

N RIA 2019 A
MH/JC/AS
811-2019

Brussel, 1 oktober 2019

ADVIES

over

DE KMO-TEST EN DE REGULERINGSIMPACTANALYSE

De federale KMO-test en reguleringssimpactanalyse is ondertussen meer dan vijf jaar operationeel. De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO vindt het dan ook tijd voor een evaluatie en een vernieuwde toekomstvisie. Na raadpleging van zijn commissie Algemeen KMO-beleid heeft de Algemene Vergadering van de Hoge Raad op 1 oktober 2019 onderstaand advies uitgebracht.

INLEIDING

Een reguleringssimpactanalyse (RIA) is de voorafgaande en systematische inschatting van de effecten en neveneffecten op economisch, sociaal en milieuvlak van ontwerpen van nieuwe regelgeving of van wijzigingen aan bestaande regelgeving. Samengevat dient dus uitgezocht te worden voor wie de regelgeving welke gevolgen zal hebben. Op die manier tracht de RIA verschillende functies te vervullen. In de eerste plaats is het de bedoeling dat de opstellers van ontwerpregelgeving zelf reeds stilstaan en nadenken over de keuzes die ze hebben en de effecten van die verschillende keuzes. Tevens moet de RIA het gemakkelijker maken voor regeringsleden, parlementsleden, andere beleidsverantwoordelijken en de verschillende stakeholders om zich een standpunt te vormen over het ontwerp. Tot slot vormt de RIA een nuttig document voor de discussie tijdens de beleidsvoorbereiding en voor de ex post evaluatie.

Sinds 1 januari 2014 moet, op een aantal uitzonderingen na, voor alle dossiers die op de federale Ministerraad komen vooraf dergelijke RIA uitgevoerd worden. Deze RIA vervangt de vroegere testen inzake administratieve vereenvoudiging (Kafka) en duurzame ontwikkeling (DOEB). Daarenboven integreert de RIA ook drie nieuwe testen, namelijk de KMO-test, de gendertest en de test inzake ontwikkelingssamenwerking. De Hoge Raad was nauw betrokken bij de voorbereiding van die KMO-test en RIA.

Concreet bestaat de RIA uit een vragenlijst en uit een procedure die men dient te volgen voor het invullen en indienen van de ingevulde vragenlijst. De vragenlijst is opgebouwd rond 21 indicatoren inzake duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling werd namelijk gekozen als gemeenschappelijk kader voor het integreren van de verschillende deeltesten. De KMO-test vormt slechts één van die 21 indicatoren maar dat betekent echter niet dat het KMO-luik slechts voor 1/21^{ste} deel doorweegt binnen de RIA.

Voor de Hoge Raad is vanzelfsprekend de KMO-test het belangrijkste luik van de RIA. In dit luik wordt namelijk specifiek nagegaan welke gevolgen de regelgeving voor de kmo's zal hebben. Daarnaast vormt vanuit het standpunt van de zelfstandigen en de kmo's ook het luik over administratieve vereenvoudiging een erg belangrijk deel van de RIA.

De wetgeving voorziet dat er jaarlijks een evaluatie van de RIA dient te gebeuren. Deze dient door het door diezelfde wetgeving opgerichte impactanalysecomité en door de Dienst Administratieve Vereenvoudiging uitgevoerd te worden en voorgelegd te worden aan de Ministerraad.

Vijf jaar na de ingebruikname van de RIA is het volgens de Hoge Raad aangewezen om een stand van zaken te maken en na te gaan welke maatregelen dienen genomen te worden om het gebruik van de RIA te verbeteren en te stimuleren. Meer algemeen stelt zich de vraag hoe de beleidsevaluatiecultuur en -praktijk bij politici, overheidsadministraties en belangengroepen kan versterkt worden.

ALGEMEEN STANDPUNT

De Hoge Raad stelt vast dat het gebruik van de RIA tot op heden nog niet tot goede resultaten heeft geleid. De RIA wordt slecht ingevuld en de ingevulde formulieren worden weinig gebruikt. De Hoge Raad blijft er echter wel van overtuigd dat een RIA een belangrijk instrument blijft om tot betere regelgeving te komen. In plaats van de RIA af te zwakken of af te schaffen, vindt hij dan ook dat de RIA juist moet versterkt worden. Er moet door alle betrokkenen een versnelling hoger geschakeld worden om de RIA meer slaagkansen te geven. De Hoge Raad is bereid daar zelf actief aan mee te werken.

Bij het beoordelen van de resultaten van de RIA dient men bovendien, zowel nu als in de toekomst, een voldoende ruime benadering te hanteren. Er zijn namelijk een aantal effecten van de RIA die niet onmiddellijk zichtbaar en ook moeilijker meetbaar zijn:

- Eén van de functies van de RIA is, zoals eerder gesteld, dat de opstellers van een ontwerp zelf reeds een keer stilstaan bij de keuzes die ze hebben en de gevolgen van die keuzes.
- De grootste verdienste van bijvoorbeeld de Kafka-test is de bewustwording inzake de noodzaak van administratieve vereenvoudiging, terwijl we weten dat de Kafka-test vaak ook niet goed werd ingevuld en er in het geval van de Kafka-test ook geen kwaliteitscontrole bestond of bestaat.
- Er dient stap per stap gewerkt te worden naar een beleidsevaluatiecultuur binnen de overheid. De RIA draagt bij tot dergelijke cultuur.

De RIA is geen wondermiddel maar wel een instrument, een hulpmiddel om beter geïnformeerd te beslissen en te discussiëren. In veel gevallen is omwille van verschillende redenen een evidence-based beleid niet haalbaar maar kan wel gestreefd worden naar een evidence-informed beleid. Dat bij de evaluatie van de RIA met deze verschillende elementen rekening dient te worden gehouden, betekent echter niet dat er geen nood is aan een revitalisering en versterking van de RIA. Er dient dringend actie ondernomen te worden om het potentieel van de RIA beter te benutten. De Hoge Raad formuleert in dit advies een aantal voorwaarden en concrete verbeterpunten voor een succesvolle doorstart van de RIA.

VOORWAARDEN EN PISTES VOOR EEN SUCCESVOLLE DOORSTART

De Hoge Raad formuleert hier een aantal voorwaarden en concrete verbeterpunten voor een succesvolle doorstart van de RIA.

Voor het beperkte succes van de RIA wordt vaak naar twee verschillende factoren verwezen:

- De RIA wordt slecht ingevuld omdat deze louter als formaliteit wordt gezien en nadien toch niet wordt gebruikt. De oplossing is dus om het gebruik van de ingevulde RIA's te verbeteren.
- De RIA wordt weinig gebruikt omdat deze slecht wordt ingevuld en dus weinig toegevoegde waarde biedt. De oplossing is dus om de RIA beter in te vullen.

Die discussie over causaliteit heeft volgens de Hoge Raad weinig nut. Beide elementen spelen, het zijn twee samenhangende voorwaarden. De oplossing is dus om op beide factoren in te zetten.

1. Werken binnen het breder kader van *better regulation*

De RIA mag niet als een alleenstaand instrument bekeken worden maar moet bekeken worden binnen het bredere kader van *better regulation*. Met *better regulation* of betere regelgeving verwijzen we naar het transparant opstellen en evalueren van beleid en wetgeving op basis van bewijsmateriaal en de standpunten van de verschillende belanghebbenden om zo te komen tot efficiënte en effectieve regelgeving die niet verder gaat dan nodig is om de beoogde doelstelling te bereiken¹. Impactanalyse is een essentieel onderdeel van dat proces maar vormt er slechts één aspect van en is zeker ook geen doel op zich. De uiteindelijke doelstelling is te komen tot betere regelgeving.

2. Engagement van de regering

De steun van de voltallige regering en met name van het voor *better regulation* bevoegde regeringslid is een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van de RIA. Als de top van de federale kabinetten en administraties niet achter de doelstellingen van de RIA en *better regulation* staat, kan het moeilijk anders dan dat die RIA's niet goed worden ingevuld en gebruikt. Het mislukken van de RIA is dan als het ware een self fulfilling prophecy. De Hoge Raad vraagt dan ook een duidelijk en concreet engagement om de RIA uit te bouwen tot een succesvol instrument in het kader van het streven naar een goede beleidscultuur en *better regulation*.

3. Breder draagvlak

Niet alleen bij de regering maar ook bij alle andere betrokken groepen zoals de overheidsadministraties, het parlement, de adviesraden, de stakeholdersorganisaties en de media is een groter draagvlak en een grotere betrokkenheid noodzakelijk. De RIA is momenteel onvoldoende bekend bij deze groepen. Ze maken weinig gebruik van de uitgevoerde RIA's en verwijzen er zelden naar.

Er zijn dan ook verschillende acties nodig om dat draagvlak te vergroten:

- De verschillende betrokken groepen moeten zelf meer inspanningen leveren om de RIA's te gebruiken. Om hen daarvan bewust te maken moet er een informatie- en promotiecampagne gevoerd worden die zich specifiek op deze groepen en organisaties richt.
- Erg belangrijk is bovendien de stakeholders te betrekken bij het voorbereiden van de RIA's en dit in een zo vroeg mogelijk stadium. Niet alleen laat dit toe de RIA's beter in te vullen. Tevens zal dit leiden tot een veel grotere betrokkenheid.
- Voldoende transparantie is belangrijk. Hoe sneller men de RIA's ter beschikking stelt, hoe nuttiger het is voor andere groepen om er gebruik van te maken. Ook de invoering van een wetgevingsagenda, waarop verder in dit advies wordt teruggekomen, is in dat kader belangrijk.
- De RIA's zullen enkel gebruikt worden indien ze goed ingevuld worden. Met RIA's die puur pro forma worden ingevuld is niemand iets.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

4. “Minder maar betere RIA’s” is geen goede optie

De Hoge Raad is tegen het idee van minder maar betere RIA’s gekant. Hij gelooft niet dat de kwaliteit van de RIA’s er op vooruit zal gaan louter omwille van het feit dat er minder moeten worden uitgevoerd. De vraag stelt zich ook hoe bepaald zal worden voor welke dossiers een impactanalyse noodzakelijk is en wie deze beslissing zal nemen. Het RIA-formulier laat bovendien nu reeds toe de RIA zeer snel uit te voeren indien er geen impact is.

5. De RIA’s vroeger invullen en een regelgevingsagenda invoeren

De RIA’s zullen beter uitgevoerd worden en meer gebruikt worden indien ze vroeger in het beleidsproces worden opgesteld. Nu wordt de RIA vaak net voor de Ministerraad ingevuld wanneer het te laat is om bijvoorbeeld alternatieven te beoordelen of extra informatie te verzamelen.

In dit kader vraagt de Hoge Raad ook om op federaal niveau voor de voorbereiding van het beleid te werken met procesplanning via *roadmaps* en een regelgevingsagenda.

Roadmaps of routekaarten beschrijven het probleem dat moet worden aangepakt en de te bereiken doelstellingen, leggen uit waarom actie nodig is, schetsen de beleidsopties en schetsen de manier waarop de stakeholders zullen betrokken worden.

Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. Dergelijke agenda laat alle betrokken groepen en organisaties toe hun standpunten tijdig voor te bereiden en biedt een transparantie die het gebruik van de RIA zeker ten goede zal komen. Een dergelijke agenda zou een waardevolle aanvulling zijn op de bestaande beleidsverklaringen.

Zowel wat de *roadmaps* als de regelgevingsagenda betreft, is transparantie naar de ondernemers toe erg belangrijk. Een website of app zou op een gebruiksvriendelijke wijze de opvolging van de besluitvorming toelaten.

Bovendien zouden de stakeholders van bij het begin van het beleidsproces, dus reeds vooraleer men het initiatief tot een roadmap of regelgeving neemt, moeten betrokken worden bij de analyse van beleidsproblemen, bij de formulering van de beleidsdoelen en bij de evaluatie en de keuze van de wijze waarop de beleidsdoelen het best gerealiseerd worden. Zo zou men voor bepaalde dossiers kunnen werken met ad hoc werkgroepen met alle betrokken actoren om te oordelen hoe de beleidsdoelen best worden bereikt en of nieuwe regelgeving überhaupt wel de aangewezen weg is.

6. De RIA’s beter invullen en de kwaliteit controleren

De kwaliteit van de RIA’s moet beter. Volgende acties kunnen ondernomen worden met het oog op het beter invullen van de RIA:

- meer opleiding en informatie voor zij die de RIA’s moeten invullen;
- een kortere handleiding;

- gedragsinzichten gebruiken met het oog op het stimuleren van het beter invullen van de RIA's;
- de contactpunten binnen administraties uitbreiden en activeren;
- de administraties beter betrekken bij het invullen van de RIA's;
- de kwaliteitscontrole versterken;
- meer transparantie over de kwaliteit van de ingevulde RIA's, onder meer door opnieuw het door de wet voorziene jaarverslag te publiceren.

Vooraf het versterken van de kwaliteitscontrole is een erg belangrijk punt. Een degelijke controle van de kwaliteit van de ingevulde RIA's, met bij voorkeur daaraan gekoppeld de mogelijkheid om dossiers waarvoor de RIA slecht werd ingevuld tegen te houden, zal tot een sterke verbetering van de kwaliteit leiden. Er moet onderzocht worden hoe dergelijke controle tot stand kan komen. De rol en de invulling van het Impactanalysecomité kan versterkt worden. Een andere mogelijkheid is dergelijke controlebevoegdheid toe te kennen aan de Raad van State.

7. De RIA-vragenlijst aanpassen

Een aantal aanpassingen aan de RIA-vragenlijst zijn aangewezen om zowel het invullen van de RIA als het gebruik van de ingevulde RIA's te verbeteren:

- De vraag naar alternatieven moet uitgebreid worden: is een ander instrument dan regelgeving of een combinatie van instrumenten niet beter geschikt om de beoogde doelstelling te bereiken? Het beoordelen van dergelijke alternatieven krijgt momenteel onvoldoende aandacht.
- Door de integratie van de verschillende testen raakte de KMO-test wat ondergesneeuwd. Bovendien krijgt men door het grote aantal indicatoren de indruk van een lange vragenlijst. Er moet dus bekeken worden of het aantal thema's in de vragenlijst niet kan verminderd of gehergroepeerd worden.

8. De RIA's beter gebruiken

Er dienen ook een aantal acties genomen te worden om specifiek het gebruik van de ingevulde RIA's te promoten:

- informatie en opleiding voor alle betrokken groepen;
- betrokkenheid van de stakeholders verbeteren door het vermelden van hun standpunten in de RIA's;
- de RIA's voldoende vroeg opstellen maar ook vroeger ter beschikking stellen zodat ze reeds kunnen gebruikt worden vooraleer de beleidskeuze daadwerkelijk gemaakt wordt;
- bij het raadplegen van adviesraden en stakeholders hen, indien de RIA reeds is opgesteld, deze bezorgen en anders hen ook specifiek vragen naar hun input voor het invullen van de RIA;
- tijdens de bespreking in de Ministerraad standaard aandacht besteden aan de RIA;
- tijdens de parlementaire behandeling van een ontwerp standaard aandacht besteden aan de RIA.

BESLUIT

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en KMO blijft ervan overtuigd dat een RIA een belangrijk instrument blijft om tot betere regelgeving te komen. In plaats van de RIA af te zwakken of af te schaffen, vindt hij dan ook dat de RIA die nu niet goed toegepast wordt daarentegen verbeterd en versterkt moet worden. In dit advies heeft hij een aantal voorwaarden en concrete verbeterpistes voor een succesvolle doorstart van de RIA geformuleerd.
