of een regeringslid en naar verplichtingen vanuit de regelgeving. Ze verwijzen in duidelijk mindere mate naar het Federale Actieplan, naar een vraag vanuit de DAV of naar andere actoren.

Ook de prioriteit die aan AV wordt gegeven verschilt van FOD tot FOD. In de praktijk beslist uiteindelijk meestal de minister over de uitvoering van AV-projecten en komen de FOD's niet altijd toe aan het uitvoeren van de (eigen) AV-projecten op langere termijn. Dit gebrek aan consistente planning maakt ook dat de DAV vooral gebruik maakt van de politieke opportuniteiten om AV-projecten te starten.

4.3 Slaag- en faalfactoren voor AV-projecten

De DAV heeft een aantal slaagfactoren voor AV aangereikt die het Rekenhof heeft voorgesteld aan de FOD's met de vraag welke zij als bepalend ervaren bij geslaagde AV-projecten. Zij rangschikten deze als volgt:

¹¹² Het Europese EESSI-project (*Electronic Exchange of Social Security Information*) wil de elektronische uitwisseling van socialezekerheidsgegevens in de EU realiseren via een Europees beveiligd elektronisch netwerk dat de socialezekerheidsinstellingen verbindt.

¹¹³ Actieplan Administratieve Vereenvoudiging 2016-2018 van de FOD Mobiliteit en Vervoer (als bijlage van de bestuursovereenkomst) en Actieplan Administratieve Vereenvoudiging 2018 van de FOD WASO.

¹¹⁴ Van de *only once*-coördinatoren van de FOD's aan de DAV.

- een stapsgewijze of gefaseerde aanpak;
- de toegevoegde waarde voor de partners;
- een multidisciplinaire en gecoördineerde aanpak;
- *bottom-up* aanpak op basis van de behoeften op het terrein;
- een haalbare kostprijs;
- focus op de essentie in plaats van op de details.

De slaag- en faalfactoren die de FOD's zelf aanreiken vanuit hun praktijkervaring met concrete AV-projecten, zijn hierna opgenomen in de tabel.

Tabel 9 – *Slaag- en faalfactoren voor AV-projecten bij de FOD's*

Slaagfactoren	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> • gepaste prioriteit geven binnen de planning • een voorafgaande behoefteanalyse vanuit het perspectief van en met betrokkenheid van de gebruiker • voldoende personeel met voldoende kennis (bv. over het businessproces) en tijd • goede samenwerking • steun van het topmanagement • draagvlak in de organisatie • duidelijke definitie van de stappen en taken • opvolging door contactpersoon of coördinatoren binnen de organisatie • aanwijsbaar effect van het project op de burger 	<ul style="list-style-type: none"> • wisselende beleidsprioriteiten • beperkte kennis van nieuwe mogelijkheden • vertraging door onvoldoende budget/ suboptimale allocatie • beperkte kwaliteit van externe expertise (bv. domeinkennis, relevantie voorstellen,...) • gebrek aan eigenaarschap • onvoldoende wendbaarheid van de organisatie

Bron: Rekenhof

Wat betreft de algemene randvoorwaarden voor hun AV-beleid, wijzen de meeste FOD's op een tekort aan middelen, en dat zowel aan budget als aan personeelscapaciteit (bv. voor coördinatie, IT-specialisatie). De grootte van de FOD speelt daarbij een rol. FOD's doen een beroep op de middelen die de DAV en het DGDT van de FOD BOSA ter beschikking stellen via de raamcontracten om AV-projecten te realiseren. De problemen op het vlak van de personeelscapaciteit hangen soms samen met het feit dat er binnen de normale opdrachten van de directies onvoldoende prioriteit aan AV wordt gegeven en met een tekort aan draagvlak binnen de organisatie.

Meerdere FOD's wijzen ook op een gebrek aan:

- schaalvoordelen en uitwisseling van goede praktijken via samenwerking tussen de FOD's en met andere overheden;
- deelname aan pilootprojecten bij de Europese Commissie om een aantal technische problemen te analyseren en op te lossen;
- meer centrale ondersteuning voor de voorbereiding en realisatie van AV-projecten, voor het oplossen van technische problemen en voor het leren kennen van nieuwe technieken en mogelijkheden (bv. digitale handtekening, elektronisch aangetekende zending, cloud-beleid, naleving GDPR-wetgeving);
- beleidsmatige afstemming (bv. een geïntegreerd plan *e-government*).

Tenslotte wijzen de FOD's erop dat AV als filosofie moet ingeburgerd raken in alle geledingen van de organisatie. Dit vraagt een cultuurverandering.

4.4 Voorbeelden van concrete AV-projecten

De projecten in tabel 10 illustreren de diversiteit van de initiatieven die op het vlak van AV worden genomen¹¹⁵. Ze verschillen niet alleen in aard, maar ook in grootte van de doelgroep, frequentie van het gebruik door de doelgroep, techniciteit, kostprijs en ontwikkelingstijd.

Tabel 10 – Voorbeelden van AV-projecten bij de FOD's

Vereenvoudiging en verbetering van regelgeving	Procesvereenvoudiging	Digitalisering (e-gov)
<ul style="list-style-type: none"> • DIGILEX: aanpassing wetgeving aan het <i>only once</i>-principe en gebruik van nieuwe technologieën zoals digitale handtekening • Afronding eurocent bij elektronische betalingen • Regelgeving voor E-legislation • Opheffing van een aantal notificatieverplichtingen aan de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk • Vereenvoudiging wet voor de bescherming van de privacy 	<ul style="list-style-type: none"> • Budgettaire procedure schuldvordering door voogd van een niet-begeleide buitenlandse minderjarige • Vooraf ingevulde en reeds berekende vereenvoudigde aangifte (voor <i>Tax-on-web</i>) • Vereenvoudiging enquête STATBEL naar structuur en verdeling van de lonen • <i>Visa-on-Web</i> • BelEESSI (internationale uitwisseling van SZ-data) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>MyMinFin</i> • <i>Tax-on-web</i> • <i>MyRent</i> • Elektronische uitwisseling van notariële akten met federatie der notarissen • <i>MyEnterprise</i> (in KBO) • <i>RN Online</i> • <i>Handi2Park</i> • <i>MyHandicap</i> • Mijn Dossier (Rijksregister) • <i>Incident Crisis Management System</i>

Bron: Rekenhof

Eén van de meest gekende projecten en een algemeen gewaardeerd voorbeeld van AV, met een grote impact voor doelgroep en overheid, is wellicht *Tax-on-web*, in combinatie met het voorstel van een vereenvoudigde aangifte (VVA) in het kader van de personenbelasting.

Het project kent een lange historiek op de beleidsagenda (initieel als “Werk V” van het eerste Federaal Actieplan AV in 2003). Het systeem werd stapsgewijs ingevoerd, waardoor een langzame uitbreiding van de doelgroep mogelijk was en de nieuwe functionaliteiten geleidelijk aan konden worden geïntegreerd, zoals heel wat codes die vooraf zijn ingevuld, fouten en vergetelheden die worden aangegeven, de ontwikkeling van hulpprogramma's, de afschaffing van het maximumbedrag bij VVA, de reeds ingevulde codes die zichtbaar zijn op het eerste blad (bij 80 % van de aangiften gaat dat over minder dan twintig codes, vaak dezelfde als bij een voorgaande aangifte).

Het aantal aangiften dat belastingplichtigen via *Tax-on-web* invullen en het aantal verstuurd VVA (aanvaardingspercentage bedraagt bijna 95 %) zijn de voorbije jaren sterk toegenomen¹¹⁶. De DAV berekent de lastenvermindering op basis van die toename. Het systeem

¹¹⁵ Voor meer informatie en projecten: zie de website van de DAV, www.verereenvoudiging.be.

¹¹⁶ Zie Rekenhof, *Hulp bij het invullen van de aangifte in de personenbelasting*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2018, 44 p., www.rekenhof.be.

zorgt overigens ook voor een vereenvoudiging van de administratieve lasten van de ambtenaren (beheerskosten), maar de DAV rapporteert deze niet in zijn meetrapport.

4.5 Deelconclusie

Welke diensten instaan voor de ontwikkeling en de uitvoering van AV-projecten en het al dan niet bestaan van een coördinerende entiteit voor het AV-beleid, hangen af van FOD tot FOD. AV maakt vaak deel uit van een ruimer programma of een breder strategisch doel. De FOD's hebben geen zicht op de totale uitgaven voor AV en zo is er dus ook geen zicht op het totale budget voor AV dat de federale overheid uitgeeft.

De transversale doelstellingen voor AV die FOD's sinds 2015 in bestuursovereenkomsten moeten opnemen, zijn beperkt tot inspanningsverbintenissen, hebben geen directe koppeling met het Federaal Actieplan en zijn moeilijk op te volgen. Het instrument wordt nuttig geacht, maar de inhoudelijke invulling is te eng naar het oordeel van de FOD's, die vaak het thema AV ook in ruimere of andere specifieke doelstellingen laten terugkeren in hun bestuursovereenkomst. Door de laattijdige goedkeuring en het horizontale karakter heeft het meest recente Federaal Actieplan AV slechts een beperkt belang als referentiekader voor FOD-specifieke initiatieven. De opvolging van de vooropgestelde indicatoren blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar voor de FOD's.

De FOD's hanteren uiteenlopende methodes om de AV-projecten te programmeren en de nodige prioriteit te verlenen, maar vaak beslist de minister over de opstart van projecten.

Kritische slaag- en faalfactoren hebben te maken met de organisatie, de uitvoeringscapaciteit, de kennis, de projectmatige werking en het eigenaarschap van de projecten. Middelen (budget en personeel) zijn voor de meeste FOD's een algemeen probleempunt om een AV-beleid te voeren. Daarnaast ervaren de FOD's – ondanks het ondersteuningsaanbod van de DAV en zijn initiële pogingen tot netwerkvorming - een nood aan onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen en aan meer centrale ondersteuning voor de planning en uitvoering van AV-projecten. Een cultuurverandering doorheen de organisatie wordt door de meeste FOD's beschouwd als een voorwaarde om het potentieel van AV maximaal te kunnen valoriseren.

Uit de voorbeelden van concrete projecten binnen de FOD's blijkt dat AV veel ruimer is dan de krachtlijnen van het meest recente Federaal Actieplan en dat projecten onderling sterk kunnen verschillen in aard, draagwijdte, bereik, complexiteit, kostprijs en zichtbaarheid.

Hoofdstuk 5

Algemeen besluit en aanbevelingen

5.1 Algemeen besluit

Het federale beleid voor administratieve vereenvoudiging evolueerde vanuit een initiële kwantitatieve benadering, gericht op kostenbesparing via lastenvermindering voor ondernemingen, naar een verruimde doelgroep met ook burgers en de overheid zelf en naar meer aandacht voor kwaliteit van regelgeving en digitale transformatie. Deze evolutie vindt aansluiting bij een internationale tendens (OESO, EU) die ernaar streeft AV systematisch te verankeren in de beleids-, beheers- en regelgevingscyclus, op basis van synergieën tussen de drie componenten van AV: verbetering van de regelgeving, vereenvoudiging van de processen en digitalisering.

De beleidslogica achter het federale AV-beleid blijkt de laatste vijftien jaar onveranderd. Het beleidskader kreeg een gelaagde structuur, met doelstellingen in regeerakkoorden, beleidsnota's, federale actieplannen, zowel transversaal als gericht op afzonderlijke overheidsdiensten. Dat beleidskader mist echter consistentie omdat het concept AV daarbij onvoldoende werd uitgewerkt en vertaald in onderbouwde, opvolgbare en gecoördineerde doelstellingen. Ook het ambitieniveau mist consistentie: de kwantitatieve doelstelling om de administratieve lasten te verminderen is sinds het regeerakkoord 1999-2003 opgenomen in sommige beleidsnota's over AV, maar zowel het percentage als de betrokken doelgroep variëren en de inhoudelijke en methodologische onderbouwing ervan is ondermaats.

De wetgever heeft de DAV een centrale rol gegeven in de aansturing van het AV-beleid, via ondersteuning, toezicht en coördinatie, en dit in samenwerking met de FOD's. Terwijl zijn opdracht aanvankelijk (1998) beperkt was tot het voorstellen van maatregelen om de administratieve complexiteit voor ondernemingen en de daarmee gepaard gaande kosten te beperken, werd de doelgroep al snel (2003) uitgebreid naar AV voor burgers, verenigingen en de overheidsdiensten zelf. De wet van 2013 verankerde dit en voorzag in een extra taak, namelijk de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Een volwaardig regelgevingsbeleid zoals aanbevolen door de OESO is tot dusver echter niet tot stand gekomen.

De samenstelling van het Sturingscomité van de DAV werd niet aangepast aan de verbreding van de doelgroepen. In de praktijk is de rol van het Sturingscomité trouwens verschoven van een sturingsorgaan naar een opvolgings- en rapporteringsorgaan.

De budgettaire middelen voor het AV-beleid bleven bij de DAV de laatste jaren nagenoeg constant. Bij gebrek aan zicht op de kostprijs per project is kostprijsevaluatie onmogelijk. De personeelsbezetting van de DAV daalt, maar bij gebrek aan personeelsplan kan het inzetten van personeelsleden moeilijk worden gerelateerd aan de projectuitvoering.

De DAV is enkel logistiek en administratief ondergebracht bij de FOD Kanselarij. Sommige verwante taken (bv. (ondersteuning voor) evaluatie) zijn versnipperd over de DAV, de FOD BOSA en de andere FOD's, wat een efficiënt en effectief beleid niet ten goede komt.

Het ontbreken van een consistent beleidskader en ambitieniveau, en een ontoereikende regelgevende en beleidsmatige ondersteuning voor de DAV zijn belangrijke verklarende factoren voor het gebrek aan voldoende slagkracht van de dienst om AV als een horizontaal beleid te ondersteunen, te bewaken en te coördineren.

Vooreerst blijft het meten van de administratieve lasten een belangrijke plaats innemen bij de DAV, zowel in de activiteiten van de dienst als bij de inzet van middelen. Een referentiemeting om de werkelijke lastendaling te bepalen ontbreekt echter. De meetinstrumenten die wel worden gebruikt (enquête FPB in opdracht van de DAV en standaardkostenmodel) verschillen onderling qua benadering, scope, detailniveau en kostprijs, waardoor de meetresultaten niet vergelijkbaar zijn. Bovendien is de beleidsrelevantie ervan zeer beperkt. Het meetrapport van de DAV met berekende daling van administratieve lasten biedt evenmin een volledig en coherent inzicht in de uitvoering en resultaten van de verschillende vereenvoudigingsacties en geeft geen uitsluitsel over het al dan niet bereiken van het gestelde ambitieniveau. Ook de informatie in het meetrapport van de DAV biedt geen verder inzicht in de knelpunten bij de beleidsuitvoering en de evaluatie van inspanningen tot lastenverlaging. Deze tekortkomingen in het meetsysteem en vooral het gebrek aan beleidsrelevantie bevorderen geenszins de politieke interesse voor AV.

De ondersteuning van de DAV aan de FOD's blijft grotendeels onderbenut: de FOD's maken weinig tot geen gebruik van het aanbod inzake projectmanagement en opleidingen en met de adviezen van de DAV (voornamelijk in het kader van de toepassing van het *only once*-principe) wordt vaak – al dan niet door gebrek aan tijd en/of geld bij de FOD's – geen rekening gehouden. Opmerkelijk in dit verband is voorts dat de DAV niet werd betrokken bij de opmaak van de transversale doelstellingen AV van de bestuursovereenkomsten van de FOD's, en niet over de nodige informatie beschikt om de uitvoering ervan op te volgen en te evalueren. Het meldpunt voor het indienen van klachten door ondernemingen en burgers wordt over de jaren heen weinig benut, waardoor de DAV via dit kanaal amper input krijgt voor verdere acties.

Ook het toezicht door de DAV blijft grotendeels ineffectief: de resultaten van vereenvoudigingsacties in de FOD's, al dan niet op basis van de transversale doelstellingen AV, bereiken de DAV onvoldoende. Ook zijn er overlappings met hun eigen actieplannen en rapporteren de FOD's – in weerwil van een nochtans vaak wettelijke verplichting – niet systematisch aan de DAV.

De FOD's ontplooiën ook eigen AV-projecten. De organisatie en coördinatie van die AV-projecten verschillen sterk naargelang van de FOD. De transversale doelstellingen voor AV die de FOD's in hun bestuursovereenkomsten moeten opnemen, zijn te weinig gericht op resultaten, de koppeling ervan met het Federaal Actieplan is te weinig zichtbaar en ze zijn moeilijk op te volgen. De FOD's geven aan dat het welslagen van AV-initiatieven o.a. afhangt van de organisatie en het eigenaarschap van de projecten. Naast voldoende middelen (budget en personeel) wijzen de meeste FOD's op de nood aan kennisuitwisseling en centrale ondersteuning voor de planning en uitvoering van AV-projecten.

Bij gebrek aan centrale ondersteuning en aansturing is er geen overkoepelende rapportering over de resultaten van de acties, wat de transparantie van het AV-beleid vermindert. Ook het beeld over de uitgaven per FOD en voor de federale overheid in zijn geheel ontbreekt. Een performante coördinatie van het AV-beleid wordt nog verder belemmerd door het onderbenutten van de netwerkstructuren met en tussen de verschillende FOD's. In antwoord op een bevraging bij de FOD's naar de (rand)voorwaarden voor het welslagen van AV-initiatieven gaven de meeste nochtans aan nood te hebben aan kennisuitwisseling en centrale ondersteuning voor de planning en uitvoering van AV-projecten. Het feit dat, enerzijds, de DAV aangeeft dat zijn geboden ondersteuning wordt onderbenut, en de FOD's, anderzijds, te kennen geven dat het hen ontbreekt aan dergelijke ondersteuning, doet besluiten dat de vraag voor ondersteuning van de FOD's en het aanbod van de DAV onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Het instrument van de RIA heeft tot dusver onvoldoende meerwaarde gehad als ondersteuning van het wetgevingsproces om tot een regelgeving van betere kwaliteit te komen. De vijf principes waarop het wettelijke kader van de RIA berust – anticipatie, integratie, transparantie en openbaarheid, kwaliteitstoezicht en verankering in een evaluatiecultuur – konden in de praktijk niet worden gerealiseerd. Specifieke initiatieven van de DAV voor een brede aanpak van de kwaliteitsverbetering van bestaande regelgeving en de ex-postevaluatie van wetgeving bleven achterwege.

De samenwerking tussen de DAV en het Parlementair Comité Wetsevaluatie was, zeker de laatste jaren, zo goed als onbestaande. Door gebrek aan een forum voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving is de onderlinge afstemming tussen de betrokken actoren van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht te beperkt.

Noch het wettelijke kader, noch de organisatiestructuren, noch de bestaande slagkracht van de DAV bevorderen op dit moment de internationaal gepromote systeembenadering waarbij actief en structureel aandacht wordt besteed aan synergieën tussen de componenten van AV (procesvereenvoudiging, regelgevingskwaliteit en digitalisering), en dit doorheen de cycli van beleid, beheer en regelgeving.

De Federale Actieplannen AV zijn bedoeld als een beleidsinstrument om het AV-beleid over de beleidsdomeinen heen aan te sturen en te realiseren, en kregen over de jaren een wisselende invulling. Bij de start in 2004 omvatte het actieplan twaalf “werken” (het zgn. Kafkaplan). De volgende twee actieplannen bestonden uit een veel groter aantal kleine en grotere projecten voor AV, zowel van de DAV zelf als van de FOD's. Het vierde, meest recente actieplan is opgebouwd rond tien vereenvoudigingskrachtlijnen die beleidsdomeinoverschrijdende acties rond AV inhouden. Het tweede en vierde actieplan bevatten een momentopname van gerealiseerde acties die echter geenszins matchen met een vorig actieplan. Overigens werd tot dusver van geen enkel actieplan een gedocumenteerde evaluatie gemaakt. Het grote aantal projecten en de gebrekkige informatiedoorstroming over specifieke acties van de FOD's bemoeilijkten de coördinatie- en opvolgingstaak van de DAV aanzienlijk.

Het Vierde Federaal Actieplan 2015-2019 is expliciet gericht op de realisatie van doelstellingen inzake AV uit het regeerakkoord, maar de onderbouwing van de keuzes is niet transparant en de evalueerbaarheid ervan onvoldoende. De inhoudelijke afstemming van het

actieplan met andere plannen en met de sinds 2016 lopende bestuursovereenkomsten van de FOD's is nog te vaak onbestaande. De DAV betreurt in dat verband het wegvallen van de periodieke centrale opvolging door een gemengd politiek-ambtelijke *taskforce*.

Bij het afsluiten van het onderzoek was de realisatiegraad van de tien krachtlijnen uit het Vierde Federaal Actieplan AV nog laag. Sommige acties zijn nog niet gestart en de uitvoering van andere verloopt langzaam. Dit is onder meer te wijten aan of het uitblijven van beleidsbeslissingen over voorstellen vanuit de administratie, het ontbreken of laatstijdig toewijzen van middelen, de verdeling van de verantwoordelijkheid over te veel actoren en een gebrek aan draagvlak om acties af te dwingen.

5.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt de regering aan een overheidsbrede strategie te ontwikkelen binnen de federale overheid die sterker aansluit bij de evoluties in de visie van de OESO en de EU en die (synergieën tussen) alle componenten van AV (kwaliteit van de regelgeving, procesvereenvoudiging, digitalisering) structureel integreert in de federale beleids-, beheers- en regelgevingscyclus.

Aansluitend kan ook het beleidskader voor AV worden geactualiseerd met goed onderbouwde en opvolgbare doelstellingen en een inhoudelijk en methodologisch onderbouwd ambitieniveau. Het Rekenhof beveelt aan te voorzien in een krachtige centrale aansturing met het oog op een meer doeltreffende coördinatie en uitvoering van het AV-beleid doorheen de hele federale overheid.

Er moeten, vanuit een coherente visie op de verbetering van bestaande en nieuwe regelgeving, duidelijke doelstellingen en prioriteiten worden bepaald voor een volwaardig kwaliteitsbeleid voor regelgeving. De organisatie daarvan moet steunen op duidelijke verantwoordelijkheden en de nodige capaciteit moet worden gewaarborgd. Ook de wetgevende en de rechterlijke macht zouden moeten worden betrokken, met respect voor hun respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden, om draagvlak en kennisuitwisseling te bevorderen. Het Rekenhof beveelt de regering aan gebruik te maken van de tools die internationaal worden gehanteerd voor een beleid gericht op wetgevingskwaliteit, zoals bv. een regelgevingsagenda en een brede consultatie van *stakeholders*.

Het Rekenhof beveelt de minister (en de DAV) aan de scope van een federaal actieplan AV duidelijker af te bakenen en het actieplan als sturings- en coördinatie-instrument voor een regeerperiode te verbeteren, bv. door timing, mijlpalen, budgetten en verantwoordelijkheden expliciet te koppelen aan strategische, horizontale projecten. De selectie van acties wordt best zoveel mogelijk gebaseerd op een voorafgaande behoefteanalyse met betrokkenheid van de doelgroepen, een risicoanalyse en een analyse van de verwachte kosten en baten. Een periodieke opvolging en functionele indicatoren moeten het mogelijk maken de uitvoering en de resultaten van het federale actieplan en het beleid te evalueren en zo nodig bij te sturen. FOD- of projectspecifieke plannen moeten afgestemd zijn op dat actieplan.

De minister moet het parlement tijdig en volledig informeren over het federaal actieplan, zowel bij de totstandkoming ervan als over de uitvoering en de resultaten en de evaluatie. Het Rekenhof vraagt de ingezette middelen en de resultaten gestructureerd en met de no-

dige toelichting op te nemen in de interne en externe rapportering over het actieplan, zodat op politiek en administratief niveau de effectiviteit en efficiëntie van bepaalde beleidskeuzes en maatregelen kunnen worden geëvalueerd. De rapportering moet complementair zijn met de rapportering over transversale doelstellingen en andere initiatieven die bijdragen tot AV.

Op het vlak van de interne werking en de capaciteit van de DAV beveelt het Rekenhof aan de rol en de samenstelling van het Sturingscomité te herzien. Ook moet de DAV zijn aanbod aan ondersteuning beter afstemmen op de vraag aan ondersteuning van de FOD's. Het reactiveren van het netwerk van vereenvoudigingsambtenaren kan daartoe een geschikt instrument vormen.

Ten slotte beveelt het Rekenhof aan de huidige meetmethoden voor administratieve lasten en beheerskosten (meetmodel en enquête) te evalueren en bij te sturen met het oog op een beleidsrelevantere rapportering en valorisatie.

5.3 Samenvatting van de aanbevelingen

	Aanbevelingen	Referentie in het verslag
Aanbevelingen voor de regering		
1	Ontwikkel een overheidsbrede strategie die de synergie tussen alle componenten van AV (kwaliteit van de regelgeving, procesvereenvoudiging, digitalisering) structureel integreert in de federale beleids-, beheers- en regelgevingscyclus; zorg voor onderlinge samenhang tussen alle componenten.	2.2.2, 2.4., 3.1
2	Kies voor een krachtige centrale aansturing van AV met het oog op een doeltreffende uitvoering en coördinatie van het AV-beleid.	1.1.2, 2.2.2, 2.4.3.2
3	Werk passende instrumenten uit voor de verbetering van (nieuwe en bestaande) regelgeving en bevorder het overleg tussen de drie machten om het draagvlak hiervoor te versterken en de kennisuitwisseling te bevorderen.	2.4.3
Aanbevelingen voor de minister en de DAV		
4	Optimaliseer het Federaal Actieplan AV als coördinatie-instrument met onderbouwde doelstellingen, mijlpalen, budgetten, verantwoordelijke actoren, indicatoren en periodieke evaluaties van projecten.	3.3,3.4
5	Zorg voor een tijdige en volledige rapportering aan het parlement over het Federale Actieplan, de transversale doelstellingen en andere initiatieven die bijdragen tot AV.	2.5, 3.3.5
6	Heroverweeg de rol van het Sturingscomité van de DAV en zorg voor een passende samenstelling.	2.2.3
Aanbevelingen voor de DAV		
7	Stem het aanbod aan ondersteuning door de DAV beter af op de behoeften van de FOD's.	2.4.2.1
8	Evalueer de huidige meetmethoden (meetmodel en enquête) met het oog op een beleidsrelevantere rapportering en valorisatie.	2.4.1.4

5.4 Antwoord van de minister van Digitale Agenda, belast met Administratieve Vereenvoudiging

In zijn antwoord op het ontwerpverslag geeft de minister aan dat een kwalitatieve regelgeving, AV en digitalisering moeten samengaan en dat hij eerder voorstander is van concrete vereenvoudigingsprojecten, zoals bv. de uitrol van *Single Digital Gateway*, dan van een kwantitatieve doelstelling (in %) voor administratieve lastenverlaging. Hij bevestigt dat een volwaardig regelgevingsbeleid tot op vandaag nog ontbreekt en dat de samenwerking tussen de DAV en de FOD's beter kan, evenals de samenwerking tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Hij is het ook eens met een aanpassing van de samenstelling van het Sturingscomité.

Een volgend Federaal Actieplan AV 2020-2024 kan volgens de minister best worden opge maakt door een federale stuurgroep waarin de FOD's en de openbare instellingen van de sociale zekerheid vertegenwoordigd zijn, voorgezeten door de DG Digitale Transformatie, en waarbij de DAV nauw wordt betrokken.

Bijlage 1

Krachtlijnen Federaal Actieplan AV: omschrijving en taakverdeling

Krachtlijn	Omschrijving	Taakverdeling
1) <i>Only once</i>	<p>Toepassing van het <i>only once</i>-principe⁽¹⁾:</p> <ul style="list-style-type: none"> • éénmalige gegevensverzameling door overheid bij de doelgroepen van de benodigde informatie • hergebruik van al beschikbare data in authentieke bronnen • optimalisering authentieke bronnen • gebruik van elektronische formulieren • (indirect) gepersonaliseerde dienstverlening via (deels) vooraf ingevulde webformulieren. <i>Vb. Tax-on-web.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • DAV coördineert ondersteuningsprogramma in samenwerking met dienstintegratoren Fedict (nu DGDT) en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) die de invoering coördineert binnen het netwerk van de sociale zekerheid. • DAV rapporteert regelmatig aan de ministerraad. • FOD's stellen <i>only once</i>-coördinator aan en briefen DAV. • DAV voorziet in instrumenten om formulieren en wetgeving te identificeren die niet <i>only once-proof</i> zijn. • DAV analyseert formulieren die de federale instellingen gebruiken en adviseert om te voorkomen dat nieuwe formulieren ingaan tegen het <i>only once</i>-principe. • DAV werkt samen met FOD's door het opvolgen van hun actieplannen inzake digitalisering van formulieren en aanpassing van relevante wetgeving. • DAV beheert het meldpunt <i>only once</i> en behandelt klachten over formulieren die niet voldoen aan de <i>only once</i>-wetgeving, analyseert deze en brengt advies uit.
2) Modernisering en informatisering burgerlijke stand	<p>Volledige informatisering, modernisering en vereenvoudiging van de burgerlijke stand door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • herschrijven van de wetgeving, optimalisatie van alle processen en de creatie van een Centraal Register/ Databank Akten van de Burgerlijke Stand (DABS): • integratie van de 589 gemeentelijke registers en 102 Belgische consulaire posten • het werken met volledig elektronische akten die alleen elektronisch ondertekend worden via eID • het verzekeren van unieke gegevensinstromen van gemeenten en het automatisch doorstromen van alle data tussen Rijksregister en de DABS volgens het <i>only once</i>-principe • afschaffing dubbele archivering bij enerzijds de gemeenten en anderzijds de griffies rechtbanken • geleidelijke digitalisering van de oude archieven • modernisering en herformulering van procedures⁽²⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> • DAV heeft dit geïnitieerd, coördineert en geeft informatiesessies. • DAV ondersteunt invoering databank (DABS) en werkt samen met vereniging van steden en gemeenten en het Rijksregister. • DAV doet tweemaandelijks bevraging van de gemeenten om voortgang te meten. • FOD BOSA (DGTD) sluit raamovereenkomst met externe firma over elektronische ondertekening. • FOD Justitie is juridisch verantwoordelijk en is verwerkingsverantwoordelijke voor de ontwikkeling en invoering van de DABS. • FOD Binnenlandse Zaken zorgt voor het operationeel beheer; sinds midden 2019 staat het Rijksregister verder in voor het operationeel beheer van de DABS. • DAV zorgt voor de coördinatie tussen FOD Binnenlandse Zaken en FOD Justitie: (cf. samenwerkingsprotocol gesloten tussen DAV, FOD Binnenlandse Zaken en FOD Justitie). • De lokale besturen leiden het beheerscomité (burgerlijke stand is gemeentelijke bevoegdheid). • Een overkoepelende projectstuurgroep bestaande uit alle betrokken partijen (beleidscellen en administraties) waakt over het geheel en de concrete uitvoering.

Krachtlijn	Omschrijving	Taakverdeling
3) KBO+ programma (inclusief eDepot en eGriffie)	<p>KBO: Vereenvoudiging van de administratieve procedures voor ondernemingen dankzij éénmalige gegevensinzameling en doeltreffendere organisatie van de overheidsdiensten. Alle gegevensbronnen komen in één systeem, KBO is de authentieke bron.</p> <p>eDepot (2006): automatisch neerleggen van (oprichtings-)akten van vennootschappen en rechtspersonen door notarissen en ondernemingsloketten. Op basis daarvan worden ondernemingsgegevens automatisch in de KBO geregistreerd.</p> <p>eGriffie (2013): portaal voor het elektronisch neerleggen van de oprichtingsakte van vereniging/onderneming.</p> <p>My Enterprise geeft onmiddellijke toegang tot de eigen bedrijfsgegevens in de KBO. Eén aanpassing in de KBO geeft alle FOD's en gebruikers KBO de recentste informatie (contactgegevens, bankrekening, mandaten van de onderneming, adres, benaming, activiteiten).</p> <p>KBO+: optimalisatie KBO</p> <ul style="list-style-type: none"> • vervanging publicatie in het <i>Belgisch Staatsblad</i> door inschrijving in de KBO en een publicatie in de KBO <i>Public Search</i>. KBO wordt enige authentieke bron voor de ondernemingen. • Herziening van financieringsmodel: er wordt nagegaan of de ondernemingen gratis een aantal wijzigingen van gegevens kunnen doorvoeren⁽³⁾. • De rol van de griffies als initiator voor KBO-gegevens wordt stopgezet en de ondernemingsloketten worden uniek aanspreekpunt. • Verbetering van de kwaliteit van de data in de KBO. 	<ul style="list-style-type: none"> • FOD Economie is verantwoordelijk en beheerder op technisch niveau van KBO en coördineert de uitbouw van KBO+ en de vereenvoudiging en modernisering van procedures en processen. • DAV werkt mee aan de door FOD Economie gecoördineerde uitbouw van KBO. • DAV berekent administratieve lastenverlaging. • DAV blijft investeren in de verdere uitbouw van egov-toepassingen bij de KBO. • DGDT zorgt als dienstintegrator voor de toegang tot gegevens uit de KBO. • FOD BOSA (DGDT) is de leidende FOD bij eDepot maar er is afgesproken dat FOD Economie overneemt zodra KBO+ in werking treedt. • FOD Economie staat in voor <i>My Enterprise</i>. • FOD Justitie staat in voor <i>eGriffie</i>. • Aansturing door stuurgroep KBO+, samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende betrokken federale administraties en kabinetten.
4) Open data en hergebruik overheidsgegevens	<p>Federale overheidsdiensten ondersteunen (inhoudelijk en technisch) om in lijn met de federale opendatastrategie welgekozen bijkomende datasets versneld vrij te geven en doelgerichte proefprojecten te lanceren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • DAV inventariseert databronnen en stelt ze ter beschikking op de website https://data.gov.be/nl. • DAV ondersteunt de FOD's om bijkomende datasets versneld vrij te geven en doelgerichte proefprojecten te lanceren. • DGDT biedt het federale opendataplatform aan en ondersteunt het. • DGDT werkt intens samen met de dienstintegratoren van de deelstaten. • Open data kadert in 1 van de 5 prioriteiten van de Digitale Agenda, nl. in de prioriteit "Digitale overheid". • De "open data task force"⁽⁴⁾, samengesteld uit het DGDT van de FOD BOSA en de DAV, moet de federale opendatastrategie uitvoeren.

Krachtlijn	Omschrijving	Taakverdeling
5) Aanmoediging en promotie e-facturatie	<p>Europese verplichting voor de overheden van de lidstaten om hun facturen in elektronisch formaat te ontvangen en te verwerken. Een elektronische factuur is "een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt"⁽⁵⁾.</p> <p>Ministeraad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vanaf 1 juli 2017 kunnen ondernemingen facturen voor de federale aanbestedende overheden elektronisch versturen via het platform Mercurius. • vanaf 1 januari 2018 is digitaal factureren verplicht voor alle bedrijven die inschrijven op federale overheidsopdrachten met een geraamde waarde van meer dan 135.000 euro. • Vanaf 1 januari 2020 zullen de federale aanbestedende overheden⁽⁶⁾ nog enkel elektronische facturen aanvaarden. 	<ul style="list-style-type: none"> • DAV (Meetbureau) maakt meetrapporten en berekent de besparing. • DAV (Meetbureau) volgt met een enquête sinds 2012 elektronische facturatie op. • DAV beheert de website www.efactuur.belgium.be. • DAV zorgt in dit kader voor de coördinatie van horizontale projecten (via externe deeltijdse programmamanager), gaat na welke mogelijkheden er zijn om de efficiëntie van de goedkeuring van elektronische facturen binnen de overheidsdiensten te optimaliseren en zorgt voor een monitoringprogramma voor de ministeraad. Hiervoor voorziet de DAV in de nodige middelen. • DAV is voorzitter van een specifieke beheerstructuur waarin alle betrokken partners vertegenwoordigd zijn, het Belgisch e-invoicingforum. • DGDT zorgt voor de technische kant: <ul style="list-style-type: none"> — biedt bouwstenen en ondersteuning van e-invoicing aan, voor het uitwisselen van informatie, maar ook voor het verlenen van machtigingen. — oprichting in 2014 van het platform Mercurius (focus op B2G): één platform, één standaard voor de federale, Vlaamse en Brusselse overheid. — treedt sinds maart 2016 op als Belgische PEPPOL-authority en registreert alle federale aanbestedende overheden als mogelijke ontvangers van e-facturen in PEPPOL. — zorgt voor een gestructureerde communicatie vooral gericht op de IT-sector en de cijferprofessionals opdat ze de nieuwe mogelijkheden die deze ontwikkeling hen biedt, volop zouden grijpen. • FOD Kanselarij, Dienst Externe Communicatie zorgt voor een geïntegreerd en globaal communicatieplan.
6) Vereenvoudiging overheidsopdrachten (incl. Telemarc)	<p>Telemarc is een toepassing gebaseerd op de nieuwe IT-services van het DGDT van de FOD BOSA die de uitwisseling van gegevens tussen authentieke bronnen en gebruikers vereenvoudigt. Concreet betekent dit dat Telemarc het de gebruiker mogelijk maakt attesten rechtstreeks bij een authentieke bron op te vragen via een elektronisch formulier.</p> <p>Momenteel zijn zes attesten beschikbaar via Telemarc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • DAV doet promotie en monitoring. • DAV geeft door middel van de gratis webservice Telemarc toegang tot verscheidene authentieke bronnen. • DAV behandelt organisatorische en juridische vragen, evenals vragen in verband met de planning van informatiesessies of andere vragen. • DAV staat in voor registratie van alle overheden. • DGDT heeft een elektronische tool ontworpen en behandelt technische vragen (servicedesk). • DAV heeft de toepassing geschreven. • Alle FOD's die beschikken over de gegevens die vereist zijn voor de overheidsopdrachten (zij verstrekken de attesten).

Krachtlijn	Omschrijving	Taakverdeling
7) Vereenvoudiging en centralisatie beheer vreemde identiteitsdocumenten	<p>Dit behoorde aanvankelijk tot krachtlijn 2, maar werd een aparte krachtlijn omdat de besprekingen het debat over de modernisering van de burgerlijke stand vertraagden. Niet-Belgen worden beschouwd als een afzonderlijke categorie in het kader van de informatisering van de burgerlijke stand.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie krachtlijn 2. • De besprekingen gebeuren in de Task Force Identiteitsfraude van de FOD Binnenlandse Zaken (FOD Binnenlandse zaken en FOD Justitie). • De DAV vroeg een mandaat om het overleg op te starten (om te komen tot uniforme instructies) en de besprekingen te coördineren via deze <i>taskforce</i>.
8) Evaluatie en eventuele bijsturing beter regelgevingsprogramma	<ul style="list-style-type: none"> • Ieder regeringslid moet voor zijn bevoegdheidsdomein een RIA uitvoeren voor de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten waarvoor de tussenkomst van de ministerraad is vereist (voor andere facultatief). De wet voorziet in een aantal vrijstellingen en uitzonderingen⁽⁷⁾. • In de praktijk kreeg de RIA haar uitwerking in een gestandaardiseerd invulformulier, opgesteld op basis van 21 thema's die zowel de economische, sociale en milieuaspecten als de overheid verbinden, en verdeeld zijn over drie transversale doelstellingen (duurzame ontwikkeling, gelijkheid tussen man en vrouw, beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling) en twee domeinen (administratieve lasten en kmo's). 	<ul style="list-style-type: none"> • FOD's: de auteur van het ontwerp van regelgeving voegt de ingevulde RIA toe aan het dossier dat via de applicatie <i>e-Premier</i> ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de ministerraad⁽⁸⁾. • Het IAC oefent een ex-antetoezicht uit op de kwaliteit van de voorgelegde RIA's. Het IAC oefent ook een ex-posttoezicht uit op de kwaliteit van de via de RIA's uitgevoerde impactanalyses en stelt jaarlijks een verslag op over de uitvoering van de wet, de uitvoeringsbesluiten en de wijze waarop de impactanalyses werden uitgevoerd. • De DAV coördineert het IAC en ondersteunt de FOD's bij de toepassing van de RIA's (handleiding en helpdesk).
9) Sectorbenadering i.p.v. vereenvoudiging per beleidsdomein	<p>Deze krachtlijn is gericht op de economische sectoren bouw en horeca.</p>	<p>Niet uitgevoerd (zie punt 3.3).</p>

Krachtlijn	Omschrijving	Taakverdeling
10) Opstart van een horizontaal innovatielab	<p>Het onbenut potentieel van ideeën bij ambtenaren om dienstverlening te verbeteren en om processen en procedures eenvoudiger te maken, aanboren en versterken.</p> <p>Het mogelijk maken de interactie met de overheid te vergemakkelijken en te versnellen.</p> <p>De nieuwe technologische mogelijkheden bieden de mogelijkheid om op verschillende domeinen oplossingen te maken die beantwoorden aan de noden van burgers en ondernemingen.</p> <p>Het innovatieproces dat NIDO heeft uitgewerkt, maakt doordacht experimenteren in een veilige omgeving mogelijk. Zo worden dure investeringen in extern gestuurde projecten die lang aanslepen en misschien geen oplossing bieden, vermeden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De regering startte met een samenwerking tussen de FOD P&O, OFO, de DAV en de innovatieambtenaren van FEDICT en het NGI. DG R&O van de FOD BOSA financiert de dagelijkse werking. De DAV verleent logistieke ondersteuning en steunde dit project door een samenwerking zowel op inhoudelijk als op logistiek en financieel vlak bv. via de detachering van een medewerker naar de FOD BOSA en het ter beschikking stellen van een budget.

⁽¹⁾ Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensverzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkgeschikking van elektronische en papieren formulieren.

⁽²⁾ Het project modernisering loopt al verscheidene jaren en resulteerde reeds in twee wetswijzigingen met als doel de modernisering alvast voor te bereiden door overbodige bepalingen en handelingen uit het Burgerlijk Wetboek te schrappen:

- de wet van 14 januari 2013 houdende diverse bepalingen inzake werklastermindering binnen Justitie, in het bijzonder hoofdstuk 3 met inwerkingtreding op 1 september 2013.
- de wet van 25 april 2014 houdende diverse bepalingen betreffende Justitie, met inwerkingtreding op 24 mei 2014.

⁽³⁾ Kosten voor de administratieve verplichtingen via de Kruispuntbank van Ondernemingen en de publicaties in het *Belgisch Staatsblad* gaan van 150 euro tot 300 euro.

⁽⁴⁾ Nota aan de Ministerraad van 24 juli 2015.

⁽⁵⁾ In dit kader wordt een pdf-factuur niet als een e-factuur beschouwd, aangezien deze enkel gedigitaliseerd is voor de verzender en het verwerkingsproces voor de ontvanger omslachtig blijft. Bij het versturen van een e-factuur naar een mailbox is het moeilijker om de integriteit en authenticiteit te garanderen.

⁽⁶⁾ Uitgezonderd de autonome overheidsbedrijven in sectoren opgesteld voor mededinging in de zin van artikel 54/1 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en behoudens eventuele uitzonderingen zoals betalingen via kredietkaart, contante betalingen, pro-forma facturen en onkostennota's.

⁽⁷⁾ Vrijstellingscategoriën: instemming met internationale verdragen en akkoorden, instemming met samenwerkingsakkoorden tussen Federale Staat – gemeenschappen – gewesten, louter formeel karakter, autoregulering van de federale overheid. Uitzonderingscategoriën: nationale veiligheid en openbare orde, hoogdringendheid (art 8, § 1, en § 2, van de wet van 15 december 2013).

⁽⁸⁾ Elk dossier dat aan de ministerraad wordt voorgelegd omvat doorgaans een inleidende nota aan de ministerraad met een voorstel van beslissing, het document zelf: het voorontwerp van wet of ontwerp van koninklijk besluit met de memorie van toelichting en het verslag aan de Koning, aanvullende documenten zoals het advies van de Raad van State, het advies van de Inspectie van Financiën en de RIA.

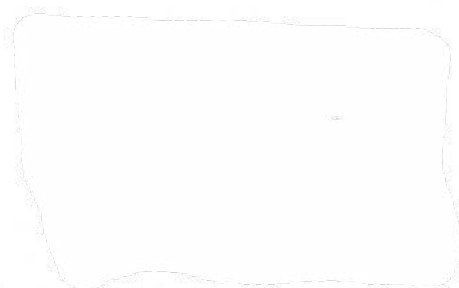
Bijlage 2

Antwoord van de minister van Digitale Agenda, belast met Administratieve Vereenvoudiging



PHILIPPE DE BACKER

Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post,
belast met Administratieve vereenvoudiging,
Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee



Aan Philippe Roland en Jozef Van Ingelgem,
Eerste voorzitter en Hoofdgriffier
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw bericht van

Uw kenmerk

Brussel

3.719.153

29/12/2020

Ons kenmerk

Dossier behandeld door
Klaas Soens

Contact via

Klaas.soens@debacker.fed.be

Mijnheer de Eerste voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier,

Ik heb uw ontwerp auditverslag over de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) en het Federaal Actieplan, bij uw brief van 5 februari jl., goed ontvangen en aandachtig gelezen. Ikzelf of mijn kabinet waren niet betrokken bij deze audit, gezien mijn aantreden voor deze bevoegdheid pas eind december 2018, maar ik zal u hierna enkele algemene bedenkingen meegeven, naast de punctuele bemerkingen die u van de DAV zelf zal ontvangen.

- Ik ben akkoord met de benadering dat **kwaliteit van de regelgeving, administratieve vereenvoudiging en digitalisering** hand in hand moeten gaan. Digitalisering moet een hefboom zijn om bestaande wetten te evalueren, te vereenvoudigen en waar mogelijk zelfs af te schaffen. In de praktijk werken DAV (FOD Kanselarij) en DG Digitale Transformatie (FOD Bosa) vaak samen en dit zal in de toekomst ongetwijfeld nog belangrijker worden;
- Ik ben van mening dat in een regeerakkoord niet enkel een kwantitatieve doelstelling van x% administratieve lastenvermindering opgenomen moet worden, maar dat er best, zoals in het regeerakkoord 1999-2003, een aantal **concrete projecten** opgenomen worden (b.v. uitrol Single Digital Gateway, digitale opstart en beheer van een onderneming via KBO, veralgemeend gebruik van e-box, enz.);
- Een **volwaardig regelgevingsbeleid** ontbreekt vandaag inderdaad nog grotendeels. Naar het voorbeeld van Europa zou het wenselijk zijn dat er werk gemaakt wordt van een transparante website, waarop de regelgevingsagenda bekend gemaakt wordt (b.v. timing van de omzetting van Europese richtlijnen in Belgisch recht,...);
- De **samenstelling van het sturingscomité** moet wellicht aangepast worden. De vraag stelt zich echter welke organisaties de burgers het beste vertegenwoordigen? (consumentenorganisaties,...);

Beleidscel van de Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post,
belast met Administratieve vereenvoudiging,
Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee

Finance Tower / Kruidtuinlaan 50 bus 155 / B-1000 Brussel / België
tel. +32 2 528 65 99



PHILIPPE DE BACKER

Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post,
belast met Administratieve vereenvoudiging,
Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee

- Het **ontbreken van een consistent beleidskader en ambitieniveau** is een belangrijke opmerking. Sinds mijn aantreden, eind 2018, heb ik administratieve vereenvoudiging weer hoger op de politiek agenda proberen krijgen, met een Kafka-plan (40 vereenvoudigingsacties), met middelen voor een impactstudie van de SDG verordening, met de digitalisering van de burgerlijke stand,... Het succes van de DAV ligt in concrete realisaties voor concrete projecten (b.v. digitalisering burgerlijke stand sinds 01/04/2019). Dit succes is sterk afhankelijk van de politieke steun voor deze projecten door de bevoegde ministers;
- De **communicatie en samenwerking tussen DAV en FOD's** kan beter. In concrete projecten wordt er goed samengewerkt, maar voor de opmaak van de bestuursovereenkomsten is een consultatie van de DAV inderdaad aangewezen en vice-versa, voor de opmaak van het Federaal Actieplan Administratieve vereenvoudiging. Klantgericht denken en handelen moet voor alle administraties een prioriteit zijn;
- De DAV is een kleine en wendbare organisatie, maar het **wettelijk personeelskader** (aantal VTE's) zou best volledig ingevuld worden, om de vele verwachtingen aan de dienst waar te maken (b.v. uitrol SDG tegen eind 2023 federaal, maar ook in de Gewesten/Gemeenschappen en in de lokale besturen);
- De **samenwerking tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht** op vlak van administratieve vereenvoudiging kan wellicht verbeterd worden. Het lijkt mij ook van belang om een constante dialoog met de sociale partners op te zetten en te onderhouden;
- Voor de **opmaak van een Federaal Actieplan Administratieve Vereenvoudiging 2020-2024** kan er wellicht best vertrokken worden vanuit een federale stuurgroep waarin de FOD's, alsook de OISZ, vertegenwoordigd zijn, om deze vervolgens politiek te valideren. Een dergelijke stuurgroep bestaat, voorgezeten door DG Digitale Transformatie en in aanwezigheid van de topambtenaren, en het zou wellicht wenselijk zijn de DAV daar nauw bij te betrekken, en voor agendapunten administratieve vereenvoudiging de DAV dit voorzitterschap te laten opnemen. Net als bij sociale fraudebestrijding, een andere van mijn bevoegdheden, is het wellicht wenselijk te evolueren van een uitgebreid actieplan met een 60-tal acties naar een beknopter actieplan met een 20 à 30 acties, op basis van een ex ante kosten/baten-analyse. Wat zijn de prioriteiten bij de diensten en welke acties kunnen hierbij het meeste verschil maken?

Meer algemeen ben ik van mening dat de Single Digital Gateway verordening in de komende 5 jaar een hefboom moet zijn om onze federale overheidsdiensten verder te digitaliseren en dit op een transversale en gestroomlijnde manier, zodat de bestaande expertise en synergieën tussen diensten maximaal meegenomen worden, om finaal tot een kwaliteitsvolle, eenvoudige en digitale overheid te komen, die de burgers en ondernemingen in ons land, maximaal ten dienste kan zijn.

Met vriendelijke groeten,

Philippe De Backer

Beleidsceel van de Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post,
belast met Administratieve vereenvoudiging,
Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee

Finance Tower / Kruidtuinlaan 50 bus 155 / B-1000 Brussel / België
tel. +32 2 528 65 99

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden
op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT
D/2020/1128/14

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO
Shutterstock

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be