

# ***Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen***

***Achtergronddocument  
bij de analyse gepubliceerd in SERA 2007***

***Peter Van Humbeeck  
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen***

***Oktober 2006***

## ***Korte samenvatting***

*In deze nota presenteren we een benchmarking van Vlaanderen voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit. Een goed wetgevingsbeleid is thans een belangrijke pijler van elke moderne en efficiënte overheid. Wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit zijn bovendien nauw gelinkt met de competitiviteit en de economische performantie van landen. De Vlaamse Regering heeft daarom de ambitie om bij de Europese koplopers voor het wetgevingsbeleid te behoren.*

*De benchmarking leert dat de Vlaamse Regering die ambitie nog niet heeft kunnen waarmaken. In Vlaanderen werden de afgelopen jaren weliswaar heel wat maatregelen genomen die moeten zorgen voor regelgeving van betere kwaliteit. Maar ook andere landen zitten niet stil. Het wetgevingsbeleid kent in veel landen een enorme dynamiek. Vlaanderen mag niet achterblijven en moet dringend meer investeren in maatregelen om het wetgevingsbeleid en de regelgevingskwaliteit te versterken.*

*De uitgevoerde benchmarking is ook nuttig om prioritaire gebieden voor verdere actie te detecteren. Het is aangewezen dat die prioriteiten mee deel uitmaken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen.*

# Inhoud

1.	Inleiding.....	12
2.	Indicatoren, wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit.....	16
3.	Benchmarking op institutionele (input)indicatoren .....	40
4.	Benchmarking op performantie (output)indicatoren .....	61
5.	Benchmarking op outcome-indicatoren.....	89
6.	Benchmarking op impact-indicatoren.....	139
7.	Samenvatting en besluit.....	155
8.	Bijlagen.....	159
9.	Referentielijst .....	181
10.	Eindnoten .....	189

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>12</b>
1.1.	Situering van deze nota .....	12
1.2.	Waarom de focus op kwaliteit van wetgeving? .....	12
1.3.	Waarom benchmarken?.....	13
1.4.	Structuur en inhoud van deze nota.....	14
1.5.	Korte toelichting bij de gevolgde werkwijze .....	14
<b>2.</b>	<b>Indicatoren, wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit.....</b>	<b>16</b>
2.1.	Inleiding .....	16
2.2.	Indicatoren .....	16
2.2.1	Omschrijving .....	16
2.2.2	Typologie .....	16
2.2.3	Kenmerken van goede indicatoren .....	19
2.2.4	Nut van indicatoren.....	20
2.3.	Regelgevingskwaliteit .....	21
2.3.1	Omschrijving .....	21
2.3.2	Componenten van regelgevingskwaliteit.....	22
2.4.	Wetgevingsbeleid .....	23
2.4.1	Omschrijving .....	23
2.4.2	Componenten van een goed wetgevingsbeleid .....	25
2.5.	Benchmarking van regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid .....	29
2.5.1	Naar een indicatorenset voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid .....	29
2.5.2	Benchmarking van wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit in de praktijk .....	38
<b>3.</b>	<b>Benchmarking op institutionele (input)indicatoren .....</b>	<b>40</b>
3.1.	Inleiding .....	40
3.2.	Bronnen en methodologie .....	40
3.2.1	OESO-enquêtes 1998 en 2000 .....	40
3.2.2	OESO-enquête 2005 .....	41
3.2.3	Van enquête naar synthetische indicator .....	42
3.2.4	Andere bronnen .....	42
3.3.	Globale benchmarking van het wetgevingsbeleid .....	43
3.4.	Beleidsformulering (regulatory policies) .....	47
3.5.	Regelgevingsinstituten (Regulatory Institutions) .....	47
3.5.1	Centrale structuren .....	48
3.5.2	Rol van het parlement en de rechterlijke macht .....	49
3.5.3	Interne capaciteit .....	50
3.6.	Regelgevingsprocessen (Regulatory Processes) .....	50
3.6.1	Transparantie van besluitvormingsprocessen .....	51

3.6.2	Consultatie .....	51
3.6.3	Communicatie en toegang tot goedgekeurde regelgeving .....	53
3.7.	Regelgevingsinstrumenten (Regulatory quality tools) .....	53
3.7.1	Overwegen van alternatieven.....	54
3.7.2	Reguleringsimpactanalyse .....	54
3.7.3	Administratieve vereenvoudiging .....	56
3.7.4	Naleving en handhaving.....	57
3.8.	Regelgevingsdynamiek (Dynamic aspects) .....	58
3.8.1	Ex post evaluatie .....	58
3.8.2	Opvolging van de performantie en effecten van het wetgevingsbeleid .....	58
<b>4.</b>	<b>Benchmarking op performantie (output)indicatoren .....</b>	<b>61</b>
4.1.	Inleiding .....	61
4.2.	Kwaliteit van RIA's .....	62
4.2.1	Performantie van Vlaanderen op naleving van de RIA-procedure .....	63
4.2.2	Performantie van Vlaanderen op inhoudelijke RIA-kwaliteit .....	65
4.2.3	RIA-kwaliteit: Een internationaal perspectief .....	78
4.2.4	RIA: internationale trends en opties voor verbetering.....	82
4.3.	Consultatie en advisering .....	84
4.3.1	Performantie van Vlaanderen.....	84
4.3.2	Consultatie: een internationaal perspectief .....	88
<b>5.</b>	<b>Benchmarking op outcome-indicatoren.....</b>	<b>89</b>
5.1.	Inleiding .....	89
5.2.	Administratieve lasten .....	90
5.2.1	OESO.....	90
5.2.2	Wereldbank .....	93
5.2.3	Europese Commissie .....	96
5.2.4	Federaal planbureau .....	98
5.2.5	Metingen van administratieve lasten.....	99
5.3.	Kosten van regelgeving .....	105
5.4.	Omvang productie nieuwe regelgeving.....	108
5.5.	Structuur van de wetgeving .....	111
5.6.	Stabiliteit van de wetgeving .....	118
5.7.	Legistieke kwaliteit van de wetgeving.....	132
5.8.	Omzetting Europese Richtlijnen .....	133
5.9.	Perceptie van de wetgevingskwaliteit.....	134
<b>6.</b>	<b>Benchmarking op impact-indicatoren.....</b>	<b>139</b>
6.1.	Inleiding .....	139
6.2.	Sociaal-economische effecten van betere regelgeving .....	140
6.2.1	De link tussen betere regelgeving en betere sociaal-economische prestaties .....	140

6.2.2	De plaats van betere regelgeving in een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen .....	144
6.3.	Sociaal-economische effecten van een beter wetgevingsbeleid .....	145
6.3.1	De link tussen een beter wetgevingsbeleid en betere sociaal-economische prestaties .....	145
6.3.2	De plaats van een beter wetgevingsbeleid in een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen .....	147
<b>7.</b>	<b>Samenvatting en besluit.....</b>	<b>155</b>
<b>8.</b>	<b>Bijlagen.....</b>	<b>159</b>
8.1.	Bijlage 1: landencodes .....	159
8.2.	Bijlage 2: Toelichting bij de synthetische indicator voor de benchmarking van het wetgevingsbeleid .....	160
8.3.	Bijlage 3: RIA-enquête.....	171
8.4.	Bijlage 43: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA .....	176
<b>9.</b>	<b>Referentielijst .....</b>	<b>181</b>
<b>10.</b>	<b>Eindnoten .....</b>	<b>189</b>

## Lijst van tabellen, figuren en kaders

### Lijst van tabellen

Tabel 1: Verduidelijking van het onderscheid tussen objectieve en subjectieve indicatoren t.o.v. kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. ....	18
Tabel 2: Hoe verschillende actoren aankijken tegen 'goede regelgeving' .....	21
Tabel 3: Typevragen voor indicatoren inzake wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit .....	31
Tabel 4: Een mogelijke indicatorenset voor specifieke onderdelen van het wetgevingsbeleid .....	34
Tabel 5: Enkele obstakels voor de monitoring van het wetgevingsbeleid .....	38
Tabel 6: Overzicht van de onderzochte indicatoren in de benchmarking van Vlaanderen .....	39
Tabel 7: Typische taken van een centrale cel of afdeling "reguleringsmanagement" .....	48
Tabel 8: Taakverdeling tussen de belangrijkste instituties voor het wetgevingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk .....	49
Tabel 9: Opvolging door de OESO-landen van de performantie van hun wetgevingsbeleid (2005) .....	62
Tabel 10: Overzicht van de RIA-scoremethodiek van de Dienst Wetsmatiging (1/1/2005 – 30/3/2006) .....	66
Tabel 11: Aantallen en kwaliteit van de uitgevoerde RIA's per beleidsdomein (2e ,3e en 4e kwartaal 2005) .....	66
Tabel 12: Overzicht aantal RIA's per beleidsdomein in de adviesdossiers van de SERV (1/1/2005-15/9/2006) .....	69
Tabel 13: Bevindingen van RIA-evaluaties in andere landen .....	79
Tabel 14: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA .....	83
Tabel 15: Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), 1 januari 2005 – 15 september 2006 .....	84
Tabel 16: Aantallen adviesvragen aan de Raad van State (2001-2005) .....	85
Tabel 17: Onderzochte outcome-indicatoren .....	90
Tabel 18: Scores en ranking van OESO-landen op de 'Product Market Regulation' Indicatoren (1998 en 2003) .....	91
Tabel 19: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006) .....	94
Tabel 20: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming, het bekomen van vergunningen en het sluiten van een onderneming in OESO-landen (2006) .....	96
Tabel 21: Belang van administratieve belemmeringen voor het ondernemerschap in EU-landen + Verenigde Staten (percentage van de respondenten dat akkoord gaat met de stelling dat administratieve lasten een belangrijke belemmering is) .....	97
Tabel 22: Geschatte administratieve lasten in België in 2000, 2002 en 2004 .....	98
Tabel 23: Mening van ondernemers over de ontwikkeling van de administratieve lasten in België tussen 2002 en 2004 .....	98
Tabel 24: Meting van de administratieve lasten in de sector van het goederenvervoer in 2005-2006 in enkele Europese landen .....	101
Tabel 25: Schatting van de kosten van administratieve lasten in EU-landen .....	102

Tabel 26: Evolutie van de administratieve lasten in € in Vlaanderen in 2005 en eerste twee kwartalen 2006 .....	103
Tabel 27: Aantallen nieuwe regelgeving in OESO-landen tussen 1997 en 2004 .....	109
Tabel 28: Aantal codificatiebepalingen in de Vlaamse regelgeving .....	111
Tabel 29: Voorbeelden van complexiteiten in de wetgeving, hun vorm en oorzaak .....	111
Tabel 30: Aantallen basisakten in de Vlaamse regelgeving (juni 2006) .....	114
Tabel 31: Periode waarin de Vlaamse basiswetgeving is ontstaan die vandaag van kracht is (aantallen per beleidsdomein) .....	117
Tabel 32: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per type regelgeving).....	119
Tabel 33: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per beleidsdomein) .....	119
Tabel 34: Gehanteerde definities van een probleem dossier .....	121
Tabel 35: Aantal probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A) .....	121
Tabel 36: Aandeel probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A) .....	122
Tabel 37: Aantal probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B) .....	123
Tabel 38: Aantal probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B) .....	124
Tabel 39: Aantal probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C) .....	125
Tabel 40: Aantal probleem dossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C) .....	126
Tabel 41: Top 10 aantal wijzigingen .....	128
Tabel 42: Top 10 aantal wijzigingen sinds 2001 .....	128
Tabel 43: Top 10 max aantal wijzigingen in één jaar sinds 2001 .....	128
Tabel 44: Top 10 gemiddeld aantal wijzigingen per jaar tijdens ganse looptijd .....	129
Tabel 45: Top 10 aantal wijzigingen sinds 2001 binnen een à twee jaar na het van kracht worden van de regelgeving.....	130
Tabel 46: Top 10 aantal wijzigingen binnen één à twee jaar na goedkeuring .....	130
Tabel 47: Top 10 beleidsdomeinen (aantal vermeldingen in top 10) .....	131
Tabel 48: Legistieke kwaliteit van de Vlaamse ontwerpregelgeving (2005) .....	132
Tabel 49: Percentage van de Belgische ondernemingen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving .....	137
Tabel 50: Percentage van de Belgische zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving .....	137
Tabel 52: Implicaties van betere regelgeving resp. een beter wetgevingsbeleid op de sociaal-economische performantie .....	140
Tabel 53: Macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten met 25% in alle lidstaten van de EU-25.....	142
Tabel 54: Macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten met 25% in alle lidstaten van de EU-25.....	143
Tabel 55: Kenmerken van een professionele overheid en professionele beleidsvoering.....	147
Tabel 56: Vertrouwen van burgers in Europese landen in het parlement (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005) .....	151

Tabel 57: Mening van burgers in Europese landen over de werking van de democratie (2004-2005) .	153
Tabel 58: Resultaten van de benchmarking (- eerder slecht; +/- eerder matig; + eerder goed; ++ uitstekend)	
.....	158
Tabel 59: Overzicht van de vragen uit de enquête die werden weerhouden voor de benchmarking ....	161
Tabel 60: Stappen in de constructie van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid .....	163
Tabel 61: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden .....	165
Tabel 62: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA .....	176
<b>Lijst van figuren</b>	
Figuur 1: De ontwikkeling van het denken over wetgevingsbeleid .....	25
Figuur 2: Structuur een indicatorenset voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit .....	30
Figuur 3: Structuur van de OESO-enquêtes uit 1998 en 2000 .....	41
Figuur 4: Prestatie van België op de synthetische OESO-indicator voor het wetgevingsbeleid in 2000.	43
Figuur 5: Scores van 25 OESO-lidstaten plus Vlaanderen en de EU op de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid in 2005, volgens twee wegingsmethoden (zie ook bijlage 2) .....	44
Figuur 6: Relatieve score van Vlaanderen op de vijf hoofdcomponenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005).....	45
Figuur 7: Relatieve score van Vlaanderen op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005).....	46
Figuur 8: Relatieve scores van België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005) .....	46
Figuur 9: Relatieve score van Vlaanderen op de drie subindicatoren voor regelgevingsinstituties (2005)	48
Figuur 10: Relatieve score van Vlaanderen op de drie subindicatoren voor regelgevingsprocessen (2005) .....	51
Figuur 11: Minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving (aantal weken, 2005).....	52
Figuur 12: Relatieve score van Vlaanderen op de vier subindicatoren voor regelgevingsinstrumenten (2005) .....	54
Figuur 13: Evolutie van het aantal landen dat RIA heft ingevoerd (1975-2006) .....	55
Figuur 14: Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies per beleidsdomein(2005) ..	63
Figuur 15: Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies (evolutie 2005-2006) .....	64
Figuur 16: Aantal regelgevingsdossiers waarover de SERV om advies werd gevraagd en waarvoor een RIA ontbrak .....	65
Figuur 17: Aantal onderzochte opties (inclusief nuloptie) in de RIA's (n=46) .....	70
Figuur 18: Relevantie en aard van de onderzochte opties in de RIA's .....	70
Figuur 19: Volledigheid en evenwichtigheid van RIA's .....	71
Figuur 20: Mate van kwantificering in de RIA's .....	71
Figuur 21: Vermelding van kwantitatieve informatie in de diverse onderdelen van de RIA .....	72
Figuur 22: Consultatie in de RIA .....	72
Figuur 23: Consultatie met overheidsdiensten en doelgroepen in de RIA .....	73
Figuur 24: Consultatiewijze vermeld in de RIA (n=19) .....	73



Figuur 25: Globale kwaliteit van de RIA's .....	75
Figuur 26: Mate waarin de RIA's bijkomende informatie bevatten t.o.v. de nota aan de Vlaamse regering of de Memorie van Toelichting .....	75
Figuur 27: Kwaliteitsbeoordeling per onderdeel van de RIA .....	76
Figuur 28: Impact van RIA's op beleidsmakers .....	76
Figuur 29: Meerwaarde voor het adviesproces .....	77
Figuur 30: Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), 1 januari 2005 – 15 september 2006.....	85
Figuur 31. De structuur en weging van de 'Product Market Regulation Indicators' .....	91
Figuur 32: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest restrictief, 1998 en 2003) .....	92
Figuur 33: Complexiteit van de administratieve procedures (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest complex, 1998 en 2003).....	93
Figuur 34: Aantal dagen voor het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006) ....	95
Figuur 35: Aantal procedures voor het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006)	95
Figuur 36: Belang van administratieve belemmeringen voor het ondernemerschap in EU-landen (percentage van de respondenten dat akkoord gaat met de stelling dat administratieve lasten een belangrijke belemmering is, 2004) .....	97
Figuur 37: Verdeling van de vermindering van de administratieve lasten in Vlaanderen per doelgroep (2005 en eerste drie kwartalen 2006) .....	103
Figuur 38: Typologie van kosten van regelgeving .....	105
Figuur 39: Milieu-investeringen en lopende milieu-uitgaven van de sector industrie en energie, in constante prijzen van 2000 (België, 1996-2002; Vlaanderen, 2002) .....	106
Figuur 40: Mate waarin OESO-landen "command and control" regelgeving gebruiken (2003, index schaal 0-6 van kleinste naar grootste relatieve belang van gedetailleerde voorschriften) .....	107
Figuur 41: Evolutie van de omvang van de nieuwe Vlaamse regelgeving (1997-2005).....	108
Figuur 42: Trend in de ontwikkeling van de nieuwe regelgeving in OESO-landen (omvang van de regelgeving, evolutie tussen 1997 en 2004) .....	110
Figuur 43: Aantallen basisakten in de Vlaamse regelgeving (juni 2006).....	115
Figuur 44: Periode waarin de Vlaamse basiswetgeving is ontstaan die vandaag van kracht is (% per beleidsdomein) .....	117
Figuur 45: Historische ontwikkeling van de huidige basiswetgeving in Vlaanderen (aantallen basisakten, per parlementair jaar).....	118
Figuur 46: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per beleidsdomein) .....	120
Figuur 47: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (1990-2006)	120
Figuur 48: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A) .....	123
Figuur 49: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B) .....	125
Figuur 50: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C) .....	127
Figuur 51: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein volgens de drie probleemdefinities .....	127

Figuur 52: Legistische kwaliteit van de Vlaamse ontwerpregelgeving (evolutie per departement, 2004-2005)	132
Figuur 53: aantal laattijdige omzettingen Europese regelgeving en aantal inhoudelijke inbreukdossiers (evolutie 2005-2006)	133
Figuur 54: Rang van België op enkele indicatoren uit de survey van het World Economic Forum (2006)	134
Figuur 55: Relatieve score van België op enkele indicatoren uit de survey van het Institute for Management Development (2006)	135
Figuur 56: Score van EU-landen op de indicator "regulatory quality" van de Wereldbank (2004)	136
Figuur 57: Percentage van de Belgische ondernemingen en zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van regelgeving (België, 2005)	138
Figuur 58: Percentage van de ondernemingen en zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving (OESO landen, 2001)	138
Figuur 59: belangrijkste doelstellingen voor het wetgevingsbeleid (antwoorden van 30 OESO landen, 2005)	139
Figuur 60: Nabije en diepe determinanten ter verklaring van economische prestaties van landen	146
Figuur 61: Vertrouwen van de burger in de overheid (% van de bevolking, 2002)	148
Figuur 62: Determinanten voor de competitiviteit van een land volgens het Wereld Economisch Forum	149
Figuur 63: Rang van België op de hoofddeterminanten voor de competitiviteit van een land volgens het Wereld Economisch Forum (2006)	149
Figuur 64: Ranking van OESO-landen op de indicator "kwaliteit van de overheid" volgens het Wereld Economisch Forum (2006)	150
Figuur 65: Rang van België op de hoofddeterminanten voor het concurrentievermogen van een land volgens IMD (2006)	150
Figuur 66: Relatieve score van EU-landen op "performantie van de overheidsadministratie" volgens de Europese Centrale Bank (2003)	151
Figuur 67: Score van EU-landen op vertrouwen in het parlement (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)	152
Figuur 68: Score van EU-landen op werking van de democratie (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)	154
Figuur 69: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (neutrale weging, OESO weging)	166
Figuur 70: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (lineaire weging, OESO weging)	166
Figuur 71: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (neutrale weging, lineaire weging)	167
<b>Lijst van kaders</b>	
Kader 1: Betere regelgeving door open coördinatie	13
Kader 2: Kenmerken van een goed indicatorsysteem en van goede indicatoren	19
Kader 3: Functies van indicatoren	20
Kader 4: De OECD-Reference Checklist for Regulatory Decision-Making	22
Kader 5: Vlaamse kenmerken van goede regelgeving	23

Kader 6: Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO in 1997 .....	26
Kader 7: Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO in 2005 .....	27
Kader 8: OESO-aanbevelingen aan de lidstaten voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid .....	27
Kader 9: Recente internationale trends en ontwikkelingen inzake administratieve vereenvoudiging .....	56
Kader 10: Innovatieve instrumenten voor administratieve en legistische vereenvoudiging .....	57
Kader 11: Vlaamse monitor voor het reguleringsmanagement .....	58
Kader 12: "Regulatory Performance indicators" in Australië .....	59
Kader 13: Belangrijkste tekortkomingen in de Vlaamse RIA's volgens de Dienst Wetmatiging (2005-2006) .....	66
Kader 14: Nieuwe criteria en methodiek voor de RIA-kwaliteitsbeoordeling door de Dienst Wetmatiging (vanaf 1 april 2006) .....	67
Kader 15: Beoordelingsmethodiek globale kwaliteit van de RIA's .....	74
Kader 16: Het voorstel van energieprestatiedecreet .....	86
Kader 17: De hervorming van de watersector via de programmadecreten 2005 en 2006 .....	86
Kader 18: Compliance with UK Code of Practice on Written Consultation .....	88
Kader 19: Het standaardkostenmodel voor de meting van de administratieve lasten van regelgeving ..	99
Kader 20: Toelichting bij de interpretatie van de gebruikte cijfers uit de Vlaamse codex .....	113
Kader 21: Voorbeelden van "verdwaalde" regelgeving .....	115
Kader 22: Structuur van de OESO-vragenlijst uit 2005 .....	160

# 1. Inleiding

## 1.1. Situering van deze nota

De SERV publiceert om de twee jaar een sociaaleconomisch rapport ("SERA"). Daarin wordt Vlaanderen vergeleken met andere landen en regio's op een hele reeks sociaal-economische indicatoren. In dat rapport is er ook telkens ruimte om dieper in te zoomen op enkele capita selecta. Het gaat om thema's die de Vlaamse sociale partners van bijzonder belang achten voor de sociaal-economische ontwikkeling van Vlaanderen. Eén van die thema's voor SERA 2007 is een benchmarking van Vlaanderen op wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit.

De voorliggende nota dient als achtergronddocument bij het onderzoek dat werd gepubliceerd in SERA 2007. Hij bevat zowel meer inhoudelijke informatie als uitleg bij de gevolgde werkwijze en methodologische keuzes.

## 1.2. Waarom de focus op kwaliteit van wetgeving?

Wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit zijn nauw gelinkt met de competitiviteit en de economische performantie van landen. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de overheid een belangrijke, bepalende factor is in de internationale economische positionering en het concurrentievermogen van een regio.

Economen schatten dat deze inherente 'goodwill' in het maatschappelijk kapitaal voor ongeveer 40 % bijdraagt tot het economisch succes van een regio<sup>1</sup>. Regelgeving is een van de basisinstrumenten waarmee overheden besturen. 'Betere regelgeving' moet dan ook een centraal onderdeel uitmaken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen. Om dezelfde reden is 'betere regelgeving' een belangrijk onderdeel van de Europese Lissabon strategie om van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld maken.

Tal van overheden hebben de afgelopen jaren hervormingen doorgevoerd die moeten zorgen voor regelgeving van betere kwaliteit. Ook in Vlaanderen is dat het geval geweest. In enkele jaren zijn we geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar wetgevingsbeleid bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. In uitvoering van het algemeen kader dat de Vlaamse regering in 2000 goedkeurde, werd een centrale cel reguleringsmanagement opgericht, werden 'kenmerken van goede regelgeving' aangenomen, actieplannen opgemaakt, vereenvoudigingsprojecten opgestart, systemen zoals reguleringsimpactanalyse en administratieve lastenmetingen ingevoerd, opleidingen gegeven, handleidingen opgesteld, meldpunten ingericht enz.

Onder meer het Vlaams regeerakkoord in 2004 en "Vlaanderen in actie" in 2006 bevestigen de wil van de Vlaamse regering om verder te werken aan de uitbouw van een volwaardig wetgevingsbeleid<sup>2</sup>. Want er is inderdaad geen reden tot zelfgenoegzaamheid. De praktijk wijst uit dat Vlaanderen er nog niet in slaagt om steeds te zorgen voor een goede kwaliteit van de instroom aan nieuwe regelgeving. Er is ook nog een omvangrijke voorraad 'slechte' regelgeving die nog lang niet is weggewerkt.

### 1.3. Waarom benchmarken?

Ook andere landen zitten niet stil<sup>3</sup>. Goede praktijken evolueren snel. Zo snel dat wat gisteren beste praktijk was vandaag slechts middelmatig is en morgen verouderd kan zijn. Het is van wezenlijk belang om dit internationaal perspectief voor ogen te houden. Het wetgevingsbeleid kent in veel landen een enorme dynamiek, waarmee zij hun competitiviteit en economische performantie willen veilig stellen. Vlaanderen kan hier niet achterblijven.

Het is dan ook noodzakelijk om geregeld de voortgang en de positie van Vlaanderen op het vlak van het wetgevingsbeleid in kaart te brengen en te vergelijken met de internationale beste praktijken. Die leggen de lat steeds hoger<sup>4</sup>, waardoor Vlaanderen alert moet blijven en bereid moet zijn om de huidige structuren, instrumenten en procedures kritisch te evalueren en de maatregelen te nemen die nodig zijn om het wetgevingsbeleid te versterken.

De nood aan een vergelijking van Vlaanderen met de beste internationale praktijken wordt ook door de Vlaamse regering gevoeld. In 'Vlaanderen in actie', en specifiek in het onderdeel "een kwaliteitsvol regelgevend kader", stelde de Vlaamse regering dat op het vlak van wetgevingsbeleid "benchmarking met andere, vergelijkbare (deel)staten en regio's een bron van inspiratie kan zijn". De Septembeer verklaring van de Vlaamse Regering uit 2005 vermeldde de ambitie "om bij de Europese koplopers van het reguleringsmanagement te behoren". Op EU niveau wordt gewerkt aan de toepassing van de open coördinatiemethode op het wetgevingsbeleid (zie kader 1).

#### *Kader 1: Betere regelgeving door open coördinatie*

'Betere regelgeving' is een belangrijk onderdeel van de Europese strategie om de Lissabon-doelstellingen te bereiken. Die strategie moet van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld maken. Ze moet leiden tot economische groei en een grotere concurrentiekracht, het behoud en de verbetering van het Europese sociale model en de versterking van de aandacht voor het leefmilieu.

De Lissabon strategie is niet enkel een ambitieus plan, maar ook en meest fundamenteel een gemeenschappelijke institutionele onderneming. De realisatie van de strategie kan immers niet worden overgelaten aan een specifiek instituut of overheidsniveau. Daarom gebeurt de besluitvorming binnen de Lissabonstrategie volgens 'de open coördinatiemethode'.

Bij deze werkwijze zetten de lidstaten eerst een aantal doelstellingen of indicatoren voorop. Om die te bereiken wisselen ze 'best practices' uit. Elk jaar bespreken de lidstaten hun vorderingen tijdens de voorjaarstop van de Europese Raad, de zogenaamde Lentetop. Zo moet het beleid van de lidstaten meer naar mekaar toegroeien.

Meer concreet omvat de open coördinatiemethode de volgende stappen:

- vastleggen van richtsnoeren voor de lidstaten samen met specifieke tijdsplanning voor het behalen van de vastgelegde doelstellingen op korte, middellang en lange termijn;
- Bepaling van kwalitatieve en kwalitatieve indicatoren en benchmarks ten opzichte van de beste voorbeelden in de wereld, en vertaling ervan naar de noden van de verschillende lidstaten en sectoren als een manier om beste praktijken te vergelijken;
- vertaling van de Europese richtsnoeren en beste praktijken in nationaal en regionaal beleid via actieplannen;
- periodieke monitoring, evaluatie en peer review van de actieplannen, georganiseerd als een gemeenschappelijke leerproces.

De open coördinatiemethode wordt toegepast in verschillende beleidsdomeinen waaronder werkgelegenheid, sociale inclusie, innovatie en onderzoek, hoger onderwijs en leefmilieu. Voor 'betere regelgeving' is er op dit moment nog geen formeel open coördinatieproces opgestart. Op 26 januari 2004 verzochten Ierland, Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (vier opeenvolgende voorzitters van de EU) de Europese Commissie evenwel 'to propose indicators to measure progress with regulatory quality and reform at European and member state level for activation through the open method of coordination'. De Commissie terzake werkzaamheden opgestart waardoor de bouwstenen voor een open coördinatieproces voor wetgevingskwaliteit meer en meer ingevuld geraken.

## 1.4. Structuur en inhoud van deze nota

Benchmarking gebeurt aan de hand van indicatoren. Indicatoren voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit kunnen in belangrijke mate bijdragen tot de analyse van onze prestaties op het vlak van 'regulatory governance'. Ze kunnen de ontwikkelingen en realisaties in Vlaanderen in perspectief zetten en zijn nuttig om de voortgang van het wetgevingsbeleid op te volgen en zowel succesfactoren als prioritaire gebieden voor verdere acties te detecteren.

Een voorwaarde daartoe is dat de indicatoren onderdeel zijn van een coherent conceptueel denkkader inzake wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit. Dat verzekert dat de set van indicatoren relevant is en de belangrijkste elementen en dimensies afdekt. Daarom wordt hierna in *hoofdstuk 2* kort ingegaan op wat we verstaan onder indicatoren, regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid.

We starten de benchmarking zelf in *hoofdstuk 3* met een positionering van Vlaanderen op het vlak van de institutionele architectuur van het wetgevingsbeleid (institutionele inputindicatoren). Vervolgens gaan we in *hoofdstuk 4* in op de prestaties van de ingezette structuren, instrumenten en procedures (prestatie- of outputindicatoren). *Hoofdstuk 5* bespreekt de resultaten van het wetgevingsbeleid op het terrein (outcome indicatoren). In *hoofdstuk 6* tot slot komt de impact van het wetgevingsbeleid op traditionele sociaal-economische indicatoren aan bod (impactindicatoren). Samen geven ze *indicaties* van de relatieve positie van Vlaanderen op het vlak van goede regelgeving.

## 1.5. Korte toelichting bij de gevolgde werkwijze

De basisinformatie voor de benchmarking is afkomstig van internationale databanken en studies. Die bevatten heel wat nuttige informatie over de relatieve positie van landen. Vlaanderen komt daarin echter zelden expliciet aan bod. De gegevens hebben vrijwel steeds betrekking op *België* in zijn geheel of enkel op de federale overheid, niet op Vlaanderen. Nochtans is er ook voor Vlaanderen heel wat informatie beschikbaar. Voor een deel is die informatie reeds beschikbaar onder de vorm van indicatoren in de Vlaamse monitor van het reguleringsmanagement. Voor andere informatie is dat niet het geval. Daarom hebben we zelf enkele indicatoren voor Vlaanderen ontwikkeld en gemeten. Waar mogelijk vergelijken we die Vlaamse informatie met internationaal gehanteerde indicatoren, zodat een echte benchmarking van Vlaanderen mogelijk is. Waar Vlaamse informatie ontbreekt, gebruiken we de beschikbare informatie over *België*. Waar vergelijkbare internationale informatie ontbreekt, leveren de Vlaamse indicatoren toch interessante informatie op in de vorm van tijdreeksen of door vergelijking tussen beleidsdomeinen.

Een tweede opmerking bij het internationale vergelijkingsmateriaal is dat er veel benchmarkinformatie beschikbaar is voor *inputindicatoren*. We hebben op basis van verschillende bronnen zelf een databank samengesteld met 103 variabelen voor 23 OESO-landen, plus Vlaanderen en de Europese Unie als instelling. De informatie in de databank komt in hoofdzaak uit een omvangrijke enquête die de OESO in 2005 heeft georganiseerd bij de lidstaten<sup>5</sup>. Voor Vlaanderen hebben we de vragenlijst zelf ingevuld voor de situatie midden 2005 en voor de situatie in 2000, voorafgaand aan de start van een expliciet Vlaamse wetgevingsbeleid. Over de prestaties van de ingezette middelen (*outputindicatoren*) is er behalve voor RIA weinig internationaal vergelijkingsmateriaal. Internationale benchmarkinformatie over effecten (*outcome- en impactindicatoren*) is er wel, vooral over administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het gevaar bestaat echter dat de focus van het wetgevingsbeleid daardoor eenzijdig komt te liggen op vermindering van administratieve lasten voor ondernemingen ("what gets measured, gets done"). Dit is niet wenselijk. Enerzijds omdat het wetgevingsbeleid *ook andere doelgroepen* dan ondernemingen heeft. De vermindering van de administratieve lasten voor burgers,

verenigingen, organisaties en overheden is eveneens van groot belang. Anderzijds omdat goede regelgeving veel meer omvat dan minder administratieve lasten<sup>6</sup>. We hebben daarom zelf enkele andere outcome-indicatoren ontwikkeld.

Een derde opmerking bij het internationale vergelijkingsmateriaal is dat het gaat om een groot aantal afzonderlijke gegevens en indicatoren. Die bevatten elk op zich nuttige informatie, maar ze laten niet toe om een totaalbeeld te krijgen van de relatieve positie van Vlaanderen. Daarom hebben we zelf enkele *synthetische indicatoren* ontwikkeld die informatie uit een reeks individuele indicatoren combineren en samenvatten<sup>7</sup>. Bij de SERV kan een *achtergronddocument*<sup>8</sup> worden bekomen waarin meer uitleg wordt gegeven bij gevolgde werkwijze en methodologische keuzes.

Ten vierde merken we op dat indicatoren belangrijke inzichten kunnen opleveren, maar nooit het hele verhaal vatten. Het is immers niet mogelijk om alle relevante aspecten en ontwikkelingen in cijfers uit te drukken. Bovendien geven indicatoren altijd een momentopname uit het verleden, terwijl het wetgevingsbeleid in veel landen een uitermate snelle ontwikkeling kent. Daarom hebben we op belangrijke onderdelen van het wetgevingsbeleid de kwantitatieve informatie aangevuld met een bespreking van *internationale tendenzen*. Ze laten een vooruitblik toe op waar andere landen morgen zullen staan. Zo proberen we de dynamiek van het wetgevingsbeleid mee te nemen in de benchmarking van Vlaanderen, alsook *contextuele factoren*. De specifieke sociale, politieke en economische context van landen beïnvloedt immers mee de manier waarop het wetgevingsbeleid concreet gestalte krijgt.

## 2. Indicatoren, wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit

### 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk wil een beknopt conceptueel kader bieden voor de situering en interpretatie van de set van indicatoren die in de volgende hoofdstukken aan bod komt. Het bevat eerst een korte uitleg over de soorten indicatoren, de kenmerken van goede indicatoren en het nut van indicatoren. Vervolgens gaan we achtereenvolgens in op wat we verstaan onder regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid. We sluiten af met een overzicht van theoretisch mogelijke of wenselijke indicatoren voor een benchmarking en de selectie en afbakening van een reeks indicatoren voor een concrete benchmarking van het wetgevingsbeleid en de regelgevingskwaliteit in de praktijk.

### 2.2. Indicatoren<sup>9</sup>

#### 2.2.1 Omschrijving

Een indicator is een (getal)waarde die een redelijk betrouwbare aanduiding geeft van gegevens van een groter geheel. Indicatoren kunnen verschillende aspecten meten:

- een te behalen objectief (bv. het halveren van de proceduretermijnen voor het opstarten van een onderneming)
- de ingezette middelen (bv. het aantal personeelsleden in een cel wetgevingskwaliteit)
- een behaald resultaat of effect (bv. de gerealiseerde administratieve lastenverlaging)
- de mate van kwaliteit (bv. de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's)
- een contextvariabele (bv. de aan- of afwezigheid van bindende consultatierichtlijnen)

#### 2.2.2 Typologie

Er bestaan verschillende typologieën van indicatoren. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen:

- Input, output en impact indicatoren
- Kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren
- Objectieve en subjectieve indicatoren
- Directe en benaderende indicatoren
- Enkelvoudige en samengestelde indicatoren
- Individuele en synthetische indicatoren.

We lichten deze types kort toe.

##### ***Input, output en effect indicatoren***

- Input indicatoren verwijzen naar de middelen die men inzet. Voorbeelden hiervan zijn het budget, het aantal VTE dat bepaalde activiteiten uitvoert, het aantal personeelsleden met een specifieke opleiding, de aanwezigheid van bepaalde instrumenten, procedures en instituties.
- Output indicatoren verwijzen naar de rechtstreekse resultaten die zijn voortgekomen uit de ondernomen acties en projecten en ingezette instrumenten, procedures en



instituties. Voorbeelden hiervan zijn het aantal vereenvoudigingsprojecten waarvan de impact op de administratieve lasten is gemeten, het aantal decreten die gecodificeerd zijn, het aantal onderzochte formulieren, ...

- Effect indicatoren verwijzen naar de resultaten die voortvloeien uit de projecten en initiatieven. Hierbinnen kunnen outcome-indicatoren worden onderscheiden van impactindicatoren. Outcome verwijst in deze context naar de effecten op het terrein: zijn de administratieve lasten gedaald? is de regelgeving eenvoudiger en doorzichtiger? is de kostenbaten/verhouding van de regelgeving verbeterd? ... Impact verwijst naar de effecten op de basisdoelstellingen van betere regelgeving: gaan de maatschappelijke welvaart en welzijn erop vooruit? is er een beter investeringsklimaat? zijn er minder belemmeringen voor technologische innovatie? zijn het democratisch karakter en de maatschappelijke aanvaarding van de regelgeving verbeterd?...

#### ***Kwalitatieve versus kwantitatieve indicatoren***

- Kwantitatieve indicatoren worden uitgedrukt in een numerieke waarde. Onderling verschillen zij van elkaar naargelang hun wijze van kwantificering en de graad van nauwkeurigheid.
- Kwalitatieve indicatoren refereren naar observaties van feiten, ideeën of gedragingen die in hun oorspronkelijke vorm niet in cijfers kunnen uitgedrukt worden (bv. de tevredenheid over gevolgde opleidingen, de aanwezigheid van bepaalde structuren...). Ze kunnen ofwel worden weergegeven in ja/nee vorm, ofwel onder de vorm van een ranking, categorisering, evaluatie of opinie. Belangrijk is dat kwalitatieve indicatoren ook kunnen worden omgezet in een getalwaarde. Om opinies en kwalitatieve evaluaties uit te drukken in een cijfer kan een set van kwalitatieve uitspraken ontwikkeld worden waar telkens bijvoorbeeld 4 mogelijke antwoorden worden gegeven. De antwoordkeuze kan dan per uitspraak vertaald worden in een gemiddelde score van 1 tot 4. Op deze manier zijn moeilijk kwantificeerbare aspecten toch nog kwantificeerbaar in de vorm van een score.

#### ***Objectieve versus subjectieve indicatoren***

- Objectieve indicatoren zijn gebaseerd op onbetwistbare feiten. Bronnen voor objectieve indicatoren zijn bestaande documenten, statistieken, regelgevingsteksten, databestanden, ...
- Subjectieve indicatoren vinden hun oorsprong in percepties en opinies van bepaalde respondenten. Deze indicatoren worden typisch verzameld via een enquête bij of interviews met de betrokken respondenten.

De onderstaande tabel verduidelijkt het onderscheid tussen objectieve en subjectieve indicatoren enerzijds en kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren anderzijds.

Tabel 1: Verduidelijking van het onderscheid tussen objectieve en subjectieve indicatoren t.o.v. kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren.

	<b>Objectieve indicatoren</b>	<b>Subjectieve indicatoren</b>
<b>Kwantitatieve indicatoren</b>	<p>“Feitelijke numerieke indicatoren”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vb. aantal personeelsleden dat een opleiding rond RIA heeft gevolgd</li> <li>- vb. aantal projecten in actieplan rond ALV</li> </ul> <p>Bronnen: projectregistratie, bestaande databanken, statistieken, ...</p>	<p>“Geschatte numerieke indicatoren”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vb. effect van een betere regelgeving op de inkomsten van een bedrijf uitgedrukt in €</li> </ul> <p>Bronnen: interviews, enquêtes</p>
	<p>↑ omzetting in numerieke waarde via scoring, categorisering, ... ↑</p>	
<b>Kwalitatieve indicatoren</b>	<p>“Checklist indicatoren”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vb. Wordt er binnen elk beleidsdomein een formulierenregister aangemaakt?</li> <li>- vb. Werd er binnen elke beleidsdomein een cel wetgevingskwaliteit geïnstalleerd?</li> </ul> <p>Bronnen: documenten, wetteksten, rapporten, interviews, enquêtes...</p>	<p>“Opinie-, evaluatie indicatoren”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vb. de stelling: Reguleringsmanagement wordt sterk aangemoedigd door de betrokken minister en Kabinet</li> <li>- vb. kwaliteit en tevredenheid van de gevolgde opleidingen door de beleidsdomeinen in het kader van reguleringsmanagement</li> </ul> <p>Bronnen: interviews, enquêtes</p>

Bron: Steurs ea (2006)

#### **Directe en benaderende indicatoren**

- *Directe indicatoren* zijn rechtstreeks gerelateerd aan het bereiken van een bepaald doel.
- *Benaderende indicatoren* (of proxy indicatoren) zijn gebaseerd op veronderstellingen over het verband tussen de indicator en een bepaald doel.

Indicatoren inzake wetgevingskwaliteit zijn dikwijls benaderende indicatoren als de doelstelling geformuleerd is in termen van bv. verbeterende economische prestatie. Ze zijn directe indicatoren als er specifieke doelstellingen voor het wetgevingsbeleid zelf zijn geformuleerd (bv. inzake consultatie, vermindering van administratieve lasten...). Een ander voorbeeld van een benaderende indicator is “omvang van de regelgeving”, die soms wordt gebruikt als proxy voor de kwaliteit van de regelgeving.

#### **Enkelvoudige versus samengestelde indicatoren**

Een samengestelde indicator (of kengetal) is een indicator die is samengesteld uit twee of meerdere andere enkelvoudig indicatoren (bv. vergelijking van een evolutie in de tijd tussen de indicator voor jaar t en jaar t-i).

#### **Individuele versus synthetische indicatoren**

Synthetische indicatoren (of ‘composite indicators’) trachten de informatie uit een reeks individuele indicatoren te combineren of samen te vatten. Ze worden meestal gebruikt om multi-dimensionele concepten te meten die niet in één indicator kunnen worden gevat (bv. concurrentievermogen, kennismaatschappij, duurzame ontwikkeling...). Synthetische indicatoren hebben als belangrijkste voordeel dat ze toelaten om uit complexe gegevens en relaties toch eenduidige boodschappen voor beleidsmakers te distilleren. Een voorwaarde is wel dat de opmaak van een synthetische indicator op een goede manier gebeurt. Een synthetische indicator betekent dat er een groepering en weging van individuele indicatoren plaatsvindt. Dat houdt een subjectieve uitspraak in het relatieve belang van een bepaald aspect ten opzichte van een ander. Dit kan ofwel impliciet gebeuren (waardoor alle indicatoren een gelijk gewicht krijgen) of expliciet.

Er bestaan evenwel methoden en procedures om de toekenning van gewichten op een goede manier te doen<sup>10</sup>. Belangrijke aandachtspunten zijn de onderbouwing door de in-

breng van expertopinions en het zorgen voor transparantie en draagvlak. Ook het uitvoeren van sensitiviteitstesten is wenselijk om na te gaan in welke mate het resultaat van de synthetische indicator wordt bepaald door keuze en de gewichten van de individuele indicatoren. Een expliciete weging is in de meeste gevallen te verkiezen, ook omdat hierdoor een expliciet debat gebeurt over welke aspecten het meest belangrijk zijn voor de synthetische indicator.

#### **Boordtabellen**

Met (een selectie van) indicatoren kan een boordtabel of scorekaart worden opgemaakt. Die geven een overzichtelijk beeld van de ontwikkeling van de belangrijkste indicatoren of kengetallen.

### **2.2.3 Kenmerken van goede indicatoren**

De onderstaande kader vat de belangrijkste criteria samen waaraan een goed indicatorsysteem en een goede indicator moeten voldoen.

#### *Kader 2: Kenmerken van een goed indicatorsysteem en van goede indicatoren*

Een goed indicatorsysteem moet:

- de verschillende elementen of dimensies van het onderwerp dat men wil observeren voldoende afdekken.
- evenwichtig samengesteld worden uit een mix van verschillende categorieën en types van indicatoren.
- eenvoudig en selectief zijn.
- relevant zijn waarbij de geselecteerde indicatoren een significante impact hebben op het beslissingsproces.
- maximaal gestandaardiseerd zijn zodat het gemakkelijk kan worden overgenomen en resultaten gemakkelijk geaggregeerd kunnen worden.
- gebruiksvriendelijk met minimale administratieve lasten (bv. door gebruik te maken van eenvoudige ICT-toepassingen).
- zo kwantitatief mogelijk: kwalitatieve impactindicatoren worden via een scoringsysteem geobjectiveerd;
- dynamisch: het opvolgingssysteem kan periodiek bijgesteld worden in functie van de strategie, prioriteiten en nieuwe inzichten.

Een goede indicator voldoet aan de volgende kwaliteitscriteria:

- Specifiek: het moet voor iedereen die de indicator gebruikt, duidelijk zijn wat de indicator wil meten.
- Meetbaar: de indicator moet eenvoudig te kwantificeren zijn en uit te drukken zijn in een duidelijke meeteenheid.
- Aanvaardbaar: indicatoren mogen zo min mogelijk weerstand oproepen bij de betrokkenen.
- Aggregeerbaar: indicatoren die verzameld worden bij de verschillende beleidsdomeinen moeten zo veel mogelijk aggregeerbaar zijn tot op hogere niveaus (Vlaanderen, Europa, ...).
- Relevant: er moet een duidelijke link zijn tussen de geselecteerde indicatoren en de objectieven van het onderwerp dat men wil opvolgen.
- Periodiciteit: indicatoren moeten periodiek en tijdig kunnen verzameld worden en moeten na verloop van tijd een evolutiepad kunnen weergeven. Daarom moeten indicatoren ook voldoende stabiel zijn.
- Communiceerbaarheid: "gevoelige" indicatoren moeten zoveel mogelijk vermeden worden. Voor elke indicator moet bepaald worden aan wie en wanneer zij gecommuniceerd kunnen worden.
- Controleerbaar: van elke indicator moet de bron gekend zijn en te controleren zijn op haar juistheid en betrouwbaarheid.
- Validering: het moet voor een bepaalde indicator duidelijk zijn wanneer een resultaat als goed of slecht kan geëvalueerd worden.

Bron: op basis van Steurs ea (2006)

## 2.2.4 Nut van indicatoren

Monitoring van het beleid via indicatoren is meer dan opvolging en controle. Indicatoren zijn belangrijke evaluatie-, communicatie-, rapporterings- en bijsturingsinstrumenten. De onderstaande kader vat de belangrijkste voordelen samen.

*Kader 3: Functies van indicatoren*

- **Instrument voor beleidsopvolging**  
Door het periodiek bijhouden van indicatoren kan het beleid worden opgevolgd en kunnen eventuele knelpunten aangepakt.
- **Instrument voor communicatie**  
Overheden rapporteren en communiceren naar verschillende actoren toe over hun beleid, activiteiten en resultaten. Daarbij zegt een cijfer soms veel meer dan een kwalitatieve beschrijving van de behaalde resultaten. Indicatoren zijn dan ook een zeer krachtig communicatiemiddel.
- **Instrument voor evaluatie**  
Aan de hand van indicatoren kunnen het beleid, de activiteiten, projecten en resultaten geëvalueerd worden.
- **Instrument voor bijsturing**  
Indicatoren bieden input om beleid bij te sturen en realistische objectieven te definiëren.

Bron: op basis van Steurs ea (2006)

## 2.3. Regelgevingskwaliteit

### 2.3.1 Omschrijving

De notie regelgevingskwaliteit verwijst in economische termen naar de effectiviteit en efficiëntie waarmee de overheid het instrument regelgeving toepast. Effectiviteit betekent in deze context de mate waarin regelgeving de beleidsdoelstellingen bereikt. Efficiëntie heeft te maken met de verhouding tussen kosten en baten: zijn de baten van de regelgeving in kwestie groter dan de kosten die ze veroorzaakt, en bestaat er geen alternatief om tegen een beter kosten-batenverhouding de beoogde doelstellingen te halen?

Die omschrijving van regelgevingskwaliteit wordt in sommige landen gebruikt, onder meer in landen waar wordt vereist dat "regulation brings the greatest net benefit to society" (Australië, Verenigde Staten...). Het houdt in dat regelgeving niet enkel mag worden beoordeeld op de bedoelde en gewenste baten, maar ook op de onbedoelde en ongewenste kosten die ze veroorzaakt. Een regelgeving is "goed" als de baten ervan groter zijn dan de kosten en het verschil tussen beide zo groot mogelijk is.

Er zijn evenwel een reeks problemen met die omschrijving van goede regelgeving.

- Ten eerste is ze zeer moeilijk te meten in de praktijk. Pogingen om de kosten en baten van regelgeving volledig te meten en (monetair) te vergelijken, zoals in de Verenigde Staten, blijven veeleer de uitzondering dan de regel.
- Ten tweede wordt de notie regelgevingskwaliteit in de gegeven definitie sterk vanuit een enge economische invalshoek ingevuld. Kwaliteitsvolle regelgeving zoals omschreven door verschillende landen en internationale organisaties omvat ook andere aspecten die te maken hebben met bijvoorbeeld legitimiteit, toegankelijkheid, legistische normen en respect voor rechtsregels<sup>11</sup>.
- Ten derde verschilt wat men onder goede regelgeving verstaat van de positie die men inneemt in het regelgevingsproces. Experts zien kwaliteit dikwijls in termen van efficiëntie (zie tabel). Voor ambtenaren is goede regelgeving een kwestie van respecteren van de regelgevingsprocedures. Voor politici kan het betekenen zo goed mogelijk tegemoet komen aan de wensen van een bepaalde drukingsgroep of achterban en is consensus dikwijls de maatstaf. Bedrijven zien kwaliteit van regelgeving vooral in termen van minimale kosten en succes in termen van winst. Burgers gebruiken wellicht nog een ander criterium, met name de mate waarin de wetgeving hen beschermt tegen risico's (zie tabel 2). In werkelijkheid lopen deze onderscheiden criteria en logica's door mekaar. Beleidsmakers en andere actoren vertonen meestal meerdere van de kenmerken van de beschreven archetypes. Maar het onderscheid maakt wel duidelijk dat er zeer uiteenlopende invalshoeken en referentiekaders zijn van waaruit naar kwaliteit van regelgeving wordt gekeken.

Regelgevingskwaliteit is dus geen eenduidig concept dat afdoende door één enkele indicator kan worden gedekt. Er zijn meerdere indicatoren nodig die voor deelaspecten of componenten van regelgevingskwaliteit de situatie in kaart trachten te brengen.

Tabel 2: Hoe verschillende actoren aankijken tegen 'goede regelgeving'

	Expert	Civil servant	Politician	Firm	Citizen
<b>Criteria</b>	Efficiency	Conformity to rules	Consensus	Cost-minimisation	Cost-effective protection from risk
<b>Success</b>	Achieving goals in terms of real-world impact	Following legitimate procedures	Outcome of negotiation	Profit	Enabling regulation
<b>Logic of action</b>	Social sciences	Standard operating procedures	Negotiation	Logic of influence	Participation

### 2.3.2 Componenten van regelgevingskwaliteit

Regelgevingskwaliteit wordt zowel in de juridische literatuur als in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van 'principes van goede regelgeving'. Wereldwijd zijn de principes van de "OECD recommendation on improving the quality of government regulation" uit 1995 richtinggevend geweest (zie kader 4). Varianten erop zijn in vele landen terug te vinden<sup>12</sup>.

Geïnspireerd door die buitenlandse voorbeelden, keurde de Vlaamse regering op 7 november 2003 acht kenmerken van goede regelgeving goed (zie kader 5). Het is duidelijk dat die kenmerken meer omvatten dan effectiviteit en efficiëntie. Ze omvatten zelfs procedurele kenmerken zoals onderbouwing en overleg.

#### *Kader 4: De OECD-Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*

The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making responds to the need to develop and implement better regulations. It contains ten questions about regulatory decisions that can be applied at all levels of decision- and policy-making. These questions reflect principles of good decision-making that are used in OECD countries to improve the effectiveness and efficiency of government regulation.

*Question No. 1. Is the problem correctly defined?*

The problem to be solved should be precisely stated, giving clear evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities).

*Question No. 2. Is government action justified?*

Government intervention should be based on clear evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem.

*Question No. 3. Is regulation the best form of government action?*

Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects, and administrative requirements.

*Question No. 4. Is there a legal basis for regulation?*

Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the rule of law; that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher-level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality, and applicable procedural requirements.

*Question No. 5. What is the appropriate level (or levels) of government for this action?*

Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or, if multiple levels are involved, should design effective systems of coordination between levels of government.

*Question No. 6. Do the benefits of regulation justify the costs?*

Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken.

*Question No. 7. Is the distribution of effects across society transparent?*

To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups.

*Question No. 8. Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?*

Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible.

*Question No. 9. Have all interested parties had the opportunity to present their views?*

Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.

*Question No. 10. How will compliance be achieved?*

Regulators should assess the incentives and institutions through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that make the best use of them.

## Kader 5: Vlaamse kenmerken van goede regelgeving<sup>13</sup>

Goede regelgeving is

1. *Noodzakelijk en doeltreffend*: Goede regelgeving is regelgeving die noodzakelijk en doeltreffend is voor het bereiken van het beoogde doel. Overheidstussenkomst is noodzakelijk en doeltreffend en is het beste instrument.
2. *Doelmatig en afgewogen*: Goede regelgeving creëert maatschappelijke welvaart en welzijn. Ze realiseert het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, en minimaliseert ongewenste neveneffecten.
3. *Uitvoerbaar en handhaafbaar*: Goede regelgeving houdt waarborgen in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven. Zij moet uitvoerbaar en afdwingbaar zijn.
4. *Rechtmatig*: Goede regelgeving respecteert de eisen en grenzen die het recht aan de wetgeving stelt, en komt tegemoet aan democratische bekommernissen.
5. *Samenhangend*: Goede regelgeving is samenhangend. Zij vertoont op zich of geplaatst naast andere regelgeving geen overlappingsen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel.
6. *Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk*: Goede regelgeving is goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk voor iedereen voor wie zij van belang kan zijn.
7. *Onderbouwd en overlegd*: Goede regelgeving is zorgvuldig voorbereid. Zij is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overlegd.
8. *Blijvend relevant en actueel*: Goede regelgeving verzekert dat de beoogde doelen blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt.

Voor elk van die kenmerken van goede regelgeving, zouden idealiter indicatoren moeten worden ontwikkeld om de kwaliteit van de regelgeving op te volgen en de impact van het wetgevingsbeleid na te gaan. Dat is evenwel niet evident. Ook al zijn “kenmerken van goede regelgeving” concreter, ze zijn moeilijk eenduidig te beoordelen in concrete situaties of te operationaliseren in eenvoudige indicatoren.

Daarnaast vertellen principes van goede regelgeving wel welke kenmerken wetgeving zou moeten bezitten, maar niet hoe die kenmerken kunnen worden bereikt. Principes van goede regelgeving definiëren wat regelgevingskwaliteit is, maar instrumenten, instituties en procedures zijn nodig om kwaliteit te leveren: “*Good process is the key to good regulation. Putting it the other way, poor regulation is typically the outcome of poor regulatory processes*”<sup>14</sup>. Een focus op het wetgevingsbeleid laat met andere woorden gemakkelijker een opvolging en beoordeling toe, en heeft het voordeel om de “black box” van het regelgevingsproces te openen.

Om die redenen wordt in de praktijk niet enkel rechtstreeks via indicatoren gepeild naar regelgevingskwaliteit, maar gebeurt de toetsing en opvolging ook op een meer indirecte manier, via indicatoren voor de kwaliteit van het wetgevingsbeleid.

## 2.4. Wetgevingsbeleid

### 2.4.1 Omschrijving

Wetgevingsbeleid is kort gezegd het beleid gericht op beter reguleren en betere regelgeving maken. Het kan worden omschreven als het geheel van organisatorische, instrumentele, procesmatige en institutionele beleidsmaatregelen en concrete acties die worden genomen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren.

Een goed wetgevingsbeleid wordt thans beschouwd als een belangrijke pijler van een elke moderne en efficiënte overheid. Het denken over wetgevingsbeleid is wel sterk geëvolueerd (zie figuur 1):

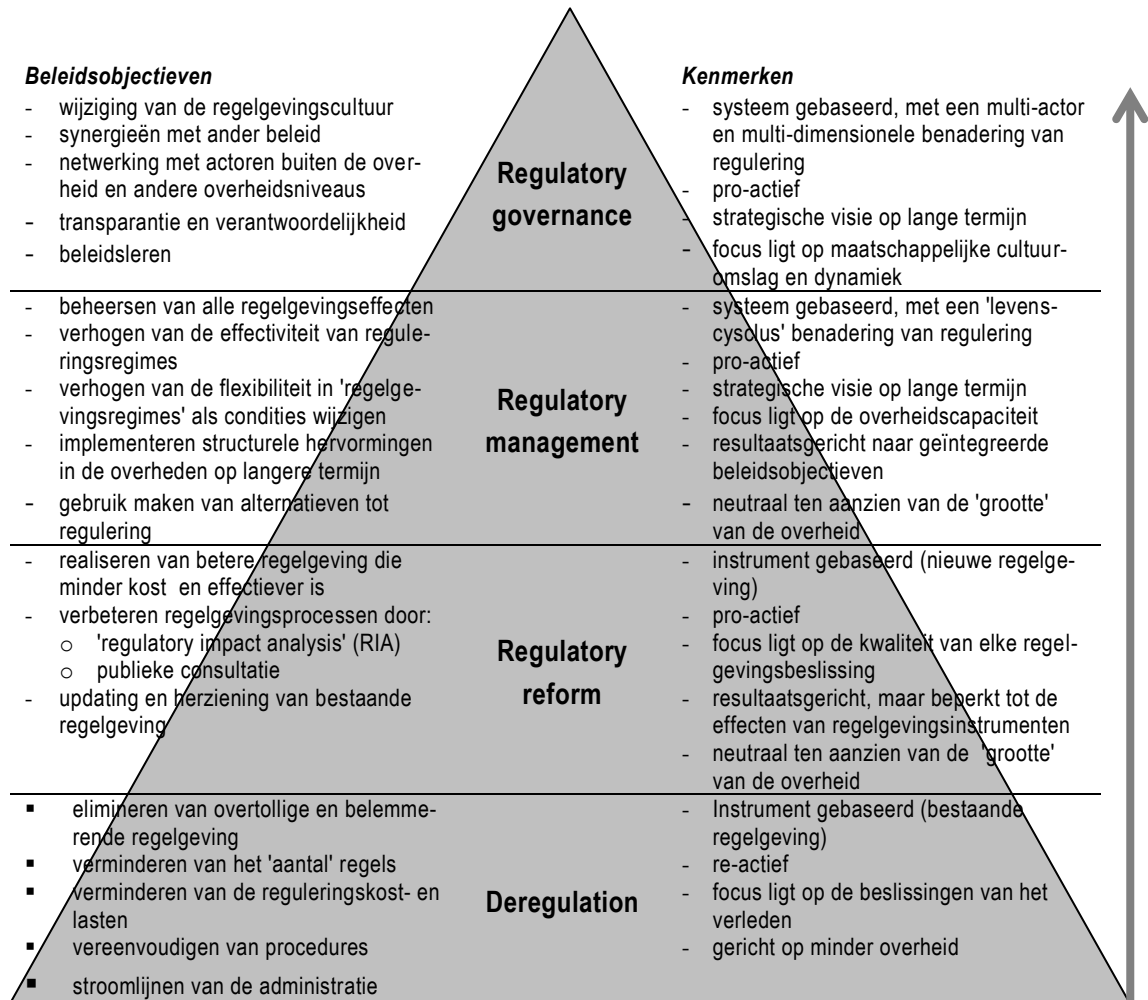
- In de jaren '80 van de vorige eeuw was wetgevingsbeleid vaak synoniem voor *deregulering*. De aandacht was vooral gericht op het beheersen van de omvang van de regelgeving, als directe reactie op klachten over allerlei wettelijke verplichtingen en administratieve lasten. Initiatieven hadden vooral betrekking op het elimineren van 'overtollige' en 'belemmerende' regelgeving en het verminderen van het aantal regels. Kenmerken van deregulering zijn het *reactief* karakter, met de klemtoon op het herbekijken van beslissingen uit het verleden (*ex post* evaluatie), en de achterliggende opvatting dat minder overheid beter is. Typische instrumenten van deregulering zijn vereenvoudigingscommissies en vereenvoudigingsprojecten.
- Ondanks successen op specifieke terreinen, leidde deregulering niet tot de verwachte resultaten. Dat was voor een deel te wijten aan de klemtoon op problemen veroorzaakt in het verleden, waardoor onvoldoende aandacht uitging naar toekomstige reglementering, voor een deel omdat men enkel keek naar de output van het regelgevingsproces (de wettekst zelf) en niet naar inputs of naar het totstandkomingsproces, en voor een deel omwille van maatschappelijke en politieke tegenkanting. Meer algemeen is in de jaren '90 het inzicht doorgedrongen dat het volume van wetgeving geen rechtlijnig verband heeft met de kwaliteit van wetgeving. De focus wijzigde van een klemtoon op kwantiteit naar kwaliteit, van (vooral) *ex post* naar *ex ante* evaluatie, en van aandacht voor outputs naar aandacht voor inputs. Het typische evaluatie-instrument is beleidseffectenrapportage of 'regulatory impact analysis' (RIA), met daarin geïntegreerd een belangrijke plaats voor consultatie of inbreng vanuit de doelgroepen en het maatschappelijk middenveld.
- In de tweede helft van de jaren '90 werd gesproken van *regulatory management*. Er werd immers ingezien dat goede wetgeving realiseren meer vergt dan het gebruik van technieken zoals RIA. De ervaring wees uit dat die op zich onvoldoende resultaten opleverden en dat de noodzakelijke structurele verbetering van de kwaliteit van de wetgeving enkel mogelijk is wanneer de aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving een permanente, gedeelde zorg is in alle fasen van het regelgevingsproces. Met reguleringsmanagement wijzigde de focus van inputs naar de proces- en systeemkenmerken van het beleid en van het ontwikkelen van een meer efficiënte en doeltreffende regelgeving naar het *beter oplossen* van maatschappelijke vragen en problemen, waarbij regelgeving wordt gezien als één van de mogelijke opties naast andere. Typische instrumenten van "regulatory management" zijn de institutionalisering van specifieke diensten (bv. 'regulatory oversight bodies'), de verbetering van de regelgevingsplanning (bv. via een 'regulatory agenda'), het verspreiden van handleidingen (typisch over RIA, alternatieven voor regelgeving, consultatie, handhaving...), opleiding van ambtenaren, enz.
- Op dit ogenblik gaat het denken over wetgevingsbeleid in de richting van *regulatory governance*. Onder reguleringsmanagement verschoof de focus al in zekere mate van een projectaanpak (*ex post*, *ad hoc*, instrumenteel) naar een governance aanpak (klemtoon op processen, structuren, organisatie...). Met 'regulatory governance' wordt echter een meer omvattend wetgevingsbeleid bedoeld. Institutionaliseren van "betere regelgeving" bij de overheid alleen blijkt immers niet voldoende. Beleid is in de praktijk immers het resultaat van een vele inputs, factoren en interacties tussen een (groot) aantal actoren. Verder zijn er ook interferenties met andere beleidsniveaus. Dat leidt tot de visie dat ook het wetgevingsbeleid een multi-actor en multi-dimensioneel proces is. Regulatory governance wordt gekenmerkt door meer aandacht voor coördinatie van beleid en synergieën (bv. tussen wetgevingsbeleid, duurzame ontwikkeling, beter bestuurlijk beleid en e-gov), voor netwerken en intensere samenwerking met actoren buiten de overheid (bv. samenspel tussen administratie, regering, parlement, doelgroepen, wetenschappers, rechterlijke macht...), voor transparantie, participatie en afleggen van verantwoording, voor beleidsleren (via opbouw van kennis en ervaring, monitoring en opvolging van resultaten...), enz.

Deze evolutie in het denken over wetgevingsbeleid vertaalt zich uiteraard naar de concrete componenten van een goed wetgevingsbeleid. Zoals vermeld, werd wetgevingsbeleid lange tijd vooral instrumenteel ingevuld. Typische of essentiële instrumenten in een goed wetgevingsbeleid waren dan: impact assessment (RIA), consultatie, vereenvoudi-



gingsprojecten en toegang tot de wetgeving. Ook in Vlaanderen werd het wetgevingbeleid aanvankelijk zeer instrumenteel uitgebouwd op drie inhoudelijke sporen: RIA, juridisch technische vereenvoudiging en administratieve lastenvermindering...). Moderne opvattingen over de componenten van een goed wetgevingsbeleid gaan evenwel veel verder.

Figuur 1: De ontwikkeling van het denken over wetgevingsbeleid



### 2.4.2 Componenten van een goed wetgevingsbeleid

Over de componenten van een goed wetgevingsbeleid heeft vooral de OESO sinds het begin van de jaren '90 heel wat werk verricht. Dit leidde in 1997 tot de afbakening van een set van 10 noodzakelijk geachte beleidsstrategieën (zie kader 6). Die set vormde nadien de basis voor een hele reeks 'country reviews'<sup>15</sup>, waaronder ook een doorlichting van het Vlaamse wetgevingsbeleid<sup>16</sup>). De lijst leidde tevens tot de goedkeuring in 1997 door het politieke orgaan van de OESO van een reeks aanbevelingen aan de lidstaten (zie verder)

*Kader 6: Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO in 1997*

The OECD Report on Regulatory Reform, welcomed by Ministers in May 1997, includes a co-ordinated set of strategies for improving regulatory quality, many of which were based on the 1995 Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation. These form the basis of the analysis undertaken in the OECD country reviews of "government capacities to assure high quality regulations", and are reproduced below:

- A. BUILDING A REGULATORY MANAGEMENT SYSTEM
  - 1. The presence of an explicit regulatory reform policy;
  - 2. The identification of explicit standards for regulatory quality and principles of regulatory decision-making;
  - 3. Capacities for regulatory management and oversight of the implementation of the regulatory reform policy (including through a central oversight body); Adopt regulatory reform policy at the highest political levels
- B. IMPROVING THE QUALITY OF NEW REGULATIONS
  - 4. Use of Regulatory Impact Assessment processes;
  - 5. Existence of a comprehensive policy on public consultation;
  - 6. Systematic consideration of alternatives to regulation;
  - 7. Regulatory co-ordination arrangements;
  - 8. Improving regulatory co-ordination
- C. UPGRADING THE QUALITY OF EXISTING REGULATIONS  
(In addition to the strategies listed above)
  - 9. Mechanisms for review and evaluation of existing regulations and administrative burdens;
  - 10. Mechanisms for reducing red tape and government formalities.

Bron: OECD (1997)

In 2005 heeft de OESO de set beleidsstrategieën herzien op basis van de nieuwe inzichten en ontwikkelingen. De belangrijkste vernieuwingen hebben te maken met:

- De vierdeling beleidsformulering (policies), procedures (process), instrumenten (tools) en structuren (institutions) als basiselementen van een kwaliteitssysteem voor regelgeving;
- De noodzaak van een systeemaanpak, die individuele reguleringsbeslissingen overstijgt;
- De verbanden tussen het wetgevingsbeleid en het beleid inzake beter bestuur;
- De rol van RIA als centraal instrument om de wetgevingskwaliteit te verbeteren;
- Het belang van nalevings- en handhavingsstrategieën.
- Het belang van informele aspecten van de wetgevingscultuur en van de ontwikkeling van een goede wetgevingscultuur, met maatregelen om te verzekeren dat er zo vroeg mogelijk in het wetgevingsproces aandacht is voor de kwaliteit van de wetgeving;
- Het belang van interbestuurlijke aspecten en coördinatiemechanismen tussen bestuursniveaus;
- De rol van de parlementen, van de rechterlijke macht en van een netwerk van maatschappelijke actoren in het verbeteren en verzekeren van de wetgevingskwaliteit;
- Het belang van de dynamische dimensie, of van maatregelen die verzekeren dat regelgeving actueel is en regelgevingskwaliteit behouden blijft in de tijd;
- De aandacht voor het beheersen van de cumulatieve regelgevingslasten.

De nieuwe set noodzakelijk geachte beleidsstrategieën (zie kader 7) is anders ingedeeld dan de vorige en omvat 20 aandachtspunten verdeeld over de vijf belangrijke componenten van een goed wetgevingsbeleid: beleidsvoorzieningen (policies), procedures

(processes), instrumenten (tools), structuren (institutions) en specifieke opvolgingsmaatregelen (dynamic aspects).

*Kader 7: Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO in 2005*

<b>I : Content of Regulatory Policies</b>
1. <i>Explicit regulatory policy</i>
2. <i>Linking regulatory policy and other policy areas</i>
<b>II : Regulatory Institutions</b>
3. <i>Central regulatory oversight authority (administrative and political)</i>
4. <i>Parliamentary oversight of regulatory policy</i>
5. <i>Role of the judiciary in regulatory policy</i>
6. <i>Inter-governmental co-ordination on regulatory policy</i>
7. <i>Training in regulatory quality skills</i>
<b>III : Regulatory Processes</b>
8. <i>Forward planning of regulatory activities</i>
9. <i>Rule-making procedures</i>
10. <i>Communication of regulations</i>
11. <i>Use of Public consultation</i>
<b>IV : Regulatory Quality Tools</b>
12. <i>Use of regulatory quality tools – general</i>
13. <i>Threshold tests</i>
14. <i>Choice of policy instruments</i>
15. <i>Use of regulatory impact analysis (RIA)</i>
16. <i>Business licenses and permits</i>
17. <i>Reducing administrative burdens</i>
18. <i>Compliance and enforcement</i>
<b>V : Dynamic Aspects of Regulatory Quality</b>
19. <i>Regulatory review and evaluation</i>
20. <i>Controlling aggregate regulatory burdens</i>

Net zoals in 1997, keurde de OESO in 2005 opnieuw een reeks aanbevelingen aan de lidstaten goed. Ook hier gaat het om een actualisering en uitbreiding van de aanbevelingen uit 1997. Ze worden samengevat in kader 8.

Hiermee is zowel een verbeterd conceptueel kader als een nieuwe referentie ontstaan voor de doorlichting en benchmarking van landen.

*Kader 8: OESO-aanbevelingen aan de lidstaten voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid*

<b>I. Adopt at the political level broad programmes of regulatory reform that establish clear objectives and frameworks for implementation.</b>
▪ Commit to regulatory reform at the highest political level, recognizing that key elements of regulatory policy – policies, institutions and tools – should be considered as a whole, and applied at all levels of government. Articulate reform goals, strategies and benefits clearly to the public.
▪ Establish principles of "good regulation", drawing on the 1995 OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation.
▪ Create effective and credible co-ordination mechanisms, foster coherence across major policy objectives, clarify responsibilities for assuring regulatory quality, and ensure capacity to respond to a changing, fast-paced environment. Ensure that institutional frameworks and resources are adequate. Strengthen quality regulation by staffing regulatory units adequately, conducting regular training sessions, and making effective use of consultation, including advisory bodies of stakeholders.
▪ Encourage better regulation at all levels of government, improve co-ordination and avoid overlapping responsibilities among regulatory authorities and levels of government.
▪ Adopt a dynamic approach to improve regulatory systems over time to improve the stock of existing and the quality of new regulations. Make effective use of ex-post evaluation.

**II. Assess impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment.**

- Review regulations against the principles of good regulation and from the point of view of those affected rather than of the regulator; update regulations through automatic review procedures such as sun-setting;
- Consider alternatives to regulation where appropriate and possible;
- Use performance-based assessments of regulatory tools and institutions, to assess how effective they are in contributing to good regulation and economic performance, and to assess their cost-effectiveness.
- Target reviews of regulations where change will yield the highest and most visible benefits.
- Review proposals for new regulations, as well as existing regulations; ensure compliance with quality standards when drafting or reviewing regulations preferably overseen by a body created for that purpose.
- Integrate regulatory impact analysis into the development, review, and revision of significant regulations; support RIA with training programmes, and with ex-post evaluation to monitor quality and compliance; Ensure that RIA plays a key role in improving the quality of regulation, and is conducted in a timely, clear and transparent manner.
- Minimize the aggregate regulatory burden on those affected as an explicit objective to lessen administrative costs for citizens and businesses and as part of a policy stimulating economic efficiency. Measure the aggregate burdens while also taking account of the benefits of regulation.

**III. Ensure that regulations, regulatory institutions charged with implementation, and regulatory processes are transparent and non-discriminatory.**

- Establish regulatory arrangements that ensure that the public interest is not subordinated to those of regulated entities and stakeholders.
- Consult with all significantly affected and potentially interested parties, whether domestic or foreign, where appropriate at the earliest possible stage while developing or reviewing regulations, ensuring that the consultation itself is timely and transparent, and that its scope is clearly understood.
- Create and update on a continuing basis public registries of regulations and business formalities, or use other means of ensuring that domestic and foreign businesses can easily identify all requirements applicable to them. Electronically accessible, interactive websites should be a priority to make rulemaking information available to the public, and to receive public comment on regulatory matters.
- Ensure that administrative procedures for applying regulations and regulatory decisions are transparent, non-discriminatory, contain efficient appeals procedures, and do not unduly delay business decisions.
- Ensure that regulatory institutions are accountable and transparent, and include measures to promote integrity.
- Ensure that programmes designed to ease the potential costs of regulatory reform are focused and transitional, and facilitate, rather than delay, the process of adjustment.

## **2.5. Benchmarking van regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid**

### **2.5.1 Naar een indicatorenset voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid**

Uit de voorgaande bespreking volgt dat een rechtstreekse meting van regelgevingskwaliteit moeilijk is. Regelgevingskwaliteit is een veelzijdig en complex begrip, waardoor er geen eenvoudige indicator is die de kwaliteit van de regelgeving kan meten. In plaats daarvan wordt best met een indicatorenset gewerkt, die voor de verschillende componenten van 'goede regelgeving' de situatie in kaart tracht te brengen.

Maar zelfs dan is het meten van regelgevingskwaliteit een moeilijke oefening. Ook al zijn 'kenmerken van goede regelgeving' concreter, het blijft moeilijk om ze eenduidig te beoordelen in concrete situaties of te operationaliseren in hanteerbare indicatoren.

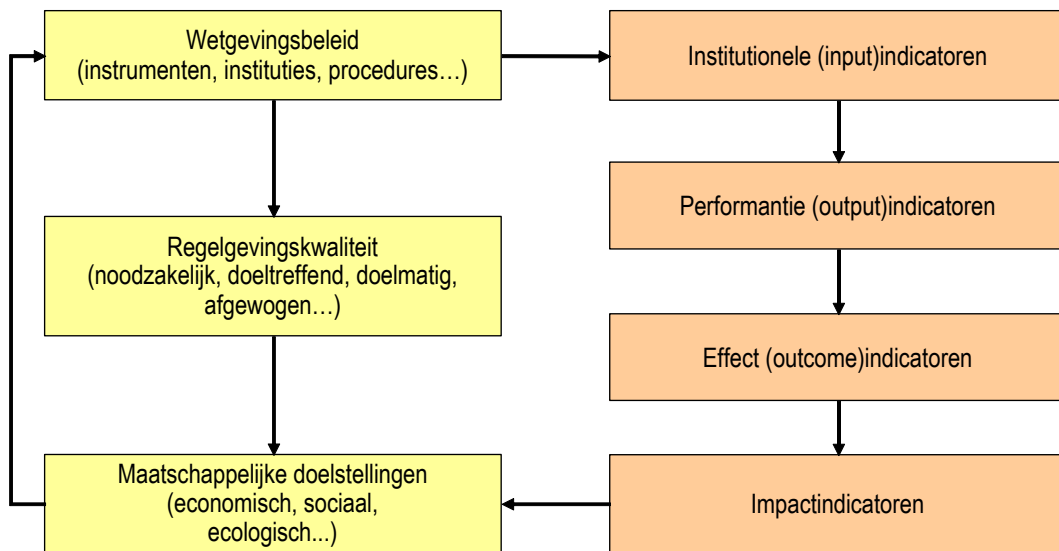
Daarom wordt de kwaliteit van de regelgeving meestal benaderd door eenvoudiger te verzamelen informatie over de kwaliteit van het wetgevingsbeleid. Er is ook een duidelijke link tussen beide. Zonder performante instrumenten, structuren en procedures, kan er geen goede wetgeving tot stand komen. De meeste maatschappelijke problemen zijn tegenwoordig te complex om er met 'gezond verstand', intuïtie of ervaring alleen te geraken. Door het wetgevingsbeleid te toetsen aan dergelijke institutionele indicatoren en beste praktijken, is het dus mogelijk om een uitspraak te doen over de (te verwachten) regelgevingskwaliteit en ontstaat bovendien een referentiepunt om het wetgevingsbeleid te verbeteren.

Maar institutionele indicatoren volstaan op zich niet. Ten eerste zegt de aanwezigheid van bepaalde institutionele voorzieningen nog niets over de manier waarop ze in de praktijk functioneren. Het is bijvoorbeeld niet omdat er RIA-verplichting is, dat de uitgevoerde RIA's ook goed zijn. Ten tweede is de relatie tussen institutionele voorzieningen en regelgevingskwaliteit niet noodzakelijk rechtlijnig. Het is niet omdat de uitgevoerde RIA's goed zijn, dat de regelgeving per definitie goed is. Ten derde is betere regelgeving geen doel op zich, maar een middel om sociale, economische, ecologische en andere maatschappelijke doelstellingen beter te realiseren.

Een goede indicatorenset voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid levert dan ook best informatie op op verschillende niveaus (zie figuur 2):

- Inputinformatie over de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of systeemcomponenten van het wetgevingsbeleid (bv. worden administratieve lasten gemeten?)
- Outputinformatie over het functioneren en de prestatie van die componenten (bv. gebeuren de metingen correct? Zijn ze van goede kwaliteit?)
- Outcomeinformatie over de effecten van het wetgevingsbeleid op het terrein (bv. zijn de kosten van informatieverplichtingen gedaald?)
- Impactinformatie over de impact van het wetgevingsbeleid op de achterliggende doelstellingen (heeft de daling van de administratieve lasten bijgedragen tot de economische groei, de innovatie, het concurrentievermogen...)

Figuur 2: Structuur een indicatorenset voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit



Verder moet een indicatorenset voor regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid alle inhoudelijk belangrijke elementen en dimensies afdekken. Daarvoor is het wenselijk dat de link tussen de indicatorenset en de kenmerken van goede regelgeving wordt verduidelijkt. Tabel 3 geeft daarvan een voorbeeld. De tabel bevat een reeks typevragen voor elk van de kenmerken van goede regelgeving, waarbij de vragen telkens werden ingedeeld volgens de 'input, output en outcome/impact'-typologie.

De tabel is slechts één van de mogelijke manieren om de veelheid aan mogelijke vragen en indicatoren in kaart te brengen. De lijst van vragen is al behoorlijk lang, maar kan nog verder worden uitgebreid met andere aspecten en aandachtspunten. De vragen zijn bovendien nog op een hoog aggregatieniveau gesteld. Ze beantwoorden vergt idealiter dat weer een reeks nieuwe vragen wordt beantwoord. Een voorbeeld maakt dit duidelijk: de vraag "bevatten de uitgevoerde RIA's een goede analyse van kosten, baten en effecten?" veronderstelt dat er 'op de achtergrond' specifiekere vragen worden gesteld zoals "zijn alle relevante kosten en baten opgenomen?", "zijn de belangrijke kosten en baten gekwantificeerd?", "is de bespreking van kosten en baten evenwichtig?", "zijn er geen dubbeltellingen gebeurd?", "is een gepaste discontovoet gebruikt?", enz.

Het is dan ook duidelijk dat voor een monitoring en internationale benchmarking in de praktijk een selectie nodig is, enerzijds op basis van wat er al aan informatie beschikbaar is of relatief eenvoudig kan worden verzameld. Anderzijds op basis van de vraag welke systeemcomponenten of kwaliteitskenmerken van goede regelgeving het meest relevant worden geacht.

In een recente, uitgebreide studie in opdracht van de Europese Commissie werd dergelijke oefening gedaan. Ze heeft een voorstel van indicatorenset opgeleverd voor enkele belangrijke systeemcomponenten van een goed wetgevingsbeleid, met name voor "impact assessment", "consultation", "simplification", en "access" (zie tabel 4). Voor die componenten kunnen de opgestelde vragenlijsten worden beschouwd als een vertaling van de huidige 'state of the art'. De Commissie vond de uitgewerkte indicatorenset evenwel veel te gedetailleerd om bruikbaar te zijn in de praktijk.

Tabel 3: Typevragen voor indicatoren inzake wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit

Goede regelgeving is	Input	Output	Outcome/Impact
<b>1. Noodzakelijk en doeltreffend</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede probleemanalyse</li> <li>• Duidelijke doelstelling</li> <li>• Geen betere alternatieven</li> <li>• Adequaaf schaalniveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een RIA-verplichting die een goede probleemanalyse, doelformulering en overweging van alternatieven promoot?</li> <li>• Is er een handleiding "alternatieven voor regelgeving" beschikbaar?</li> <li>• Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevatten de uitgevoerde RIA's een goede probleemanalyse en doelformulering?</li> <li>• Bevatten de uitgevoerde RIA's een vergelijking van de meest relevante opties?</li> <li>• Hoeveel ambtenaren hebben de opleidingen gevolgd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt als gevolg van RIA het beoogde doel beter bereikt?</li> <li>• Wordt er door het uitvoeren van RIA's relatief minder regelgeving ontworpen omdat vaker wordt geopteerd voor alternatieven?</li> <li>• Wijzigt RIA de initiële of intuïtieve instrumentenkeuze?</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>2. Doelmatig en afgewogen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke baten groter dan kosten</li> <li>• Geen ongewenste negatieve effecten</li> <li>• Geen onnodige kosten en lasten</li> <li>• Compensatie van beschadigde belangen en groepen indien nodig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een RIA-verplichting die kosten-batenbenadering promoot?</li> <li>• Is er een handleiding "kosten-batenanalyse", een handleiding of checklist "ALV", een handleiding of checklist "formulieren", en aanvullende handleidingen voor "andere effecten" beschikbaar?</li> <li>• Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevatten de uitgevoerde RIA's een goede analyse van kosten, baten en effecten?</li> <li>• Bevatten de uitgevoerde RIA's een goede analyse van administratieve lasten?</li> <li>• Is er een systematisch, rollend meerjarenplan ALV? Hoeveel ALV-projecten zijn er?</li> <li>• Hoeveel ambtenaren hebben de opleidingen gevolgd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft RIA het inzicht in de effecten vergroot en maatschappelijke kostenbesparingen gerealiseerd?</li> <li>• Hoeveel formulieren werden er herwerkt-vereenvoudigd-geschrapt?</li> <li>• Hoeveel procedures zijn er vereenvoudigd of ingekort?</li> <li>• Dalen de administratieve lasten?</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>3. Uitvoerbaar en handhaafbaar</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoerbare en afdwingbare regels</li> <li>• Kosten van uitvoering en handhaving</li> <li>• Tijdige en correcte uitvoering (ook inzake omzetting Europese regelgeving)</li> <li>• Alternatieven voor traditionele sanctionering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een RIA-verplichting die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderzoekt?</li> <li>• Bestaan er aanvullende handleidingen inzake uitvoeringsaspecten en handhavingsaspecten?</li> <li>• Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>• Zijn er procedures en richtlijnen voor de tijdige en correcte omzetting van Europese regelgeving?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevatten de uitgevoerde RIA's een goede analyse van uitvoeringsaspecten en handhavingsaspecten?</li> <li>• Wordt er een implementatieplan opgemaakt voor een nieuwe regelgeving?</li> <li>• Hoeveel ambtenaren hebben de opleidingen gevolgd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neemt door het uitvoeren van een RIA de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de naleving van de regelgeving toe?</li> <li>• Daalt het aantal Europese procedures – veroordelingen voor Vlaamse regelgeving?</li> <li>• Wordt de Europese regelgeving tijdig en correct omgezet?</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>4. Rechtmatig</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettigheid</li> <li>• Rechtszekerheid</li> <li>• Rechtsgelijkheid</li> <li>• Democratische eisen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een systematische controle op rechtmatigheid?</li> <li>• Zijn er daarvoor richtlijnen of handleidingen?</li> <li>• Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebeuren die controles tijdig en op een goede manier?</li> <li>• Hoeveel ambtenaren hebben de opleiding gevolgd?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe dikwijls wordt de regelgeving gewijzigd?</li> <li>• Wat is de legistische kwaliteit van de regelgeving?</li> <li>• Hoeveel negatieve adviezen zijn er van de afdeling wetgeving van de Raad van State?</li> <li>• Hoeveel vernietigingen zijn er van het Arbitragehof of van de afdeling administratie van de Raad van State?</li> <li>• ...</li> </ul>

Goede regelgeving is	Input	Output	Outcome/Impact
<b>5. Samenhangend</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Interne consistentie</li> <li>Afstemming met bestaande regelgeving</li> <li>Samenhang met regelgeving op andere beleidsterreinen en bevoegdheidsniveaus</li> <li>Consolidatie, coördinatie, codificatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestaat er een handleiding voor codificatie en vereenvoudiging van procedures?</li> <li>Zijn er mechanismen voor afstemming met andere beleidsdomeinen en -niveaus?</li> <li>Is er een mechanisme waardoor mogelijkheden voor codificatie worden bekeken?</li> <li>Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is er een register van administratieve procedures?</li> <li>Hoeveel consolidatie-coördinatie-codificatieprojecten zijn er?</li> <li>Is er een systematisch, rollend meerjarenplan JTV?</li> <li>Hoeveel ambtenaren hebben de opleidingen gevolgd?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoeveel procedures zijn er vereenvoudigd?</li> <li>Hoeveel wetgeving is er gecodificeerd?</li> <li>In hoeverre zijn bestaande inconsistenties weg-gewerkt?</li> <li>Daalt het volume regelgeving?</li> <li>...</li> </ul>
<b>6. Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eenvoudig taalgebruik</li> <li>Eenduidige en nauwkeurige formulering</li> <li>Adequate bekendmaking</li> <li>Aanvullende publiciteit op maat van de doelgroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn er regels die eenvoudig en duidelijk taalgebruik promoten?</li> <li>Bestaan daarvoor handleidingen?</li> <li>Zijn er maatregelen om de van kracht zijnde regelgeving gemakkelijk terug te vinden?</li> <li>Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wordt de procedure voor legistiek en taalkundig advies correct gevolgd?</li> <li>Wordt er bij de opmaak van nieuwe regelgeving een communicatieplan opgemaakt voor de bekendmaking van de nieuwe regels?</li> <li>Hoeveel ambtenaren hebben de opleiding gevolgd?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is de bestaande en nieuwe regelgeving eenvoudiger, doorzichtiger en duidelijker?</li> <li>Is de van kracht zijnde regelgeving gemakkelijk terug te vinden?</li> <li>Verbeterd de legistische kwaliteit van de regelgeving?</li> <li>...</li> </ul>
<b>7. Onderbouwd en overlegd</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gebruik van beschikbare wetenschappelijke en empirische informatie</li> <li>Evenwichtige gegevensverzameling over effecten</li> <li>Consultatie van belanghebbenden en andere beleidsdomeinen</li> <li>Gemotiveerde argumentering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is er een RIA-verplichting die consultatie stimuleert?</li> <li>Zijn er advies- of consultatieverplichtingen?</li> <li>Zijn er consultatierichtlijnen?</li> <li>Is er een handleiding voor consultatie van doelgroepen?</li> <li>Is er een richtlijn over het gebruik van 'witboeken' of conceptnota's?</li> <li>Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>Is er een regelgevingsagenda beschikbaar?</li> <li>Zijn er 'consultatiewebpagina's'?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoeveel RIA's bevatten een uitgewerkt hoofdstuk over de consultatie?</li> <li>In hoeverre worden er (goede) consultatiedocumenten gebruikt?</li> <li>Wordt de advies- of consultatieplicht goed nageleefd?</li> <li>Worden de juiste doelgroepen betrokken? Is er overleg met andere beleidsdomeinen?</li> <li>Hoeveel ambtenaren hebben de opleidingen gevolgd?</li> <li>Is de regelgevingsagenda volledig en actueel?</li> <li>Staat alle nuttige informatie op de consultatiewebpagina's?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maakt RIA het regelgevingsproces transparanter?</li> <li>Heeft de consultatie geleid tot een aanpassing- en verbetering van de initieel overwogen oplossing?</li> <li>Voor hoeveel regelgevingsinitiatieven werd een publieke consultatie ingericht?</li> <li>Stijgt de tevredenheid over de consultatieprocedures?</li> <li>...</li> </ul>
<b>8. Blijvend relevant en actueel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ex post evaluatie programma</li> <li>Evaluatiebepaling in de regelgeving</li> <li>Opvang van signalen over de uitvoering in de praktijk</li> <li>Goede documentering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn er richtlijnen omtrent het opnemen van evaluatiebepalingen in de regelgeving?</li> <li>Zijn er richtlijnen, procedures en voorzieningen voor de opvang van opmerkingen en klachten?</li> <li>Worden er daarover opleidingen georganiseerd?</li> <li>Is er een programma voor ex post evaluatie van regelgeving (RIE)?</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoeveel regelgeving bevat een evaluatieartikel?</li> <li>Worden de klachtenprocedures correct nageleefd?</li> <li>Wordt er met de ontvangen opmerkingen iets gedaan?</li> <li>Hoeveel ambtenaren hebben de opleiding gevolgd?</li> </ul> <p>Hoeveel regelgeving werd aan een ex post evaluatie (RIE) onderworpen?...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daalt het aantal klachten over complexe regelgeving en procedures?</li> <li>Hoeveel regelgeving wordt er geëvalueerd?</li> <li>Hoeveel wordt er gewijzigd naar aanleiding van een evaluatie?</li> <li>...</li> </ul>



Goede regelgeving is	Input	Output	Outcome/Impact
<p><b>Reguleringsmanagement algemeen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene aspecten</li> <li>• Horizontale instrumenten (dienst, opleidingen, wetgevingscellen, ...)</li> <li>• Politieke steun</li> <li>• Verinnerlijking</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een expliciet beleid inzake wetkwaliteit?</li> <li>• Is er een orgaan of cel verantwoordelijk voor dat beleid?</li> <li>• Is er een richtlijn over het gebruik van Vlaamse RIA's voor Europese ontwerpregelgeving?</li> <li>• Gebeuren er inspanningen om het reguleringsmanagement en zijn instrumenten te communiceren en daarover te sensibiliseren?</li> <li>• Worden er Vlaamse RIA's voor Europese ontwerpregelgeving gemaakt?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn de wetgevingscellen voldoende uitgebouwd en organisatorisch goed verankerd?</li> <li>• Bestaat er een draagvlak voor reguleringsmanagement?</li> <li>• Wordt er gebruik gemaakt van de begeleidende diensten van de dienst?</li> <li>• Wat is het oordeel over de kwaliteit van die diensten?</li> <li>• Hoe functioneren de wetgevingscellen?</li> <li>• ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiden de inspanningen tot betere regelgeving?</li> <li>• Tot betere economische, sociale en milieuprestaties?</li> <li>• Tot meer democratische besluiten?</li> <li>• Tot meer stabiele regelgeving?</li> <li>• Tot minder reparatiewetgeving?</li> <li>• ...</li> </ul>

Tabel 4: Een mogelijke indicatorenset voor specifieke onderdelen van het wetgevingsbeleid

	Design	Output	Outcome/Impact
Design of better regulation policy	<p>[1] Is there an explicit policy (adopted by the Government, Cabinet or in law) promoting government-wide regulatory reform or regulatory quality improvement (i.e., a 'better regulation' policy or programme)?</p> <p>[2] Does the better regulation policy establish explicit objectives to be achieved by improving regulatory quality (e.g. reducing costs on businesses, improving compliance, etc)?</p> <p>[3]a Are the following principles explicitly included in the better regulation programme? Necessity Proportionality Subsidiarity Transparency Accountability Accessibility Simplicity;</p> <p>[3]b Bringing WTO rules and principles into the formulation of domestic regulations; Local governments – regions should check the costs of their own regulations; Independent regulators – agencies are obliged to use impact assessment</p> <p>[3]c Principles governing regulatory decisions (Decision-making criteria) Net benefit criterion (producing benefits at lower cost) Cost-effectiveness (choosing the lowest cost option to an exogenous defined policy goal; for example, the lowest cost solution to comply with the standards set by the Kyoto protocol) Precautionary Principle Reducing costs on business Responsiveness to stakeholders SME-friendly</p>		<p><u>a. The impact of better regulation policy</u></p> <p>[1] Estimate of total regulatory costs delivered by regulations for which impact assessments (IAs) were prepared in year xxxx / Estimate of total regulatory benefits delivered by regulations for which IAs were prepared in year xxxx</p> <p>[2] Net benefits delivered by regulations for which IAs were prepared in year t / Net benefits delivered by regulations for which IAs were prepared in year t-1</p> <p>[3] Total cost reduction resulting from simplification in year xxxx</p> <p>[4] Annual rate of reduction in the total administrative burdens</p> <p>[5] Cost of administrative procedures eliminated in year t / Cost of administrative procedures eliminated in year t-1</p> <p><u>b. Survey-based indicators</u></p> <p>[1] Percentage of citizens who think that their views are taken on board in the development of single market and enterprise policy in the EU</p> <p>[2] Percentage of firms who think that the quality of regulation in the EU (including both EU and domestic rules) has improved over the last three years making it easier to do business in Europe</p> <p>[3] Percentage of firms who think that regulators consult the business sector appropriately before taking decisions on new regulations</p> <p>[4] Percentage of firms who think that participation in EU-level</p>
Quality assurance process	<p>[1] Does the better regulation programme adopt quantifiable targets or measurable benchmarks in terms of reducing costs or increasing benefits?</p> <p>[2] Is an individual Minister responsible for ensuring progress on better regulation against measurable benchmarks?</p> <p>[3] Is there an administrative body (for example a central 'regulatory quality unit' in the cabinet office) responsible for ensuring progress on better regulation against measurable benchmarks?</p> <p>[4] Does this body monitor and report on progress made on reform by individual ministers?</p> <p>[5] Is the performance of the central regulatory quality body monitored via quantitative performance criteria?</p> <p>[6] Is there a public official document explaining the government's strategy to involve the citizen and the civil society in better regulation policy?</p> <p>[7] Have resources specifically allocated for monitoring and compliance with the better regulation policy increased, decreased, or remained the same over the last five years?</p> <p>[8]a Is progress on better regulation monitored and evaluated by an external body, that is, a body which is not reporting to the government, for example an independent audit office? a body reporting to the government, for example a regulatory quality unit in the cabinet office?</p> <p>[8]b Does this body monitor: the achievement of quantifiable regulatory targets? how principles of regulatory quality are implemented? the degree of compliance with formal guidance on better regulation?</p> <p>[9] Do performance management system used in the public sector make explicit refer-</p>		

	Design	Output	Outcome/Impact
	<p>ence to the achievement of the regulatory objectives and/or quantitative targets? [10] Does the government publish (on-line for example) an annual progress report on regulatory reform?</p>		<p>consultation makes an impact on the final decision [5] Percentage of firms who say that they have participated at least once over the last five years in EU-level consultation [6] Percentage of firms who think that the EU better regulation policy has an impact in opening markets, making it easier to compete, and generating competition in the manufacturing sector [7] Percentage of firms who think that the EU better regulation policy has an impact in opening markets, making it easier to compete, and generating competition in the service sector [8] Percentage of firms who think that the EU better regulation policy has an impact in opening markets, making it easier to compete, and generating competition in the professions [9] Percentage of firms who think that in last three years restrictions and obstacles to their business have disappeared altogether or significantly reduced [10] Percentage of firms who think that regulatory changes at the EU level are predictable [11] Percentage of firms who think that access to information on the single market has improved over the last three years or so</p>
Impact assessment	<p><u>Basic information:</u> [1] Existence of written guidance on IA [2] Technical guidance reviewed at least every five years [3] At least one week of training for all policy officers overseeing or supervising IA every three years [4] At least two weeks of training for all IA analysts every three years [5] Number of regulations that are impact-assessed in a year is known [6] Overall cost of performing IA is known to the government <u>Specific indicators on the quality of written guidance:</u> Does the written guidance on impact assessment: [1] Contain explicit criteria to select (when applicable, on the basis of preliminary assessments) the proposals deserving extended impact assessment? [2] Make reference to the maximisation of collective welfare as the main reason for impact assessment? [3] Require that the problem be precisely defined (for the EU-level IA, at the stage of preliminary impact assessments or road maps) in terms of its magnitude, causes, and the incentives of the various parties? [4] Identify the baseline situation and its probable change over time sufficiently clearly to compare it with proposed changes? [5] Articulate policy objectives as measurable outcomes, goals or targets? [6] Justify government-Commission action considering the option of no action or of market solutions? [7] Identify all parties that are substantially affected by the change? [8] Require the estimation the lifetime of the policy or options? [9] Require that the negative impacts on all those affected be identified in each option? [10] Include a risk-risk analysis comparing the risks of the present situation with those of possible solutions? [11] Prescribe that consultation should inform the assessment of different options? [12] [For regulations likely to impact on other levels of governance] Contain rules on consultation with other government and on checks on overlapping regulations? [13] Express uncertainty about the future in terms of scenarios or probability? [14] Contain An explicit set of values, A framework or A model to identify and assess the trade-offs (in terms of the Lisbon goals of growth, social cohesion, and environmental protection) between alternative policy options? [15] Assess different options with reference to how they will perform in terms of enforcement and compliance levels? [16] Analyse options in terms of their impacts on market structure and competition? [17] Include a simulation or 'dry run' of new forms [18] Require –when relevant- a discussion of the distribution of the negative and positive impacts (among different groups of people and/or different geographic areas)? [19] Ask the regulator to explain why no review clause is proposed (the default case being that there is a review clause in proposed regulation -- see Mandelkern 2001: 22)?</p>	<p>Does IA: [1] Make use of criteria to select (when applicable, on the basis of preliminary assessments or road maps, see Annex 5) the proposals deserving extended impact assessment? [2] Use the maximisation of collective welfare as the main criterion of choice? [3] Define the problem in terms of its magnitude, causes, and the incentives of the various parties? [4] Identify the baseline situation and its probable change over time sufficiently clearly to compare it with proposed changes? [5] Articulate policy objectives as measurable outcomes, goals or targets? [6] Justify government-Commission action considering the option of no action or of market solutions? [7] Identify all parties that are substantially affected by the change? [8] Estimate the lifetime of the policy or options? [9] Identifies the negative impacts on all those affected for each option? [10] Include a risk-risk analysis comparing the risks of the present situation with those of possible solutions? [11] Provide evidence that consultation informed the assessment of different options? [12] [For regulations likely to impact on other levels of governance] Contain evidence of consultation with other governments and information on checks on overlapping regulations? [13] Express uncertainty about the future in terms of scenarios or probability? [14] Provide evidence of an explicit set of values, a framework or a model to identify and assess the trade-offs (in terms of the Lisbon goals of growth, social cohesion, and environmental protection) between alternative policy options? Discuss the distribution of the positive and negative impact? [15] Assess different options with reference to how they will perform in terms of enforcement and compliance levels? [16] Analyse options in terms of their impacts on market structure and competition? [17] [For regulations introducing new forms for citizens and firms] Include simulation, pilots and 'dry runs' of new forms? [18] Provide –when relevant- a discussion of the distribution of the negative and positive impacts (among different groups of people and/or different geographic areas)? [19] Justify why no review clause is proposed (- the default case being that there is a review clause in proposed regulation)?</p>	<p><u>Survey of regulators</u> Percentage of regulators who think that IA has the following impact: [1] Makes policy formulation more transparent [2] Speeds up / delays policy implementation [3] Reduces conflict at the stage of</p>

	Design	Output	Outcome/Impact
	<p>[20] Contain procedures for monitoring and evaluating ex-post the extent to which the regulation meets its objectives</p> <p>[21] [For the most important regulations, of the scale of REACH] Require external peer review?</p> <p>[22] Ask for a contact-name and web-site where all underlying data used in the IA are available?</p>	<p>[20] Contain procedures for monitoring and evaluating ex-post the extent to which the regulation meets its objectives</p> <p>[21] [For the most important regulations, of the scale of REACH] Contain evidence of external peer review?</p> <p>[22] Include a contact-name and web link where all underlying data used in the IA are available?</p>	<p>policy formulation</p> <p>[4] Reduces conflict at the stage of policy implementation</p> <p>[5] Be more likely to represent the preferences of affected citizens</p> <p>[6] Increases the likelihood that the final policy decision will be lower cost</p> <p>[7] Increases the likelihood that the final policy decision will be more likely to achieve policy goals</p> <p>[8] Be more likely to represent a consensus among affected entities</p> <p>[9] Be more likely to be based on economic analysis</p> <p>[10] Be more likely to check one risk against other possible risks</p> <p>[11] Be more responsive to technological innovation</p> <p>[12] Be more likely to create open markets</p> <p>[13] Be more likely to create fewer trade controversies in transatlantic relations</p> <p><u>c. Indicators of economic outcomes</u></p> <p>[1] Internal market index</p> <p>[2] OECD Product market index</p> <p>[3] Summary innovation index</p> <p>[4] Investment in the knowledge-based economy</p> <p>[5] Performance in the knowledge-based economy</p> <p><u>single measures</u></p> <p><i>Annual rate of change of the following indicators:</i></p> <p>[1] Industry-level multifactor productivity growth</p> <p>[2] Variation in the net growth of start-ups (new firms minus firms that have ceased activity)</p> <p>[3] Rate of investment in high-growth sectors (telecommunications and bio-tech)</p>
Consultation	<p><u>Basic information:</u></p> <p>[1] Existence of written guidance on consultation</p> <p>[2] Technical guidance reviewed at least every five years</p> <p>[3] Programmes for training on consultation and specific methods?</p> <p>[4] Number of consultations performed in a year is known</p> <p><u>Specific indicators on the quality of written guidance:</u></p> <p>Does written guidance on consultation establish:</p> <p>[1] The timing of consultation</p> <p>[2] That the consultation timetable and planning enable those affected to comment on the final assessment</p> <p>[3] Standards on how to deal with experts' advice at the stage of policy formulation</p> <p>[4] The methodology of consultation</p> <p>[5] How innovative consultation methods be considered specially when potential participants have problems in participating in traditional ways</p> <p>[6] That consultation involves affected parties in the discussion of the nature of the problem, as well as solutions</p> <p>[7] That any member of the public chooses to participate in the consultation</p> <p>[8] That consultation goes beyond a one-off event, taking place at appropriate stages during the making of regulations</p> <p>[9] That relevant supporting documents be provided to affected parties to explain the impact of the regulation</p> <p>[10] How the input provided by consultation will be considered and responded to</p> <p>[11] A mandatory report on the results of consultation</p>	<p><u>For each consultation of major regulations:</u></p> <p>Do the consultation reports [or consultation sections of IA] contain the following:</p> <p>[1] Evidence of compliance with the timetable for consultation</p> <p>[2] A consultation timetable and planning which enabled those affected to comment on the final assessment</p> <p>[3] Evidence of compliance with standards on how to deal with experts' advice at the stage of policy formulation</p> <p>[4] Justification of the methodology chosen for consultation</p> <p>[5] Evidence of use of innovative consultation methods – when potential participants have difficulty in participating in traditional ways</p> <p>[6] Evidence in consultation or IA documentation that affected parties were involved in the discussion of the problem and the identification of the possible alternative solutions</p> <p>[7] Evidence in consultation or IA documentation of the use of a procedure allowing to general public to participate in consultation process</p> <p>[8] Evidence in consultation or IA documentation of compliance with the principle that consultation goes beyond a one-off event</p> <p>[9] Presence in consultation or IA documentation of supporting documents explaining the impact of different alternatives</p> <p>[10] Evidence of how the input provided by consultation was considered and responded to</p> <p>[11] Summary of the results of consultation</p>	
Quality of simplification programmes	<p><u>Basic information:</u></p> <p>[1] Existence of written guidance on simplification</p> <p>[2] Technical guidance reviewed at least every five years</p> <p>[3] Number of procedures simplified is known</p> <p>[4] The amount of regulatory costs saved through simplification is known</p> <p><u>Specific indicators on the quality of simplification:</u></p> <p>Does the government – the Commission's simplification programme/strategy contain the following elements:</p> <p>[1] Systematic, rolling and long-term programme with annual timetable for simplification and prioritised targets</p> <p>[2] Quantifiable targets (for example based on the reduction of compliance or administrative costs)</p> <p>[3] How to measure change and the results of simplification</p> <p>[4] Provisions on the review of the simplification programme at least every three years</p>	<p>Has simplification activity in a given year delivered the following?</p> <p>[1] Meeting the annual timetable deadlines</p> <p>[2] Information on how quantifiable targets were met</p> <p>[3] Information on how change and the results of simplification were measured</p> <p>[4] Review of the simplification programme [at least every three years] in the light of the results achieved</p> <p>[5] Evidence that the introduction of major new legislation has been accompanied by the by the simplification of existing regulations</p> <p>[6] Use impact assessment for the simplification of major rules affecting business and-or citizens on impact assessment</p> <p>[7] Evidence that simplification of major regulations is consistent with single market and WTO</p> <p>[8] Use of review or sunset clauses when new rules meet the following</p>	

	Design	Output	Outcome/Impact
	<p>in the light of the results achieved</p> <p>[5] Commitment to review and simplify existing regulation when introducing new regulation</p> <p>[6] Commitment to use impact assessment for the simplification of major rules affecting business and-or citizens on impact assessment</p> <p>[7] Commitment to review proposals or existing regulations according to their consistency with the requirements of other regulatory frameworks (EU regulatory framework, the regulatory framework of major trade partners, WTO rules)</p> <p>[8] Requirement to introduce review or sunset clauses when new rules meet the following conditions: Regulation was introduced at short notice; Regulation based on the precautionary principle; Technology or market conditions are most likely to change; Regulation is a pilot project; Regulation confers rights upon the state</p> <p>[9] Public register for regulatory provisions accessible online</p>	<p>conditions: Regulation was introduced at short notice; Regulation based on the precautionary principle; Technology or market conditions are most likely to change; Regulation is a pilot project; Regulation confers rights upon the state</p> <p>[9] Public register for regulatory provisions accessible online</p>	<p>[4] Time needed to set up a new firm</p> <p>[5] Administrative costs to start up a new firm</p> <p>[6] Number of procedures to hire (to fire) the first (n-th) employee</p> <p>[7] Time needed to hire (to fire) the first (n-th) employee</p> <p>[8] Administrative costs to hire (to fire) the first (n-th) employee</p>
Strategy for Access	<p>Does the government's strategy on access include the following elements:</p> <p>[1] Code of plain language drafting</p> <p>[2] Annual regulatory agendas available on line</p> <p>[3] Procedures to enable users to complain about the difficulties in complying with regulation</p> <p>[4] The citizens' right to access the documents underpinning a regulatory decision</p> <p>[5] A commitment to make the following documents available online through a single access portal? [5.1] Documents supporting consultations [5.2] Summary of consultation results [5.3] Comments from interested parties [5.4] Responses to comments [5.5] All texts recalled in and supporting IA and IAs</p>	<p>Does the government – Commission's activity on access in a given year include the following elements:</p> <p>[1] Code of plain language drafting</p> <p>[2] Annual regulatory agendas available on line</p> <p>[3] Evidence on the systematic use of procedures to enable users to complain about the difficulties in complying with regulation</p> <p>[4] Evidence that the right of citizens to access the documents underpinning a rule is exploited</p> <p>[5] Following documents available online through a single access portal? Documents supporting consultations; Summary of consultation results; Comments from interested parties; Responses to comments; All texts recalled in and supporting IA.</p>	

## 2.5.2 Benchmarking van wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit in de praktijk

In verschillende landen is er toenemende aandacht voor de opvolging van het wetgevingsbeleid. Volgens de OESO is die toenemende internationale aandacht het resultaat van verschillende met elkaar verband houdende ontwikkelingen<sup>17</sup>:

- Er is een toenemende besef van het belang van kwalitatieve regelgeving, met name voor de sociaal-economische prestatie van landen en als concurrentiefactor voor het aantrekken van buitenlandse investeringen.
- Beleidsmakers moeten steeds meer rekenschap afleggen voor de budgettaire middelen en het politiek kapitaal dat wordt geïnvesteerd, ook voor het wetgevingsbeleid.
- Er is een groeiende interesse om het beleid meer op feiten te baseren en te ondersteunen door empirische bevindingen.
- Werken met indicatoren en ex post evaluatie geraken samen met andere New Public Management-instrumenten meer ingeburgerd (cf. tendenzen op het vlak van strategisch management, beleidsevaluatie, doelmatigheidsbudgettering en -analyse, rapportering, auditing, ...).

Niettemin staat de monitoring van de wetgevingskwaliteit en het wetgevingsbeleid internationaal nog in de kinderschoenen. Voor een deel zijn inherente moeilijkheden hiervan de oorzaak (zie tabel 5). Voor een ander deel heeft de nog beperkte internationale informatiebasis te maken met de relatief jonge leeftijd van het wetgevingsbeleid in veel landen. Vaak ligt de focus nog grotendeels op beleidsontwikkeling en –implementatie, en minder op opvolging en evaluatie. Monitoring is ook moeilijker als er nog geen duidelijke doelstellingen of criteria zijn vooropgesteld (bv. voor consultatie).

Tabel 5: Enkele obstakels voor de monitoring van het wetgevingsbeleid

<b>Obstakel</b>	<b>Voorbeeld</b>
▪ Gebrek aan duidelijke doelstellingen en criteria	Moeilijk om kwaliteit van wetgeving te meten: wat is goede wetgeving?
▪ Moeilijk om succes te meten	Als er minder wetgeving is, is dat dan beter (en vice versa)?
▪ Gevaar van te ambitieus te zijn	Formulering van onhaalbare doelstellingen: als de administratieve lasten dalen maar minder dan vooropgesteld, is dat dat goed of niet?
▪ Informatie paradox	De baten van betere regelgeving worden pas na langere tijd zichtbaar
▪ Vraag wie de klanten zijn	De interpretatie van wat goede regelgeving is verschilt naargelang men spreekt over de overheid, de burger, de bedrijven...
▪ Moeilijk te meten gedeelde baten	In welke mate zijn resultaten op het vlak van administratieve lastenvermindering bijvoorbeeld te wijten aan e-government of aan het wetgevingsbeleid?
▪ Indicatoren zijn misschien niet de juiste	Zegt het aantal pagina's wetgeving iets over de kwaliteit van de wetgeving?
▪ Definities en werkwijzen kunnen verschillen	Verschiedende manieren van datacollectie kunnen de vergelijkbaarheid van de gegevens bemoeilijken
▪ Uitdaging om resultaten te delen	Wetgevingsbeleid is een vrij jonge materie: een organisatie zal zelden een ongunstige beoordeling aanvaarden of zelf verspreiden
▪ Wat wordt gemeten wordt de focus	Wanneer het aantal vereenvoudigingsprojecten wordt gemeten, maar niet wat ze opleveren, wordt het aantal de focus en niet de kwaliteit

Voor een benchmarking van Vlaanderen op het vlak van wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit zijn er dan twee opties:

- Een benchmarking ten opzichte van de huidige praktijk in andere landen. In overeenstemming met de ambities van Vlaanderen (cf. actieplan Vlaamse regering) en de methodiek van 'open coördinatie' ligt de referentie in zo'n oefening niet bij het EU-gemiddelde maar bij

de best presterende landen in de wereld. Dit veronderstelt dat er voldoende recente en vergelijkbare informatie kan worden verzameld over de praktijk in andere landen.

- Een benchmarking ten opzichte van (theoretische) beste praktijken. Dit veronderstelt dat “beste praktijken” worden geïnventariseerd uit allerlei studies en doorlichtingen, en dat Vlaanderen daarmee wordt vergeleken.

In deze nota wordt voor een combinatie van beide gekozen. De basis vormt de concrete vergelijking met de huidige praktijk andere landen. We zullen die informatie aanvullen met een bespreking van de belangrijkste internationale tendenzen. Waar internationale benchmarkinformatie ontbreekt, benchmarken we Vlaamse cijfers tussen beleidsdomeinen en/of in de tijd. Tabel 6 geeft aan welke indicatoren we behandelen, waarmee we benchmarken en wat de relatie is met de Vlaamse kenmerken van goede regelgeving. Het moet duidelijk zijn dat we hiermee veel verder gaan dan de huidige monitor van het Vlaamse reguleringsmanagement.

Tabel 6: Overzicht van de onderzochte indicatoren in de benchmarking van Vlaanderen

	Aard van de benchmarking			Kenmerken van goede Regelgeving (*)								
	Internationale benchmarking Vlaanderen	Internationale benchmarking België	Benchmarking binnen Vlaanderen	Alg	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Institutionele (input)indicatoren (3.3)</b>				X								
Expliciet wetgevingsbeleid (3.4)	X			X								
Regelgevingsinstituten (3.5)	X			X								
Regelgevingsprocessen (3.6)	X										X	
Regelgevingsinstrumenten (3.7)	X				X	X	X	X	X	X		
Regelgeevingsdynamiek (3.8)	X											X
<b>Performantie (Output) indicatoren</b>												
Kwaliteit RIA (4.2)	(X)		X		X	X	X					X
Kwaliteit advies- en consultatieprocessen (4.3)	(X)		X		X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Outcome indicatoren</b>												
Omvang administratieve lasten (5.2)		X	X			X						
Omvang nalevingskosten (5.3)		(X)				X	X					
Omvang van de regelgeving (5.4)	X		X				X				X	
Structuur van de regelgeving (5.5)			x						X	X		
Stabiliteit van de regelgeving (5.6)			X			X	X	X	X			
Legistische kwaliteit van de regelgeving (5.7)			X					X				
Omzetting Europese regelgeving (5.8)			X				X	X				
Perceptie van de kwaliteit van de regelgeving (5.9)		X			X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Impact indicatoren</b>												
effecten van betere regelgeving (6.1)		(X)		X								
effecten van beter wetgevingsbeleid (6.2)	(X)	(X)		X								

(\*) Alg. = wetgevingsbeleid algemeen; cijfers verwijzen naar Vlaamse kenmerken van goede regelgeving en staan voor: 1. Noodzakelijk en doeltreffend; 2. Doelmatig en afgewogen; 3. Uitvoerbaar en handhaafbaar; 4. Rechtmatig; 5. Samenhangend; 6. Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk; 7. Onderbouwd en overlegd; 8. Blijvend relevant en actueel

## 3. Benchmarking op institutionele (input)indicatoren

### 3.1. Inleiding

Internationale benchmarkinformatie is er vooral de beleidsmaatregelen, instituties, procedures en instrumenten die landen inzetten voor 'betere regelgeving'. Zulke *institutionele (input)indicatoren* zijn een zeer belangrijk referentiepunt. De structurele verbetering van de kwaliteit van de regelgeving is namelijk enkel mogelijk als de noodzakelijke 'governance' voorwaarden daartoe zijn vervuld (cf. infra). In de woorden van de OESO: "*Regulatory quality must be assured in a systemic fashion if a high quality regulatory system is to result. As well, governments must demonstrate transparency and accountability in their use of the regulatory tool in order to ensure that regulation is seen as legitimate. These requirements can only be met if the main drivers of regulatory quality are in place. The work of the OECD emphasises three factors in this regard: regulatory policies, tools and institutions. A high quality regulatory system depends on the interactions between these elements over time – as the concept of regulatory quality is necessarily a dynamic one.*"

We overlopen hierna de belangrijkste bronnen en methodologische stappen. Daarna bespreken we de resultaten van de benchmarking van Vlaanderen op het vlak van institutionele inputindicatoren.

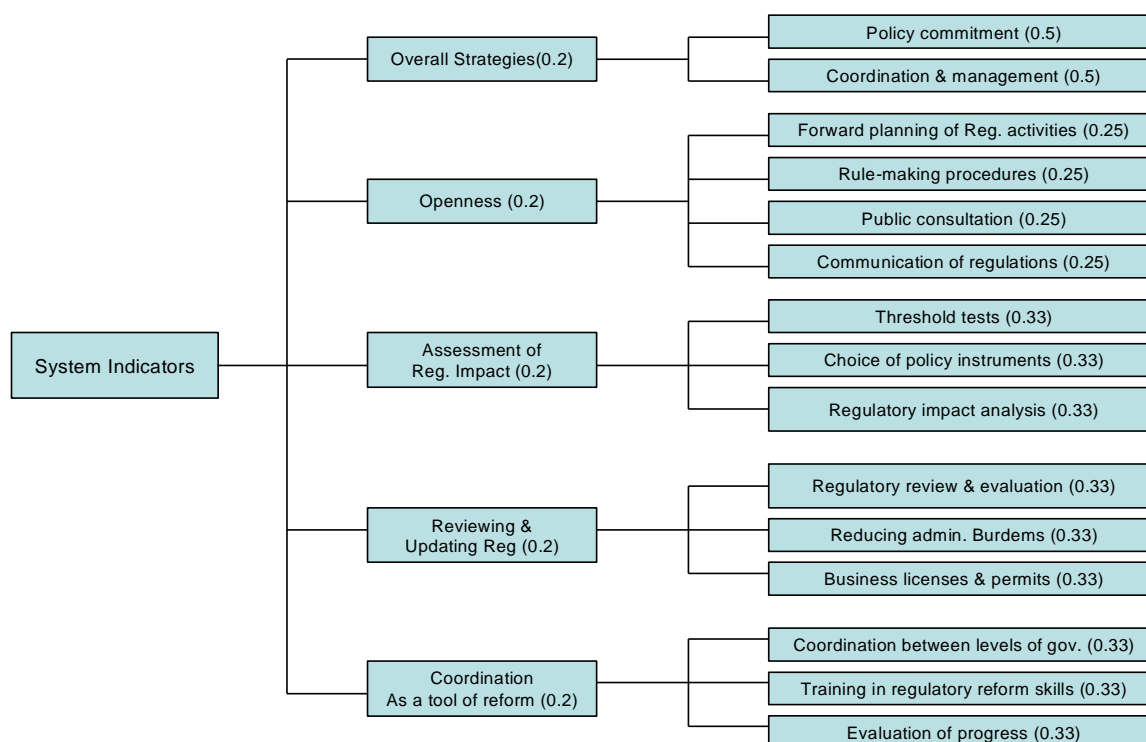
### 3.2. Bronnen en methodologie

#### 3.2.1 OESO-enquêtes 1998 en 2000

Om de prestaties van landen in kaart op een reeks systeemindicatoren in kaart te brengen, ontwikkelde de OESO een reeks surveys. De eerste werden verstuurd in 1998 en 2000. Figuur 3 toont de structuur van de vragenlijst samen met de weging van de systeemindicatoren. De vragen peilden vooral naar de aanwezigheid van een expliciet beleid gericht op betere regelgeving, de expliciete vastlegging van standaarden of kenmerken van goede regelgeving, de aanwezigheid van capaciteiten en structuren voor reguleringsmanagement, het gebruik van RIA, het bestaan van een beleid gericht op brede publieke consultatie, het systematisch overwegen van alternatieven voor regelgeving, coördinatiemechanismen en voorzieningen voor opvolging en evaluatie van bestaande regels en vermindering van de administratieve lasten.



Figuur 3: Structuur van de OESO-enquêtes uit 1998 en 2000



### 3.2.2 OESO-enquête 2005

In 2005 heeft de OESO een nieuwe enquête gehouden. Die verschilt op onderdelen sterk van de vragenlijsten uit 1998 en 2000. Voor de opmaak ervan werd samengewerkt met de Europese Unie en de Wereldbank en werd rekening gehouden met de nieuwe inzichten en ontwikkelingen op het vlak van theorievorming en praktijk van het wetgevingsbeleid.

Inhoudelijk werden de vragen anders ingedeeld, volgens de vier belangrijke componenten van een goed wetgevingsbeleid: beleidsvoorzieningen (policies), structuren (institutions), processen (processes) en instrumenten (tools). Op onderdelen werd de vragenlijst sterk uitgebreid (bv. RIA) en er werden nieuwe onderdelen toegevoegd (bv. over nalevings- en handhavingsstrategieën, coördinatiemechanismen tussen bestuursniveaus, rol van de parlementen en van de rechterlijke macht, cumulatieve regelgevingslasten...). Daarmee beoogde de OESO met de vragenlijst alle belangrijke systeemcomponenten van een goed wetgevingsbeleid volledig te dekken. De vragenlijst is dan ook niet enkel bedoeld als informatiebron, maar ook als instrument voor zelfevaluatie: *“the questionnaire can be seen as a “template” for research within a country that is seeking to benchmark and improve its regulatory processes. The questionnaire can form a “diagnostic tool” in this regard”*.

Verder werd meer zorg gedragen voor de formulering van de vragen en was er een grotere kwaliteitscontrole van de antwoorden mogelijk gelet op de omvangrijke hoeveelheid informatie die de voorbije OESO-country reviews opleverden.

De vragenlijst werd midden 2005 verstuurd. Ontbrekende, onduidelijke of betwijfelbare antwoorden werden begin 2006 door het OESO Secretariaat gemeld aan de lidstaten. 12 landen hebben na die controle hun initiële antwoorden moeten aanpassen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de belangrijkste aspecten die werden bevraagd.

### 3.2.3 Van enquête naar synthetische indicator

Deze OESO-enquête is momenteel de meest actuele, uitgebreide en betrouwbare informatiebron voor een benchmarking van Vlaanderen op het vlak van het wetgevingsbeleid. We hebben daarom de ruwe basisinformatie uit de enquête gebruikt, en voor Vlaanderen de vragenlijst zelf ingevuld voor de situatie midden 2005. De vragenlijst werd voor Vlaanderen ook ingevuld voor de situatie in 2000, voorafgaand aan de start van een expliciet Vlaamse wetgevingsbeleid.

In tegenstelling tot in 1998 en 2000, heeft de OESO op basis van de enquêteresultaten van 2005 nog geen synthetische indicator berekend die de globale prestatie van de lidstaten vergelijkt. Daarom hebben we zelf zo'n synthetische indicator berekend die toelaat om Vlaanderen te "scoren" ten opzichte van 30 OESO-landen en de Europese Unie als instelling. In bijlage 2 wordt uitgelegd hoe we daarbij zijn tewerk gegaan.

### 3.2.4 Andere bronnen

De basis voor de benchmarking op institutionele inputindicatoren vormt de hiervoor beschreven OESO-enquête uit 2005. Die informatie werd aangevuld met gegevens uit enkele andere bronnen.

In 2004 werd in opdracht van DG ondernemingen een vragenlijst verstuurd naar de EU-lidstaten waarin werd gepeild naar het gebruik van enkele belangrijke instrumenten voor betere regelgeving. De enquête kaderde binnen een studie voor de uitwerking van regelgevingsindicatoren<sup>18</sup>. Ze werd begeleid en opgevolgd door een stuurgroep met vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de lidstaten. Met uitzondering van Portugal werkten alle 'oude' lidstaten mee, alsook 5 van de 10 nieuwe lidstaten, plus Bulgarije en Noorwegen. Voor sommige indicatoren werd ook informatie uit die enquête gebruikt.

Daarnaast zijn er nog enkele andere relevante benchmarkstudies die werden meegenomen bij de analyse en in de hierna volgende bespreking. Het gaat vooral om de volgende publicaties:

- OECD (2006). *Working Party on Regulatory Management and Reform. Interim Report on Administrative Simplification*, Paris: OECD.
- OECD (2006). *Working Party on Regulatory Management and Reform. Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens*, Paris: OECD.
- OECD (2006). *Working Party on Regulatory Management and Reform. Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality*, Paris: OECD.
- OECD (2004). *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*. Paris, OECD.SG/SGR(2004)1
- OECD (2004). *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions*. Paris, OECD. GOV/PGC/REG(2004)6
- OECD (2004). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*. Paris, OECD, GOV/PGC/RD(2004)1
- Jacobs, SH. (2006). *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends*. Government of Canada Policy Research Initiative. Working Paper Number 26, June 2006.
- Regulatory Policy Institute (2005). *Benchmarking project: RIA of the national effects of the proposed Groundwater Directive*. Brussels.
- EU Directors of Better Regulation Group (2004). *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries*. Dublin, May 2004.

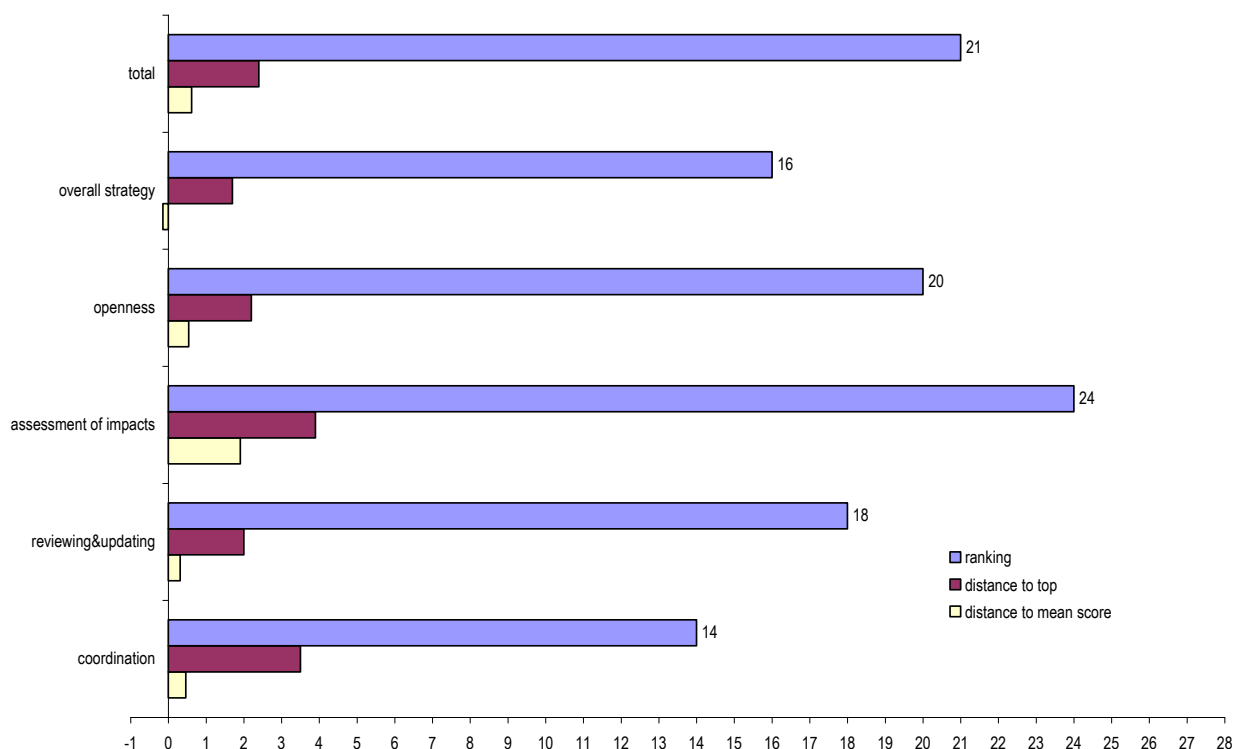
### 3.3. Globale benchmarking van het wetgevingsbeleid

Figuur 4 toont de ranking van België op elk van de systeemindicatoren in 2000, samen met de afstand met de top (max score – score B) en de afstand tot het gemiddelde (mean score – score B). België bleek in 2000 sterk achterop te lopen in vergelijking met de andere OESO-landen. Op 28 landen bekleedde België slechts de 21<sup>e</sup> plaats, ruim achteraan het peloton. Behalve voor “overall strategies” scoorde België op elke indicator slechter dan het gemiddelde van alle OESO-landen. Die slechte resultaten waren vooral te wijten aan lage scores op de indicatoren “assessment of impacts” en “openness”.

Voor Vlaanderen is er in 1998 en 2000 geen aparte vragenlijst ingevuld, waardoor de OESO-scores voor België enkel op de federale overheid betrekking hebben. Maar aangezien er in Vlaanderen anno 2000 nog geen expliciet wetgevingsbeleid was en de regelgevingsprocedures voor de verschillende overheden in België vrij gelijklopend waren, is er wellicht weinig verschil met de score voor België.

Bij de informatie uit deze OESO-enquête past evenwel een belangrijke kanttekening. De OESO heeft later, na meer diepgaande country-reviews, zelf aangegeven dat de resultaten voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd, omdat er wellicht sprake is van verschillen tussen de lidstaten die te wijten zijn aan een verschillende interpretatie van de vragen, aan strategisch invulgedrag om het eigen land in een beter daglicht te stellen en aan een te beperkte controle destijds door het OESO-secretariaat van de kwaliteit van de antwoorden.

Figuur 4: Prestatie van België op de synthetische OESO-indicator voor het wetgevingsbeleid in 2000<sup>19</sup>

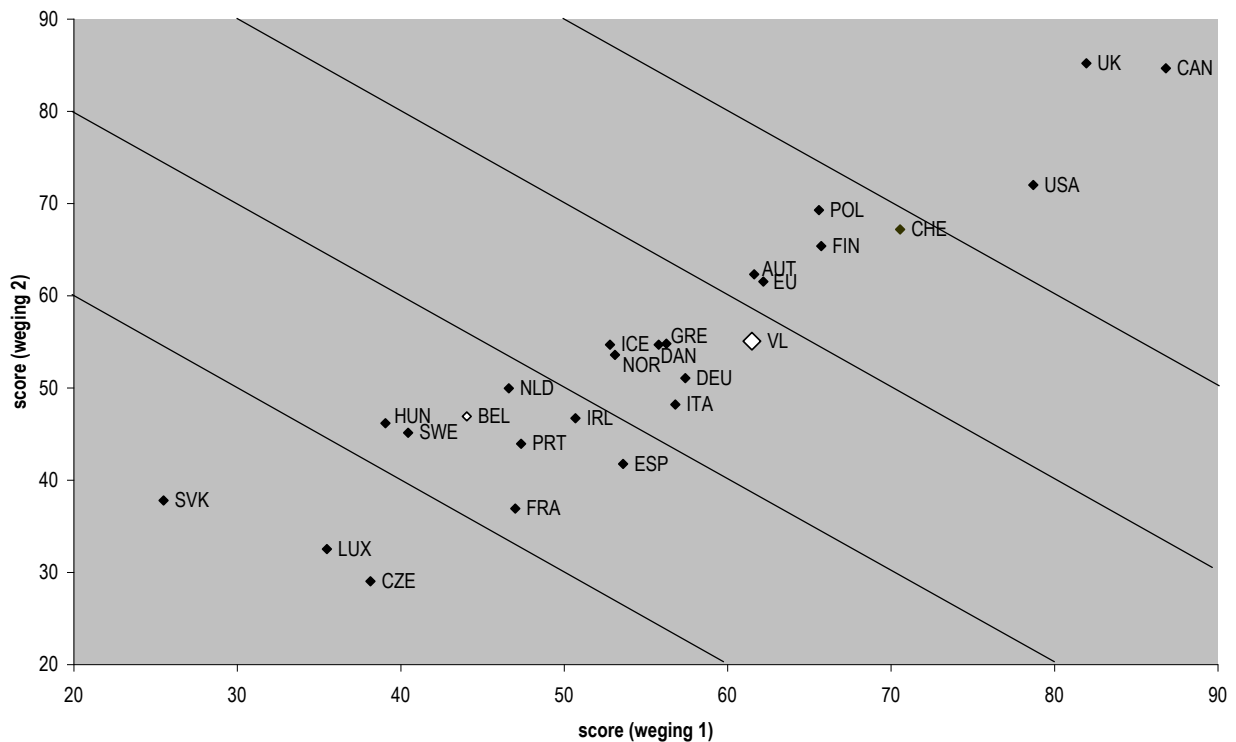


Vlaanderen er sinds 2000 enorm op vooruit gegaan. Dat blijkt wanneer we de OESO-enquêtes invullen voor de Vlaamse situatie anno 2000 en 2005. De score van Vlaanderen stijgt dan spectaculair van 12 naar 61. Dat betekent dat Vlaanderen op korte tijd heel wat institutionele voorzieningen heeft uitgebouwd in overeenstemming met de internationale beste praktijken.

Maar is die vooruitgang voldoende om aansluiting te vinden bij de wereldtop? Dat blijkt niet helemaal het geval te zijn. Figuur 5 toont de scores van de verschillende landen volgens twee we-

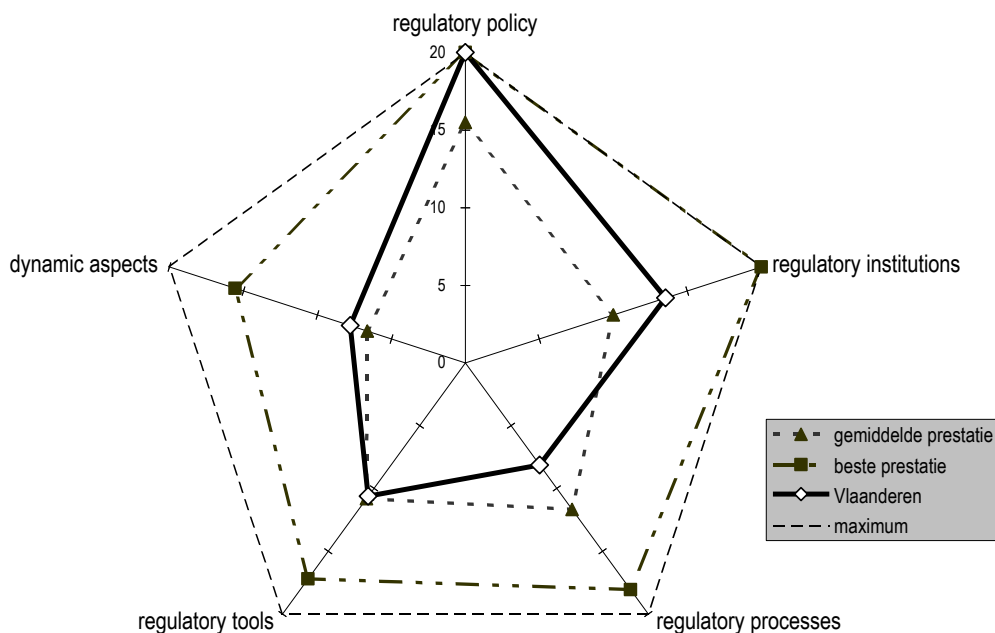
gingsmethoden. Vlaanderen staat in het beste geval op de 9<sup>e</sup> plaats in de rangschikking van 25 landen. De figuur toont tevens dat de landen kunnen worden ingedeeld in vijf groepen. Er is een kopgroep van drie landen (CAN, UK, USA) die het best presteren. Het peloton wordt aangevoerd door een vijftal landen (CHE, FIN, POL, EU, AUT), gevolgd door een middengroep met daarin ook Vlaanderen (VL, DEU, ITA, GRE, DAN, NOR, ICE) en door de staart van het peloton met daarin ook België (BEL, ESP, IRL, PRT, FRA, NLD, SWE en HUN). Drie landen blijven achterop. Het gaat om een zeer klein land (LUX) en twee oosteuropese landen (CZE en SVK).

Figuur 5: Scores van 25 OESO-lidstaten plus Vlaanderen en de EU op de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid in 2005, volgens twee wegingsmethoden (zie ook bijlage 2)



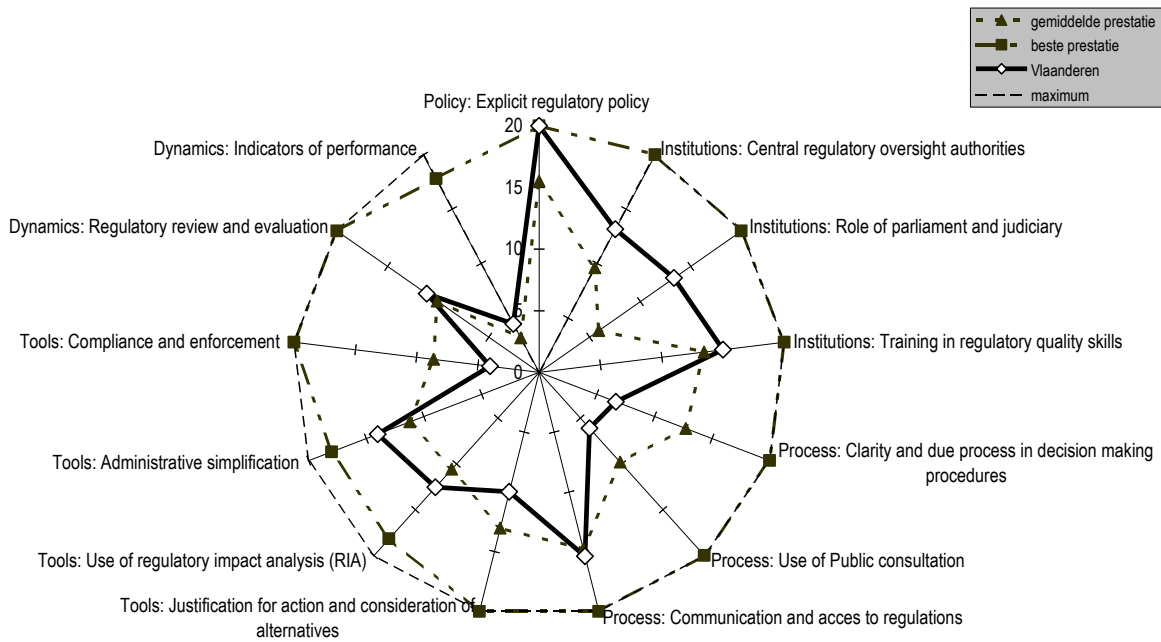
Hoe kan die positie van Vlaanderen worden verklaard? Figuur 6 toont de prestatie van Vlaanderen op de vijf hoofdindicatoren. Vlaanderen scoort goed op het vlak van beleidsformulering (“policies”) en behaalt een meer dan gemiddelde score voor regelgevingsinstituten (“institutions”) en opvolging van het wetgevingsbeleid (“dynamics”). Toch blijft er een respectabele afstand tot de best presterende landen. Vlaanderen zit onder het landengemiddelde voor regelgevingsinstrumenten (“tools”) en vooral voor het regelgevingsproces (“processes”). Het is vooral daar dat de achterstand vrij groot is.

Figuur 6: Relatieve score van Vlaanderen op de vijf hoofdcomponenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005)

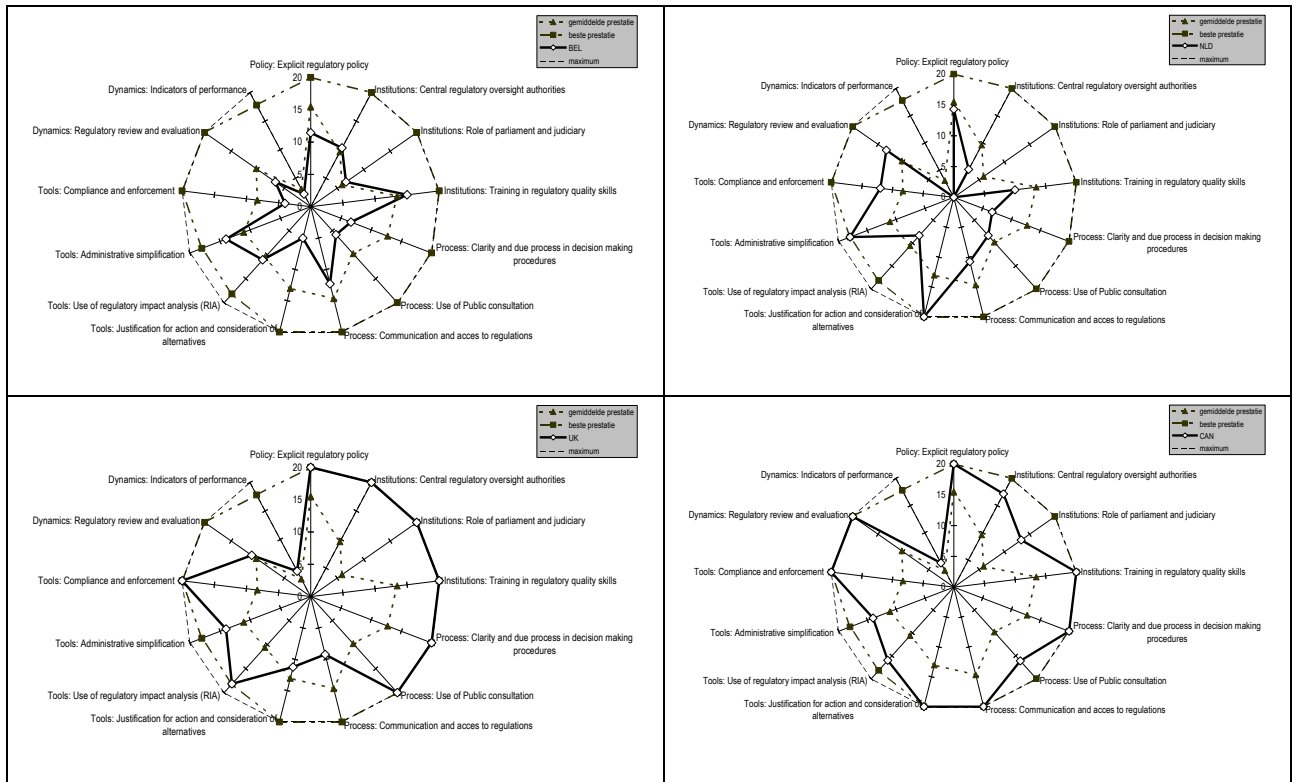


In wat volgt wordt deze positie van Vlaanderen nader geduid door de vijf hoofdindicatoren te overlopen. Dit gebeurt aan de hand van figuur 7. Die vergelijkt de prestatie van Vlaanderen op de 13 subindicatoren met het gemiddelde van alle landen en met de hoogste score die door één van de 25 landen is behaald. Ter illustratie zijn in Figuur 8 soortgelijke figuren opgemaakt voor enkele andere landen (België, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada). Daaruit blijkt dat elk land specifieke sterktes en zwaktes heeft. Nederland scoort bijvoorbeeld beter dan Vlaanderen op administratieve lasten, terwijl Vlaanderen sterker dan Nederland presteert op het vlak van bijvoorbeeld instituties en RIA. Ook bij de twee toplanden (Verenigd Koninkrijk en Canada) blijken er nog verbeterpunten te zijn.

Figuur 7: Relatieve score van Vlaanderen op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005)



Figuur 8: Relatieve scores van België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005)



### **3.4. Beleidsformulering (regulatory policies)**

Een basisvoorwaarde voor goede regelgeving is dat de regering een expliciet wetgevingsbeleid heeft vastgelegd. Op die manier wordt “betere regelgeving” concreet en kan de noodzakelijke focus en politieke steun op het hoogste niveau worden verzekerd. De formulering van een expliciet wetgevingsbeleid is dan ook in veel landen het startschot geweest voor een hele reeks maatregelen en voorzieningen.

De eerste landen die een expliciet wetgevingsbeleid formuleerden waren de Verenigde Staten (begin jaren '70 van de vorige eeuw) en Canada in 1986, gevolgd door landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Spanje begin jaren '90. Intussen heeft de meerderheid van de OESO-landen een expliciet wetgevingsbeleid. In Vlaanderen heeft de Vlaamse regering in 2000 een algemeen kader voor de verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving goedgekeurd. België blijft één van de laatste landen zonder een expliciet en omvattend wetgevingsbeleid dat niet beperkt is tot administratieve lasten. Uit de EU-enquête (cf. supra) blijkt overigens dat er in verschillende nieuwe lidstaten een grotere dynamiek is dan in sommige oude om een performant wetgevingsbeleid uit te bouwen.

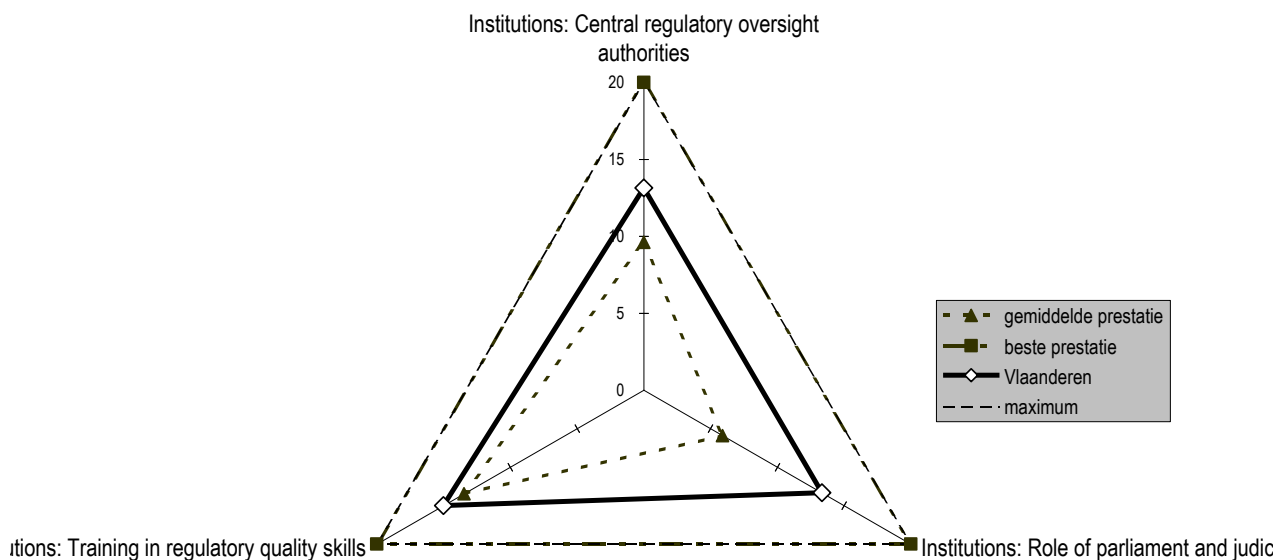
Ook op de andere enquêtevragen die peilen naar de aanwezigheid van een expliciet vastgelegd wetgevingsbeleid scoort Vlaanderen zeer goed: de Vlaamse regering heeft in het wetgevingsbeleid duidelijke doelstellingen opgenomen, kenmerken of principes van goede regelgeving geformuleerd, en handleidingen over het regelgevingsbeleid en de kenmerken van goede regelgeving gepubliceerd. Het is opvallend dat naast België ook alle Scandinavische landen en Nederland hier minder goed scoren.

### **3.5. Regelgevingsinstituties (Regulatory Institutions)**

Geschikte instituties zijn een basiselement in een strategie gericht op betere regelgeving. Zij spelen een noodzakelijke rol bij de uitbouw, uitvoering en opvolging van het wetgevingsbeleid. Hier scoort Vlaanderen op elk van de subindicatoren beter dan het gemiddelde van de landen (zie figuur 9), al zijn er voorbeelden van belangrijke of nuttige voorzieningen die in Vlaanderen ontbreken.

Globaal kunnen er drie groepen instituties worden onderscheiden: (1) centrale structuren die het wetgevingsbeleid aansturen, (2) de rol van het parlement en de rechterlijke macht en (3) de overheidsinterne capaciteit (benaderd door vragen omtrent opleiding en vorming).

Figuur 9: Relatieve score van Vlaanderen op de drie subindicatoren voor regelgevingsinstituten (2005)



### 3.5.1 Centrale structuren

Binnen de eerste groep van instanties met expliciete bevoegdheden om het wetgevingsbeleid te kunnen overschouwen, stimuleren en beoordelen, speelt een centrale cel of afdeling “reguleringsmanagement” een belangrijke rol. Zo’n cel, die bij voorkeur wordt gelokaliseerd in een centraal, horizontaal overheidsdepartement, heeft doorgaans tot taak het wetgevingsbeleid te promoten, lijndepartementen te helpen en de kwaliteit van het wetgevingsbeleid op te volgen en steeds verder te verbeteren (zie tabel 7). In 1998 hadden al 19 OESO-landen een dergelijke cel. Doorheen de jaren zijn de taken en bevoegdheden van zo’n afdelingen versterkt, met onder andere de bevoegdheid om te rapporteren over de vooruitgang die de individuele ministeries maken.

Tabel 7: Typische taken van een centrale cel of afdeling “reguleringsmanagement”

Function	Timing
Advocacy	Ongoing
Consulting	Ongoing
Guidance	Periodical
Challenge	When needed
Coordination	Ongoing
Training	Ongoing
Reporting	Yearly
Institutional relations	Periodical

Met de Dienst Wetsmatiging heeft Vlaanderen ook zo’n centrale cel<sup>20</sup>. De cel werd in 2001 opgericht binnen de diensten van de Minister President maar werd na de BBB-hervorming overgeplaatst naar het departement bestuurszaken. Een kanttekening daarbij is dat de ervaring in andere landen leert dat de positionering binnen een departement verantwoordelijk voor “public administration” het risico inhoudt dat het wetgevingsbeleid een te grote interne, ambtelijke focus



krijgt terwijl transparantie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren cruciaal blijkt voor het wetslagen van “betere regelgeving”<sup>21</sup>.

Een tweede “centraal instituut” is een specifieke minister, verantwoordelijk voor het beleid inzake “betere regelgeving” binnen de hele overheid. Ook hier beantwoordt Vlaanderen aan de beste internationale praktijken, al moet dezelfde kanttekening worden gemaakt als bij de positionering van de Dienst Wetsmatiging.

Een derde “centrale instantie” in een goed wetgevingsbeleid betreft een extern adviserend orgaan dat expliciet gemandateerd is om als onafhankelijke instantie het wetgevingsbeleid op te volgen en erover te rapporteren. De OESO stelt daarover: “*Such bodies have the advantages of bringing an independent view and a store of acquired regulatory policy expertise to the review process and are often powerful tools in the dynamic reform process.*” Als voorbeeld kan de better regulation task force, intussen omgedoopt tot Better Regulation Commission in het Verenigd Koninkrijk worden vermeld (zie tabel 8), maar ook in andere landen zoals Canada, Ierland en Zwitserland zijn er vergelijkbare instanties opgericht. Vlaanderen beschikt niet over zo’n instantie.

Tabel 8: Taakverdeling tussen de belangrijkste instituties voor het wetgevingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk

Delivery	Delivery/Scrunity	Scrunity
Government Departments	Better Regulation Executive	Better Regulation Commission
Primary responsibility for challenging the need for regulation and, when necessary, delivering high quality regulation	Issues guidance on RIA, provides advice to departments and monitors compliance with RIA requirements  It acts as a secretariat to the Panel for Regulatory Accountability, chaired by the Prime Minister. The Panel challenges the need for major pieces of new legislation and requires thorough RIAs to be presented in support of proposed policy	Provides independent challenge to Government on overall regulatory performance.  This includes challenging departments to adhere to the principles of better regulation, Scrutinising progress by departments and regulators, Investigating specific regulatory and policy issues and making recommendations to Government through published independent reports for Government to respond to within 60 days.

Een laatste element betreft de aanwezigheid van structuren om de samenwerking met hogere en lagere overheden te bevorderen. Ook hier scoort Vlaanderen vrij goed met het Vlaams draaiboek voor omzetting Europese regelgeving<sup>22</sup>, en de samenwerkingsovereenkomst met de federale overheid van 10 december 2003. Goede voorbeelden in andere landen zijn te vinden in Canada, het Verenigd Koninkrijk en Italië.

### 3.5.2 Rol van het parlement en de rechterlijke macht

De grotere betrokkenheid van parlementen en de rechterlijke macht bij het wetgevingsbeleid is een vrij recent fenomeen. Momenteel bestaat er slechts in 11 van de 25 landen een parlementaire commissie of orgaan dat formeel bevoegd is voor (de controle op) het wetgevingsbeleid. Ook in Vlaanderen is dat het geval met de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie. Er zijn echter maar drie landen (Verenigd Koninkrijk, Canada en Italië) waar dergelijke commissie de kwaliteit van de ingediende regelgeving controleert en er regelmatig over rapporteert. Van alle landen is de parlementaire betrokkenheid het grootst in het Verenigd Koninkrijk, waar het House of Com-

mons Regulatory Reform Committee zeer ruime bevoegdheden heeft en onder meer belast is met de behandeling van de talrijke “regulatory reform orders” van de regering<sup>23</sup>.

Vlaanderen behoort samen met 8 andere landen tot de groep waar ook de rechterlijke macht een zekere rol kan opnemen in het wetgevingsbeleid, met name bij de controle op het correct verloop van de wetgevingsprocedures. In sommige landen (onder andere opnieuw het Verenigd Koninkrijk) spelen ook auditinstanties en rekenhoven een rol bij het controleren van de prestaties van ministeries op het vlak van de toepassing van regelgevingsprocedures en – instrumenten.

### **3.5.3 Interne capaciteit**

De interne capaciteit bij de overheid om goede regelgeving te maken, werd in de enquête benaderd door vragen omtrent opleiding en vorming. Op drie landen na (Luxemburg, Slowakije en Tsjechië) worden er in alle landen regelmatig opleidingen voor ambtenaren georganiseerd om hen te trainen in principes en technieken voor goede regelgeving. Ook in Vlaanderen is dan sinds kort het geval.

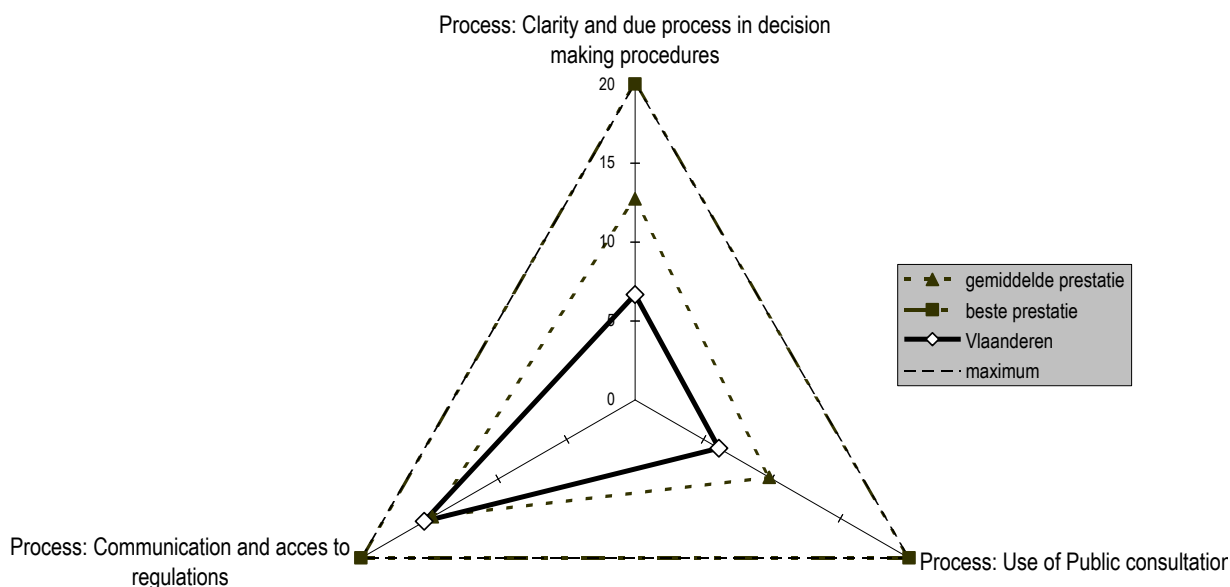
Vlaanderen is bovendien, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, één van de 14 landen waar regelmatig specifieke RIA-opleidingen worden gegeven. Dit verklaart meteen waarom Vlaanderen op deze subindicator iets beter scoort dan het landengemiddelde, en waarom een land zoals Nederland ondanks de inspanningen van de academie voor wetgeving maar matig presteert.

De best presterende landen organiseren evenwel ook andere opleidingen, bijvoorbeeld over consultatie en communicatie van wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk werkt de overheid samen met universiteiten en opleidingscentra om te verzekeren dat in relevante opleidingen ook “wetgevingsbeleid” wordt aangeboden. In onder meer Oostenrijk, Canada, Ierland en het Verenigd Koninkrijk gebeurt de vorming van ambtenaren ook veelvuldig via detachering naar andere ministeries of internationale instellingen.

## **3.6. Regelgevingsprocessen (Regulatory Processes)**

Regelgevingsprocedures hebben een belangrijke functie. Ze moeten ervoor zorgen dat de ontworpen regelgeving beantwoordt aan zekere kwaliteitskenmerken en dat het opmaakproces van regelgeving op een transparante, niet-discriminerende en efficiënte manier verloopt. Terzake zijn er drie grote aandachtspunten: (1) de transparantie van besluitvormingsprocessen, (2) het gebruik van consultatiemechanismen bij de opmaak van regelgeving en (3) de communicatie en toegang tot goedgekeurde regelgeving. Op deze parameters scoort Vlaanderen telkens onder het landengemiddelde en is de achterstand ten opzichte van de toplanden zeer groot (zie figuur 10).

Figuur 10: Relatieve score van Vlaanderen op de drie subindicatoren voor regelgevingsprocessen (2005)



### 3.6.1 Transparantie van besluitvormingsprocessen

Een centraal mechanisme om de transparantie van de besluitvormingsprocessen te verzekeren, is de beschikbaarheid van een toekomstgerichte planning om ministeries en stakeholders te informeren over voorgenomen nieuwe wetgeving en regelgeving in opmaak. In 16 van de 25 landen gebeurt dit via de periodieke publicatie van een lijst van geplande nieuwe wetgeving, en in elk van die landen is die lijst gemakkelijk raadpleegbaar door burgers en bedrijven, voornamelijk door publicatie op het internet<sup>24</sup>. Vlaanderen beschikt nog niet over zo'n regelgevingagenda en een register van regelgeving in opmaak, hoewel de idee is opgenomen in het Vlaams regeerakkoord<sup>25</sup>.

Op de andere vragen in deze indicator scoort Vlaanderen wel goed. Het betreft de aanwezigheid van een formeel vastgelegde regelgevingsprocedure en de controle op de naleving van die procedure door de Raad van State. Die vragen zijn evenwel niet determinerend voor de relatieve score van Vlaanderen: Op IJsland na voldoen alle landen aan die vereisten. Wel kan worden opgemerkt dat de regelgevingsprocedure in sommige landen is opgenomen in een "Administrative Procedures Act", terwijl ze in Vlaanderen is verspreid over meerdere documenten (omzendingbrief, diverse decreten, huishoudelijk reglement Vlaamse regering) en daardoor wat ondoorzichtig is.

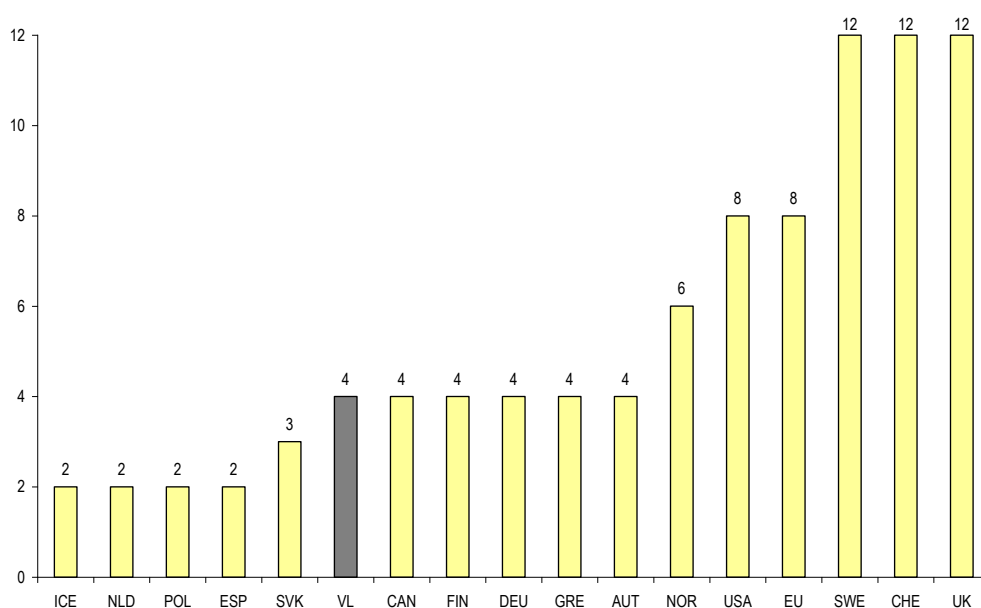
### 3.6.2 Consultatie

Consultatie van belanghebbenden bij de opmaak van regelgeving is één van de centrale pijlers voor goede regelgeving. Dat volgt uit de ervaring van een aantal landen dat de kwaliteit van de regelgeving niet zozeer verbeterd is door complexe nieuwe instrumenten of dure studies en evaluatiecommissies, maar door meer mogelijkheden voor stakeholders om vroegtijdig suggesties voor verbetering te formuleren. Ook in moderne opvattingen over beter bestuur en 'governance' wordt om meerdere redenen het grote belang benadrukt van het betrekken van de stakeholders bij het beleid<sup>26</sup>.

Ook hier blijkt Vlaanderen sterk achterop te hinken in vergelijking met het landengemiddelde en de best presterende landen. Vanuit de vragenlijst komen er vier knelpunten naar voor.

1. Terwijl er in Vlaanderen voor wetgeving een verplichte raadpleging van adviesraden geldt, is er voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie. Veel wetgeving komt dus tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven<sup>27</sup>. In de meerderheid van de 25 onderzochte landen daarentegen is consultatie ook bij uitvoeringsreglementering een standaardpraktijk. De meest uitgewerkte regelingen bestaan in Zwitserland, Zweden, de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
2. Vlaanderen maakt weinig gebruik van het palet aan mogelijkheden en technieken om doelgroepen te consulteren. In vergelijking met andere landen worden vooral mechanismen van open consultatie weinig gebruikt (bv. "notice and comment", internet, ...). De beste voorbeelden kunnen worden gevonden in de praktijk van de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Polen.
3. In een aantal landen heeft de regering minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders vastgelegd. Die zijn in meerdere landen langer dan de termijn van 4 weken (één maand) in Vlaanderen, al is die in de praktijk dikwijls korter (zie verder). In Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk bedraagt de minimumtermijn 12 weken, in Noorwegen, Europa en de Verenigde Staten 8 weken (zie figuur 11).
4. De Vlaamse overheid heeft geen echt consultatiebeleid. Onderdelen van zo'n beleid in andere landen zijn een specifieke consultatiehandleiding en –richtlijnen, maatregelen om de opmerkingen van stakeholders publiek te maken, maatregelen om beleidsmakers te verplichten om schriftelijk te reageren op de ontvangen opmerkingen, opname van de resultaten van consultaties in RIA's en voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen. In Vlaanderen is daarvan enkel de opname van de resultaten van consultaties in RIA's voorzien. Het gidsland bij uitstek is hier opnieuw het Verenigd Koninkrijk. Naast de richtlijnen en regels die zijn opgenomen in de 'Code of Practice on Consultation' zijn er in het Verenigd Koninkrijk tevens "consultation coordinators" per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties en publiceren de departementen een jaarverslag over hun consultatiepraktijk.

Figuur 11: Minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving (aantal weken, 2005)



### 3.6.3 Communicatie en toegang tot goedgekeurde regelgeving

De prestatie van Vlaanderen op het vlak van communicatie van wetgeving en toegang tot goedgekeurde regelgeving is beter dan voor de twee vorige indicatoren. Vlaanderen beschikt over belangrijke voorzieningen zoals een gecoördineerd register van de Vlaamse regelgeving dat via het internet beschikbaar is (Vlaamse Codex) en een cel taaladvies die ontwerp regelgeving n kijkt op het taalgebruik. Dat Vlaanderen desondanks slechts rond het landengemiddelde scoort, heeft te maken met het feit dat vrijwel alle landen over soortgelijke voorzieningen beschikken. In 10 landen is daarenboven bepaald dat enkel regelgeving die is opgenomen in de codex afdwingbaar is. Bovendien hebben 17 landen van de 25 een meer expliciet beleid op het vlak van eenvoudig taalgebruik.

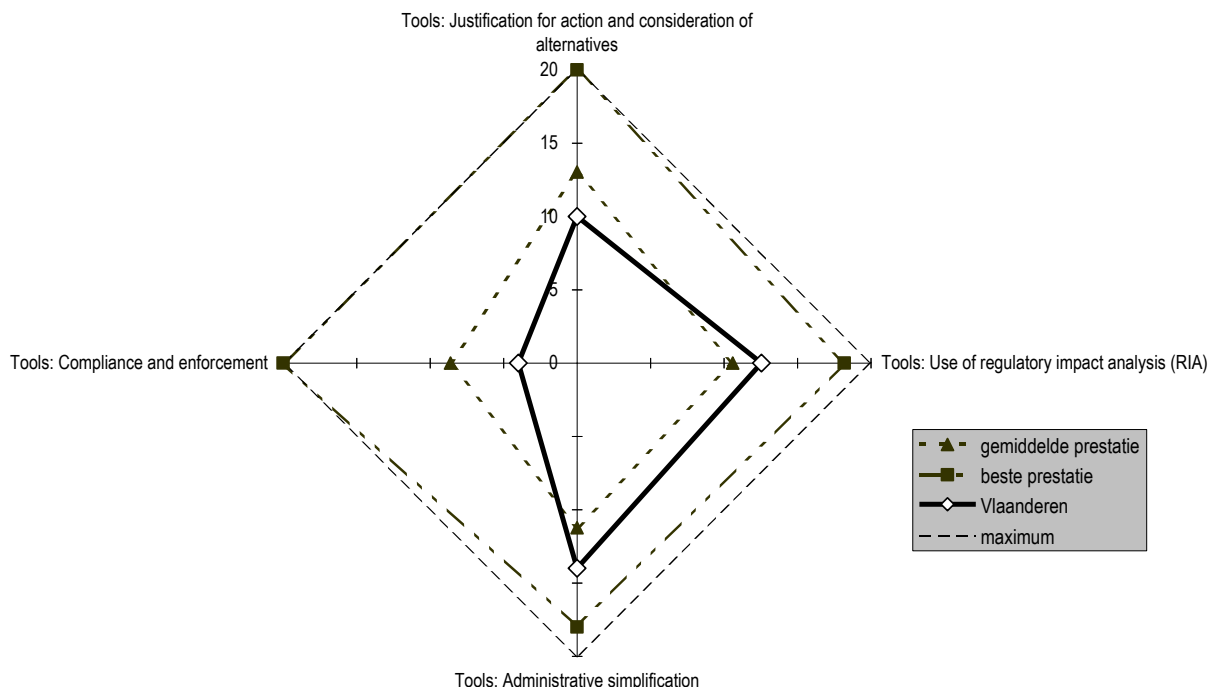
### 3.7. Regelgevingsinstrumenten (Regulatory quality tools)

Het wetgevingsbeleid heeft geleid tot een hele reeks instrumenten om de kwaliteit van nieuwe en bestaande regelgeving te verbeteren. Naast het gebruik van consultaties (cf. supra) gaat het om (1) het overwegen van alternatieven voor regelgeving en het beargumenteren van de noodzaak van nieuwe regelgeving, (2) het gebruik van reguleringssimpactanalyse (RIA), (3) administratieve vereenvoudiging en (4) instrumenten om de naleving en handhaving te bevorderen.

Daarbinnen is RIA het belangrijkste instrument voor de verbetering van de wetgevingskwaliteit en het instrument dat de jongste jaren het snelst opgang heeft gekend. Op basis van de EU-enquête (cf. supra) schrijft Radaelli: *“Dynamically, the tool whose importance has grown more over the last five years is IA (...). This confirms the pivotal role of impact assessment in better regulation policies”*. RIA heeft inderdaad een spilfunctie in de bevordering en bewaking van de kwaliteit van de regelgeving doordat het in principe meerdere andere instrumenten en voorzieningen van een goed wetgevingsbeleid integreert (overwegen van alternatieven voor regelgeving, beargumenteren van de noodzaak van nieuwe regelgeving, analyse van effecten, nazicht van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, rapportage over de consultaties, vooruitblik naar de latere monitoring en evaluatie...). Omdat die andere aspecten in andere indicatoren worden meegenomen, beperkt de analyse van RIA zich in dit deel grotendeels tot RIA als instrument voor effectenanalyse.

Voor alternatieven en handhaving scoort Vlaanderen onder het landengemiddelde, maar ook voor RIA en administratieve lasten kunnen uit de vergelijking met de best presterende landen lessen worden getrokken (zie figuur 12).

Figuur 12: Relatieve score van Vlaanderen op de vier subindicatoren voor regelgevingsinstrumenten (2005)



### 3.7.1 Overwegen van alternatieven

Het goed overwegen van alternatieven en het beargumenteren van de noodzaak van nieuwe regelgeving is een logische eerste stap bij het opmaken van regelgeving. In specifiek gevallen kunnen andere instrumenten immers beter geschikt zijn om aan de vastgestelde noden tegemoet te komen.

Net zoals alle 25 landen, is het ook in Vlaanderen min of meer verplicht dat beleidsmakers de noodzaak van de regelgeving aantonen (in een memorie van toelichting, nota aan de regering...) en wordt er als onderdeel van een RIA-verplichting gevraagd om alternatieven te onderzoeken.

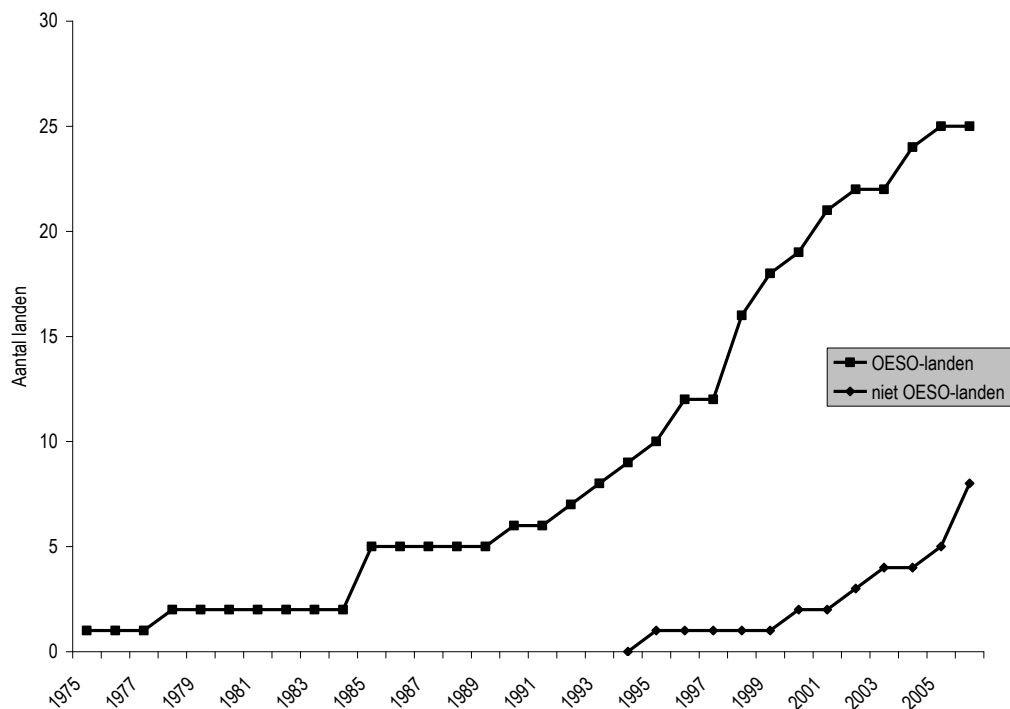
De reden dat Vlaanderen desondanks onder het gemiddelde scoort, is dat er in Vlaanderen geen duidelijke criteria zijn vastgelegd waartegen de noodzaak van nieuwe regelgeving moet worden aangetoond, en vooral dat er in tegenstelling tot 14 van de 25 landen nog geen specifieke handleidingen of richtlijnen voor beleidsmakers zijn over alternatieven voor regelgeving. Canada blijkt op deze indicator het best te presteren.

### 3.7.2 Reguleringsimpactanalyse

Met de invoering van een RIA systeem heeft Vlaanderen aansluiting gevonden bij een van de meest dominante trends in het wetgevingsbeleid van de OESO-landen<sup>28</sup>. Na de opgang van impactanalyse in de Verenigde Staten, Denemarken, Finland en Canada vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw, is het gebruik van RIA momenteel zeer ruim verspreid onder de OESO-lidstaten (zie figuur 13). Tegelijk zijn ook de kwaliteitscriteria en formele vereisten voor RIA sterk toegenomen. Ook landen die vandaag al koploper zijn, evalueren hun RIA-praktijk regelmatig en sturen bij (zie verder).

Daarbij past wel een kanttekening. RIA is tegelijk een containerbegrip. Het internationale "RIA-discours" heeft de invoering van een reeks instrumenten gestimuleerd die het label RIA hebben gekregen, maar in de praktijk gaan er zeer verschillende benaderingen onder schuil. De OESO stelt terzake: "For some governments, impact assessment goes no further than compliance cost assessment. In other member states, it does not beyond stretch beyond a handful of pilot RIAs. In a third cluster, RIA is merely a checklist process. Finally, in a few cases, there appears to be a consistent effort tot assess a wide range of costs and benefits in an integrated process."

Figuur 13: Evolutie van het aantal landen dat RIA hefet ingevoerd (1975-2006)



Vlaanderen scoort met zijn RIA-systeem beter dan het landengemiddelde. Dat heeft te maken met een aantal sterke punten waaronder het brede toepassingsgebied, het verplichte karakter, de ruime set van potentiële impacts die moeten worden onderzocht (zowel kosten als baten en specifiek impacts), de vereiste dat de effecten zoveel mogelijk kwantitatief moeten worden uitgedrukt en de opvolging van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's door de Dienst Wetsmatiging. Hiermee beantwoordt Vlaanderen aan de beste internationale praktijken.

Toch presteert het Vlaamse RIA-systeem op onderdelen minder goed. Inhoudelijk ontbreekt in vergelijking met andere landen een uitgewerkte integratie van risicoanalyse in de RIA alsook een verplichting om formeel aan te tonen dat de baten van de voorgenomen regelgeving de kosten overtreffen.

De belangrijkste verschilpunten liggen evenwel bij meer *procedurele aspecten*. In tegenstelling tot Vlaanderen is er in 12 van de 25 landen de verplichting om RIA's publiek te maken met het oog op consultatie, worden in 6 landen de resultaten van de individuele RIA-controles gepubliceerd, gebeuren er in 4 landen regelmatig ex post vergelijkingen tussen de ingeschatte effecten en de reële effecten en wordt er in 3 landen periodiek nagegaan in welke mate de RIA's de besluitvorming hebben beïnvloed. Op basis van de data uit de enquête bestaan de beste RIA-systemen in het Verenigd Koninkrijk, Canada, de Verenigde Staten en Duitsland.

### 3.7.3 Administratieve vereenvoudiging

Op het vlak van administratieve vereenvoudiging heeft Vlaanderen de afgelopen jaren eveneens belangrijke stappen voorwaarts gezet. Daardoor ligt de score boven het landengemiddelde. Er is in Vlaanderen net zoals in de grote meerderheid van de 25 landen een expliciet beleid en programma gericht op administratieve lastenverlaging, er zijn vereenvoudigingsprojecten en er zijn unieke loketten voor informatie over administratieve procedures.

Hier zijn de best presterende landen heel verschillend dan voor de andere indicatoren. Met name Nederland en Frankrijk en in iets mindere mate Zwitserland blijken goed te scoren. Zij beschikken bijvoorbeeld over unieke loketten waar bedrijven en burgers niet enkel voor informatie over administratieve procedures terecht kunnen, maar ook allerhande vergunningsaanvragen kunnen indienen<sup>29</sup>, alsook over een volledige telling van de administratieve lasten en formaliteiten van alle vergunningen en toelatingen.

Er kan wel worden opgemerkt dat de score van Vlaanderen wellicht wat wordt onderschat door de enquête, doordat er geen vragen werden gesteld over innovatieve instrumenten zoals de administratieve lastenmetingen en de compensatieregel voor administratieve lasten. Hetzelfde geldt wellicht voor een reeks andere landen. Er zijn immers meerdere recente ontwikkelingen die niet helemaal door de OESO-vragenlijst werden gevat (zie kader 9)

#### *Kader 9: Recente internationale trends en ontwikkelingen inzake administratieve vereenvoudiging*

In 2006 bracht de OESO de trends en ervaringen van 22 OESO-landen in het beleid gericht op vereenvoudiging en administratieve lastenvermindering in kaart. Een soortgelijke oefening werd ook in 2003 gedaan, weliswaar op basis van een kleiner aantal landen.

De belangrijkste trends en ontwikkelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- De meerderheid van de onderzochte OESO-landen (19 op 22) heeft intussen een beleidsprogramma gericht op administratieve vereenvoudiging.
- In vergelijking met 2003 wordt het beleid gericht op administratieve vereenvoudiging in toenemende mate ingebed in het algemene wetgevingsbeleid en regelgevingsproces. Dat uit zich onder andere in het feit dat administratieve vereenvoudiging ook een taak is of wordt van de "oversight bodies", en dat de aandacht voor administratieve lasten geïntegreerd wordt in de RIA. Er zijn nog maar een paar landen waar het beleid inzake administratieve lasten op zich staat.
- Terwijl er vroeger bijna uitsluitend werd gewerkt aan vereenvoudiging van bestaande regelgeving (ex post), wordt steeds meer nadruk gelegd op de bewaking en vermindering van de administratieve lasten van nieuwe regelgeving (ex ante). Zeer veel landen hebben intussen maatregelen genomen om vooraf zoveel mogelijk onnodige administratieve lasten in nieuwe regelgeving te vermijden<sup>30</sup>.
- Kwantificering en opvolging door enquêtes maar vooral door metingen van de administratieve lasten zijn een belangrijk instrument geworden. In 14 OESO landen gebeuren metingen op een gestandaardiseerde manier, meestal aan de hand van het standaardkostenmodel dat ook in Vlaanderen wordt gebruikt<sup>31</sup>. De focus van de metingen lag in veel landen in de eerste plaats op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, maar momenteel gebeuren ook metingen voor andere doelgroepen waaronder burgers en non-profitorganisaties. Metingen worden bovendien niet alleen gebruikt om de gerealiseerde administratieve lastenverminderingen te meten, maar meer en meer ook om de totale (resterende) administratieve lasten in te schatten en de realisatie van de beleidsdoelstellingen te objectiveren.
- Sommige landen gebruiken een of ander plafond om de groei van de administratieve lasten te beperken of een daling te versnellen. Als de administratieve lasten uitkomen boven dat plafond, zijn compenserende maatregelen nodig. Varianten op die idee bestaan in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Mexico en Vlaanderen).
- Externe commissies of task forces met vertegenwoordigers van doelgroepen spelen een steeds belangrijker rol in het selecteren van prioriteiten voor administratieve vereenvoudiging en in het behoud van de maatschappelijke steun ervoor<sup>32</sup>. Volgens de OESO is dit in vergelijking met 2003 de meest opvallende trend in de vormgeving van het vereenvoudigingsbeleid.
- Een reeks instrumenten die in 2003 nog betrekkelijk nieuw waren, is intussen ingeburgerd (unieke loketten, webportals...). In toenemende mate wordt administratieve vereenvoudiging gerealiseerd via e-government en worden veel maatregelen inzake e-government ingezet met als hoofddoel administratieve vereenvoudiging, data-



sharing en standaardisering. Toch staat het vervullen van transacties langs elektronische weg in veel lidstaten nog in de kinderschoenen. In de meeste gevallen kan er elektronisch informatie worden opgevraagd en is eenrichtingsverkeer mogelijk (bv. downloaden van formulieren). In sommige landen is er tweerichtingsverkeer mogelijk (bv. volledig elektronisch invullen en indienen van formulieren, met authenticatie), maar een volledige elektronische dossierafhandeling is nog zeldzaam. De meeste vooruitgang blijkt te zijn geboekt voor belastingaangiften.

Naast administratieve vereenvoudiging komt ook legistische vereenvoudiging meer op de voorgrond. Het gaat om processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz. Hiervoor worden er steeds innovatievere technieken ingezet, waaronder "guillotines", specifieke vereenvoudigingswetten ter harmonisering van procedures en proceduretermijnen, speciale regelgevingsprocedures, het gebruiken of herbekijken van drempels waaronder administratieve verplichtingen wegvallen of sterk vereenvoudigd worden en de fasering van nieuwe regelgeving (zie kader 10).

#### *Kader 10: Innovatieve instrumenten voor administratieve en legistische vereenvoudiging*

Een voorbeeld van een innovatieve techniek is de "regulatory guillotine". Die houdt in dat voor een bepaald wetgevingsdomein alle administratieve formaliteiten worden geïnventariseerd en vervolgens aan een checklist worden onderworpen door achtereenvolgens de overheid, een onafhankelijke commissie en de relevante stakeholders. Typische aspecten van die checklist zijn de noodzakelijkheid, de wettigheid en de eenvoud. Alle regels die niet voldoen aan de test worden ofwel afgeschaft ofwel vereenvoudigd. Regels die wel voldoen of die werden vereenvoudigd komen in een register. Alle regels die binnen een afgesproken termijn niet in het register zijn opgenomen, vervallen automatisch via een specifieke wettelijke bepaling (de guillotine valt). Het register wordt vanaf dan ook als wettelijke basis erkend voor de betrokken regels; elke regel of formaliteit die niet in het register staat, kan niet worden afgedwongen; alle nieuwe formaliteiten moeten aan het register worden toegevoegd. Zo'n systeem klinkt verregaand, maar werd niettemin al in verschillende andere landen met succes ingezet<sup>33</sup>. Het lijkt in Vlaanderen op korte termijn voor formulieren toepasbaar. Er is immers al een werkwijze (cf. formulierenleidraad en -checklist) en een register (formulierenwebsite).

Een tweede voorbeeld is het gebruik van specifieke regelgevingsprocedures voor wetten die louter vereenvoudigingen beogen. In Frankrijk is de vereenvoudiging van de wetgeving versneld door invoering van een reeks wetten sinds 2002/2003 die de regering de bevoegdheid geeft om voorstellen voor vereenvoudiging via "ordonnances" door te voeren, die op een later moment door het parlement worden bekrachtigd via een vereenvoudigde procedure. In het Verenigd Koninkrijk bestaan soortgelijke bevoegdheden en versnelde parlementaire procedures reeds sinds 2001 (Regulatory Reform Act en Regulatory Reform Bills). De Britse Better Regulation Task Force heeft dergelijke werkwijze ook voorgesteld voor de EU. Het komt voor een groot stuk neer op afspraken met het Parlement om naar aanleiding van de bespreking van regelgeving die louter een vereenvoudiging beoogt geen fundamentele discussies te openen of inhoudelijke amendementen in te dienen.

Een derde voorbeeld is het gebruiken of herbekijken van drempels waaronder administratieve verplichtingen wegvallen of sterk vereenvoudigd worden. Zo werden in Denemarken de drempels voor aangifte van bepaalde BTW-informatie verhoogd, waardoor voor 31.000 kleine bedrijven de administratieve lasten verbonden aan de BTW-reglementering sterk verminderden. Eenzelfde maatregel werd doorgevoerd voor een reeks jaarverslagen. In Nederland gebeurde dit onder meer voor de periodieke statistische enquêtes bij ondernemingen.

Een laatste voorbeeld betreft de fasering van nieuwe regelgeving. Het Verenigd Koninkrijk hanteert sinds december 2004 een richtlijn waardoor alle departementen zich voortaan moeten houden aan vaste ingangsdata voor nieuwe regelgeving. Het houdt concreet in dat nieuwe regelgeving en wijzigingen aan bestaande regelgeving nog slechts op één of twee momenten in een jaar inwerking zullen treden. Nederland besliste onlangs om een langere vaste overgangstermijn te hanteren tussen de publicatie van de wetgeving en de inwerkingtreding.

### **3.7.4 Naleving en handhaving**

Van de vier onderscheiden instrumenten van het wetgevingsbeleid zijn diegene die betrekking hebben op naleving en handhaving het minst uitgewerkt in de onderzochte landen. Met name zijn er 10 landen waar er bij de opmaak van regelgeving geen enkele aandacht blijkt te zijn voor handhavingsaspecten. Aan het andere uiterste zijn er 9 landen met een specifiek beleid. Dat omvat onder meer een expliciete verplichting om handhavingsaspecten te bekijken bij de op-

maak van regelgeving en specifieke richtlijnen en handleidingen terzake. Interessante voorbeeldlanden zijn hier het verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Canada, Ierland en Zweden. Vlaanderen bevindt zich in de tussengroep doordat er in de RIA enigszins aandacht wordt besteed aan handavingsaspecten.

### **3.8. Regelgevingsdynamiek (Dynamic aspects)**

Wetgeving en wetgevingsbeleid worden in toenemende mate geconfronteerd met een zeer dynamische maatschappelijke omgeving. Als gevolg daarvan worden mechanismen om de kwaliteit van de wetgeving en de prestaties het wetgevingsbeleid regelmatig te evalueren en te verbeteren steeds belangrijker. Hier worden twee indicatoren onderscheiden: (1) mechanismen voor opvolging en ex post evaluatie van wetgeving en (2) maatregelen om de performantie van het wetgevingsbeleid op te volgen. Op de beide indicatoren scoort Vlaanderen rond het landengemiddelde.

#### **3.8.1 Ex post evaluatie**

Wat ten eerste mechanismen voor opvolging en ex post evaluatie van wetgeving betreft, heeft Vlaanderen met de actieplannen reguleringsmanagement een instrument om systematisch ex post evaluatie te agenderen. Daarnaast zijn er de periodieke meldpunten waar bedrijven of burgers problemen en voorstellen kunnen formuleren om de administratieve lasten te verminderen en de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Canada, de Verenigde Staten en in minder mate Finland, Italië en Zwitserland blijken de best presterende landen doordat er een "levenscyclusbenadering" voor wetgeving wordt gehanteerd, beleidsvoorzieningen zijn om evaluatiebepalingen en 'horizonwetgeving' te promoten en standaardevaluatietechnieken zijn vastgelegd voor ex post evaluatie van wetgeving. Specifiek voor ex post evaluatie is ook het Verenigd Koninkrijk zeer actief.

#### **3.8.2 Opvolging van de performantie en effecten van het wetgevingsbeleid**

Maatregelen om de performantie van het wetgevingsbeleid op te volgen blijken het meest onderontwikkelde onderdeel van het wetgevingsbeleid in de 25 onderzocht landen. De gemiddelde landenscore ligt immers zeer laag voor deze indicator. Vlaanderen scoort iets beter dan het gemiddelde omdat de naleving van bepaalde procedures en verplichtingen wordt opgevolgd (het verplichte wetgevingsadvies, de RIA's...) en er jaarlijks een telling gebeurt van de aantal wetten en besluiten die werden uitgevaardigd ("regelgevingsinflatie"). Dat gebeurt lang niet in alle landen.

Pogingen om de ontwikkeling van de totale regelgevingslasten op te volgen gebeuren enkel in de Verenigde Staten, Denemarken, Duitsland en Zwitserland. Enkel de Verenigde Staten trachten systematisch de impact van het reguleringsbeleid in termen van outputs en outcomes op te volgen. Vlaanderen heeft recent enkele eerste initiatieven genomen, door enkele outputindicatoren bij te houden (cf. de Vlaams monitor reguleringsmanagement, zie kader 11). Buiten de onderzochte landen is Australië een goed voorbeeld (zie kader 12).

*Kader 11: Vlaamse monitor voor het reguleringsmanagement*

In 2005 liet de Dienst een onderzoek uitvoeren voor de concrete uitwerking van een monitoringsysteem voor het Vlaamse reguleringsmanagement. Het onderzoek leidde tot een uitwerkt voorstel van indicatoren, boordtabellen, rapportages en concrete organisatie en taakverdeling<sup>34</sup>.

De Dienst wetsmatiging houdt momenteel de volgende indicatoren bij:

1. aantal vereenvoudigingsprojecten administratieve lastenvermindering

<p>2. saldo compensatiekrediet administratieve lastenvermindering</p> <p>3. aantal vereenvoudigingsprojecten juridisch-technische vereenvoudiging</p> <p>4. omvang regelgeving</p> <p>5. kwaliteit RIA</p> <p>6. aantal gevolgde opleidingsuren</p> <p>7. aantal structurele initiatieven reguleringsmanagement</p> <p>8. volledigheid wetgevingsadvies (taalkundig, legistiek en RIA)</p> <p>9. aantal laattijdige omzettingen Europese richtlijnen</p> <p>10. aantal inhoudelijke inbreukdossiers bij omzettingen Europese richtlijnen</p> <p>Over die indicatoren rapporteert de Dienst Wetsmatiging per kwartaal via een beveiligde intranet omgeving, zowel voor het niveau Vlaanderen ("boordtabel Vlaanderen") als per beleidsdomein. Een selectie van die indicatoren is voor iedereen beschikbaar via de website <a href="http://www.wetsmatiging.be">www.wetsmatiging.be</a>. Op dat "dashbord vereenvoudiging in cijfers" wordt per kwartaal gerapporteerd over de gerealiseerde vereenvoudigingsprojecten, het compensatiekrediet, de volledigheid van het wetgevingsadvies en de omzetting van Europese regelgeving.</p> <p>In een tweede fase zouden ook andere indicatoren worden bijgehouden, waaronder het aantal vereenvoudigde/eenvoudige formulieren, het aantal verzoeken tot vernietiging bij het Arbitragehof, het aantal decreten en besluiten, de bijdrage van RIA tot de kwaliteit van de wetgeving, het aantal adviesvragen aan de Raad van State, het aantal geformuleerde adviezen door de Vlaamse Ombudsdienst rond regelgeving, de aanwezigheid van structuren voor het reguleringsmanagement, en de verinnerlijking van het reguleringsmanagement.</p> <p>In de studie werden ook enkele andere indicatoren onderzocht maar uiteindelijk niet weerhouden omwille van praktische problemen of een niet eenduidige interpretatie. Het gaat om het aantal door de Raad van State negatief geadviseerde wetgevingsinitiatieven, het aantal vernietigingen bij de Raad van State, het aantal ontbrekende uitvoeringsbesluiten, het aantal geregistreerde klachten bij de Vlaamse Ombudsdienst en het aantal dagvaardingen Vlaamse overheid.</p>
--

Kader 12: "Regulatory Performance indicators" in Australië

Key Objective	Regulatory Performance Indicators
To ensure that all new or revised regulation confers a net benefit to the community	1. Proportion of regulations for which the Regulatory Impact Statement adequately addressed the net benefit to the community. <i>(Monitored by ORR)</i>
To achieve essential regulatory objectives without unduly restricting business in the way in which these objectives are achieved.	<p>2. Proportion of regulations for which the RIS adequately justified the compliance burden on business. <i>(Monitored by ORR)</i></p> <p>3. Proportion of regulations which provide businesses and stakeholders with some appropriate flexibility (as defined) to determine the most cost effective means of achieving regulatory objectives. <i>(Monitored by OSB)</i></p> <p>A regulation would be regarded as providing flexibility if it had one or more of the following attributes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ it set a performance or outcome based standard without prescribing in detail steps which business must take in order to comply; or</li> <li>✓ it included provision for business to seek acceptance of an alternative compliance mechanism to that prescribed in regulation; or</li> <li>✓ it used a market-based mechanism such as tradeable permits to allow businesses flexibility in determining a compliance strategy; or</li> <li>✓ it incorporated other means to ensure that businesses have flexibility in deciding what steps to take to comply with regulation.</li> </ul>
To ensure that regulatory decision making processes are transparent and lead to fair outcomes.	<p>4. Proportion of cases in which external review of decisions (as defined) led to a decision being reversed or overturned. <i>(Monitored by OSB)</i></p> <p>External review for these purposes is limited to processes with the following characteristics:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ review is carried out by a judicial body or any other review body which is either separate from the department or agency which made the decision or is set up by legislation and has a function of reviewing decisions made by the department or agency;</li> <li>✓ the review body is empowered to reverse or overturn the decision;</li> </ul>

	<p>and</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ the department or agency is a party to the review.</li> </ul> <p>5. Proportion of regulatory agencies whose mechanisms for internal review of decisions meet standards for complaints handling outlined in 'Principles for Developing a Service Charter', published by the Department of Finance and Administration. <i>(Monitored by OSB)</i></p>
To ensure that information and details on regulation and how to comply with it are accessible and understood by business.	<p>6. Proportion of regulatory agencies having communications strategies for regulation, or formal consultative channels for communicating information about regulation. <i>(Monitored by OSB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Guidelines for this purpose should be documented.</li> </ul>
To create a predictable regulatory environment so business can make decisions with some surety of future environment.	<p>7. Proportion of regulatory agencies publishing an adequate forward plan for introduction and review of regulation. <i>(Monitored by OSB)</i></p> <p>An adequate forward plan for regulation should include the following elements:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ it should be published in a way which makes it readily accessible to the business community; for example in an annual report, on the Internet, or by distribution to relevant business organisations;</li> <li>✓ it should outline planned or likely regulatory activity (as detailed below) expected to occur within a specified period, and should be published before that period starts;</li> <li>✓ it should include information about reviews of legislation to be undertaken in the relevant period, including reviews underway at the beginning of the period;</li> <li>✓ it should include information about policy development processes which will be taking place during the relevant period which could affect business regulation, where information about those processes is publicly available;</li> <li>✓ it should include information about Government decisions to develop or implement legislation during the relevant period to the extent where those decisions have been publicly announced.</li> </ul>
To ensure that consultation processes are accessible and responsive to business and the community.	<p>8. Proportion of regulation for which the RIS included an adequate statement of consultation. <i>(Monitored by ORR)</i></p> <p>9. Proportion of regulatory agencies with organisational guidelines outlining consultation processes, procedures and standards. <i>(Monitored by OSB)</i></p>

## 4. Benchmarking op performantie (output)indicatoren

### 4.1. Inleiding

De OESO-aanbevelingen uit 2005 vragen aan overheden expliciet “to use performance-based assessments of regulatory tools to assess how effective they are in contributing to good regulation and to assess their cost effectiveness”. Dat gebeurt echter weinig in de praktijk. Van de 24 OESO-landen die naast Vlaanderen in deel 3 werden geanalyseerd, blijken er vandaag slechts 6 landen de naleving van de belangrijkste richtlijnen en instrumenten van hun wetgevingsbeleid op te volgen, met 6 landen die periodiek nagaan of de RIA's beantwoorden aan de vastgelegde vereisten en 4 landen die de kwaliteit van de consultaties regelmatig toetsen aan de consultatierichtlijnen. Bovendien zijn lang niet in al die landen de conclusies van dergelijke evaluaties publiek (zie tabel 9).

Over de performantie van de ingezette beleidsmaatregelen is er dus weinig gesystematiseerde, publiek beschikbare informatie. Dat heeft zoals reeds vermeld te maken met de relatief jonge leeftijd van het wetgevingsbeleid in veel landen, waardoor de focus ligt op beleidsontwikkeling en –implementatie en minder op evaluatie en waardoor de vrees bestaat dat evaluaties contra-productief zouden zijn omdat ze kunnen worden misbruikt om het prille beleid af te bouwen in plaats van om bij te leren en tijdig bij te sturen.

Toch begint het tij te keren. Er zijn verschillende overheden die recent externe evaluaties van de performantie van hun wetgevingsbeleid hebben opgestart of afgerond (Canada, Verenigd Koninkrijk, Europese Commissie...).

Een logisch gevolg van het voorgaande is dat op dit moment de informatie over de performantie van de maatregelen en instrumenten van het wetgevingsbeleid dikwijls afkomstig is van andere instanties dan de regering of administratie zelf. In de eerste plaats kunnen auditinstanties of rekenhoven worden vermeld. In verschillende landen hebben die stelselmatig hun werkterrein verruimd van financiële audits en rechtmatigheidsonderzoeken naar “performance audits”<sup>35</sup>, en voeren zij uit audits uit van (onderdelen van) het wetgevingsbeleid. Dat is met name het geval in meederere Angelsaksische landen (Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië). Ten tweede zijn er steeds meer instellingen en drukingsgroepen die op eigen initiatief de performantie van het wetgevingsbeleid evalueren. Zo zijn er de voorbeelden van de British Chamber of Commerce in het Verenigd Koninkrijk, van een reeks denktanks en wetenschappelijke instituten in de Verenigde Staten en van verschillende universiteiten en onderzoeksinstituten op niveau van de EU (European Policy Forum, Regulatory Policy Institute, College of Europe...).

Uiteindelijk is er dus wel een omvangrijke hoeveelheid literatuur beschikbaar, maar is die beperkt tot enkele landen en tot specifieke onderwerpen. Met name de kwaliteit van van RIA's vormt internationaal het meest populaire onderzoeksthema, gevolgd door de kwaliteit van consultaties. Dat heeft te maken met het grote gewicht dat doorgaans aan RIA en consultatie wordt gehecht als centrale instrumenten in een modern wetgevingsbeleid. Een tweede reden is dat om prestaties te kunnen beoordelen, er normen of criteria moeten zijn. Die zijn er voor RIA en consultatie meer dan voor andere onderdelen van het wetgevingsbeleid, en zijn met name dikwijls formeel vastgelegd in overheidsrichtlijnen en -handleidingen.

Tabel 9: Opmenging door de OESO-landen van de performantie van hun wetgevingsbeleid (2005)

Country	Has compliance with the key requirements of regulatory policy been assessed?	Has compliance with requirements for RIA been assessed?	Are reports on the level of compliance with the RIA requirements published?	Has compliance with requirements for consultation been assessed?
Austria	N	N	...	N
Belgium	N	N	...	N
Canada	Y	Y	N	Y
Czech Rep.	N	N	...	N
Denmark	Y	Y	Y	N
Finland	N	N	...	N
France	N	N	...	N
Germany	N	N	...	N
Greece	N	N	...	N
Hungary	Y	Y	N	Y
Iceland	N	N	...	N
Ireland	N	N	...	N
Italy	N	N	...	N
Luxembourg	N	N	...	N
Netherlands	N	N	...	N
Norway	N	N	...	N
Poland	N	N	...	N
Portugal	N	N	...	N
Slovak Rep.	N	N	...	N
Spain	N	N	...	N
Sweden	N	N	...	N
Switzerland	Y	Y	Y	Y
U.K.	Y	Y	Y	Y
USA	Y	Y	Y	N
EU	N	N	...	N
Australia	Y	Y	Y	N
Japan	Y	N	...	N
Korea	Y	Y	N	Y
Mexico	Y	Y	N	Y
New Zealand	Y	Y	N	Y
Turkey	N	N	...	N

Hierna zullen we dan ook op die twee onderwerpen nader inzoomen. We presenteren telkens eerst een analyse van de Vlaamse situatie om die daarna in internationaal perspectief te zetten. Daarbij is het binnen het bestek van deze nota niet mogelijk om al het beschikbare onderzoek over de situatie in andere landen te bespreken. We willen veeleer de grote lijnen en tendenzen weergeven.

#### 4.2. Kwaliteit van RIA's

De kwaliteit van de Vlaamse RIA's wordt sinds de invoering van RIA op 1 januari 2005 gecontroleerd door de Dienst Wetsmatiging. Over de resultaten van die controle wordt op verschillende manieren en momenten gerapporteerd, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen de periode tot 1 april 2006 en de periode daarna (zie verder).

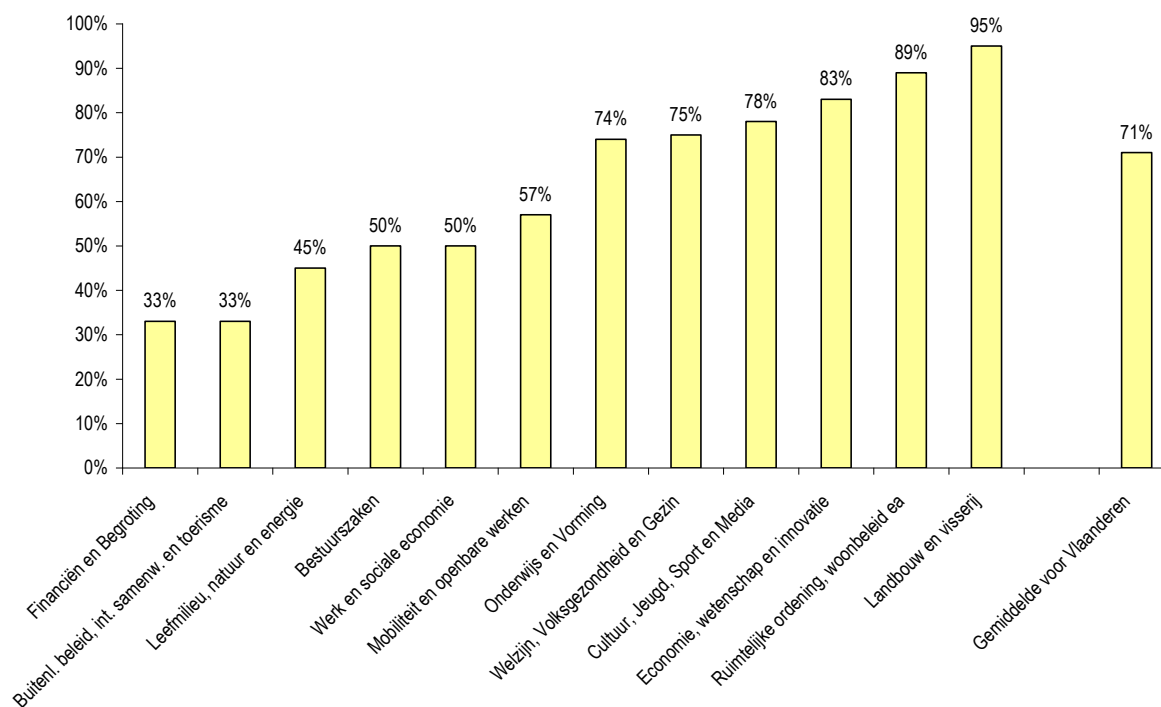
Om de kwaliteit van de RIA's na te gaan, maken we een onderscheid tussen de formele naleving van de RIA-procedure en de inhoudelijke kwaliteit van de RIA's.

#### 4.2.1 Performantie van Vlaanderen op naleving van de RIA-procedure

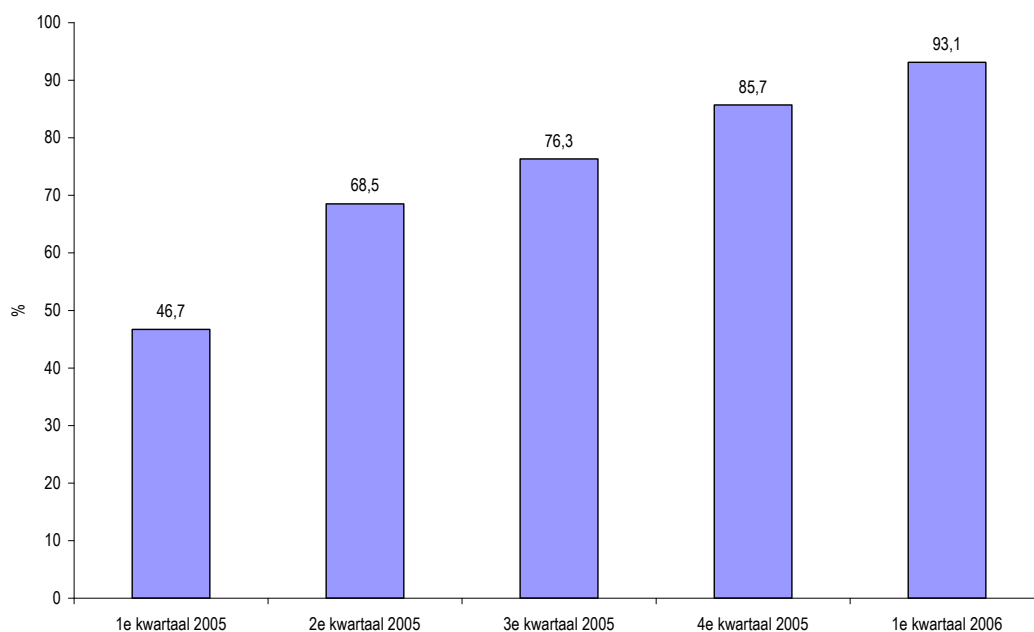
De Vlaamse RIA procedure bevat drie verplichte stappen: (1) een adviesvraag aan de Dienst Wetsmatiging ter verbetering van de uitgevoerde RIA voorafgaand aan de eerste agendering van het regelgevingsdossier op de Vlaamse regering, (2) een formele controle door de Kanselarij van de aanwezigheid van een RIA-paragraaf in de nota aan de Vlaamse regering en (3) een controle door de Dienst Wetsmatiging voorafgaand aan de eerste bespreking van het regelgevingsdossier door de Vlaamse regering van de redenen waarom er eventueel geen RIA werd opgemaakt. We bespreken hierna de beschikbare informatie over de naleving van deze drie stappen.

De Dienst Wetsmatiging houdt bij voor hoeveel regelgevingsdossiers het verplichte RIA-advies van de Dienst Wetsmatiging wordt gevraagd<sup>36</sup>. Over de naleving van die adviesplicht wordt niet afzonderlijk gerapporteerd, wel over de naleving van de adviesplicht voor het wetgevingsadvies. Dat wetgevingsadvies omvat naast het RIA-advies ook het taaladvies en het legistiek advies. Die rapportage gebeurt per kwartaal, via het publiek beschikbare "dashbord" op [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be). De resultaten zijn opgenomen in de figuren 14 en 15. Daaruit blijkt dat de naleving van de adviesplicht stijgt, maar voor meerdere beleidsdomeinen zeer laag blijft.

Figuur 14: Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies per beleidsdomein(2005)



Figuur 15: Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies (evolutie 2005-2006)



Vanaf het 2<sup>e</sup> kwartaal voor 2006 worden er hieover geen cijfers meer beschikbaar gesteld door de Dienst Wetsmatiging (enkel als onderdeel van de indicator “kwaliteit wetgeving”, zie supra). De Kanselarij publiceert enkel jaarlijks cijfers. De cijfers voor 2006 waren op het moment van het afsluiten van de informatie voor deze nota nog niet beschikbaar.

Bij deze indicator moeten wel drie bemerkingen worden gemaakt<sup>37</sup>.

- In de studie ter voorbereiding van de Vlaamse monitor voor het reguleringsmanagement werd de indicator “volledigheid wetgevingsadvies” genoemd. Het betreft namelijk het aandeel van de agendapunten besproken op de Vlaamse regering die onder het RIA-toepassingsgebied en waarvoor het wetgevingsadvies (volledig) werd *gevraagd*, dwz RIA, legistisch en taalkundig advies. Op het dashboard heet die indicator evenwel “kwaliteit regelgeving”. Dat is uiteraard niet correct en leidt tot verwarring en dubieuze communicatie<sup>38</sup>.
- Sinds 1 april 2006 is de inhoud van de indicator veranderd. Voortaan voldoet een dossier als het taalkundig en legistisch advies werd aangevraagd, en de inhoudelijke RIA-kwaliteit als gunstig werd bestempeld (score van meer dan 50%, zie verder). Dit is een spijtige zaak. Het is daardoor immers niet mogelijk om te vergelijken met de periode voor 1 april 2006. (De waarde van de nieuwe indicator bedraagt 60% voor het tweede kwartaal van 2006 en 86% voor het derde kwartaal, maar dit mag niet worden vergeleken met de 93% van het eerste kwartaal). Belangrijker is dat de indicator niet langer “zuiver” is. Hij geeft niet aan voor hoeveel dossiers het wetgevingsadvies werd gevraagd, en evenmin wat de inhoudelijke kwaliteit van de RIA's is. Er worden inhoudelijk twee verschillende zaken bijeengeteld, waardoor de indicator niet eenduidig is.
- De informatie wordt bijgehouden per beleidsdomein, en werd tot 1 april 2006 opgenomen in een indicatorentabel die beschikbaar was op het intranet van de Dienst Wetsmatiging en die ook voor de adviesraden raadpleegbaar was. Sinds 1 april 2006 gebeurt de communicatie van de kwartaalgegevens per beleidsdomein enkel naar de leidend ambtenaren en zijn enkel nog geaggregeerde cijfers publiek beschikbaar.

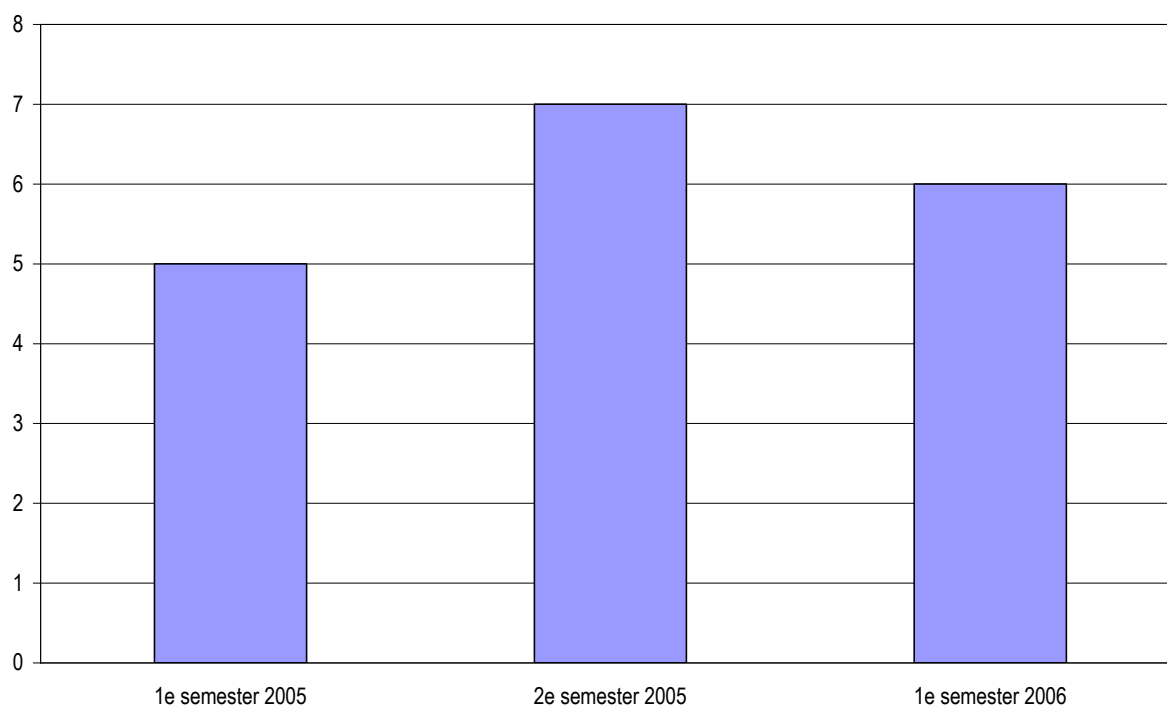
Wat de beide andere stappen in de RIA-procedure betreft, zouden die in de meeste gevallen worden nageleefd: in 2005 was er volgens de Dienst Wetsmatiging in 9 op 10 dossiers is er een RIA als die er moet zijn<sup>39</sup>.

Een eigen analyse van de regelgevingsdossiers waarover de SERV om advies werd gevraagd geeft evenwel een ander beeld. Tussen de invoering van RIA op 1 januari 2005 en 15 september 2006 ontving de SERV 98 regelgevingsdossiers. Hiervan moesten er (rekening houdend



met het toepassingsgebied van de RIA) 61 dossiers over een RIA beschikken, terwijl dit maar voor 43 dossiers het geval was. Voor 18 dossiers of 1/3<sup>e</sup> van de dossiers met RIA-verplichting was er dus geen RIA. Figuur 16 toont dat dit ook recent regelmatig voorvalt. Aan de andere kant waren er 3 regelgevingsdossiers waarvoor in principe geen RIA nodig was, maar waarvoor toch een RIA werd opgemaakt.

Figuur 16: Aantal regelgevingsdossiers waarover de SERV om advies werd gevraagd en waarvoor een RIA ontbrak



#### 4.2.2 Performantie van Vlaanderen op inhoudelijke RIA-kwaliteit

Vanaf het tweede kwartaal van 2005 kent de Dienst Wetsmatiging een score toe aan elke *finale* RIA. Die score wordt meegedeeld aan de bevoegde minister(s), zodat er op de bijeenkomst van de Vlaamse regering mee rekening kan worden gehouden.

Tot 1 april 2006 was de beoordeling inhoudelijk beperkt tot een marginale kwaliteitscontrole. Met name worden vier vragen gesteld: (1) worden de aanleiding en het doel goed omschreven? (2) zijn er drie opties vergeleken (nuloptie, gekozen optie en een alternatief)? (3) zijn de effecten minimaal beschreven? (4) zijn de administratieve lasten gemeten? Indien aan de vier bovenstaande vragen is voldaan, wordt de score 5 gegeven; 4 indien aan drie criteria voldaan is; enzovoort. Een score 0 wordt gegeven als er ten onrechte geen RIA is gemaakt (zie tabel 10 en 11). Wanneer een RIA onvoldoende scoort voor twee aspecten van de marginale kwaliteitscontrole (een score 3), krijgt de RIA toch nog een "gunstig" eindoordeel<sup>40</sup>.

Gelet op de aard en beperkte reikwijdte van die kwaliteitscontrole, kunnen we stellen dat een score van 5 de normale score zou moeten zijn, en elk lagere score wijst op een fundamenteel gebrek. Omgekeerd kunnen we niet stellen dat een score van 5 overeenkomt met een goede RIA. Die score zegt immers weinig over bijvoorbeeld de relevantie van de onderzochte opties, over de kwaliteit van de afweging (zijn alle relevante effecten in kaart gebracht en is voor de meest aangewezen optie gekozen?) of over de inspraak die er al dan niet is geweest.

De scores per beleidsdomein per kwartaal vanaf het 2e kwartaal van 2005 zijn opgenomen in tabel 11. Gelet op de interpretatie die aan de scores moet worden gegeven, is de hoofdconclusie dat de inhoudelijke kwaliteit van veel RIA's ondermaats is. Een tweede conclusie is dat er hier geen duidelijke verbetering merkbaar is in de tijd. Kader 13 vat de belangrijkste problemen samen die de Dienst Wetsmatiging heeft vastgesteld bij de beoordeling van de RIA's.

Tabel 10: Overzicht van de RIA-scoremethodiek van de Dienst Wetsmatiging (1/1/2005 – 30/3/2006)

	Formele controle	Inhoudelijke controle
0	niet in orde: RIA-rubriek ontbreekt of RIA-document is onterecht afwezig	niet van toepassing
1	in orde	onvoldoende over de gehele lijn
2	in orde	onvoldoende voor meer dan 1 aspect van de marginale kwaliteitscontrole
3	in orde	onvoldoende voor 1 aspect van de marginale kwaliteitscontrole
4	in orde	voldoende
5	in orde	uitstekend

Tabel 11: Aantallen en kwaliteit van de uitgevoerde RIA's per beleidsdomein (2e, 3e en 4e kwartaal 2005)<sup>41</sup>

Beleidsdomein	2 <sup>e</sup> kwartaal		3 <sup>e</sup> kwartaal		4 <sup>e</sup> kwartaal		totaal 2 <sup>e</sup> 3 <sup>e</sup> 4 <sup>e</sup> kw	
	#	S	#	S	#	S	#	S
Diensten algemeen overheidsbeleid	0	-	0	-	0	-	0	-
Bestuurszaken	1	3	1	2	1	5	3	3,3
Financiën en Begroting	1	5	0	-	0	-	1	5
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	1	3	1	3	0	-	2	3
Economie, wetenschap en innovatie	0	-	2	4	1	4	3	4
Onderwijs en Vorming	27	3,9	7	4,6	9	3,6	43	3,9
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	5	3,2	8	3,7	8	4,4	21	3,8
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	1	5	4	4	2	4,5	7	4,3
Werk en sociale economie	3	4,7	2	4,5	1	3	6	4,3
Landbouw en visserij	5	4,1	6	4,1	1	5	11	4,1
Leefmilieu, natuur en energie	4	3	4	4	6	3,3	14	3,8
Mobiliteit en openbare werken	1	4	4	4	0	-	5	4
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	1	4	0	-	7	4,4	8	4,4
<b>Vlaanderen</b>	<b>49</b>	<b>3,6</b>	<b>37</b>	<b>4,1</b>	<b>35</b>	<b>3,9</b>	<b>121</b>	<b>3,9</b>

Bron: Dienst Wetsmatiging; # = aantal RIA's; S = gemiddelde score op basis van een aantal kwaliteitscriteria voor RIA's op een schaal van 5.

Kader 13 Belangrijkste tekortkomingen in de Vlaamse RIA's volgens de Dienst Wetsmatiging (2005-2006)

- RIA worden dikwijls pas achteraf, na de opmaak van de regelgeving opgemaakt, en hebben het totstandkomingsproces van de voorgenomen regelgeving dus niet beïnvloed.
- Er gebeurt te weinig onderzoek naar alternatieve beleidsinstrumenten voor regelgeving
- De empirische onderbouwing en kwantitatieve meting van de effecten is veelal te beperkt;
- Er wordt weinig aandacht geschonken aan de economische, sociale en milieugevolgen van de voorgenomen regelgeving;
- De verschillende effecten binnen één optie en tussen de verschillende opties worden onderling niet voldoende afgewogen.
- De meting van de administratieve lasten en de toepassing van de compensatieregel gebeuren niet altijd waar het moet;
- De weergave van de consultaties gebeurt te summier;
- Er wordt te weinig of op onvoldoende onderzocht hoe de voorgenomen regelgeving concreet zal uitgevoerd, gehandhaafd of toegepast worden.

Bron: Nota aan de Vlaamse regering.

Gelet op die kritiek, wordt de RIA-kwaliteit sinds 1 april 2006 beoordeeld aan de hand van een nieuwe set criteria (zie kader 14). De nieuwe werkwijze is op enkele punten een verbetering in vergelijking met de vorige werkwijze. Er is immers een meer volledige en genuanceerde kwaliteitscontrole mogelijk, die rekening houdt met het belang van de voorgenomen regelgeving. Aan de andere kant zijn er ook een reeks bemerkingen te maken. De belangrijkste vaststelling is wellicht dat de transparantie over de RIA-kwaliteit sterk is verminderd.

- De resultaten van de RIA-controles worden niet publiek gemaakt. Er wordt enkel over gerapporteerd via de indicator “kwaliteit regelgeving” (cf. supra). Die geeft enkel weer of er voor een dossier het taalkundig en legistisch advies werd aangevraagd en de inhoudelijke RIA-kwaliteit als gunstig werd bestempeld (score van meer dan 50%). Over de exacte scores wordt dus niet meer gerapporteerd.
- De scores worden niet langer per beleidsdomein op de indicatorentabel op het intranet van de Dienst Wetsmatiging bijgehouden. Ook aan de Vlaamse regering worden enkel globale cijfers gerapporteerd<sup>42</sup>. De vastgestelde problemen worden weliswaar kwalitatief besproken (zie kader 13), maar het is niet duidelijk hoe groot de problemen zijn.
- De berekening van de scores is voor discussie vatbaar. Ze lijken overmatig gedetailleerd waardoor hoofd- en bijzaken wellicht te weinig worden gescheiden.
- Tot op heden worden enkel de “verplichte” aandachtspunten gecontroleerd. Dat betekent dat belangrijke aspecten van een RIA zoals consultatie en aandacht voor monitoring en ex post evaluatie niet aan bod komen.

*Kader 14: Nieuwe criteria en methodiek voor de RIA-kwaliteitsbeoordeling door de Dienst Wetsmatiging (vanaf 1 april 2006)*

### **1. Aanleiding en doelstelling: maximum 21 punten**

#### **Verplicht: maximum 11 punten**

- Het is duidelijk wat het probleem precies is. (3/3)
- De vrije juridische beleidsruimte is voldoende beschreven. (2/2)
- Het is duidelijk wat de gewenste gevolgen of de beoogde effecten zijn om aan de probleemstelling tegemoet te komen. (2/2)
- De politieke vrije beleidsruimte is voldoende beschreven. (2/2)
- De doelstellingen of beoogde beleidseffecten zijn beschreven zonder voorafnames op het gebruik van middelen. (2/2)

#### **Optioneel: maximum 10 punten**

- De oorzaken van het probleem zijn voldoende beschreven. (2/2)
- De aanleiding is begrijpelijk zonder achtergrondkennis. (2/2)
- Het is duidelijk wat de waarschijnlijkheid is van het probleem. (2/2)
- Er werd aangegeven of er vroeger al dan niet onderzoek is uitgevoerd mbt. deze kwestie. (1/1)
- Er is aangegeven hoe men verwacht dat het maatschappelijk probleem in de toekomst zal evolueren. (1/1)
- De beoogde doelstellingen zijn in SMART-termen geformuleerd. (2/2)

### **2. Opties: maximum 17 punten**

#### **Verplicht: maximum 10 punten**

- Men heeft alle relevante opties opgelijst. (4/4)
- De inhoudelijke krachtlijnen van de opties werden vermeld. (3/3)
- Men heeft zich beperkt tot een beschrijving van de opties, zonder deze te vervuilen met mogelijke effecten. (3/3)

#### **Optioneel: maximum 7 punten**

- De oplijsting van de opties is gebeurd in functie van stijgende dwang (communicatie, zelfregulering, convenanten, marktgerichte instrumenten, dwingende regelgeving). (2/2)
- Er werden combinaties van opties overwogen. (2/2)
- De verschillende bestuursniveaus werden in rekening gebracht als extra optie of als suboptie binnen één bepaalde optie. (1/1)
- Er werd aangegeven waarom bepaalde opties niet verder onderzocht worden wegens niet relevant. (2/2)

### **3. Effecten & keuze optie: maximum 47 punten**

#### **Verplicht: maximum 18 punten**

- Alle relevante doelgroepen en betrokken partijen werden opgelijst / in rekening gebracht. (4/4)
- Men heeft per doelgroep alle relevante effecten in kaart gebracht. (3/3)
- Men heeft de effecten van de nuloptie als vergelijkingsbasis voor de andere opties duidelijk weergegeven. (2/2)
- Men heeft de effectbeschrijving gestructureerd en op een overzichtelijke wijze weergegeven. (2/2)
- De andere, “sectorale” effecten (kindeffecten, lokale besturen, Brusseltoets, etc.) werden in kaart gebracht. (3/3)
- De finale keuze van de optie werd goed geargumenteed. (3/3)

#### **Optioneel: maximum 29 punten**

- Men heeft binnen de doelgroepen de nodige subcategoriën opgelijst. (2/2)
- Men heeft de karakteristieken van de doelgroepen en hun omgeving voldoende beschreven. (3/3)
- Er werd aangegeven over hoeveel organisaties, personen etc de doelgroepen bestaan. (2/2)
- Men heeft andere mogelijke effecten gekwantificeerd. (2/2)
- Er werd, waar mogelijk, een bedrag in euro's vermeld bij de beschrijving van de effecten. (3/3)
- Het totaalbedrag van de administratieve lasten en de beheers-, handhavings- en financiële kosten voor de overheid werd vermeld in het overzicht. (2/2)
- Alle onzekerheden en hypothesen werden correct aangegeven. (3/3)
- Men heeft alle gebruikte bronnen vermeld en/of de gegevens zijn empirisch goed onderbouwd. (2/2)
- De effecten op de duurzame ontwikkeling (impact op het bedrijfsleven en de economie, op de sociale cohesie en het leefmilieu) werden goed omschreven. (4/4)
- De verdelingseffecten werden goed beschreven. (2/2)
- De indirecte effecten werden gekwantificeerd/gemonetariseerd. (4/4)

#### **4. Uitwerking, uitvoering, handhaving en evaluatie: maximum 27 punten**

##### **Verplicht: maximum 10 punten**

- Er werd aangegeven hoe en wanneer de regelgeving zal uitgevoerd worden en/of bijkomende initiatieven nodig zijn voor de feitelijke toepassing van de nieuwe regelgeving (uitvoeringsbesluiten, IT-ondersteuning, handleiding, opleidingen,...). (2/2)
- De administratieve lasten(vereenvoudigingen) werden omschreven. (2/2)
- De administratieve lasten(vereenvoudigingen) werden gemeten. (2/2)
- Men heeft duidelijk aangegeven hoe men het betrokken voorstel zal handhaven. (2/2)
- Men heeft duidelijk aangegeven hoe men de doelgroepen zal sanctioneren. (2/2)

##### **Optioneel: maximum 17 punten**

- Men heeft duidelijk aangegeven hoe men over het betrokken voorstel zal communiceren. (2/2)
- Er werd aangegeven hoe de gekozen optie nog juridisch technisch moet uitgewerkt worden (noodzaak aan MBs, omzendbrieven etc.) (1/1)
- Men heeft op het vlak van de AL de juiste terminologie gebruikt. (1/1)
- Men heeft de administratieve lasten opgesplitst over de verschillende doelgroepen. (1/1)
- Men heeft op het vlak van de AL alle parameters in rekening gebracht en afzonderlijk weergegeven. (2/2)
- Men heeft op het vlak van de AL het cijfermateriaal goed onderbouwd. (1/1)
- Men heeft op het vlak van de AL een totaalbedrag per jaar meegegeven. (1/1)
- Men heeft andere opties om de verlaging van administratieve lasten te bewerkstelligen vermeld en geargumenteed waarom ze niet werden gekozen. (2/2)
- Er werd voldoende ingegaan op de haalbaarheid van de toezichtsvereisten. (1/1)
- Men heeft rekening gehouden met contextgegevens in verband met de handhaving (meldingskans, controlekans, sanctiekans,...) bij het uitwerken van de handhavingsprocedures. (3/3)
- Men heeft vermeld hoe de (toepassing van de) regelgeving zal opgevolgd worden en of er al dan niet een ex-post evaluatie zal gebeuren. (3/3)

#### **5. Consultatie en onderbouwing (11/11)**

##### **Optioneel**

- Alle relevante doelgroepen werden op een evenwichtige manier geconsulteerd. (3/3)
- De doelgroepen werden in een vroeg stadium bevroegd. (2/2)
- De belangrijkste opmerkingen/adviezen werden vermeld. (3/3)
- Men heeft gemotiveerd waarom men in de finale beslissing afwijkt van bepaalde adviezen. (3/3)

#### **6. Samenvatting (2/2)**

##### **Verplicht**

- De samenvatting is representatief voor de inhoud van de RIA. (2/2)

**Totaal: /125**

Gelet op de voorgaande problemen, heeft de SERV zelf een analyse gemaakt van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's. Met name werden de 46 RIA's onderzocht die tussen 1 januari 2005 en 15 september 2006 als onderdeel van de adviesdossiers aan de SERV werden overgemaakt. Het gaat dus niet om de volledige lijst van alle Vlaamse RIA's. Dat was ook niet mogelijk aangezien de RIA's niet (actief) openbaar worden gemaakt. Gelet op de adviesverplichting en bevoegdheden van de SERV gaat het wel om de vanuit sociaal-economisch oogpunt meest belangrijke RIA's.

Concreet werd op basis van de Vlaamse RIA-handleiding en de buitenlandse beste praktijken een vragenlijst opgesteld die alle belangrijke kwaliteitsaspecten van een RIA dekt. De vragenlijst is opgenomen als bijlage 3. Die vragenlijst werd vervolgens ingevuld door de medewerkers van de SERV-studiedienst die het regelgevingsdossier hebben behandeld. Die zijn inhoudelijk sterk vertrouwd met de specifieke beleidsmaterie van de RIA en kregen een interne RIA-opleiding.

Uit tabel 12 blijkt dat ongeveer 40% van de overgemaakte 46 RIA's gaan over de beleidsdomeinen 'leefmilieu en natuur' en 'natuurlijke rijkdommen en energie'. De omvang varieert van 3 blz. tot 52 blz., met een gemiddelde van 13 blz.

Hierna analyseren we de 46 overgemaakte RIA's op de volgende criteria:

1. Aantal en relevantie van de onderzochte opties
2. Volledigheid en evenwichtigheid van de effectbeoordeling
3. Mate van kwantificering van effecten
4. Gebruik van consultatie
5. Kwaliteit van de RIA's per beleidsdomein
6. Meerwaarde van de RIA's

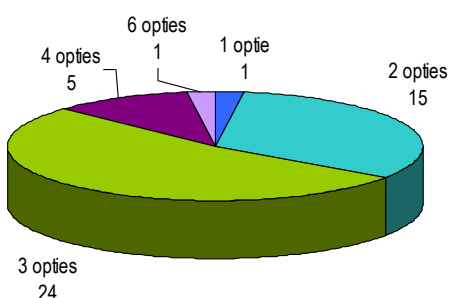
Tabel 12: Overzicht aantal RIA's per beleidsdomein in de adviesdossiers van de SERV (1/1/2005-15/9/2006)

	Overgemaakte RIA's		Ontbrekende RIA's		Gem. aantal blz.
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	
<i>natuurlijke rijkdommen en energie</i>	12	26%	2	11%	12
<i>leefmilieu en natuur</i>	7	15%	2	11%	13
<i>economie, innovatie en wetenschapsbeleid</i>	7	15%	2	11%	15
<i>onderwijs</i>	5	11%	4	22%	26
<i>infrastructuur en mobiliteit</i>	5	11%	0	0%	7
<i>cultuur, sport, jeugd, media en toerisme</i>	4	9%	3	17%	12
<i>welzijn en gezondheid</i>	1	2%	1	6%	13
<i>ruimtelijke ordening</i>	1	2%	1	6%	7
<i>financiën en begroting</i>	1	2%	0	0%	3
<i>buitenlands beleid</i>	1	2%	0	0%	6
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1	2%	0	0%	17
<i>bestuurszaken en institutionele aangelegenheden</i>	1	2%	1	6%	12
<i>werkgelegenheid en sociale economie</i>	0	0%	2	11%	
<i>landbouw en visserij</i>	0	0%	0	0%	
<i>huisvesting</i>	0	0%	0	0%	
<b>Totaal</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>13</b>

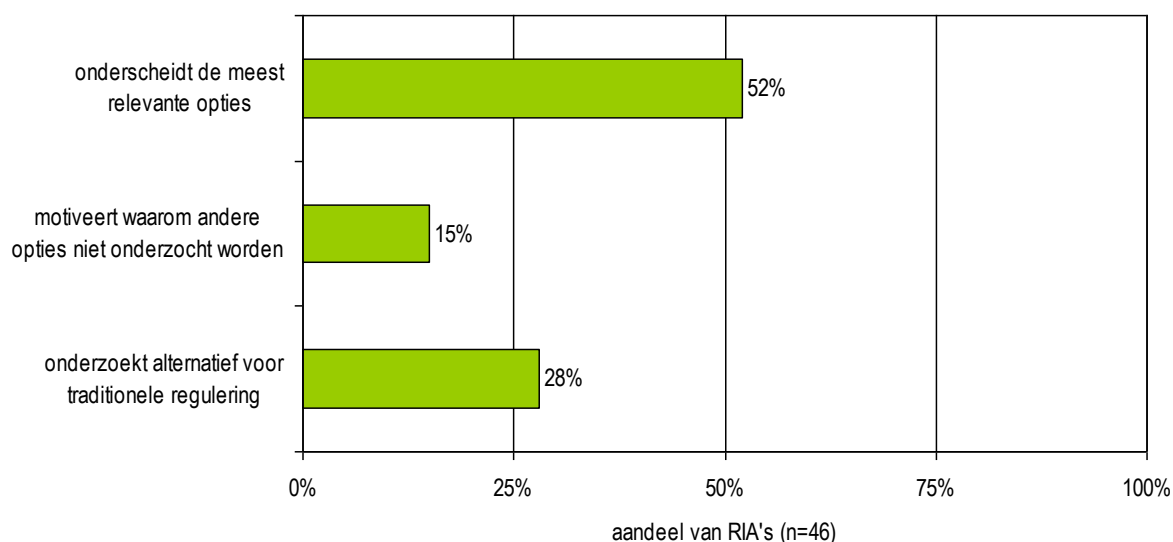
#### 1. Relevantie van de onderzochte opties

Figuur 17 toont dat 1/3<sup>e</sup> van de RIA naast de nuloptie slechts één andere optie bekijkt. Ongeveer de helft van de overgemaakte RIA's onderzoekt naast de nuloptie 2 opties. 6 RIA's bevatten meer dan 2 opties naast de nuloptie. De helft van de RIA's onderscheidt de meest relevante opties (zie Figuur 18). 15% van de RIA's motiveert waarom bepaalde andere opties niet werden onderzocht. Eén op drie RIA analyseert een alternatief voor traditionele regulering, zoals sensibilisering, economische instrumenten, etc.

Figuur 17: Aantal onderzochte opties (inclusief nuloptie) in de RIA's (n=46)



Figuur 18: Relevantie en aard van de onderzochte opties in de RIA's



Een vaak voorkomende fout is dat in de RIA's geen inhoudelijke opties worden onderscheiden, maar juridische opties. Relevante opties in RIA zijn inhoudelijke opties of opties die elk *via andere mechanismen gedrag* van actoren of doelgroepen *beïnvloeden* (bv. via beperking van gedragsalternatieven of "command and control", via financiële stimuli voor gedragsverandering zoals subsidies of heffingen, via informatie over gedragsalternatieven zoals sensibiliseringscampagnes enz.<sup>1</sup>). De vraag hoe een bepaalde optie vervolgens juridisch vorm moet krijgen is slechts een afgeleide vraag en hoort in de context van RIA niet als basisvraag te gelden om opties te onderscheiden (bv. moet de regelgeving worden opgenomen in een decreet, in een besluit of in een omzendbrief? Moet er een afzonderlijk besluit worden gemaakt of moet de regelgeving worden toegevoegd aan een bestaand besluit, ...).

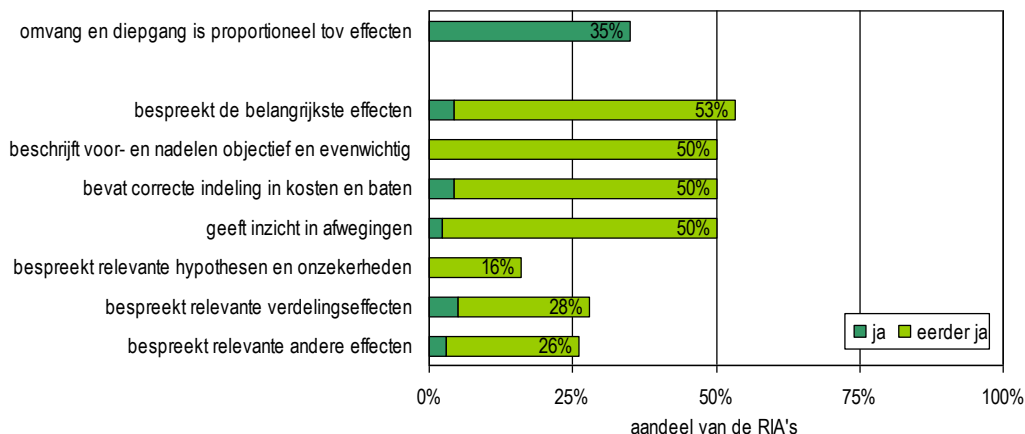
## 2. Volledigheid en evenwichtigheid van de effectbeoordeling

Op volledigheid en evenwichtigheid van de effectbeoordeling, hetgeen de kern uitmaakt van een RIA, scoren de Vlaamse RIA's niet goed. Geen enkele RIA blijkt *volledig* objectief en evenwichtig te zijn (zie figuur 19). Slechts ongeveer de helft van de RIA's voldoet min of meer aan belangrijke kenmerken zoals bespreking van de belangrijkste effecten van elke optie, objectieve en evenwichtige beschrijving van de voor- en nadelen van elke optie, correcte indeling van kosten en baten en inzicht in de afwegingen die zijn gebeurd.

<sup>1</sup> Zie tevens de Vlaamse RIA-handleiding, Dienst Wetsmatiging (2004a).

De belangrijkste hypothesen en onzekerheden worden besproken in 16% van de RIA's waarvoor dit relevant is. Indien verdelingaspecten relevant zijn, worden deze in 28% van de gevallen behandeld. In kwart van de gevallen waarvoor andere effecten van belang zijn, komen deze ook effectief in de RIA aan bod.

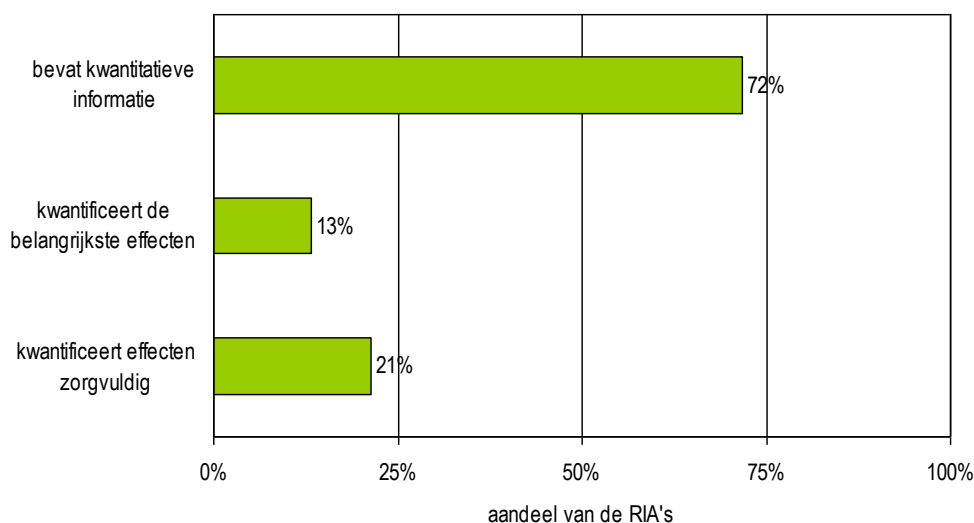
Figuur 19: Volledigheid en evenwichtigheid van RIA's



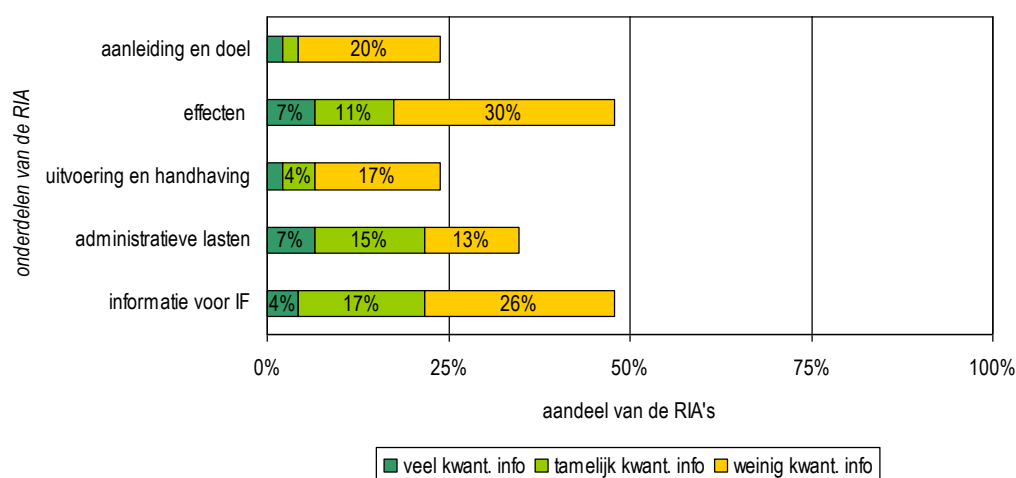
### 3. Kwantificering van effecten

De mate van kwantificering vormt doorgaans een goede indicator voor de inhoudelijke kwaliteit van de analyse. 72% van de RIA's bevat enige kwantitatieve informatie, 28% bevat helemaal geen cijfergegevens (Figuur 20). Indien er kwantitatieve informatie in de RIA is opgenomen, is dat meestal slechts weinig (Figuur 21). Slechts in 13% van de onderzochte RIA's werden de belangrijkste effecten van de regelgeving gekwantificeerd. Voor zover deze effecten gekwantificeerd werden, gebeurde dit in slechts 1 op 5 gevallen op een zorgvuldige wijze. Kwantitatieve informatie wordt vooral teruggevonden in het deel 'effecten' en in het deel 'informatie voor inspectie van financiën (IF)'.

Figuur 20: Mate van kwantificering in de RIA's



Figuur 21: Vermelding van kwantitatieve informatie in de diverse onderdelen van de RIA

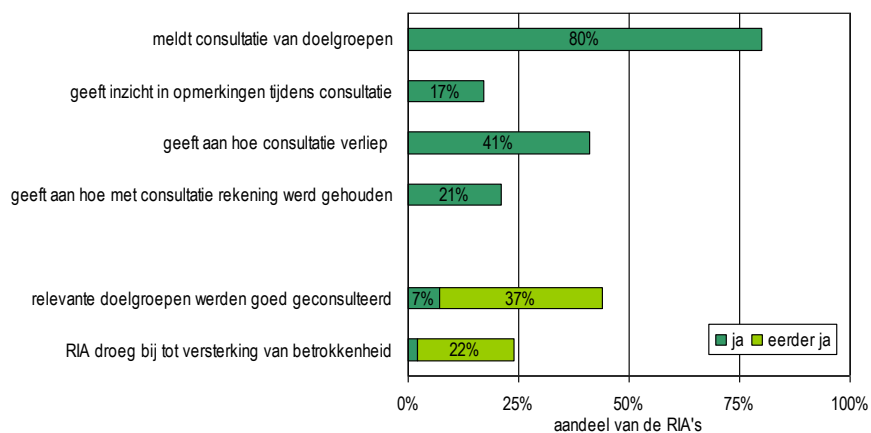


#### 4. Gebruik van consultatie

80% van de onderzochte RIA's maakt melding van consultatie van doelgroepen in de verplichte overeenkomstige RIA-rubriek (Figuur 22). 41% geeft aan op welke manier doelgroepen werden geconsulteerd. Daar tegenover staat evenwel dat de RIA slechts 17% van de RIA's effectief inzicht geeft in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden gemaakt. Bovendien kan slechts van 44% van de dossiers worden beweerd dat de meest relevante doelgroepen op een geschikte manier werden geconsulteerd.

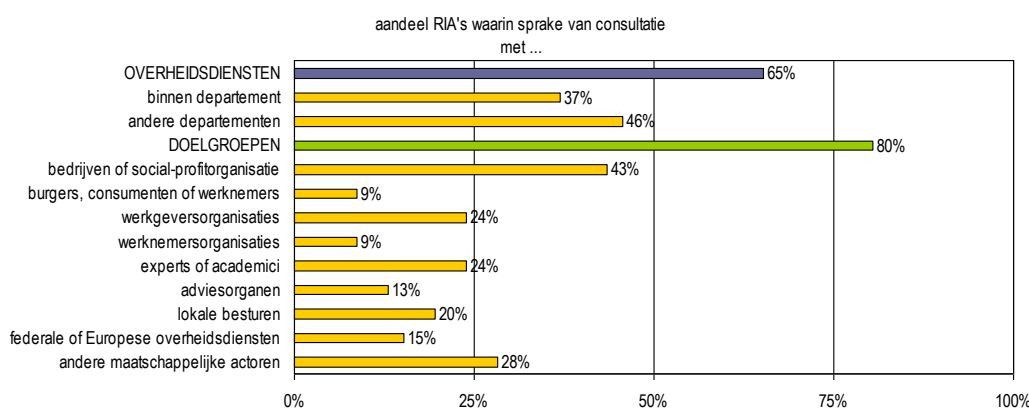
65% van de RIA geeft aan dat andere overheidsdiensten werden geconsulteerd (Figuur 23). Als doelgroepen werden geconsulteerd, betreft het vooral bedrijven of social-profitorganisaties. In 74% van de gevallen waarin de wijze van consultatie is beschreven, betreft het doelgroepenoverleg, bestaande uit één of meer vergaderingen. Schriftelijke input of bevraging van doelgroepen en andere consultatiemechanismen kwamen veel minder voor. Opvallend is tevens dat er geen enkele voorpublicatie van de ontwerp RIA gebeurde met de mogelijkheid om te reageren.

Figuur 22: Consultatie in de RIA

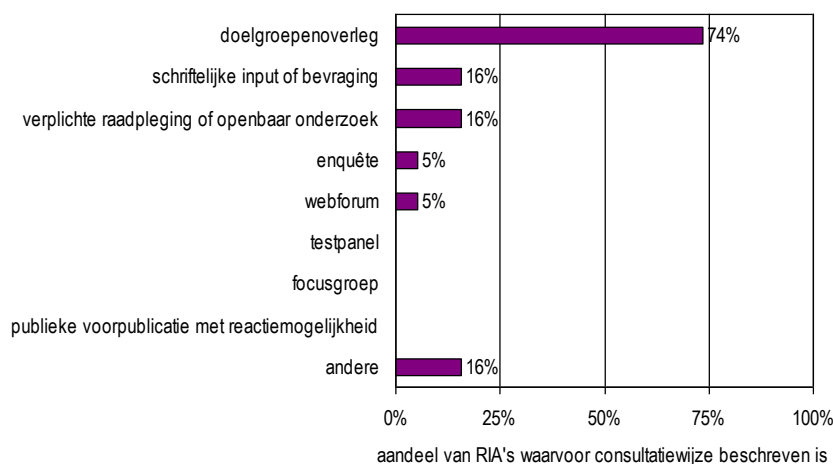




Figuur 23: Consultatie met overheidsdiensten en doelgroepen in de RIA



Figuur 24: Consultatiewijze vermeld in de RIA (n=19)



### 5. Kwaliteit van de RIA's per beleidsdomein

Voor een meer globale beoordeling van de kwaliteit van de Vlaamse RIA's, werden ze ingedeeld in vier categorieën (goede, matige, slecht en zeer slechte RIA's), waarbij de lat niet al te hoog werd gelegd (zie kader 15). 43% van de onderzochte RIA's blijkt vrij goed tot matig te zijn, 57% slecht tot zeer slecht (Figuur 25). Van de beleidsdomeinen waarvoor meer dan één RIA voorhanden is, scoren 'natuurlijke rijkdommen en energie' en 'economie, innovatie en wetenschapsbeleid' het minst goed. Meer dan 3/4<sup>e</sup> van de RIA's in deze beleidsdomeinen scoren slecht tot zeer slecht. Deze twee beleidsvelden scoren ook op de verschillende afzonderlijke kwaliteitscriteria het slechtst. Het beleidsdomein 'leefmilieu en natuur' telt ook relatief veel slechte en zeer slechte RIA's (57%), maar compenseert dat net zoals 'cultuur, sport, jeugd, media en toerisme' met een relatief groot aandeel goede RIA's. In het beleidsdomein 'infrastructuur en mobiliteit' werd geen enkele RIA als slecht beoordeeld. In de beleidsdomeinen waarvoor één of geen RIA beschikbaar is, is er geen enkele goede RIA.

65% van de RIA's bevat weinig tot geen bijkomende informatie ten opzichte van de nota aan de Vlaamse regering of de Memorie van Toelichting (zie figuur 26).

*Kader 15: Beoordelingsmethodiek globale kwaliteit van de RIA's*

De kwaliteit van de RIA's werd beoordeeld aan de hand van 20 stellingen. De stellingen peilen naar de kwaliteit van de verschillende onderdelen van de RIA. De respondenten gaven per stelling aan of ze 'helemaal akkoord', 'eerder wel akkoord', 'eerder niet akkoord' of 'helemaal niet akkoord' gaan. De antwoorden werden omgezet in scores, resp. 7, 3, 1 en 0.

Voor de globale beoordeling van de kwaliteit worden de scores opgeteld. Daarbij werden volgende gewichten aan de onderdelen van de RIA toegekend:

- Aanleiding en doel: 10%
- Opties: 15%
- Effecten: 50%
- Uitvoering en handhaving: 10%
- Consultatie: 15%
- Samenvatting: 0%

Vervolgens werden de behaalde puntenscores ingedeeld in categorieën. Hiervoor werd per categorie een theoretische benedengrens omschreven.

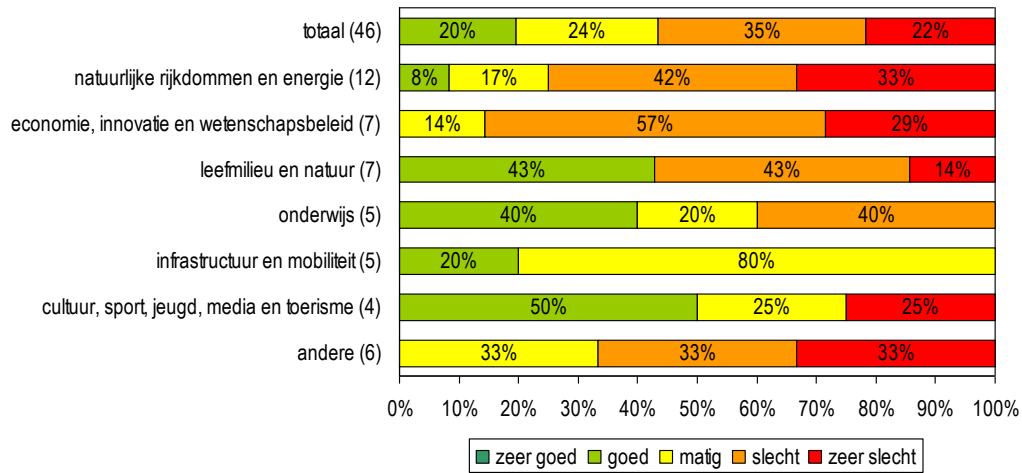
Zeer slecht	0 tot 20 ptn	Benedengrens: Een RIA waarvoor op alle stellingen 'helemaal niet akkoord' wordt geantwoord.
Slecht	20 tot 40 ptn	Benedengrens: Een RIA waarvoor op alle stellingen 'eerder niet akkoord' wordt geantwoord.
Matig	40 tot 60 ptn	Benedengrens: Een RIA waarvoor op de helft van de stellingen minstens 'eerder wel akkoord' wordt geantwoord en op de helft 'eerder niet akkoord'.
Goed	60 tot 100 ptn	Benedengrens: Een RIA waarvoor op alle stellingen met 'eerder wel akkoord' gereageerd wordt.
Zeer goed	100 tot 140 ptn	Benedengrens: Een RIA waarvoor op alle stellingen positief gereageerd wordt en op de helft met 'helemaal akkoord'.

Merk wel op dat scores voor verschillende stellingen worden samengeteld en dat een negatieve score kan worden 'gecompenseerd' met een goede. De omschrijving van de benedengrenzen werd overigens enkel gebruikt voor de catalogering van de puntenscores, niet voor de toekenning van de scores.

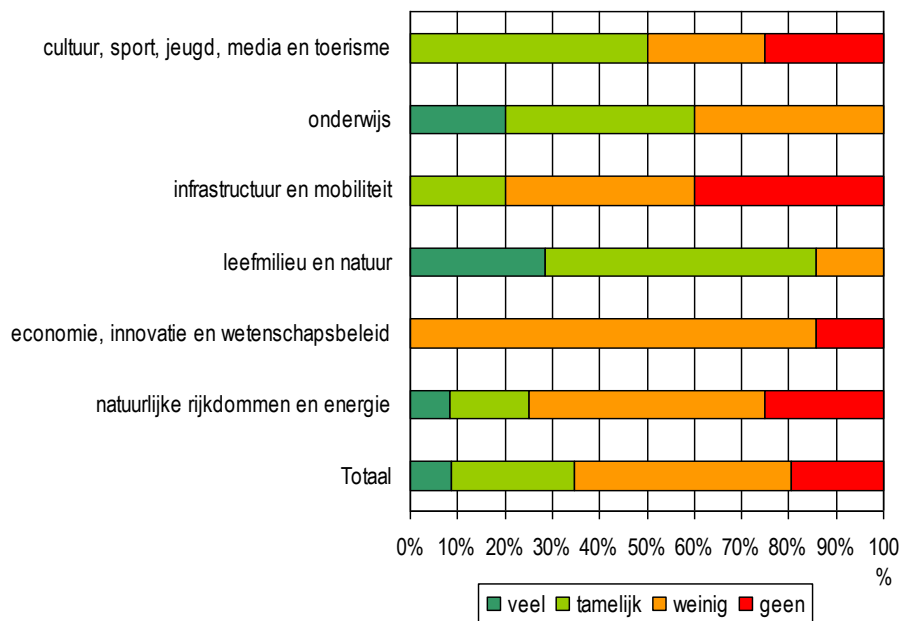
Een gelijkaardige indelingen in de categorieën 'zeer slecht', 'slecht', 'matig', 'goed' en 'zeer goed' werd ook gebruikt voor de beoordeling van de diverse onderdelen afzonderlijk. Hiervoor werd geen weging tussen de stellingen toegepast.

Als we naar de diverse onderdelen van de RIA afzonderlijk bekijken, krijgt het deel consultatie de meeste 'zeer slechte' beoordelingen (figuur 27). Verder scoorde ook bijna de helft van de RIA zeer slecht op de onderdelen 'opties' en 'uitvoering en handhaving'. Het onderdeel 'effecten' scoort weliswaar relatief minder zeer slechte beoordelingen, maar had dan weer het grootste aantal slechte scores en kreeg in tegenstelling tot de andere delen geen enkele 'zeer goed'-score. Overigens blijkt dat er een sterke correlatie is tussen de score voor het onderdeel 'consultatie' en de globale kwaliteitsbeoordeling van een RIA.

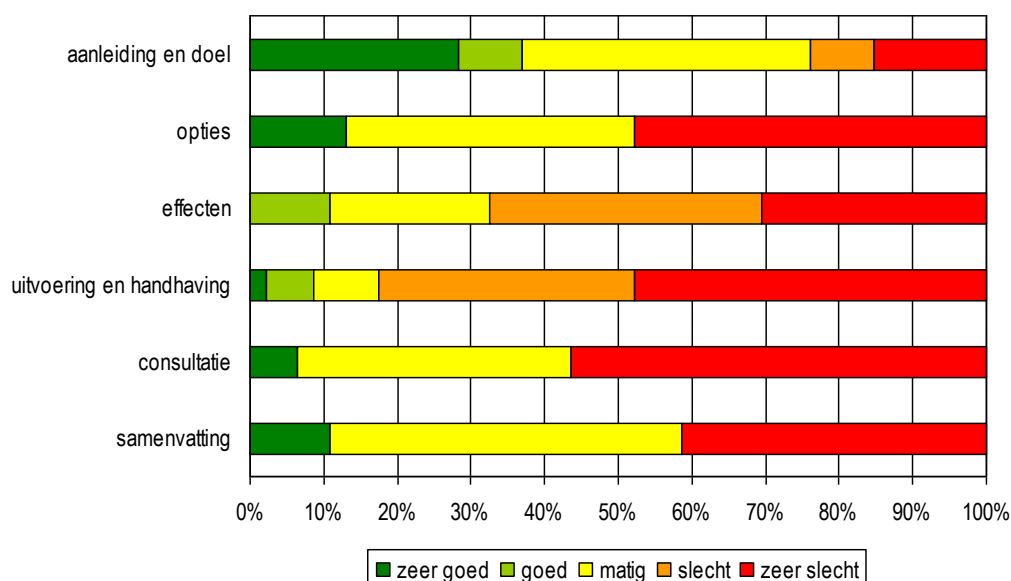
Figuur 25: Globale kwaliteit van de RIA's



Figuur 26: Mate waarin de RIA's bijkomende informatie bevatten t.o.v. de nota aan de Vlaamse regering of de Memorie van Toelichting



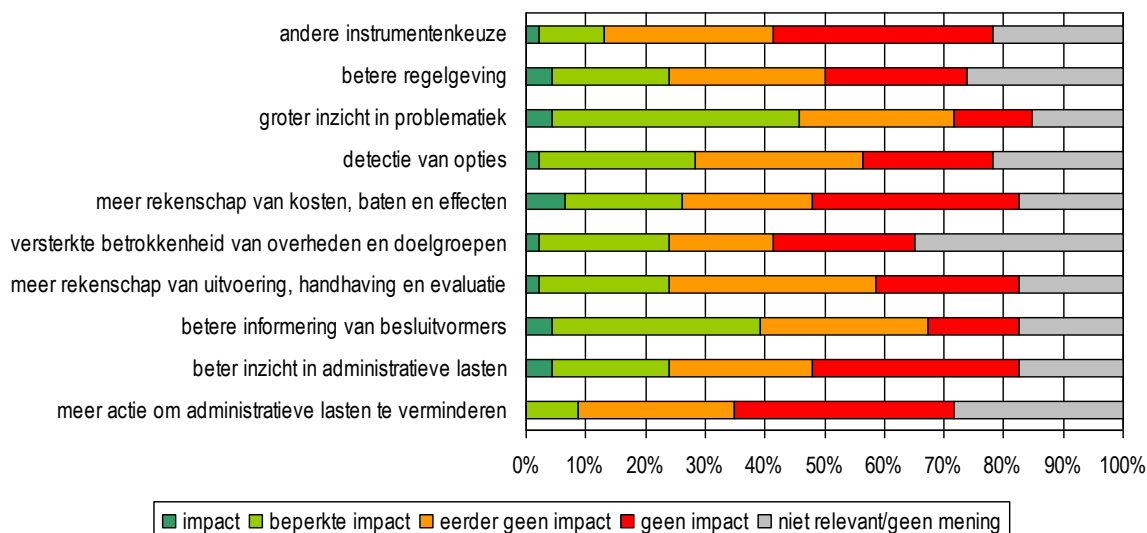
Figuur 27: Kwaliteitsbeoordeling per onderdeel van de RIA



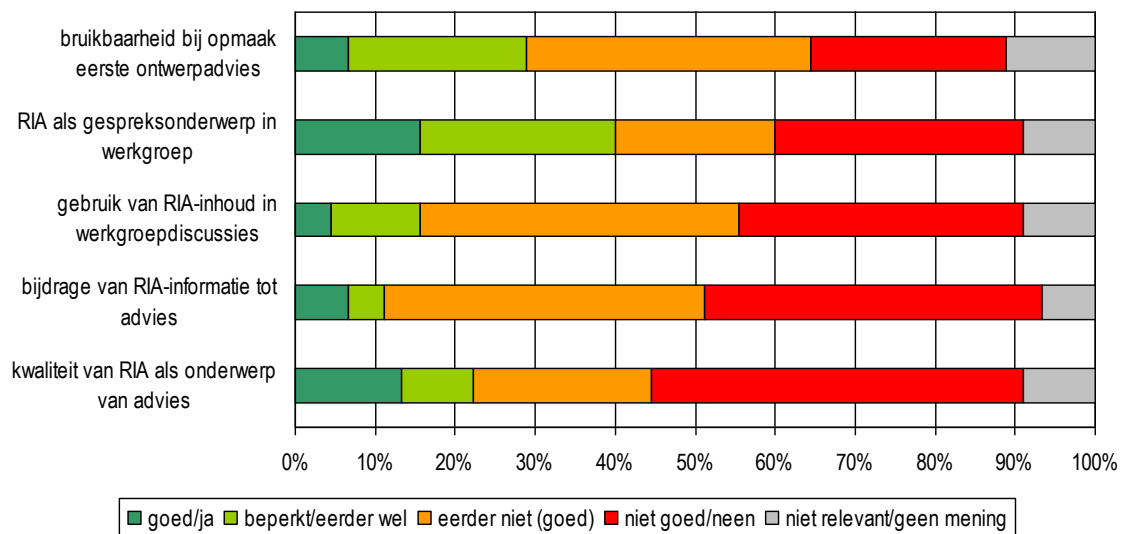
#### 6. Meerwaarde van de RIA's

In de bevraging werden tot slot enkele vragen gesteld over de meerwaarde van de RIA's. De inschatting van de SERV-studiedienst is dat de belangrijkste meerwaarde tot dusver is dat RIA's bijdragen tot een groter inzicht van beleidsmakers in de problematiek en tot een betere informering van de besluitvormers (figuur 28). 40% van de RIA's die bij de adviesvragen aan de SERV werden gevoegd, werden ook in de werkgroep besproken. Een derde van de RIA's werd gebruikt bij de opmaak van een eerste ontwerpadvies (figuur 29).

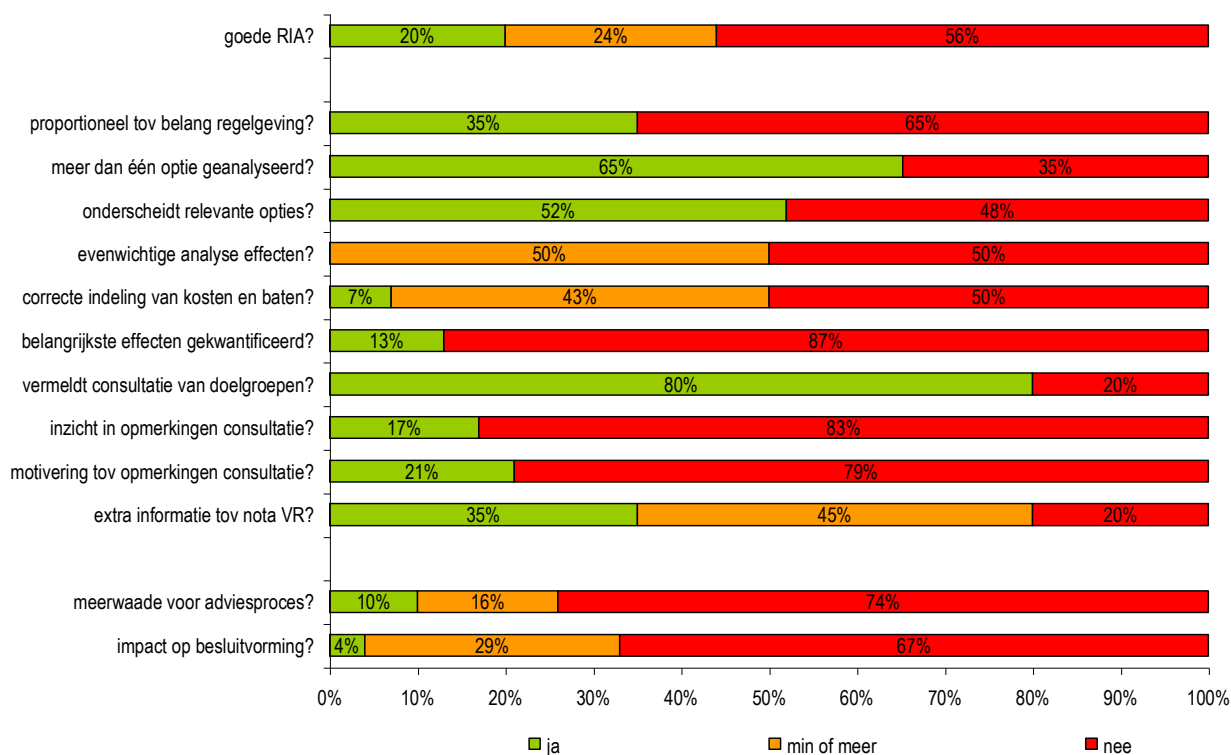
Figuur 28: Impact van RIA's op beleidsmakers



Figuur 29: Meerwaarde voor het adviesproces



Samengevat kunnen we stellen dat er weldegelijk enkele voorbeelden zijn van vrij goede RIA's, maar dat over het algemeen de inhoudelijke kwaliteit te wensen overlaat. Bijna 60% van de RIA's is slecht tot zeer slecht (zie onderstaande figuur). Maar in 1/3<sup>e</sup> van de gevallen was er een duidelijke meerwaarde ten opzichte van informatie die reeds was opgenomen in de nota aan de Vlaamse regering. In 60% van de gevallen werd de RIA te beperkt bevonden in verhouding tot het belang van de regelgeving. De belangrijkste inhoudelijke tekortkomingen zijn een onevenwichtige bespreking van effecten, de afwezigheid van enige kwantificering van effecten, een te beperkte overweging van opties en te beperkte invulling van het deel 'consultatie' in de RIA. Overigens blijkt er een duidelijke positieve correlatie te zijn tussen de mate van consultatie en de kwaliteit van de RIA's.



#### 4.2.3 RIA-kwaliteit: Een internationaal perspectief

Uit het voorgaande blijkt dat de kwaliteit van de Vlaamse RIA's nog te wensen overlaat. Er zijn evenwel verzachtende omstandigheden.

Ten eerste is RIA nog maar kort geleden ingevoerd in Vlaanderen. RIA vergt evenwel een soms vrij ingrijpende wijziging van de bestaande werkwijzen en van de overheersende beleidscultuur. RIA is immers juist bedoeld om een antwoord te bieden op dikwijls vastgestelde tekortkomingen in het regelgevingsproces<sup>43</sup>. RIA beoogt met name :

- een betere *onderbouwing* van voorgenomen regelgeving en overweging van alternatieven voor traditionele regelgeving in een vroeg stadium;
- meer *transparantie*, zodat de communicatie tussen overheid en burger, de mogelijkheden voor consultatie, en de motivering van regelgeving verbeteren;
- meer *interbestuurlijke samenwerking*, zodat overheden bij de opmaak van regelgeving over de grenzen van het eigen beleidsdomein nagaan wat de positieve en negatieve effecten zijn.

De OESO concludeert daarom: “*RIA implementation is a long-term process which necessarily requires significant cultural changes to take place throughout the government policy-making apparatus*”.

Ten tweede zijn er ook in andere landen problemen met de kwaliteit van de RIA's, ook waar RIA al veel langer is ingevoerd. Al moet gezegd dat de criteria er er soms veel strenger zijn dan in Vlaanderen. Tabel 13 geeft een overzicht van de resultaten van enkele RIA-evaluaties in andere landen. De belangrijkste problemen blijken goed overeen te komen met die in Vlaanderen zijn vastgesteld:

- Met RIA wordt pas laat in het besluitvormingsproces gestart, waardoor er weinig invloed is op de beleidskeuzes
- RIA zijn onvoldoende diepgaand voor belangrijke regelgeving (en omgekeerd)
- Er is een gebrekkige overweging van alternatieven
- Niet alle relevante effecten worden bekeken

- Effecten worden onvoldoende gekwantificeerd
- De afweging tussen opties is ondoorzichtig of methodologisch zwak
- Ex post evaluatie en monitoring zijn niet voldoende uitgewerkt

In landen met hoge standaarden is er daarnaast ook een reeks gedetailleerdere methodologische kritiek op bijvoorbeeld de gebruikte discontovoeten, de hypothesen inzake naleving (uitgaan van 100% naleving of een ander percentage?), de wijze van moneterisering van kosten en baten... Het is duidelijk dat we in Vlaanderen nog niet aan dat soort commentaren toe zijn.

Tabel 13: Bevindingen van RIA-evaluaties in andere landen

Land	Jaar	Bron	Bevindingen
Australia	2003	Argy, S., and Johnson, M., Productivity Commission	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The standard of analysis in many RIAs, particularly of compliance costs and small business impacts, needs to be improved.... At present RIAs usually contain a relatively brief, and typically qualitative, assessment of the compliance cost burden.</li> <li>▪ There is a noticeably lower compliance rate for the more important regulatory proposals ...</li> </ul>
	2003	Banks, G., Productivity Commission	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In many cases RIS are being treated as an 'add-on', essentially prepared after policy decisions have already been made. In those circumstances, the Regulation Impact Statement becomes little more than a rationalisation of predetermined approaches. Its content may end up being adequate, but its role is subverted.</li> <li>▪ Little time has been allowed for their preparation by bureaucrats or for their practical consideration by Ministers. It is not unusual for the Office of Regulation Review to be contacted by departments about preparing a Regulation Impact Statement only a day or two before the deadline for submitting regulatory proposals to decision-makers.</li> <li>▪ Identification and consideration of alternative options to the favoured regulation is generally lacking – particularly non-regulatory or self-regulatory options – and there is often little attempt to collect the information necessary to quantify the costs and benefits of options, even as to orders of magnitude.</li> </ul>
	2005	Banks, G., Productivity Commission	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In 8 years since the present system was introduced, the rate of compliance with the RIS requirements has averaged 74%, being the lowest in the first year and the highest in the most recent years (92%).</li> <li>▪ In many cases, RIS is prepared too late in the policy development process to be of any real assistance to decision makers. In those circumstances, it effectively becomes little more than an ex post justification for a decision already taken.</li> <li>▪ RIS tend to lack adequate consideration of alternative options and consultation, both of which are critical to good decision-making.</li> <li>▪ In 2004, only 20% of tabled RIS involved an attempt at quantifying compliance costs. Another 70% gave some consideration to compliance costs, without seeking to measure them. In the remaining 101% compliance costs were not even considered.</li> </ul>
	2006	Deighton-Smith, R., OECD	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 14% of regulatory proposals in respect of which RIA were finalized in 2004-05 had been changed substantively during the course of the RIA process.</li> <li>▪ However, regulatory reform officials reported that the degree of commitment to the RIA process as an inherent part of good regulatory processes was highly variable between policy officials in regulatory agencies and that the long awaited "cultural change" among regulators toward embracing RIA as a fundamental policy tool could not yet be said to have occurred.</li> </ul>
Canada	2000	Regulatory Process Management Standards Review (from RAOICS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Areas where improvements could be made included better prioritizing of regulatory proposals, improved capabilities to assess regulatory and non-regulatory alternatives and in conducting costbenefit analysis, and more training.</li> </ul>
	2004	Smart Regulation Report	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insignificant or low-impact proposals are subject to overly complex process requirements, while more significant proposals receive insufficient analysis.</li> <li>▪ the Smart Regulation committee "often heard cases of dissatisfaction with consultation. There was concern that consultation occurred too late in the policy development process, that government consultation efforts were not coordinated or that certain stakeholders were at a disadvantage in dealing with the demands of consultation".</li> </ul>

<b>European Commission</b>	2004	Lee and Kirkpatrick, University of Manchester	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The six IA reports that have been investigated divide equally into three groups: clearly satisfactory, marginally satisfactory/unsatisfactory, and clearly unsatisfactory</li> <li>▪ Examples of weaknesses are: the range of policy options investigated is relatively low; unbalanced coverage of different types of impacts, methodological weaknesses, deficiencies in the justification of the preferred option, deficiencies in the clarity and objectivity of the findings...</li> <li>▪ There appears to be some correlation between the quality of the IA and the process by which they were prepared. Examples of weaknesses are: insufficient time available, limitations in de range and type of expertise, lack of transparency in the process, inadequate arrangements for consultation.</li> </ul>
	2005	Report from the Commission "Better Lawmaking 2004,"	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The Commission increased the number of [RIAs] completed in 2004 (29 against 21 in 2003) as well as their overall quality [but] delivery remained a problem, with fewer impact assessments completed than initially planned. ...there needs to be a more systematic application of the current methodology across Commission services and greater focus on competitiveness issues.</li> <li>▪ In 2004, the number of consultations increased significantly [but] the Commission still needs to make additional efforts on feedback to respondents and ...transparency.</li> </ul>
	2005	Better Regulation Task Force, UK	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ We are aware that the number and quality of RIAs that the Commission has produced is improving.</li> <li>▪ Although there is increasing awareness that considering alternatives is a vital part of good policymaking, not enough is known about the range of options available and where they have been used.</li> <li>▪ Some reluctance amongst officials and MEPs to consider flexible, non-legislative options.</li> <li>▪ Many consultation exercises fail to meet the Commission's minimum standards and compliance is patchy both between and within Directorates General.</li> <li>▪ The Commission fails to disclose how well it is meeting its own standards for consultation.</li> <li>▪ Concerns about consultation fatigue have less to do with the quantity of consultation with the quality of consultation. Much of the consultation material that is released to the public is still turgid, poorly focused, and difficult to understand.</li> </ul>
	2006	2006 Andrea Renda, Centre for European Policy Studies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Of the 70 extended impact assessments completed before July 2005: only 8.4% of IAs considered selfregulation; only 40% quantified at least some cost, 25.3% monetized all or nearly all costs; only 33.7% quantified some benefits, 26.3% monetized some benefits; specific benefits (health, safety) almost ignored; costs and benefits are almost never compared (net benefits in 13.7% of the sample, cost-effectiveness in 8.4%); alternatives are seldom compared (Cost of each alternative compared in 16.8%); methodology is oversimplified (discount rate only in 3 IAs)...</li> <li>▪ A number of problems have emerged: organizational problems (institutional conflict, exposure to third-party capture), limited consultation, insufficient training of the Commission's employees, etc.</li> <li>▪ The quality of Extended Impact Assessments performed by the Commission during the first years of implementation of the new IIA model has been consistently and remarkably declining</li> </ul>
<b>Sweden</b>	2004	Swedish National Audit Office	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadequate knowledge about sources of regulatory burdens.</li> <li>▪ Lack of clarity about roles in checking RIAs.</li> <li>▪ Low standard of RIA due to a lack of quality control and sanctions; questions in the analysis chart do not give sufficient guidance or are not relevant</li> </ul>
	2005	Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NNR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In general, compulsory RIAs are still of inferior quality.</li> <li>▪ There have been improvements for 10 of the 11 quality factors measured. Unfortunately, this is happening from embarrassingly low levels, and mostly for variables that are relatively simple to change. The paramount aspects, such as costs to businesses, are still inadequately clarified.</li> <li>▪ Total costs are reported in 9% of cases in 2005, against 5% in 2004. The proportion of cases in which the costs of the proposal for an individual company are reported is 17%, 10 percentage points higher than in 2004. Only in a few cases do regulators attempt to elucidate their proposals' concrete effects on the companies concerned...</li> <li>▪ In only 53% of the RIAs in 2005, alternatives to the proposal are presented (49% in 2004).</li> <li>▪ Only 48% of RIAs in 2005 reported on how consultation had occurred, up from 35% in 2004</li> </ul>
	2005	Swedish Action Plan to reduce administrative burden for enterprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impact assessments have been criticized as often being of low quality, done at too late a stage and even not done at all. ... the Government – which takes a very serious view of this criticism – will consider how the impact assessment method can and should be improved.</li> </ul>



<b>United Kingdom</b>	2004	Better Regulation Task Force. Annual report.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 9 out of 12 RIAs raised quality issues of concern.</li> <li>▪ Some RIAs were very difficult to get hold of.</li> <li>▪ Regulatory Impact Assessments are meant to describe the alternatives that have been considered, but often only one approach is considered.</li> <li>▪ Despite the UK being placed among the world's leaders in better regulation and even after eight years of intense BRTF activity, the volume, complexity and costs of regulation continued to grow.</li> <li>▪ We found too few examples of better regulation in principle leading to less costly regulation in practice.</li> <li>▪ The quality of impact assessments needs to be improved and they need to be used earlier and more strategically to influence decision-making and have credibility with stakeholders.</li> </ul>
	2005	Better Regulation Task Force. UK Regulatory Impact Assessments in 2004-05	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The "half full" view would be that tremendous progress has been made...the "half empty" view would be that nothing has substantially changed. New regulations are not seriously challenged, still less aborted, by impact assessments.</li> </ul>
	2005	Colin Jacobs, University of Manchester and British Council	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RIA has enjoyed remarkable success in the UK. The overall quality of RIAs has also undoubtedly improved in the view of practitioners. Consultation is considered one of the big success areas. RIA has in some cases been extremely valuable in highlighting innovative solutions to regulation.</li> <li>▪ Five existing quality problems are thought to cover 90 per cent plus of the problem: (1) Unclear Objectives, (2) Lack of evidence to support case, (3) Failure to consider alternatives to regulation (4) weak consideration of monitoring/ Review needs and (5) RIA needs to be introduced earlier in the policy cycle.</li> </ul>
	2006	UK National Audit Office.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ This is our third year of evaluating the quality of RIAs and overall results have been disappointing. RIAs are often done too late, with the wrong mindset and do not cover all policy interventions. RIAs were often seen by officials as a bureaucratic task rather than being integral to the process of policy-making.</li> <li>▪ The quality of RIAs in this year's sample was mixed. There were examples of good practice, with strong performance in consultation, and improved practices in assessing a range of regulatory options. The weakest area was the consideration of the level of compliance with the proposed regulation. Departments too readily assumed full compliance with insufficient analysis of the implications of non-compliance. Some RIAs included irrelevant detail and were too discursive, which obscured the key information needed to inform decision-making. In many cases, RIAs have not been used to question the need for intervention. The omission of a 'do-nothing' option and the failure to consider non-regulatory options were the most common omissions. There is a need to look beyond the implementation of the regulation. This was too often neglected or given insufficient attention.</li> </ul>
	2006	UK National Audit Office. NAO Review of Sustainable Development in RIA	<p>The UK Sustainable Development Strategy highlights the role the RIAs can play in appraising policies against sustainable development principles. Our review of 10 recent RIAs found that most did not handle sustainable development concerns well. Few identified all social or environmental impacts that they might have been expected to cover. Social and environmental impacts were often not analysed in sufficient depth. And the variable presentation of RIAs made it difficult to see if and how sustainable development issues had been considered.</p>
	2006	Better Regulation Executive; RIA consultation document	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The fundamental purpose of placing rigorous analysis at the heart of the policy making process is insufficiently recognized;</li> <li>▪ Critical data and information can be hard to find in long and often discursive Regulatory Impact Assessments. In some cases, it may be missing – in particular quantified costs and benefits;</li> <li>▪ Arguments and evidence are often inaccessible to the lay reader;</li> <li>▪ The 65 page Guidance is often seen by policy makers as bureaucratic and hence makes it harder to embed awareness of better regulation;</li> <li>▪ Regulatory Impact Assessments often duplicate information or data contained in other publications such as consultation documents;</li> <li>▪ The case for 'no action' being taken is often not made sufficiently well, and the nature of the problem not spelt out as clearly as it could be;</li> <li>▪ Regulatory Impact Assessments are frequently produced at the end of the policy making process when all the key decisions have been taken, rather than informing the decisionmaking process.</li> </ul>
<b>United</b>	1996	AEI-Brookings	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Half of the adopted regulations did not pass a benefit-cost test, even after 15 years of investment in RIA</li> </ul>

States		Joint Center for Regulatory Studies	
	1997	Morgenstern et al.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ One of the clearest lessons of these case studies is the critical importance of <i>timing</i> to the usefulness of RIAs. Several case study authors mentioned the fact that many RIAs are not initiated until after the regulatory process is well underway, often after the preferred alternative has been selected.</li> <li>▪ Even in cases where the RIA got off to a late start, however, the authors of all 12 of these case studies believe <i>their</i> RIA did have an effect, although often it was not as influential as it could have been.</li> <li>▪ According to the authors, all the RIAs led to improvements that decreased costs, and five of the 12 introduced changes that increased benefits, although it is conceded that with multiple influences on the process, it is difficult to ascribe with certainty any specific influences to the RIA.</li> <li>▪ In addition, RIAs were credited by these authors with other accomplishments. Some RIAs also promoted innovative regulatory alternatives, at least for their time.</li> </ul>
	2004	AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A significant percentage of the RIA do not provide some very basic economic information, such as information on net benefits and policy alternatives. For example, over 70% of the analyses failed to provide any quantitative information on net benefits.</li> <li>▪ There is no clear trend in the quality of cost-benefit analysis across time.</li> <li>▪ There is a great deal of variation in the quality of individual cost-benefit analyses.</li> </ul>
	2006	AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 20% (25 of 124) of the major rules with quantified costs and benefits fails a benefit cost test using best estimates on OMB's numbers</li> <li>▪ Agencies often do not provide best estimates and ranges of benefits and costs; we are aware of only a few RIA's in which an agency has provided a probability distribution of benefits and costs.</li> <li>▪ The past year, of the 21 final major rules adopted, 8 (or 38%) did not have quantified and monetized benefits and costs.</li> </ul>

Een derde nuancering bij de lage kwaliteit van de Vlaamse RIA's is dat RIA's niet enkel technisch of methodologisch mogen worden beoordeeld door de bril van experts. Afhankelijk van de actoren, omstandigheden en de fase waarin het wetgevingsbeleid zich bevindt, kunnen andere aspecten belangrijker zijn. Met name is in de beginjaren van RIA dikwijls niet de inhoudelijke kwaliteit van de analyses het belangrijkste criterium voor succes, maar de mate waarin RIA de transparantie vergroot: Als de Vlaamse RIA's vandaag inhoudelijk tekort schieten, is dat een vaststelling op zich, maar de implicatie daarvan is wel dat het door die slechte RIA's nu duidelijker wordt dat de wetgeving niet goed doordacht is en niet goed werd voorbereid<sup>44</sup>. Als men er in een RIA niet in slaagt om duidelijk aan te geven wat het doel is van de wetgeving die men beoogt of waarom een bepaalde regeling noodzakelijk is, men niet in staat is om aan te geven wat de effecten zullen zijn van die wetgeving in de praktijk, men niets schrijft over hoe men de wetgeving gaat uitvoeren of handhaven en of daar wel voldoende middelen voor zijn, men aangeeft dat men eigenlijk weinig of niet heeft geconsulteerd, enz. dan is het duidelijk dat men eigenlijk regelgeving voorstelt waarvan men niet weet of en hoe die in de praktijk gaat werken en of de kosten niet groter zijn dan de baten. Het is door die grotere transparantie dat meerdere landen erin zijn geslaagd om in een tweede fase politiek en ambtelijk draagvlak te creëren voor de ingrepen die nodig zijn. Wellicht zit Vlaanderen nog voor een deel in die eerste fase.

#### 4.2.4 RIA: internationale trends en opties voor verbetering

De kritiek op de kwaliteit van RIA's heeft tot dusver in geen enkel land geleid tot een afschaffing van het RIA-systeem. Integendeel, de OESO stelt vast dat de lidstaten zwaar blijven investeren in RIA en geleidelijk aan de vruchten plukken van hun investeringen: "*Today, RIA has become a norm of democratic governance in modern industrialized countries. OECD member countries are continuing to invest heavily in RIA and are reaping greater returns for this investment. However, much remains to be done to cement RIA as an integral part of the policy decision-making process.*"

Ook landen die vandaag al koplopers zijn, evalueren en verbeteren hun RIA-systeem. Zo heeft de Productivity Commission in Australië in 2005 een reeks voorstellen geformuleerd om de performantie van het Australische RIS-systeem te verbeteren. In het Verenigd Koninkrijk publiceert

de de Better Regulation Executive midden 2006 een consultatiedocument met voorstellen om het Britse RIA-systeem te verbeteren. De Europese Commissie heeft eind 2006 een omstandige evaluatie van het Europese IA-systeem uitbesteed aan een consortium van consultants. Om te leren uit de nieuwste internationale ervaringen, liet Canada eveneens in 2006 een benchmarking uitvoeren van het Canadese RIA-systeem.

De belangrijkste internationale trends en ontwikkelingen waarop de RIA koplopers zich richten kunnen als volgt worden samengevat (zie ook tabel 14):

1. De installatie van RIA in het hart van de beleidsvorming, voornamelijk via een verschuiving van de klemtoon van RIA als methode naar RIA als proces en via maatregelen om te verzekeren dat met RIA vroeger in het beleidsproces wordt gestart;
2. De verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van RIA's, voornamelijk via bewaking van de inhoudelijke focus, kwaliteitscontrole, responsabilisering, capaciteitsopbouw, netwerking, grotere selectiviteit en datacollectie.
3. De versterking van de transparantie van het RIA-systeem, voornamelijk via betere consultaties en actieve openbaarmaking van RIA's.

In bijlage 3 overlopen we deze trends en ontwikkelingen meer in detail. Uit de laatste kolom van tabel 14 blijkt immers dat zij ook voor Vlaanderen een belangrijke inspiratiebron kunnen zijn.

Tabel 14: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA

Macrotrends	Ontwikkelingen/aanbevelingen	Topprestatie	Prestatie Vlaanderen
Installatie van RIA in het hart van de beleidsvorming	Klemtoon op RIA als proces ipv RIA als methode		+
	Met RIA vroeger starten door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ betere planning van de regelgevingsagenda</li> <li>▪ IA ipv RIA</li> </ul>	CAN, USA, EU UK, EU	- -
	Gebruik van RIA voor ex post evaluatie van bestaande regelgeving	CAN	-
Verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van RIA's	Bewaking inhoudelijke focus	EU UK USA AUS CAN	-
	Kwaliteitscontrole door centrale waakhond	UK, NZL, USA	+/-
	Responsabilisering door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ondertekening RIA door minister of hoge ambtenaar</li> <li>▪ Incentives voor ambtenaren</li> <li>▪ Verplichte openbaarmaking van finale RIA's</li> </ul>	UK, AUS, CAN AUS, CAN UK, USA	- +/- -
	Capaciteitsopbouw door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ uitbouw van RIA-expertise binnen elk departement</li> <li>▪ weloverwogen samenwerking met experts en consultants</li> <li>▪ organiseren van peer reviews</li> <li>▪ organiseren van RIA trainingen</li> <li>▪ verbeteren van de RIA handleidingen</li> <li>▪ organiseren van een helpdesk</li> <li>▪ ex post evaluatie van uitgevoerde RIA's</li> </ul>	UK, USA AUS USA IRL EU, NZL, USA IRL, SWE	+/- - - + +/- + -
	Netwerking en controle door externe instanties	UK	+/-
	Selectiviteit	AUS USA NZL	-
	Datacollectie	USA, EU	-
	Versterking van de transparantie van het RIA-systeem	Koppeling van RIA en consultatie	CAN, AUS, UK, EU
	Publieke rapportering van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's	MEX, AUS	-

+ in grote mate gerealiseerd; +/- realisatie gedeeltelijk of in uitvoering; - nog niet gerealiseerd

## 4.3. Consultatie en advisering

### 4.3.1 Performantie van Vlaanderen

In deel 3 is gebleken dat de Vlaamse overheid vandaag nog geen echt consultatiebeleid heeft. Dat maakt het moeilijker om de kwaliteit van de consultaties na te gaan. Er worden daarover immers geen indicatoren bijgehouden.

Toch zijn er enkele indicaties die aangeven op welke wijze instrumenten van consultatie in Vlaanderen in de praktijk worden ingezet. Die geven aan dat de achterstand van Vlaanderen wellicht nog groter is dan bleek uit de bespreking van de institutionele inputindicatoren.

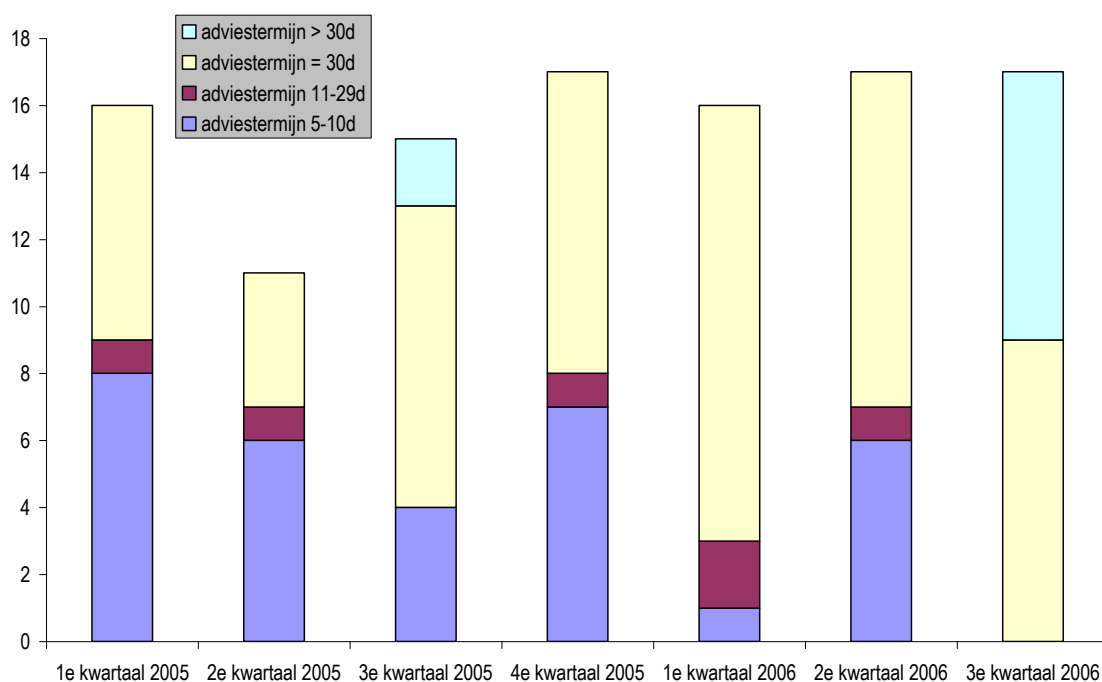
Een eerste indicatie is de verleende adviestermin aan adviesraden. In deel 3 is vermeld dat in vergelijking met sommige andere landen een standaard adviestermin van 4 weken of 30 dagen relatief kort is. In de praktijk is de periode voor consultatie evenwel dikwijls korter dan 4 weken. Adviesraden worden regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermin 5 dagen of 10 dagen al naargelang de adviesraad). In het geval van de SERV is dat sinds 2005 in maar liefst in 30% van de regelgevingsdossiers gebeurd (zie Tabel 15)<sup>45</sup>. Figuur 30 leert dat adviesterminnen langer dan 30 dagen de uitzondering zijn, en zich enkel voordoen tijdens de zomervakantie. Een nuancering bij deze cijfers is wel dat bij adviesvragen op 30 dagen een vraag om uitstel in de meeste gevallen wordt toegestaan door de bevoegde minister.

Tabel 15: Adviestermin van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), 1 januari 2005 – 15 september 2006.

Adviestermin	5 dagen	10 dagen	Tussen 10 en 30 dagen	30 dagen	Meer dan 30 dagen	Totaal # adviesvragen	Gemiddelde adviestermin
Diensten algemeen regeringsbeleid	-	-	-	-	-	-	-
Bestuurszaken	2	-	3	12	-	17	26
Financiën en Begroting	5	-	-	4	-	9	14
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	-	-	-	1	-	1	30
Economie, wetenschap en innovatie	2	1	-	6	2	11	27
Onderwijs en Vorming	5	-	1	5	-	11	17
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	2	-	1	1	-	4	14
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-	2	1	4	-	7	23
Werk en sociale economie	2	-	-	1	1	4	22
Landbouw en visserij	-	-	-	-	-	-	-
Leefmilieu, natuur en energie	4	2	-	21	6	33	29
Mobiliteit en openbare werken	-	2	-	6	-	8	26
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	3	-	-	2	-	5	15
<b>Vlaanderen</b>	<b>25</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>62</b>	<b>9</b>	<b>110</b>	<b>24</b>

Bron: SERV

Figuur 30: Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), 1 januari 2005 – 15 september 2006.



Bij adviesvragen aan adviesraden beslist de Vlaamse Regering regelmatig om de minister tegelijk "te machtigen advies te vragen aan de Raad van State, voor zover de opmerkingen van de adviesraden geen aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen van de ontwerp teksten"<sup>46</sup>. Daardoor valt, om tijd te winnen, de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering samen, maar worden de adviesraden buitenspel gezet. In die gevallen geeft de regering immers impliciet zelf aan dat het om een pro forma procedurestap gaat en dat men liever geen rekening houdt met de resultaten van de consultatie<sup>47</sup>. Voor de regelgevingsdossiers waarover de SERV tussen midden 2004 en eind 2005 om advies werd gevraagd, is de hierboven vermelde formulering in maar liefst 60% van de gevallen gebruikt<sup>48</sup>.

Het advies van de Raad van State beperkt zich bij de adviesvragen op 5 werkdagen tot het onderzoek van de rechtsgrond, de bevoegdheid en de vormvereisten en mogen geen wetgevingstechnische, formele en taalkundige opmerkingen worden gemaakt. Die adviesvragen op 5 werkdagen vertegenwoordigen meer dan een kwart van het totaal (zie Tabel 16). De cijfers wijzen tevens op een verdere daling van het aantal adviesaanvragen zonder termijn en op een verschuiving in de richting van adviesaanvragen op 30 dagen. Voor adviesaanvragen op 30 dagen concentreert de Raad van State zich in de praktijk als gevolg van de strakke termijnregeling vooral op de inhoudelijk-juridische problemen, waardoor de kwaliteit en de doorzichtigheid van de tekst niet of nauwelijks kan worden verbeterd. De regel dat de Raad van State de teksten aan een volledig juridisch onderzoek onderwerpt, is zo de uitzondering geworden.

Tabel 16: Aantallen adviesvragen aan de Raad van State (2001-2005)

Periode van 1/6/2001 tot 31/5/2003			Periode van 1/6/2003 tot 1/11/2005		
	aantal	%		aantal	%
totaal	3.781		totaal	3.771	
zonder termijn	580	8%	zonder termijn	310	15%
Op 1 maand	2.075	71%	op 30 dagen	2.660	55%
op 3 dagen	1.119	21%	op 5 werkdagen	797	30%

Bron: Raad van State

Verder moet worden vastgesteld dat voorstellen van decreet soms vermomde ontwerpen zijn (voor een voorbeeld, zie kader 16). Het gebeurt frequent dat, om de consultatieprocedure te omzeilen, voorontwerpen van decreet die werden voorbereid door de administratie of op een ministerieel kabinet, uiteindelijk niet door de regering worden ingediend in het Parlement als ontwerp van decreet maar door parlementsleden als voorstel van decreet<sup>49</sup>. Daarover bestaan (uiteraard) geen gepubliceerde cijfers. De ervaring is evenwel dat alvast de voorstellen van decreet die door alle regeringspartijen samen zijn ingediend, verdacht zijn. Dat blijkt om ongeveer de helft van alle aangenomen voorstellen van decreet te gaan.

*Kader 16: Het voorstel van energieprestatiedecreet*

Een sprekend voorbeeld is het decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat (EPB-decreet). Dat decreet geeft uitvoering aan een Europese richtlijn, en voert een hele reeks nieuwe verplichtingen en procedures in waarmee vrijwel iedere Vlaamse burger vroeg of laat te maken zal krijgen.

Het voorontwerp van decreet wordt op regeeringsniveau voorbereid, maar wordt uiteindelijk op 24 oktober 2002 in zijn geheel als voorstel van decreet ingediend door vier parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 1379 (2002-2003) – Nr. 1°). Het wordt nadien pas op 16 maart 2004 door de bevoegde commissie behandeld. Die beslist om op 24 maart een hoorzitting te organiseren. Tijdens die hoorzitting geven vertegenwoordigers van enkele betrokken doelgroepen zware kritiek op het voorstel (zie stuk 1379 (2002-2003) – Nr. 2). Als gevolg daarvan trekt een van de indieners op 27 april 2004 zijn handtekening onder het voorstel in. In de plenaire vergadering wordt die beslissing toegelicht door de fractieleider van zijn partij: “Men ging ervan uit dat de voorstellen van het WTCB erg technisch zouden zijn. Het voorstel van decreet spitst zich toe op een doelstelling zonder rekening te houden met de neveneffecten. (...) Ten eerste zal de kostprijs van het bouwen sterk verhogen. Ten tweede zal de administratieve rompslomp voor de gemeenten sterk verhogen. Ten derde zal de administratieve rompslomp bij de aanvraag van bouwvergunningen complexer worden. Ten vierde wordt de rechtszekerheid van de bouwheren minder groot. Ten vijfde staat men hier voor de fundamentele keuze of men een beleid wil stimuleren of bestraffen. Wat hier voorligt, is een boetedecreet. (...) In de praktijk komt dit nieuwe systeem erop neer dat men naast een bouw- en milieuvergunning nu ook een energievergunning vraagt aan de bouwheer. Wij pleiten al jaren voor een integratie tussen een bouw- en milieuvergunning. Wat men hier doet, is niet integreren, maar het afzonderlijk houden. Dit is volledig in tegenstelling met het regeerakkoord en met wat elke partij zegt.” (Handelingen van de Plenaire vergadering nr. 50, 28 april 2004).

Dit leidt tot een hevige discussie in de plenaire vergadering, maar het voorstel van decreet wordt op 29 april 2004 ongewijzigd aangenomen en op 7 mei 2004 gepubliceerd als “energieprestatiedecreet”. Het decreet treedt in werking op 1 januari 2006.

Op 24 februari 2006 keurt de Vlaamse regering evenwel een “voorontwerp van decreet tot vervanging het decreet van 7 mei 2004” principieel goed. In de memorie van toelichting verduidelijkt de regering dat er wijzigingen nodig zijn “te einde de praktische implementeerbaarheid te vergroten”, en dat “de door te voeren aanpassingen verplichten tot een wijziging van quasi alle artikel van het energieprestatiedecreet van 7 mei 2004 zodat ervoor wordt geopteerd om het energieprestatiedecreet te vervangen door een volledig nieuwe decreettekst”.

De inspectie van Financiën stelt in zijn advies: “Het integraal moeten vervangen van een decreet dan nog geen twee jaar oud is, doet vragen rijzen over de doordachtheid van het oorspronkelijke decreet”.

Programmadedcreten zijn bedoeld als verzameling van uiteenlopende wijzigingen van technische en begrotingsgerelateerde aard, maar bevatten regering na regering ook allerlei zaken die niets met de begroting te maken hebben. In een aantal gevallen gaat het om echte haastwetgeving; in andere gevallen om wetgeving die al een tijd in voorbereiding was en die aan het programmadedcreet wordt vastgehaakt om ze zo snel mogelijk te kunnen uitvaardigen. Het programmadedcreet wordt immers via een spoedprocedure bij de adviesraden, Raad van State en het Vlaams parlement geregeld, zonder dat veel inhoudelijk debat of controle mogelijk is. Een schoolvoorbeeld is de fundamentele hervorming eind 2004 van de watersector (zie kader 17).

*Kader 17: De hervorming van de watersector via de programmadedcreten 2005 en 2006*

Op 16 november 2004 maakt de Vlaamse regering het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (programmadedcreet 2005) over aan het Vlaams Parlement (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 1). Op 25 november 2004 keurt de Vlaamse Regering een eigen amendement goed op dat programmadedcreet (“amendement in te dienen op het decreet houdende de algemene bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005: reorganisatie

watersector”). Het amendement omvat 8 pagina’s wettekst en beoogt een fundamentele hervorming van de watersector. Met name gaat het over een herschikking van de taakverdeling binnen de watersector (de drinkwatermaatschappijen krijgen voortaan de opdacht om ook in te staan voor de sanering van het door hen geleverde drinkwater), een omvorming van de bestaande afvalwaterheffing voor de drinkwaterabonnees tot een kostenvergoeding die fiscaal aftrekbaar is voor ondernemingen, een regeling die ervoor zorgt dat de BTW op de Aquafinfactuur aftrekbaar wordt in hoofde van de drinkwatermaatschappijen, de mogelijkheid om via de drinkwatermaatschappijen rioolrechten in te voeren, de ééngemaakte waterfactuur, de oprichting van een economische toezichthouder voor de watersector, enzovoort.

Op 26 november 2004 vraagt de Vlaamse regering de SERV om advies over dat amendement. De adviestermijn bedraagt vijf werkdagen. De SERV brengt zijn advies uit binnen die termijn, op 3 december 2004. Ondanks de korte adviestermijn gaat het om een vrij lijvig advies met een hele reeks inhoudelijke bemerkingen. In het advies stelt de SERV ook dat hij “bedenkingen heeft bij de gevolgde procedure waarmee in ijlt tempo een fundamentele hervorming van de financiering van de openbare afvalwaterzuivering wordt doorgevoerd. De spoedprocedure van programmadecreten bij adviesraden, Raad van State en Parlement laat al niet veel controle op de kwaliteit van een voorgestelde regelgeving toe. De procedure voor het voorliggende amendement laat dat nog veel minder toe.”

De Vlaamse regering wacht echter niet op het SERV-advies. Het amendement van de Vlaamse Regering wordt al op 30 november 2004 ingediend in het Vlaams parlement, ... niet als regeringsamendement maar als een amendement voorgesteld door vijf parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 4). Hierdoor is bovendien het SERV-advies over dat amendement niet opgenomen in de parlementaire stukken.

Het Vlaams Parlement keurt op 22 december 2004 het amendement ongewijzigd goed, samen met het ontwerp van programmadecreet zelf (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 22).

Eind 2005 volgt een gelijkaardig scenario. De Vlaamse regering vraagt de SERV op 7 oktober 2005 bij hoogdringendheid om advies over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 (programmadecreet 2006). In het voorontwerp van decreet zijn geen bepalingen opgenomen over de hervorming van de watersector. De SERV brengt advies uit op 14 oktober 2005. Het ontwerpdecreet wordt op 28 oktober 2006 ingediend in het Vlaams Parlement.

Op 24 november 2005 volgt er evenwel een amendement met maar liefst 15 pagina’s wettekst, ingediend door vier parlementsleden (behorend tot de regeringspartijen, zie Stuk 567 (2005-2006) – Nr. 4). Uit de inhoud en verwoording in de memorie van toelichting is overduidelijk dat het op regeringsniveau werd voorbereid. Het amendement omvat opnieuw een reeks ingrijpende wijzigingen, waaronder de uitbreiding van de contractmogelijkheid die voorzien was in het programmadecreet 2005, de differentiatie van het eenheidstarief van de afvalwaterheffing, de invoering van de mogelijkheid voor de drinkwatermaatschappijen om een kostprijs aan te rekenen aan de bedrijven en particulieren die zelf water winnen, en de aanpassing van de grondwaterheffing door onder meer de invulling van de gebiedsfactor in de heffingsformule.

Het Vlaams Parlement keurt op 21 december 2005 het amendement ongewijzigd goed, samen met het ontwerp van programmadecreet zelf (Stuk 567 (2005-2006) – Nr. 19).

### 4.3.2 Consultatie: een internationaal perspectief

Over de situatie in andere landen is weinig publieke informatie beschikbaar. Soms is er – zoals in Vlaanderen – gewoon geen opvolging. In andere gevallen gebeurt er wel een opvolging, maar wordt daarover niet gerapporteerd. De UK Better Regulation Task Force schreef in een recent rapport over de EU: “Many consultation exercises fail to meet the Commission’s minimum standards and compliance is patchy. The Commission fails to disclose how well it is meeting its own standards for consultation.”

Het enige land dat systematisch en uitgebreid rapporteert over de naleving van de consultatie-procedures en –richtlijnen is het Verenigd Koninkrijk. Dat gebeurt in het “Annual Report on Consultation”. De informatie is gebaseerd op een vragenlijst die de departementen elk jaar moeten invullen. Kader 18 vat de belangrijkste resultaten samen.

*Kader 18: Compliance with UK Code of Practice on Written Consultation*

Indicator	Results
Number of consultations	there were 349 written consultations in 2002; 356 in 2001
Compliance with the 12-week period	Approximately 80% of consultations subject to the code complied with the 12-week requirement. The two main reasons given for non-compliance were that earlier consultation with interested parties had meant that a 12-week period was not thought necessary, and restrictions of the legislative timetable. Both of these circumstances are covered in the Code.
Numbers of comments and complaints	A total of 40 comments or complaints were received about consultations according to the information given by Departments. These ranged from difficulty in locating documents on the Internet, to lack of publicity about particular consultations.
Method of consultation	Most departments use other methods to supplement some of their written consultations. These included web debate forums, targeted leaflet campaigns, regional events and workshops, focus groups, seminars, public meetings, field visits, free-phone and free-post responses.
Departures from the Code	Departments are asked what departure there had been from the Code and to provide numbers where possible. Most Departments say there are no departures. Departures cited included not attaching a summary of the Code criteria and not simplifying technical content.
Evaluation of consultations	Departments are asked how many consultations had been evaluated for the effectiveness of the process. 5 of the 13 departments said they had carried out some evaluation.
Examples of consultation influencing policy	Departments are asked to give examples of consultations having a direct influence on policy. Most replies were general. For example, departments state that ‘in some cases the information gathered led to changes in existing policy and/or development of new policy’.



## 5. Benchmarking op outcome-indicatoren

### 5.1. Inleiding

Met outcome-indicatoren wordt geprobeerd om de effecten van het wetgevingsbeleid op het terrein in kaart te brengen. De basisvraag is: in welke mate verbetert de kwaliteit van de regelgeving (als gevolg van het wetgevingsbeleid?).

Op het eerste zicht lijkt er daarover zeer veel internationale benchmarkinformatie voorhanden te moeten zijn. Er zijn namelijk talrijke studies en initiatieven die landen proberen te ranken op basis van hun competitiviteit, aantrekkelijkheid voor bedrijven, kwaliteit van de overheid en governance. Dat gebeurt steeds op basis van een synthetische indicator die meerdere subindicatoren omvat, waaronder telkens een indicator voor “kwaliteit van de wetgeving”. Omdat “kwaliteit van de wetgeving” niet eenduidig gedefinieerd of gemeten kan worden, is die indicator op zich opnieuw een synthetische indicator die meerdere subindicatoren omvat.

Wanneer we de gebruikte synthetische indicatoren voor “kwaliteit van de wetgeving” nader bekijken, vallen twee dingen op.

- Ten eerste gaat het in de meeste gevallen om een reeks indicatoren over de nalevingskosten en wettelijke beperkingen die aan bedrijven worden opgelegd. Het komt er uiteindelijk op neer dat een land het best scoort als er geen enkele wettelijke beperking wordt opgelegd aan het bedrijfsleven. Dat is niet de definitie van kwalitatieve wetgeving die we in deze nota hanteren. Daardoor zijn die indicatoren ook niet bruikbaar voor onze analyse. Wat als bruikbaar overblijft, is grotendeels beperkt tot informatie over administratieve lasten, hetgeen een zeer beperkte invulling is van de notie “kwaliteit van de wetgeving”.
- Ten tweede circuleren er naargelang de bron verschillende scores en rankings, maar die blijken in hoofdzaak te wijten aan de selectie en weging van subindicatoren, *niet* aan de basisdata. Er zijn met andere woorden uiteindelijk slechts een handvol databanken, die in zeer veel studies en bronnen worden gerecycleerd<sup>50</sup>. De reden is dat het zeer kostelijk is om zulke databanken op te zetten.

Behalve voor administratieve lasten voor het bedrijfsleven is er dus uiteindelijk op niveau van outcome-indicatoren vrij weinig systematische internationale benchmarkinformatie beschikbaar. De OESO heeft recent een inspanning gedaan om informatie over enkele outcome-indicatoren bij de lidstaten op te vragen. Het gaat over de stroom aan nieuwe regelgeving, als indicator voor ‘regulatory inflation’, en over het aantal vergunningen en toelatingen. De respons was teleurstellend. Ook de Dienst Wetsmatiging publiceert op dit moment nog weinig informatie over de outcome van het wetgevingsbeleid. Het gaat in hoofdzaak over administratieve lasten en over de omzetting van Europese regelgeving.

Dat de outcome-informatie zowel internationaal als in Vlaanderen veelal beperkt is tot administratieve lasten, is in zekere zin problematisch. Uiteraard is het goed dat die informatie er is, maar het gevaar bestaat dat als gevolg daarvan de focus van het wetgevingsbeleid nog meer komt te liggen op vermindering van administratieve lasten: “what gets measured gets done”. Deze bezorgdheid werd goed verwoord door de reactie van de voorzitter van de Britse Better Regulation Task Force op de invoering van administratieve lastenmetingen in het Verenigd Koninkrijk: “*Measuring administrative (or red tape) costs is a good start, but they account for only around 30% of total regulatory costs. The remaining 70% are policy costs and we also need to find ways to measure them and to compare them systematically with the benefits that good regulation can bring*”.

Hierna benchmarken we Vlaanderen of België eerst op het vlak administratieve lasten. Vervolgens bespreken we enkele andere outcome-indicatoren. Waar internationale informatie ontbreekt, rapporteren we Vlaamse cijfers in de vorm van tijdreeksen of in de vorm van benchmarking tussen beleidsdomeinen. Het gaat concreet om de volgende indicatoren:

Tabel 17: Onderzochte outcome-indicatoren

Outcomeindicator	Aard van de benchmarking		
	Internationale benchmarking Vlaanderen	Internationale benchmarking België	Benchmarking binnen Vlaanderen
Omvang administratieve lasten (5.2)		X	X
Omvang nalevingskosten (5.3)		(X)	
Omvang van de regelgeving (5.4)	X		X
Structuur van de regelgeving (5.5)			x
Stabiliteit van de regelgeving (5.6)			X
Legislatieve kwaliteit van de regelgeving (5.7)			X
Omzetting Europese regelgeving (5.8)			X
Perceptie van de kwaliteit van de regelgeving (5.9)		X	

## 5.2. Administratieve lasten

Hoewel een aantal landen meer informatie begint te verzamelen over de administratieve lasten voor burgers, verenigingen, organisaties en overheden (cf. supra), is er momenteel enkel gedetailleerde internationale benchmarkinformatie over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De belangrijke bronnen voor benchmarkinformatie zijn de OESO, de wereldbank, de Europese Commissie en het Federaal Planbureau in België. Het gaat daarbij om resultaten van enquêtes en analyses van wetteksten. Daarnaast wordt er sinds kort meer gebruik gemaakt van echte metingen van de administratieve lasten om landen en praktijken internationaal te vergelijken. We overlopen deze bronnen hierna.

### 5.2.1 OESO

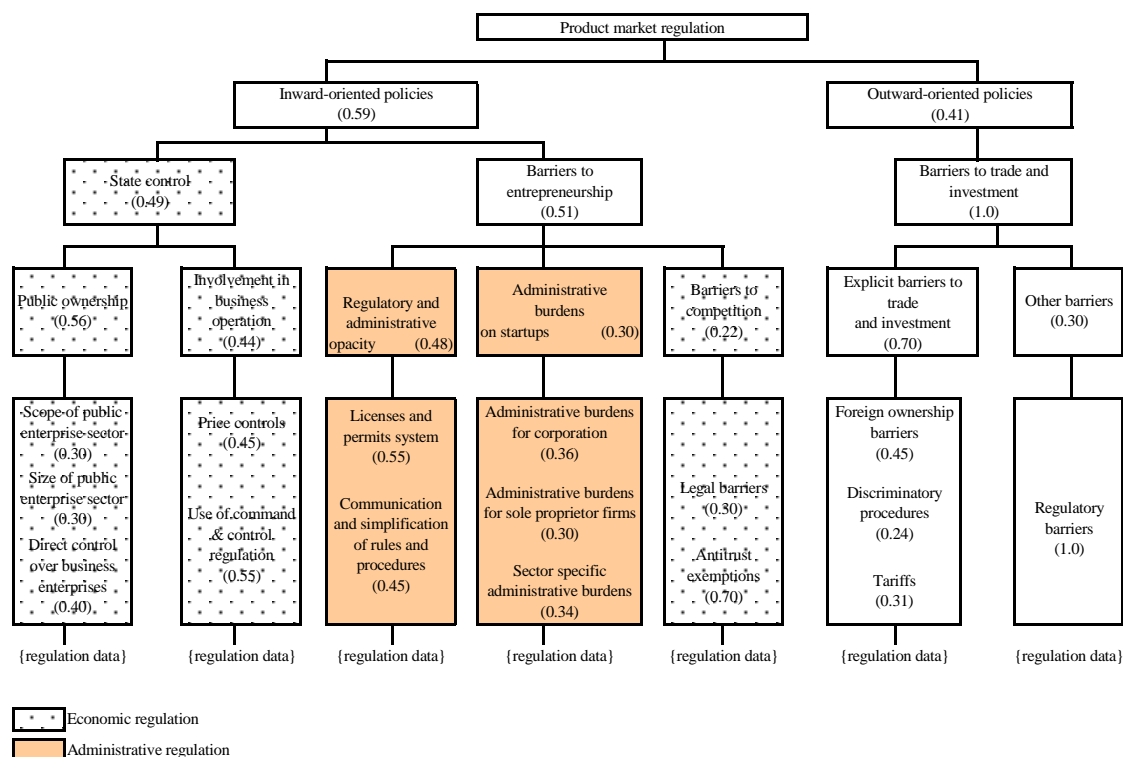
Het economisch departement van de OESO neemt regelmatig enquêtes af bij de lidstaten over de administratieve procedures voor het opstarten van een onderneming<sup>51</sup>. De vragen zijn vrij gedetailleerd en peilen naar aanwezigheid van bepaalde procedurestappen, de tijd die die stappen vergen, de kosten die ermee verbonden zijn, het aantal diensten die een ondernemer moet contacteren en het startkapitaal dat vereist wordt<sup>52</sup>. Die vragen zijn onderdeel van de OESO-“Dataset on Product Market Regulation” (PMR). De data worden verzameld, niet met als eerste doel de benchmarking van landen op het vlak van administratieve lasten, maar om de link tussen goede regelgeving en macro-economische prestaties te analyseren (zie verder). De dataset bevat voor elke OESO-lidstaat informatie over 139 indicatoren die betrekking hebben op zowel generieke regelgeving als sectorspecifieke regelgeving (met name voor de kleinhandel, personenvervoer via lucht en spoor, goederenvervoer via spoor en weg, en telecommunicatie). De gegevens zelf zijn afkomstig van enquêtes bij de lidstaten en voor een deel uit andere bronnen (wereldbank, zie verder).

De meest recente informatie in de OESO-databank dateert van 2003. De onderstaande tabel bevat de geaggregeerde resultaten voor elk van de OESO-lidstaten in 1998 en 2003, zowel voor het geheel aan PMR-indicatoren als voor de deelverzameling van indicatoren die betrekking hebben op administratieve lasten en procedures. Een lagere score wijst op minder belemmeringen. Hieruit blijkt dat België er qua administratieve lasten en procedures op vooruit gegaan is tussen 1998 en 2003 (de score is gedaald van 2,2 naar 1,9), maar minder sterk dan de meeste andere landen. Daardoor is België in de rangschikking achteruit gegaan van de 12<sup>e</sup> plaats naar de 17<sup>e</sup> plaats op een totaal van 28 geïndustrialiseerde landen.

De figuren 32 en 33 bevatten een uitsplitsing van de scores over de twee subindicatoren in de OESO-databank: de administratieve lasten van het opstarten van een onderneming (data af-

komstig van de wereldbank, zie verder voor meer recente cijfers) en de complexiteit van de wetgeving en procedures in 1998 en 2003 ("opacity"). België presteert op die vlakken telkens slechter dan het OESO-gemiddelde.

Figuur 31. De structuur en weging van de 'Product Market Regulation Indicators'



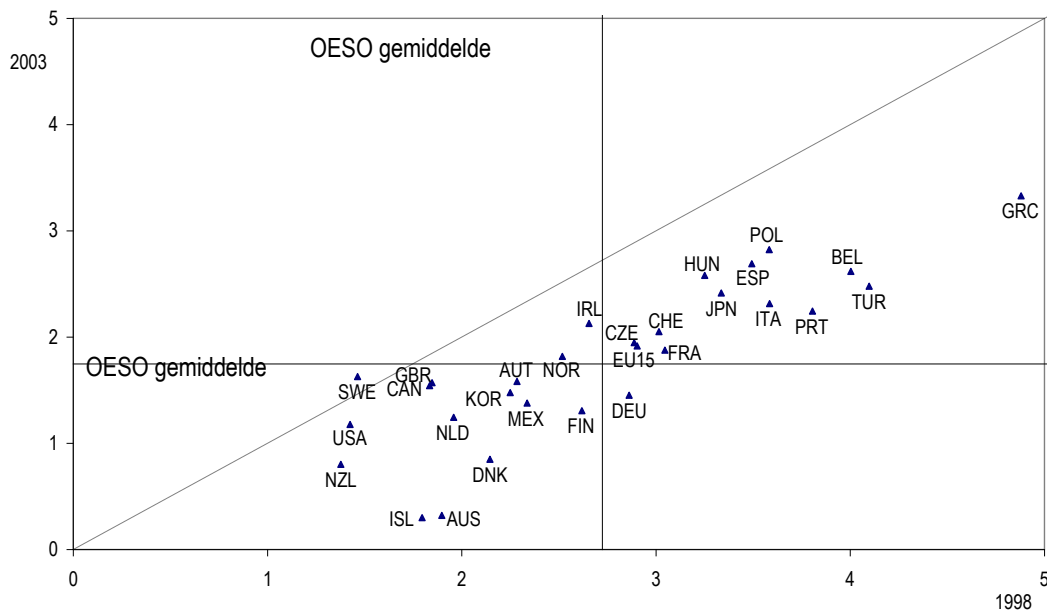
Note: Weights were derived from a principal components analysis performed separately on regulatory data entering each of the main domains of regulation (state control, barriers to entrepreneurship, barriers to trade and investment, economic regulation and administrative regulation). A similar principal components analysis was also performed on the domains entering the indicator of inward-oriented policies (state control and barriers to entrepreneurship), and the summary indicator of regulation (inward- and outward-oriented regulations). The principal components analysis was based on the original 1998 data.

Tabel 18: Scores en ranking van OESO-landen op de 'Product Market Regulation' Indicatoren (1998 en 2003)

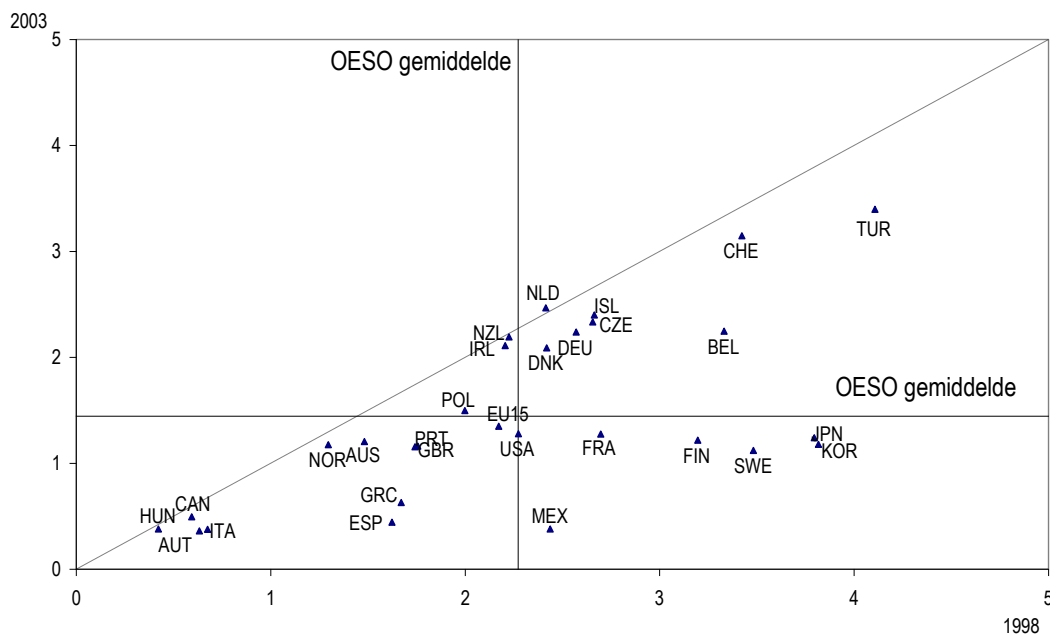
land	PMR Indicatoren totaal				PMR Indicatoren administratieve lasten en procedures			
	1998		2003		1998		2003	
	score	rang	score	rang	score	rang	score	rang
Average	2,1		1,5		2,3		1,8	
Australia	1,3	2	0,9	1	1,4	4	0,9	1
Austria	1,8	9	1,4	12	2,3	13	2,0	18
Belgium	2,1	15	1,4	12	2,2	12	1,9	17
Canada	1,4	4	1,2	8	1,5	5	1,3	8
Czech	3	26	1,7	20	2,8	21	2,1	20
Denmark	1,5	6	1,1	5	1,6	6	1,1	3
Finland	2,1	15	1,3	10	2,4	18	1,7	12
France	2,5	21	1,7	20	3,1	24	2,2	21

Germany	1,9	13	1,4	12	2,3	13	1,7	12
Greece	2,8	24	1,8	23	3,4	25	2,4	22
Hungary	2,5	21	2,0	25	3,0	23	2,6	27
Iceland	1,6	8	1,0	3	1,8	9	1,1	3
Ireland	1,5	6	1,1	5	1,6	6	1,2	6
Italy	2,8	24	1,9	24	3,9	27	2,5	25
Japan	1,9	13	1,3	10	1,8	9	1,5	9
Korea	2,5	21	1,5	16	2,3	13	1,8	14
Mexico	2,4	20	2,2	26	2,6	19	2,5	25
Netherlands	1,8	9	1,4	12	2,1	11	1,6	11
New Zealand	1,4	4	1,1	5	1,2	1	1,0	2
Norway	1,8	9	1,5	16	2,3	13	1,8	14
Poland	3,9	28	2,8	28	3,9	27	3,1	28
Portugal	2,1	15	1,6	18	2,7	20	2,0	18
Spain	2,3	19	1,6	18	2,9	22	2,4	22
Sweden	1,8	9	1,2	8	1,7	8	1,5	9
Switzerland	2,2	18	1,7	20	2,3	13	1,8	14
Turkey	3,1	27	2,3	27	3,4	25	2,4	22
UK	1,1	1	0,9	1	1,3	3	1,1	3
USA	1,3	2	1,0	3	1,2	1	1,2	6

Figuur 32: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest restrictief, 1998 en 2003)



Figuur 33: Complexiteit van de administratieve procedures (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest complex, 1998 en 2003)



### 5.2.2 Wereldbank

De wereldbank verzamelt jaarlijks informatie over de administratieve lasten verbonden aan het ondernemen. Concreet gaat het over het aantal procedures, de tijd en de kosten verbonden aan het registreren van een nieuwe onderneming, en sinds 2005 ook aan het bekomen van exploitatievergunningen en aan het sluiten van een onderneming.

De data zijn onderdeel van zeer veel gebruikte "Doing Business" databank. Ze is deels afkomstig van onderzoek van de wetgeving zelf, deels van enquêtes die worden afgenomen in 175 landen. In de enquêtes wordt gebruikt gemaakt van eenzelfde eenvoudige "business case" om de vergelijkbaarheid tussen landen te verzekeren. De informatie wordt aangeleverd door meer dan 5000 lokale experts (advocatenkantoren, business consultants...) en de Wereldbank controleert de betrouwbaarheid ervan via verschillende technieken. Er bestaat ook een procedure waarbij landen hun data onderbouwd kunnen laten corrigeren.

De verzamelde informatie betreft specifiek de situatie in de meest populaire stad van het land. Voor België gaat het dus om Brussel, waardoor de informatie vooral slaat op federale materies en in bijkomend orde op bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

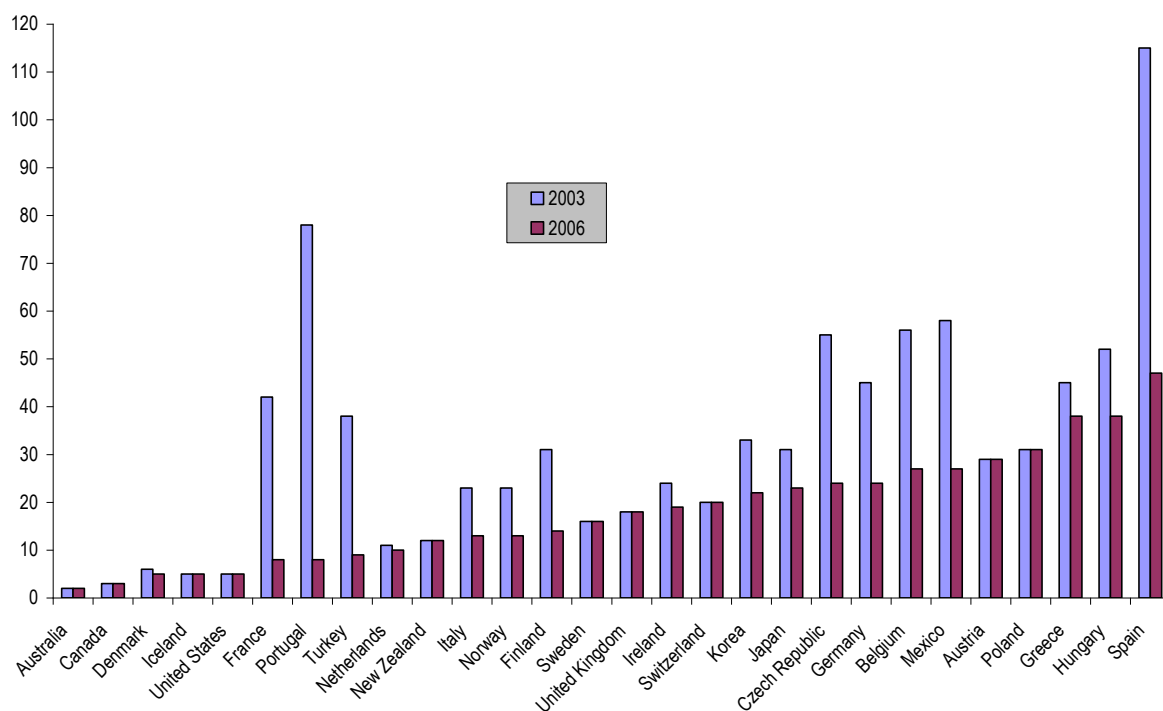
De tabellen 19 en 20 bevatten de gegevens uit de databank voor de OESO-lidstaten. Daaruit blijkt in België de proceduretermijnen voor het starten van een onderneming bijvoorbeeld sterk zijn verminderd tussen 2003 en 2006 (van 56 naar 27 dagen). Maar ook andere landen hebben resultaten geboekt. Dat heeft voor gevolg dat België zich volgens de gegevens van de Wereldbank ondanks de geleverde inspanningen nog steeds achteraan het OESO-peloton situeert (22<sup>e</sup> plaats op 28 OESO-landen). Ook voor de andere indicatoren situeert België zich eerder achteraan of in de middenmoot dan bij de koplopers, met uitzondering van de proceduretermijnen voor het sluiten van een onderneming.

Tabel 19: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006)

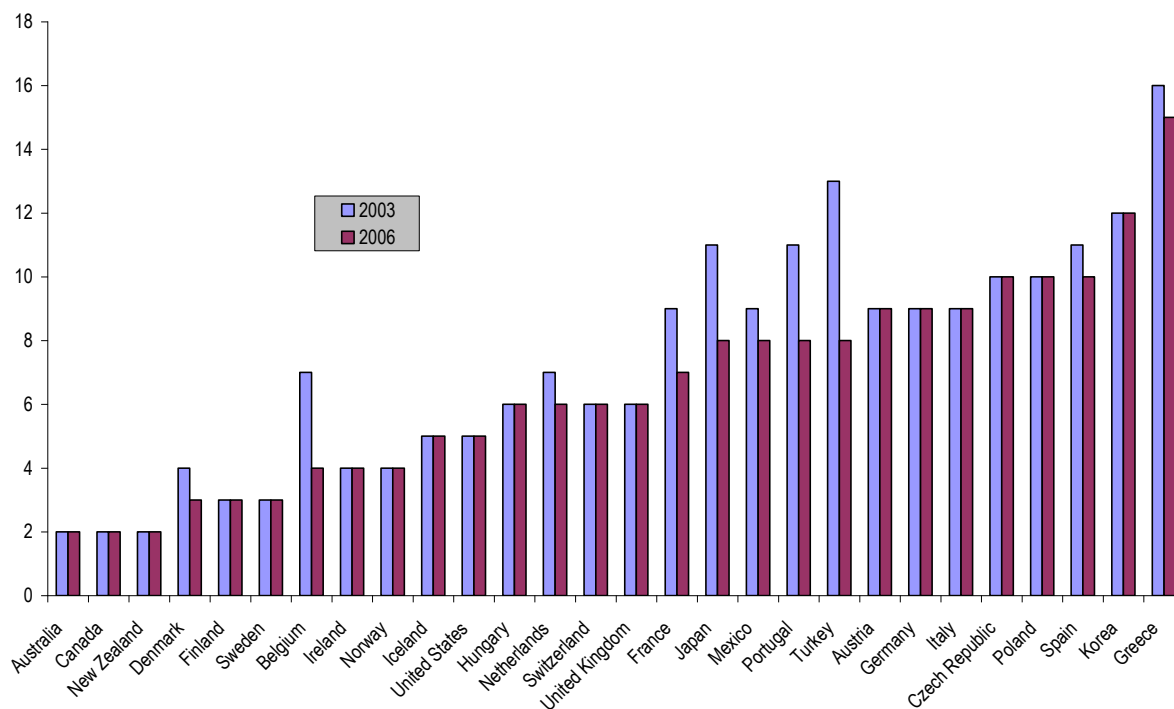
land	aantal procedures				aantal dagen			
	2003	2006	afname	afname%	2003	2006	afname	afname%
Australia	2	2	0	0%	2	2	0	0%
Austria	9	9	0	0%	29	29	0	0%
Belgium	7	4	-3	-43%	56	27	-29	-52%
Canada	2	2	0	0%	3	3	0	0%
Czech Republic	10	10	0	0%	55	24	-31	-56%
Denmark	4	3	-1	-25%	6	5	-1	-17%
Finland	3	3	0	0%	31	14	-17	-55%
France	9	7	-2	-22%	42	8	-34	-81%
Germany	9	9	0	0%	45	24	-21	-47%
Greece	16	15	-1	-6%	45	38	-7	-16%
Hungary	6	6	0	0%	52	38	-14	-27%
Iceland	5	5	0	0%	5	5	0	0%
Ireland	4	4	0	0%	24	19	-5	-21%
Italy	9	9	0	0%	23	13	-10	-43%
Japan	11	8	-3	-27%	31	23	-8	-26%
Korea	12	12	0	0%	33	22	-11	-33%
Mexico	9	8	-1	-11%	58	27	-31	-53%
Netherlands	7	6	-1	-14%	11	10	-1	-9%
New Zealand	2	2	0	0%	12	12	0	0%
Norway	4	4	0	0%	23	13	-10	-43%
Poland	10	10	0	0%	31	31	0	0%
Portugal	11	8	-3	-27%	78	8	-70	-90%
Spain	11	10	-1	-9%	115	47	-68	-59%
Sweden	3	3	0	0%	16	16	0	0%
Switzerland	6	6	0	0%	20	20	0	0%
Turkey	13	8	-5	-38%	38	9	-29	-76%
United Kingdom	6	6	0	0%	18	18	0	0%
United States	5	5	0	0%	5	5	0	0%

Source: World Bank *Doing Business*. Washington.

Figuur 34: Aantal dagen voor het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006)



Figuur 35: Aantal procedures voor het opstarten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006)



Tabel 20: Administratieve lasten van het opstarten van een onderneming, het bekomen van vergunningen en het sluiten van een onderneming in OESO-landen (2006)

Land	Opstarten van een onderneming				Bekomen van vergunningen				Sluiting van een onderneming	
	Rang	Procedures (aantal)	Rang	Tijd (dagen)	Rang	Procedures (aantal)	Rang	Tijd (dagen)	Rang	Tijd (jaar)
OESO gemiddelde		7		18		16		165		2
Australia	1	2	1	2	16	17	12	140	7	1
Austria	21	9	24	29	11	14	21	195	11	1,1
Belgium	7	4	22	27	13	15	18	184	4	0,9
Canada	1	2	2	3	13	15	5	77	3	0,8
Czech Republic	24	10	20	24	27	31	24	271	28	9,2
Denmark	4	3	3	5	1	7	4	70	24	3
Finland	4	3	13	14	16	17	2	56	4	0,9
France	16	7	6	8	4	10	15	155	18	1,9
Germany	21	9	20	24	6	11	11	133	12	1,2
Greece	28	15	26	38	16	17	16	176	19	2
Hungary	12	6	26	38	25	25	22	212	19	2
Iceland	10	5	3	5	22	19	8	111	7	1
Ireland	7	4	16	19	4	10	17	181	1	0,4
Italy	21	9	11	13	16	17	26	284	12	1,2
Japan	17	8	19	23	6	11	6	96	2	0,6
Korea	27	12	18	22	11	14	1	52	14	1,5
Mexico	17	8	22	27	9	12	13	142	17	1,8
Netherlands	12	6	9	10	20	18	18	184	16	1,7
New Zealand	1	2	10	12	1	7	18	184	19	2
Norway	7	4	11	13	10	13	7	104	4	0,9
Poland	24	10	25	31	25	25	27	322	24	3
Portugal	17	8	6	8	24	20	28	327	19	2
Spain	24	10	28	47	6	11	25	277	7	1
Sweden	4	3	14	16	3	8	10	116	19	2
Switzerland	12	6	17	20	13	15	14	152	24	3
Turkey	17	8	8	9	28	32	23	232	27	5,9
United Kingdom	12	6	15	18	22	19	9	115	7	1
United States	10	5	3	5	20	18	3	69	14	1,5

Source: World Bank *Doing Business*. Washington.

### 5.2.3 Europese Commissie

Het Directoraat-Generaal "Ondernemen" van de Europese Commissie organiseert al enkele jaren enquêtes over ondernemerschap. De bevraging is niet beperkt tot de Europese Unie maar denkt ook de Verenigde Staten, Noorwegen, Lichtenstein en IJsland. De laatste enquête waarvoor cijfers beschikbaar zijn dateert van 2004. Binnen Europa werden toen meer dan 18.000 burgers bevestigd. Eén van de thema's in de enquête betreft belemmeringen voor ondernemerschap als gevolg van administratieve formaliteiten.

Tabel 21 en figuur 36 tonen de resultaten. De inschatting door de respondenten van het belang van administratieve belemmeringen licht is gedaald tussen 2000 en 2004 maar toch aanzienlijk blijven. De inschatting voor België ligt boven het Europese gemiddelde. Dat wil zeggen dat ad-

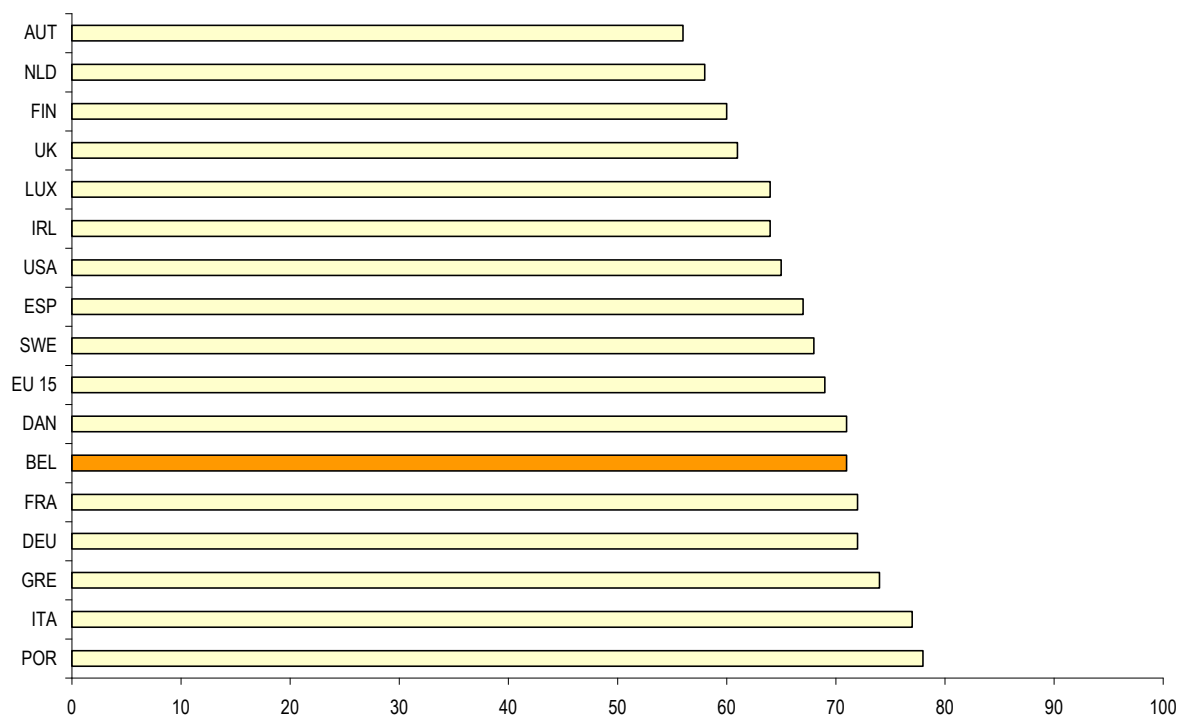


ministratieve lasten in België relatief meer dan elders worden beschouwd als een belangrijke hinderpaal voor het ondernemerschap.

Tabel 21: Belang van administratieve belemmeringen voor het ondernemerschap in EU-landen + Verenigde Staten (percentage van de respondenten dat akkoord gaat met de stelling dat administratieve lasten een belangrijke belemmering is)

	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	73	71	69	74	69
AUT	66	58	61	66	56
BEL	77	74	75	78	71
DAN	73	75	74	81	71
DEU	70	62	63	77	72
ESP	75	66	70	70	67
FIN	70	67	67	68	60
FRA	85	80	78	80	72
GRE	70	71	71	74	74
IRL	66	67	67	70	64
ITA	83	84	78	79	77
LUX	61	63	66	71	64
NLD	53	57	56	68	58
POR	79	82	86	79	78
SWE	76	74	69	74	68
UK	64	67	61	65	61
USA	58	48	60	62	65

Figuur 36: Belang van administratieve belemmeringen voor het ondernemerschap in EU-landen (percentage van de respondenten dat akkoord gaat met de stelling dat administratieve lasten een belangrijke belemmering is, 2004)



## 5.2.4 Federaal planbureau

In België organiseert het federaal planbureau om de twee jaar een enquête bij ondernemingen en zelfstandigen. Daarin wordt gepeild naar de mening van de ondernemers over de omvang van de administratieve lasten, ongeacht de instantie die verantwoordelijk is voor de administratieve verplichtingen (Europese, federale, gewestelijke, gemeenschappelijke, provinciale of gemeentelijke). Het is immers niet mogelijk voor een onderneming of een zelfstandige om een correcte schatting te maken van de administratieve kosten naargelang van het beleidsniveau. De administratieve lasten in de enquête omvatten zowel de verplichtingen die volgen uit de regelgeving als de verplichtingen die nodig zijn voor een goed beheer van het bedrijf. Het is immers voor ondernemingen vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen de administratieve lasten die voortkomen uit een wettelijke administratieve verplichting en deze die voortkomen uit het dagelijks beheer van het bedrijf. Gelet op de beperkingen van de enquête, moeten de resultaten worden gezien als een grootteorde en geen exacte becijfering.

De raming voor de omvang van de administratieve lasten in 2002 in de beleidsdomeinen werkgelegenheid, milieu en fiscaliteit bedroeg in 2002 bijna € 9 miljard of 3,4% van het BBP (tegenover 3,5% in 2000). Tegen eind 2004 zouden de administratieve lasten in België met 1,7 miljard euro zijn gedaald ten opzichte van 2002 en €7,3 miljard bedragen of 2,6% van het BBP<sup>53</sup> (zie tabel 22).

Van de drie domeinen van regelgeving die in de enquête zijn opgenomen, heeft de regelgeving inzake tewerkstelling het grootste aandeel in de totale administratieve kosten van de ondernemingen en zelfstandigen (59%), gevolgd door fiscaliteit (30%) en milieu (11%). Kleine ondernemingen blijken het meest getroffen te worden door de administratieve lasten, zowel in procent van de omzet als per werknemer.

In tegenstelling tot de geschatte cijfers, blijkt uit dezelfde enquête dat een meerderheid van de Vlaamse ondernemers vindt dat de administratieve lasten gestegen zijn. Voor het domein milieu denkt 76% van de ondernemingen dat de administratieve lasten tussen 2002 en 2004 gestegen zijn, voor de domeinen tewerkstelling en fiscaliteit is dit respectievelijk 66% en 53%.

Tabel 22: Geschatte administratieve lasten in België in 2000, 2002 en 2004

Jaar	totale administratieve lasten (€)			% BBP		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Ondernemingen	6,28	6,31	4,91	2,55	2,41	1,73
Betrouwbaarheidsinterval (*)	2,7 - 9,9	3,67 - 8,95	3,34 - 6,47	1,1 - 4,0	1,40 - 3,42	1,18 - 2,28
Zelfstandigen	2,29	2,66	2,37	0,93	1,02	0,84
Betrouwbaarheidsinterval (*)	1,65 - 2,93	1,9 - 3,4	1,7 - 3,1	0,67 - 1,19	0,7 - 1,3	0,6 - 1,1
Totaal	8,57	8,97	7,28	3,48	3,43	2,57
Betrouwbaarheidsinterval (*)	4,35 - 12,83	5,57 - 12,35	5,04 - 9,57	1,77 - 5,19	2,1 - 4,72	1,78 - 3,38

(\*) 90 % betrouwbaarheidsinterval. Dit betekent dat de werkelijke waarde van de kost zich 9 kansen op 10 binnen het gegeven interval bevindt.

Tabel 23: Mening van ondernemers over de ontwikkeling van de administratieve lasten in België tussen 2002 en 2004

evolutie	Milieu			Tewerkstelling			Fiscaliteit		
	Br	VI	W	Br	VI	W	Br	VI	W
Merkelijk gestegen	15	22	31	15	16	22	13	10	12
Gestegen	62	54	56	43	50	50	34	43	39
Ongewijzigd	23	23	11	42	26	23	42	41	40
Gedaald	0	1	2	0	7	5	11	5	7
Aanzienlijk gedaald	0	0	0	0	1	0	0	1	2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Opmerking: er werd geen rekening gehouden met de antwoordmogelijkheid "geen antwoord" bij de berekening van deze percentages.

Ook in andere landen wordt deze paradox tussen de feitelijke omvang van de administratieve lasten en de beleving ervan regelmatig vastgesteld<sup>54</sup>. Uit nader onderzoek blijkt dat één van de verklaringen naast kritiek op de schattingen zelf is dat de grootste veroorzakers van administratieve lasten niet noodzakelijk de administratieve lasten zijn waar ondernemers zich het meest aan ergeren. In Nederland bijvoorbeeld worden statistiekverplichtingen genoemd als de administratieve last waar ondernemers zich het meest aan ergeren. In het overzicht van de grootste veroorzakers van administratieve lasten is de statistiekverplichting niet terug te vinden. In het algemeen ergeren ondernemers zich aan verplichtingen waarvoor zij niet geraadpleegd zijn en waarvan zij het nut niet zien. Zodra dat wel het geval is en/of er samenloop is met de bedrijfseigen activiteiten neemt de ergernis direct af.

Deze perceptie van de omvang van de administratieve lasten is evenwel niet onbelangrijk. Ander onderzoek heeft uitgewezen dat die perceptie immers in belangrijke mate beslissingen van starters beïnvloedt.

### 5.2.5 Metingen van administratieve lasten

De laatste jaren wordt meer en meer gebruik gemaakt van metingen om landen op het vlak van administratieve lasten te vergelijken. Ten opzichte van de hiervoor vermelde databronnen levert die werkwijze meer gedetailleerde en doorgaans meer betrouwbare informatie op. De resultaten bekomen via enquêtes en nazicht van wetteksten zijn immers globaal en niet gespecificeerd naar administratieve deelhandelingen waardoor ze vooral een signaalfunctie hebben maar minder kunnen bijdragen aan oplossingen.

Dat gebeurt meestal aan de hand van het zgn. standaardkostenmodel voor de meting en vergelijking van de administratieve lasten. Het betreft een bottom-up berekeningsmethode op basis van een gedetailleerde analyse van de factoren die de omvang van de administratieve nalevingskosten bepalen (zie kaderstuk 19). Wel moet worden opgemerkt dat dergelijke metingen van administratieve lasten slechts indicatief zijn. Ze zijn meestal gebaseerd op een zeer beperkte steekproef en laten dus niet toe een betrouwbaarheidsinterval te bepalen.

Het standaardkostenmodel wordt momenteel in de praktijk toegepast in een 15-tal landen (waaronder België en Vlaanderen) alsook door de OESO en de Europese Commissie. Het is daarmee stilaan de internationale standaard geworden voor berekeningen van administratieve lasten<sup>55</sup>. De meest voorkomende toepassingen betreffen:

1. het periodiek meten van de totale administratieve lasten in een land of beleidsveld (nulmeting en periodieke opvolging)
2. het detecteren van prioriteiten voor vereenvoudiging door de administratieve lasten van afzonderlijke wetten te meten en te vergelijken
3. het opvolgen van de resultaten van vereenvoudigingsprogramma's
4. het internationaal vergelijken van administratieve lasten voor specifieke regels
5. het doorrekenen van administratieve lasten van nieuwe regelgeving

Op basis van de meetmethode zijn in verschillende landen checklists ontwikkeld om administratieve lasten zoveel mogelijk te vermijden of te verminderen<sup>56</sup>.

#### *Kader 19: Het standaardkostenmodel voor de meting van de administratieve lasten van regelgeving*

Administratieve lasten zijn dikwijls verborgen kosten zijn waarvan de bedrijven en de overheid de omvang meestal niet kennen. Administratieve lasten worden immers niet afzonderlijk geregistreerd door de betrokken actoren. Het meten van administratieve lasten vereist daarom een speciale methode.

Het meest gebruikte instrument is het standaardkostenmodel. Het model bepaalt de administratieve kosten door de kost van elke administratieve handeling (prijscomponent) te vermenigvuldigen met de frequentie van elke handeling (hoeveelheidscomponent). Onder *administratieve kosten wordt verstaan* "de integrale kosten van de handelingen die doelgroepen moeten uitvoeren voor de naleving van informatieverplichtingen aan de overheid en die additioneel zijn ten opzichte van de kosten voor het voldoen aan de algemene verplichting om de administratie van zijn/ haar kernproces op orde te hebben".

Concreet wordt de omvang van de administratieve lasten berekend volgens de onderstaande formule

$$\Sigma P \times Q$$

Met P (Price) = Tarief x Tijd

en Q (Quantity) = Aantal actoren x Frequentie.

Met andere woorden: door per bericht (vb. subsidieaanvraag), voor elke administratieve handeling (vb. aanvraagformulier invullen, informatie verzamelen), het aantal actoren te vermenigvuldigen met het aantal keer dat de handeling per jaar gesteld wordt, de tijd (in minuten of in uren) nodig om de handeling uit te voeren en het bruto uurloon van diegene die de handeling uitvoert. De kost van de informatieverplichtingen in een bepaalde wet, is dan het volume (aantal informatieverplichtingen in die wet) maal de prijs (kosten per informatieverplichting).

Aan het model is ook een methode of stappenplan verbonden, dat moet verzekeren dat de berekening op een goede manier gebeurt en het nodige draagvlak verkrijgt. Daarom beveelt de methodiek o.a. aan om tijdens de meting een draagvlakoverleg en deskundigenoverleg te organiseren, en te zorgen voor permanente validatie van meetresultaten door een monitoringgroep met vergetenwoordigers van de doelgroepen. De internationale handleidingen gaan tot slot ook in op de aangewezen institutionele architectuur om metingen van administratieve lasten te organiseren.

Hierna bespreken we eerst het beschikbare internationale vergelijkingsmateriaal. Daarna gaan we in op de meetresultaten voor Vlaanderen.

#### *OESO red tape scoreboard*

De OECD Working Party on Regulatory Management and Reform startte in maart 2005 het "red tape score board" project. Daarmee wil de OESO de stap zetten van systeemindicatoren over het beleid inzake administratieve lastenvermindering naar indicatoren over prestaties en resultaten. Tegelijk wil de OESO een gestandaardiseerde methodologie gebruiken zodat de informatie over administratieve lasten objectiever en onderling beter vergelijkbaar wordt. Het project wil ook de noodzakelijke informatie opleveren om voor de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten en de verspreiding van 'beste praktijken'.

Als eerste stap werd het zgn. standaardkostenmodel voor de meting en vergelijking van de administratieve lasten in OESO-landen aanvaard. De OESO heeft de methode vervolgens bij wijze van pilootproject toegepast op de sector van het goederenvervoer over de weg. 13 landen, waaronder België, waren bereid te participeren<sup>57</sup>. Relatief gezien is de sector van het goederenvervoer een belangrijke sector in de Belgische economie. Van de participerende landen aan het project, staat België telkens op nummer één wat betreft het aandeel van de omzet van de sector in het BPP (3,5%), het aandeel van de productiewaarde in het BBP (3,4%), het aandeel in de totale werkgelegenheid (1,6%) en het aandeel in het binnenlands goederenvervoer (76,5%)<sup>58</sup>.

De studie is om nog een andere reden interessant. De regelgeving in de sector is in belangrijke mate vastgelegd in Europese richtlijnen. De benchmarking kan dan ook aantonen in hoeverre de concrete administratieve lasten in de praktijk te wijten zijn aan de Europese regelgeving dan wel aan de verschillende wijze waarop lidstaten die hebben omgezet.

Voor de benchmarking werden niet alle administratieve lasten van de sector gemeten. Er werd een selectie gemaakt van regelgeving die over de OESO-lidstaten heen vrij gelijklopend is en die belangrijke administratieve lasten veroorzaakt. Concreet gaat het ten eerste over de administratieve procedures verbonden aan de aanwerving en indiensttreding van een nieuwe vrachtwagenbestuurder en ten tweede over de administratieve procedures verbonden aan de "exploitatie" van een voertuig. In totaal gaat het 17 informatieverplichtingen.

De metingen werden uitgevoerd tussen 11-2005 en 08-2006. De lidstaten zelf waren verantwoordelijk voor de meting en validering van de metingen, onder supervisie van een OESO-stuurgroep. In de praktijk werden de metingen meestal uitgevoerd door consultants en besproken met de sector. 3 lidstaten haalden de deadline niet<sup>59</sup>, zodat de voorlopig enkel resultaten beschikbaar zijn voor 10 landen. Bovendien is er momenteel nog enkel voor 8 informatieverplichtingen benchmarkinformatie voorhanden. Voor de andere 9 waren verdere controles en analyses noodzakelijk. De informatie beperkt zich voorlopig tot een vergelijking van de tijd die nodig is om aan een administratieve verplichting te voldoen. Het betreft met name de tijd die

een efficiënt werkende onderneming spendeert aan een bepaalde administratieve formaliteit (bv. aanvragen, invullen en opsturen van een formulier) en voor een goed begrip *niet* de tijd van de administratieve procedure zelf (bv. termijn tussen de aanvraag en de goedkeuring van een aanvraag).

Tabel 24 bevat de momenteel beschikbare resultaten voor de EU-landen in het benchmarking-project. In België besteedt een efficiënt werkende transponderneming minder dan 3u30 aan de aanvraag van een vergunning voor wegtransport, waarmee België zich samen met Denemarken en Noorwegen in de best presterende klasse bevindt (klasse 1). De tabel leert evenwel ook dat er voor een reeks andere administratieve formaliteiten landen zijn die beter scoren dan België, ook voor omgezette EU-regelgeving. Voor de enige verplichting in de tabel die niet afkomstig is uit internationale regelgeving (aanvraag vergunning speciaal transport) behoort België tot de slechtst presterende landen.

De OESO zal de informatie de komende maanden aanvullen met de nog ontbrekende landen en informatieverplichtingen. Er zal ook een vergelijking tussen de landen worden gemaakt van de totale administratieve kosten voor de sector. Daarvoor moet de tijd nog vermenigvuldigd worden met tarieven (uurlonen), het aantal actoren (aantal vervoersbedrijven) en de frequentie (aantal keer per jaar dat de administratieve handeling moet gebeuren).

Tabel 24: Meting van de administratieve lasten in de sector van het goederenvervoer in 2005-2006 in enkele Europese landen

informatieverplichting	wettelijke basis	klassegrenzen			klassering						
		1e klasse	2 <sup>e</sup> klasse	3e klasse	BEL	DAN	FRA	DEU	NLD	NOR	SWE
aanvraag vergunning wegtransport	96/26/EC	<3u30	3u30-7u	>7u	1	1	2	3	2	1	2
aanvraag hervergunning wegtransport	96/26/EC	<2u	2u-4u	>4u	(a)	1	2	3 (b)	2	1	1
aanvraag EU-vergunning wegtransport	881/92/EEC	<24min	>24-48min	-	2	1	2	2	2	2	1
aanvraag CEMT-vergunning wegtransport	ECMT resolutie	<30min	30min-1u	>1u	2	1	2	2	3	1	1
aanvraag bi- of multilaterale vergunning wegtransport	bi- of multilateraal	<11min	11-22min	>22min	2	1	1	3	3	1	1
aanvraag vergunning speciaal transport	nationaal	<24min	24-48min	>48min	3	2	3	3	3	1	1
aanstelling van een veiligheidsadviseur	94/55/EC	<1u30	1u30-3u	>3u	1	3	1	2	3	1	1
rapportage statistieken	1172/98/EC	<1u30	1u30-3u	>3u	1	1	2	2	3	1	1

(a) hervergunning gebeurt automatisch

(b) hervergunningsaanvraag moet slechts één keer gebeuren, daarna is de vergunning permanent

#### Andere benchmarkstudies

Op initiatief van afzonderlijke landen en van de Europese Commissie zijn er ook andere Benchmarkstudies gebeurd en zit er een aantal in de pijplijn. Zo namen Denemarken, Nederland, Zweden en Noorwegen in 2004 het initiatief om de administratieve procedures en administratieve lasten te vergelijken van een selectie van Europese BTW-regels, en van de manier waarop die op nationaal niveau zijn omgezet. Polen en Nederland werkten in 2005 samen aan een benchmarking van de administratieve lasten van de transportreglementering. Binnen de Europese Commissie liet DG ondernemingen een internationale benchmarkstudie uitvoeren. Denemarken, Zweden, Noorwegen, België, Nederland, Estland, Polen, Hongarije, Italië en Frankrijk hebben eveneens gezamenlijk een reeks benchmarkingprojecten opgestart<sup>60</sup>, telkens met de bedoeling om van elkaar te leren om de administratieve lasten verder te verminderen.

Aangezien Vlaanderen of België in geen van de tot dusver gepubliceerde rapporten voorkomt, wordt niet ingegaan op de resultaten. Toch is alvast één conclusie ook voor Vlaanderen relevant. Met name blijkt uit het vele onderzoek dat er ook voor nationale wetgeving die betrekking heeft op de omzetting van een Europese richtlijn zeer grote verschillen zijn tussen landen. Dat

betekent dat Europa verantwoordelijk kan zijn voor een deel van de administratieve lasten in nieuwe regelgeving – volgens Nederlandse schattingen voor ongeveer 40%, maar dat ook de lidstaten zelf bij de omzetting van die 40% een belangrijke verantwoordelijkheid dragen.

#### *Extrapolatie op basis van metingen*

Het Nederlandse Centraal Planbureau maakte eind 2005 een schatting van de totale administratieve lasten voor verschillende EU-landen. Dat gebeurde door gebruik te maken van de gedetailleerde nulmetingen van de totale administratieve lasten in 2002 in Nederland per bedrijfstak en per type onderneming (groot, middelgroot, klein). Die metingen werden vervolgens geëxtrapoleerd naar andere landen, door enerzijds rekening te houden met de structuur van de economie en anderzijds met informatie van de Wereldbank en de OESO voor elk land over de administratieve lasten van het starten van een onderneming. De resultaten van die berekeningen zijn opgenomen in tabel 25 en liggen tussen 1,2 en 6,8% van het BBP. Volgens Jacobs veroorzaken de administratieve lasten in de Europese landen elk jaar een kost voor het bedrijfsleven tussen 3% en 7% van het Europese BBP<sup>61</sup>.

Tabel 25: Schatting van de kosten van administratieve lasten in EU-landen

land	% BBP		in miljoen \$	
	lage schatting	hoge schatting	lage schatting	hoge schatting
AUT	3,6	4,6	8773	11194
BEL	2,2	2,8	6339	8087
CZE	2,6	3,3	2100	2680
DAN	1,5	1,9	3006	3835
FIN	1,2	1,5	1786	2279
FRA	2,9	3,7	48244	61553
DEU	2,9	3,7	66974	85450
GRE	5,4	6,8	8291	10578
HUN	5,4	6,8	3477	4436
IRL	1,9	2,4	2512	3205
ITA	3,6	4,6	48516	61900
NLD	2,9	3,7	13311	16983
POL	4	5	7815	9970
PRT	3,6	4,6	4731	6036
SVK	3,6	4,6	1037	1323
ESP	3,6	4,6	26712	34081
SWE	1,2	1,5	3273	4176
UK	1,2	1,5	19050	24306

#### *Vlaamse metingen*

In Vlaanderen wordt de meetmethode van het standaardkostenmodel toegepast door de overheid voor het analyseren van administratieve lasten van nieuwe regelgeving (in de RIA) en voor het meten van de resultaten van vereenvoudigingsprojecten. Door Voka wordt het gehanteerd voor het opvolgen van de ontwikkeling van de administratieve lasten in 10 bedrijven. Er gebeuren in Vlaanderen nog geen metingen om de omvang van de totale administratieve lasten te te bepalen of prioriteiten voor lastenvermindering te detecteren.

De Dienst Wetsmatiging publiceert per kwartaal de resultaten van de metingen, onder de vorm van een saldo tussen gemeten stijgingen en dalingen. In principe wordt elke vermindering gemeten van de administratieve lasten in een vereenvoudigingsproject, alsook (in de RIA) van elke daling of stijging in nieuwe regelgeving. Uit Tabel 26 blijkt dat de gemeten administratieve lasten in Vlaanderen zijn gedaald in 2005, maar niettemin in enkele beleidsdomeinen zijn toegenomen. Ook in 2006 is dat het geval. In 2005 was 80% van de gemeten vermindering van de

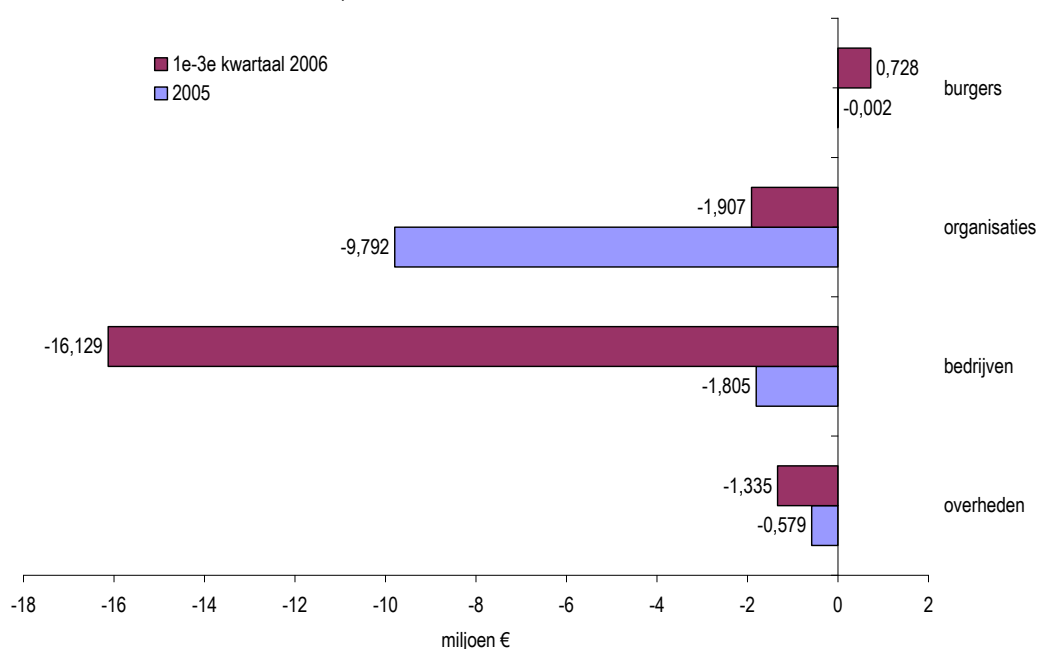
administratieve lasten in ten bate van organisaties (cultuurorganisaties, welzijnsorganisaties, VZW's, scholen, ziekenhuizen, ....). Slechts 5% betrof ondernemingen (zie figuur 37). In de eerste 3 kwartalen van 2006 was 90% van de gemeten vermindering evenwel ten bate van ondernemingen en werd een toename van de administratieve lasten voor de burgers geregistreerd.

Tabel 26: Evolutie van de administratieve lasten in € in Vlaanderen in 2005 en eerste twee kwartalen 2006

Beleidsdomein	Toename in 2005	Afname in 2005	Netto stijging (+) of daling (-) in 2005	Netto stijging (+) of daling (-) 1e kwartaal 2006	Netto stijging (+) of daling (-) 2e kwartaal 2006	Netto stijging (+) of daling (-) 3e kwartaal 2006
Diensten algemeen overheidsbeleid	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken	2.280	0	2.280	-2.032.156	572.403	278.205
Financiën en Begroting	0	0	0	0	0	0
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	8.807	0	8.807	-2.281	0	0
Economie, wetenschap en innovatie	0	23.400	-23.400	0	-1.063.374	-94.806
Onderwijs en Vorming	368.006	4.890.712	-4.522.706	-42.296	127.325	-1.725.179
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	563.328	7.078.910	-6.515.582	-752.270	156.522	-15.206
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	0	544.729	-544.729	0	-303.470	-1.200.770
Werk en sociale economie	9.408	0	9.408	0	193.500	0
Landbouw en visserij	79.266	10.223	69.043	-2.793	0	69.157
Leefmilieu, natuur en energie	6.695	646.675	-639.980	-4.649.796	25.673	-7.915.035
Mobiliteit en openbare werken	0	0	0	0	0	181.284
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	0	0	0	0	0	-447.200
Totaal	1.037.790	13.194.649	-12.156.859	-7.481.592	-291.421	-10.869.550

Bron: Dienst Wetsmatiging

Figuur 37: Verdeling van de vermindering van de administratieve lasten in Vlaanderen per doelgroep (2005 en eerste drie kwartalen 2006)



Met de interpretatie van deze cijfers moet evenwel worden opgelet. Concreet kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt bij de metingen en meetresultaten:

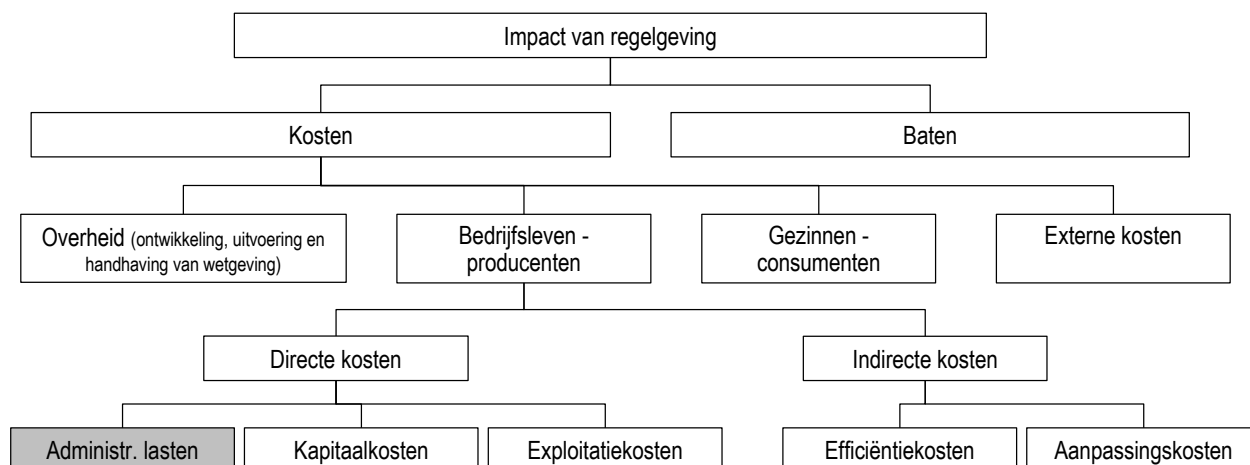
- De belangrijkste opmerking is dat de cijfers slaan op metingen van administratieve lasten van *ontwerpregelgeving*. Het betreft immers meting van dossiers na 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering. De ontwerpregelgeving moet daarna in de meeste gevallen nog een gans traject afleggen (adviesraden, Raad van State, en ingeval van decreten het Parlement). Dat betekent ten eerste dat de uiteindelijke administratieve lasten kunnen verschillen van de gemeten administratieve lasten als de wetgeving nog wordt aangepast. Ten tweede is er een soms belangrijk tijdsverschil tussen het moment waarop de administratieve lasten worden gemeten en het moment waarop ze realiteit worden<sup>62</sup>. In 2005 bijvoorbeeld lagen er gemiddeld 180 dagen tussen de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring van een regelgevingsdossier door de Vlaamse regering en de afkondiging van de regelgeving zelf in het Belgisch Staatsblad<sup>63</sup>. Het is dan ook begrijpelijk dat doelgroepen soms kritiek hebben op de gecommuniceerde administratieve lastenverlagingen<sup>64</sup>.
- Bij sommige metingen van de administratieve lasten van nieuwe regelgeving kunnen vragen worden gesteld. Er moet immers worden vastgesteld dat in de RIA's lang niet altijd alle bijkomende administratieve lasten van de voorgestelde nieuwe regelgeving worden vermeld. Uit de analyse door de SERV van RIA's (zie deel 4) blijkt dat 78% van de onderzochte RIA's weinig tot geen informatie bevat over de administratieve lasten van de betrokken regelgeving. Slechts 1 op 3 RIA's bevat een kwantificering van de administratieve lasten waar dat relevant is. De kwantificering zelf gebeurde maar in 15% van de gevallen zorgvuldig en volledig. Bovendien werd vastgesteld dat er ook nieuwe regelgeving is waarvoor er geen RIA werd opgemaakt.
- Het is niet altijd duidelijk welke regelgeving en vereenvoudigingsprojecten precies achter de cijfers zitten. De internationale beste praktijk is dat de doelgroepen nauw bij de metingen worden betrokken, en dat een stuurgroep of begeleidingsgroep met maatschappelijke vertegenwoordigers het ganse meetsysteem begeleidt<sup>65</sup>. Dat is in Vlaanderen nog niet het geval.
- Dat de administratieve lasten in globo dalen, zegt uiteraard niets over de omvang van de al bestaande administratieve lasten. Ramingen in andere Europese landen wijzen uit dat die aanzienlijk is en elk jaar een kost voor het bedrijfsleven veroorzaakt tussen 3% en 7% van het Europese BBP<sup>66</sup>.



### 5.3. Kosten van regelgeving

Administratieve lasten zijn slechts een onderdeel van de totale kosten van regelgeving. De totale kosten van regelgeving omvatten ook (andere) nalevingskosten (met name kapitaalkosten en exploitatiekosten als gevolg van wettelijke verplichtingen) en indirecte kosten (efficiëntiekosten en aanpassingskosten, zie figuur 38).

Figuur 38: Typologie van kosten van regelgeving

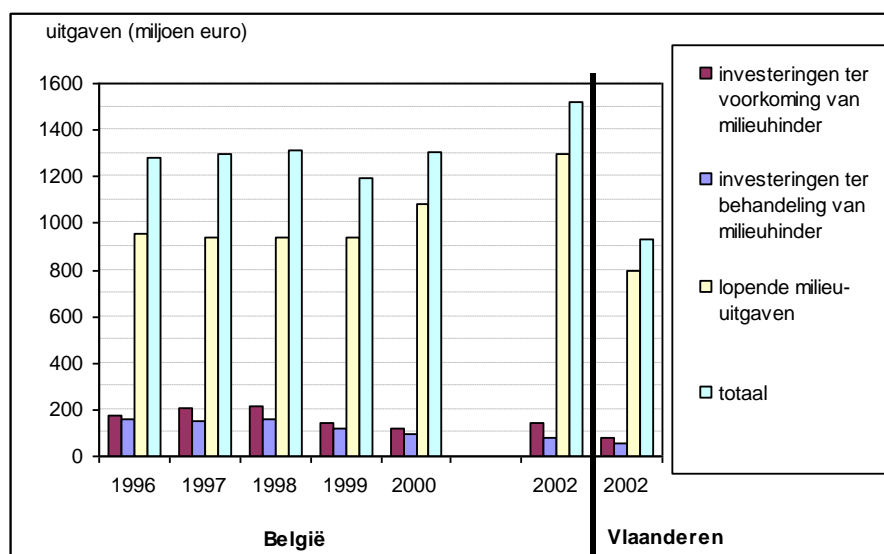


Over die andere kosten van regelgeving is er dikwijls enkel anecdotische informatie voorhanden. Schattingen van reguleringskosten gebeuren via enquêtes, technologiebenaderingen, econometrische studies en economische modellen maar zijn verspreid terug te vinden in diverse studies, reguleringimpactanalyses en beleidsevaluaties.

Dat is ook in Vlaanderen en België het geval. Een voorbeeld is de enquête die het NIS sinds 1995 jaarlijks uitvoert naar de structuur van de ondernemingen. Aan de hand van deze enquête wordt informatie ingezameld over de activiteit, de werkgelegenheid, de opbrengsten, de kosten en de investeringen van de ondernemingen. Ook de milieu-uitgaven van bedrijven worden in kaart gebracht. Die kunnen voor het grootste deel in verband worden gebracht met milieureglementering. Figuur 39 toont dat de milieu-uitgaven van de Belgische industrie- en energiesector tussen 1996 en 2002 met 18 % gestegen zijn (in constante prijzen van 2000). Soortgelijke informatie is ook voor andere Europese landen beschikbaar (Eurostat, 2005).

Pas recent groeit de aandacht voor de totale of cumulatieve reguleringskosten. Schattingen van de Britse Better Regulation Task Force geven aan dat administratieve lasten slechts maximaal 30% van de totale kosten uitmaken. De totale reguleringskosten zouden voor de Britse economie tussen 10 en 12% van het BBP bedragen, of jaarlijks meer dan £100 miljoen. Ook Nederlands onderzoek wijst uit dat de nalevingskosten zeer omvangrijk zijn en het drievoudige zouden bedragen van de omvang van de administratieve lasten<sup>67</sup>. Dat is voor de Nederlandse Tweede Kamer aanleiding geweest voor het indienen van een motie. Daarin wordt aan de regering gevraagd om naast de administratieve lasten ook de nalevingskosten van wet- en regelgeving te moeten en daarvoor een reductiedoelstelling vast te stellen.

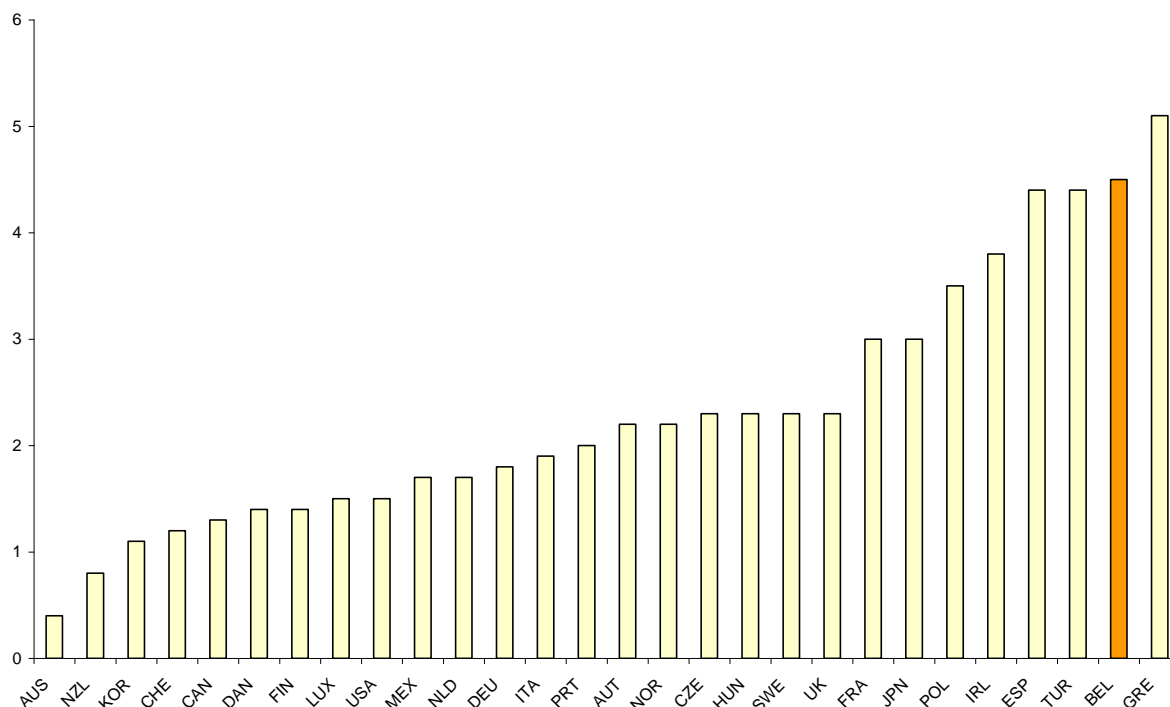
Figuur 39: Milieu-investeringen en lopende milieu-uitgaven van de sector industrie en energie, in constante prijzen van 2000 (België, 1996-2002; Vlaanderen, 2002)



Alleen de Verenigde Staten rapporteren systematisch over de geaggregeerde kosten en baten van de regelgeving. Met name maakt OMB (Office of Management and Budget) elk jaar een rapport over aan het Amerikaanse Congress met een schatting van de kosten en baten van de nieuw uitgevaardigde regelgeving, zowel geaggregeerd als per beleidsdomein, beleidsprogramma en voor elke belangrijke regelgeving. In het laatste rapport werden de kosten en baten berekend van 95 belangrijke wetten tussen 1995 en 2005. De geschatte totale jaarlijkse baten liggen tussen \$94 en \$449 miljoen, de geraamde jaarlijkse kosten tussen \$37 miljoen en \$44 miljoen.

Belangrijker dan de totale kosten van regelgeving op zich, is wellicht de vaststelling in talloze studies en reguleringssimpactanalyses in andere landen dat de kosten van de regelgeving in veel gevallen sterk kunnen dalen zonder wezenlijke invloed op de baten van de reglementering. Dat is met name mogelijk door een betere afweging van kosten en baten van alternatieven (bv. via sociale regulering en economische regulering, via meer flexibiliteit via doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften...) en door voldoende aandacht voor modaliteiten (bv. verzekeren van voorspelbaarheid, voldoende overgangstermijnen, vrijstelling van bepaalde categorieën...). Een proxy voor de efficiëntiewinst die daardoor kan worden geboekt, is het gebruik van zgn. "command and control" regelgeving. De OESO heeft daarover in 2003 informatie verzameld bij de lidstaten (zie figuur 40). Daaruit blijkt dat België relatief veel gedetailleerde wettelijke voorschriften hanteert.

Figuur 40: Mate waarin OESO-landen “command and control” regelgeving gebruiken (2003, index schaal 0-6 van kleinste naar grootste relatieve belang van gedetailleerde voorschriften)



Individuele ondernemers maken het onderscheid niet tussen verschillende soorten nalevingskosten van regelgeving. Zij beseffen dat regelgeving noodzakelijk kan zijn, en aanvaarden dat de naleving ervan kosten met zich meebrengt. De kritiek van ondernemingen op de “hinderlijkheid” van regelgeving ligt dan ook niet zozeer in de nalevingskosten op zich, maar op inefficiënties die de nalevingskosten onnodig opdrijven. Bedrijven wijzen er in dat verband op dat de regellasten zich niet alleen voordoen in de vorm van reële uitgaven. Ook de tijd die moet worden gestoken in het begrijpen van de regelgeving, het opvolgen van wijzigingen en het vervullen van administratieve formaliteiten is een belangrijke component van de regellasten.

Concreet zijn negatieve eigenschappen van regelgeving die sterk bijdragen tot de hoogte regellasten en die steeds terugkomen in bevragingen van het bedrijfsleven:

- Snelle en frequente wijzigingen aan de regelgeving in bepaalde domeinen, vooral als de indruk bestaat dat het gaat om ad hoc wijzigingen en niet om vooraf geplande, strategische wijzigingen.
- Onvoorspelbare aanpassingen aan de regelgeving
- Overlappende of conflicterende verplichtingen
- Complexiteit van de regelgeving, zowel qua structuur als inhoud (bv. verschillen in definities en toetsingscriteria)
- Gebrek aan tijd voor implementatie
- Lange procedures
- Onduidelijkheid over de doelstellingen en noodzaak van de regelgeving
- Te gedetailleerde voorschriften die weinig flexibiliteit laten
- Problemen met uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid

Over een aantal van die problemen hebben we informatie over de situatie in Vlaanderen verzameld. Ze worden hierna besproken.

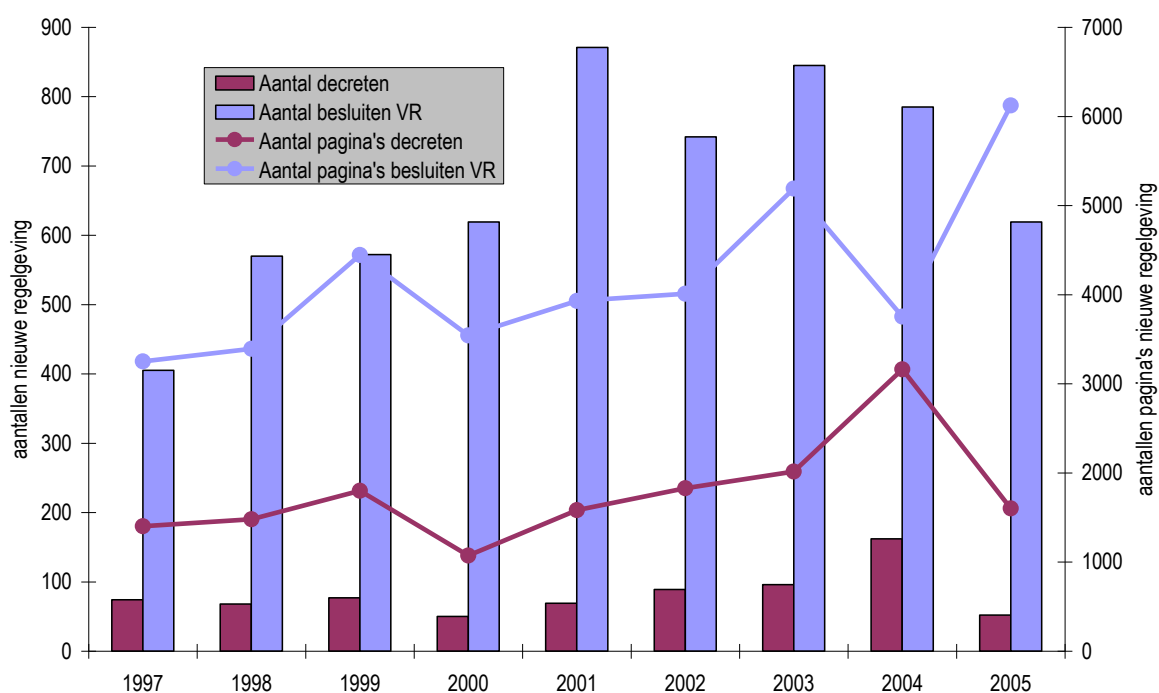
## 5.4. Omvang productie nieuwe regelgeving

Een indicator die soms wordt gebruikt als maatstaf voor de regeldruk is de regelgevingsproductie.

Op het eerste zicht is er inderdaad een relatie tussen de omvang en de kwaliteit van de regelgeving. Hoe meer regelgeving er is, hoe moeilijker het wordt om de wetgeving te kennen en dus na te leven. Meer regels betekent vaak meer regellasten (procedures, nalevingskosten...). Meer regelgeving vergroot ook het risico op tegenstrijdigheden en andere inconsistenties. Maar bij nader inzien is de interpretatie die moet worden gegeven aan een stijgende of dalende instroom van nieuwe regelgeving niet zo eenduidig. Een daling van het aantal pagina's wetgeving kan ook negatief zijn, bijvoorbeeld als de kortere wetten moeilijker te begrijpen zijn. Nieuwe wetgeving kan oude wetgeving opheffen. In dat geval stijgt de stroom maar daalt de voorraad wetgeving. Soms is het wenselijk dat veelvuldige verwijzingen in wetteksten worden vermeden en procedures worden herhaald waardoor de eenvoud en begrijpbaarheid verbetert maar de regelgeving wel dikker wordt. Er kunnen tijdelijke schommelingen zijn te wijten aan uitzonderlijke omstandigheden (bv. grote hervormingen) enz. Deze indicator moet daarom, net zoals andere indicatoren, met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Figuur 41 geeft de omvang van de instroom aan nieuwe Vlaamse regelgeving tussen 1997 en 2005, uitgedrukt in aantallen en aantallen bladzijden<sup>68</sup>. De voorbije negen jaar werden bijna 7000 Vlaamse decreten en besluiten van de Vlaamse regering gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, waarvan 90% uitvoeringsbesluiten en 10% decreten, samen goed voor meer dan 53.000 bladzijden of elke werkdag bijna 25 pagina's, 9 jaar lang. Dit blijven hoedanook gigantische aantallen. Uit de figuur blijkt tevens dat 2004 een uitzonderlijk jaar was als gevolg van het vele wetgevende werk in uitvoering van de bestuurlijke hervorming van de Vlaamse overheid (BBB). Opgemerkt wordt dat de telling geen rekening houdt met de de ministeriële besluiten en omzendbrieven.

Figuur 41: Evolutie van de omvang van de nieuwe Vlaamse regelgeving (1997-2005)



Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Kanselarij.

De OESO heeft in haar recente enquête bij de lidstaten (cf. supra) informatie opgevraagd over de stroom aan nieuwe regelgeving tussen 1997 en 2004, als indicator voor 'regulatory inflation'. De antwoorden zijn opgenomen in tabel 27.

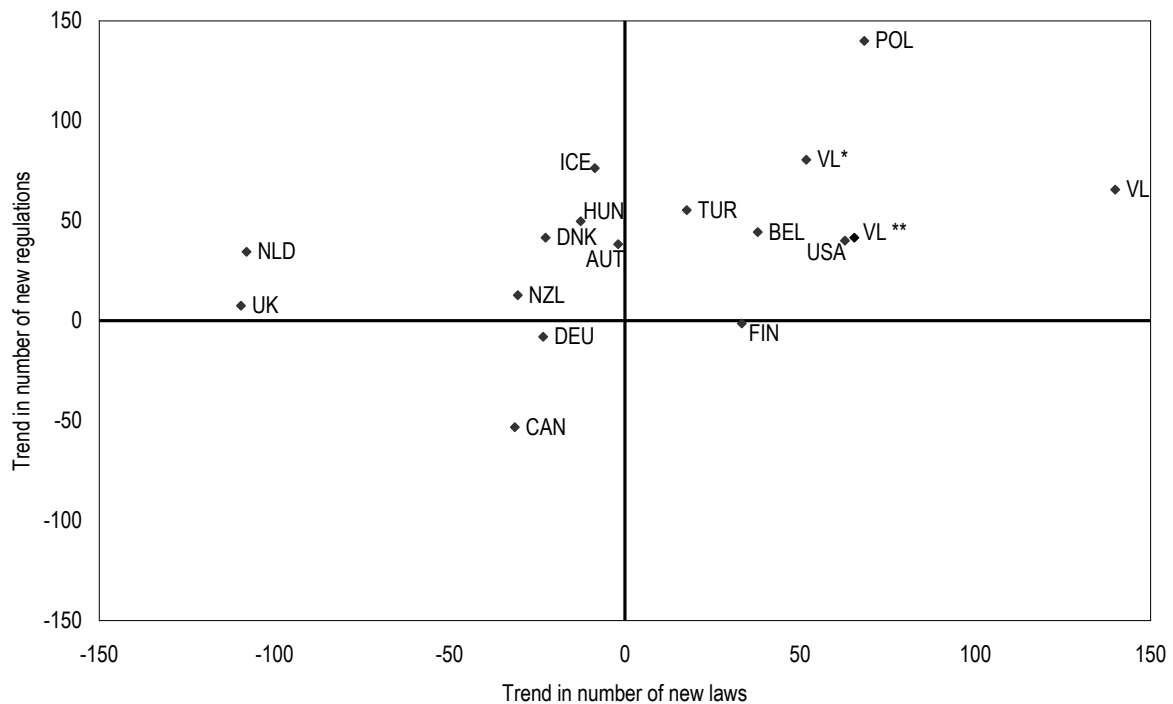
Figuur 42 maakt het mogelijk om die aantallen te vergelijken tussen landen. Daarvoor werden de aantallen gestandaardiseerd op het jaar 2000 (index 100) en werd via de kleinste kwadrate methode de trendlijn berekend voor zowel de aantallen wetten als besluiten. De figuur geeft de helling weer van die trendlijnen voor de verschillende landen. Ze leert dat het aantal wetten in verschillende landen een dalende trend vertoont. Dat is vooral het geval in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Met uitzondering van Canada en in mindere mate Duitsland kennen alle landen waarvoor er gegevens voorhanden zijn, evenwel een stijging van het aantal uitvoeringsregelgeving. Polen en Turkije tonen een toename van het aantal wetten en besluiten, hetgeen een gevolg kan zijn van voorbereidingen tot het Europese lidmaatschap (integratie van het "Acquis Communautaire" in de eigen wetgeving). Voor België kan dit niet de reden zijn voor de stijging in vergelijking met andere landen. Ook de positie van de Verenigde Staten is verrassend. Het meest opvallend is evenwel de positie van Vlaanderen, waar de stijging van het aantal decreten zeer groot was tussen 1997 en 2004. Voor 2004 gaat het evenwel in belangrijke mate om een eenmalige stijging aangezien een groot aantal nieuwe decreten werd uitgevaardigd in uitvoering van BBB (beter bestuurlijk beleid). Maar zelfs als we de analyse voor Vlaanderen beperken tot de periode 1997-2003 of verlengen tot de periode 1997-2005 zitten we duidelijk bij de koplopers qua stijging van het volume regelgeving.

Tabel 27: Aantallen nieuwe regelgeving in OESO-landen tussen 1997 en 2004

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	Laws	140	190	204	143	162	169	146	180
	Subordinate regulations	433	474	522	429	501	512	642	537
Belgium	Laws	...	...	...	208	174	233	262	197
	Subordinate regulations	...	...	...	2848	3522	3763	3761	3509
Canada	Laws	40	38	32	35	47	29	28	29
	Subordinate regulations	574	598	475	418	536	455	458	323
Denmark	Laws	234	235	217	266	214	177	202	224
	Subordinate regulations	865	815	945	1070	909	974	1022	1181
Finland	Laws	464	474	594	453	590	546	589	619
	Subordinate regulations	437	313	354	431	461	392	352	381
Germany	Laws	53	85	29	32	94	56	28	47
	Subordinate regulations	211	173	114	88	165	183	154	168
Hungary	Laws	159	93	125	145	121	68	133	140
	Subordinate regulations	885	797	789	792	947	950	962	1241
Iceland	Laws	46	54	35	43	57	33	47	44
	Subordinate regulations	530	573	472	495	658	647	740	915
Netherlands	Laws	116	129	82	74	89	78	58	
	Subordinate regulations	576	763	646	706	724	721	811	
New Zealand	Laws	144	159	116	89	115	93	89	158
	Subordinate regulations	330	439	497	339	337	451	370	451
Poland	Laws	183	97	125	173	241	213	226	241
	Subordinate regulations	840	1077	1050	1006	1429	1687	1854	2351
Turkey	Laws	99	68	128	151	72	36	138	115
	Subordinate regulations	363	307	355	397	486	600	437	475
UK	Laws	69	49	35	45	25	44	45	38
	Subordinate regulations	3114	3319	3488	3424	4147	3271	3354	3452
USA	Laws	157	247	173	431	137	246	198	306
	Subordinate regulations	505	487	587	583	700	669	715	627

EU	Laws	549	569	405	493	490	448	494	532
	Subordinate regulations	...	...	...	...	...	241	269	254
Flanders	Laws	74	68	77	50	69	89	96	162
	Subordinate regulations	405	570	572	619	871	742	845	785

Figuur 42: Trend in de ontwikkeling van de nieuwe regelgeving in OESO-landen (omvang van de regelgeving, evolutie tussen 1997 en 2004)



Noot: de figuur toont de hellingscoëfficiënt van de trendlijn in de aantallen nieuwe wetten en uitvoeringsbesluiten zoals bekomen via de kleinste kwadratenmethode. Het punt VL voor Vlaanderen heeft betrekking op de periode 1997-2004; VL\* op de periode 1997-2003 en VL\*\* op de periode 1997-2005.

## 5.5. Structuur van de wetgeving

Meer eenvoudig en systematiek in de structuur van de gehele voorraad aan regelgeving is meestal een onderdeel van de doelstellingen van het wetgevingsbeleid.

Ook in Vlaanderen is dat het geval met enkele vereenvoudigings- en codificatieprojecten. Bovendien bevatten sommige decreten een codificatiebepaling die de Vlaamse regering de opdracht of de mogelijkheid geeft om te codificeren<sup>69</sup>. Codificatiebepalingen komen echter weinig voor (zie tabel 28). Er zijn momenteel 34 decreten met een codificatiebepaling, waarvan 18 zeer recente in BBB-oprichtingsdecreten van agentschappen. Bovendien worden de codificatiebepalingen in de praktijk worden weinig of niet uitgevoerd.

Tabel 28: Aantal codificatiebepalingen in de Vlaamse regelgeving

beleidsveld	1990	1997	1998	1999	2001	2003	2004	2005	Totaal
binnenlandse aangelegenheden								1	1
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme							1		1
economie, innovatie en wetenschapsbeleid				1			4		5
financiën en begroting	1							1	2
huisvesting		1							1
infrastructuur en mobiliteit	1			1	1				3
natuurlijke rijkdommen en energie					1				1
onderwijs			1			1	1		3
overheidsinterne regelgeving							15		15
welzijn en gezondheid							2		2
Totaal	2	1	1	2	2	1	23	2	34

Het verbeteren van de structuur van de regelgeving door codificatie (of het samenvoegen en hergroeperen van inhoudelijk samenhangende regelgeving) levert belangrijke voordelen op: de overzichtelijkheid van de regelgeving verbetert, verouderde regelgeving en regels waarvan onduidelijkheid is of ze nog geldig zijn worden opgekuist, inconsistente en overlappende regels worden geharmoniseerd en begrippen en procedurele worden geüniformiseerd. Daardoor dalen de juridische informatiekosten voor burgers, bedrijven en overheden, neemt de rechtszekerheid toe, en vermindert het volume regelgeving.

Tabel 29: Voorbeelden van complexiteiten in de wetgeving, hun vorm en oorzaak

Complexiteit	Vorm en oorzaak
<i>Onoverzichtelijke regelgeving</i>	Betreft problemen met de kenbaarheid van de regelgeving. Dit heeft te maken met het ontbreken van zekerheid bij actoren, doelgroepen en overheden dat men alle reglementering die voor een bepaald rechtsgebied of activiteit geldt kent, én dat men voor elk van deze reglementeringen de actueel geldende versie heeft.
<i>Verouderde regelgeving</i>	Betreft (a) regels die hun maatschappelijke relevantie hebben verloren; (b) regels die niet (meer) worden toegepast; (c) regelgeving over instellingen die niet meer bestaan, (d) regelgeving die slechts andere regelgeving wijzigt en die zijn betekenis heeft verloren doordat de wijzigingen intussen zijn opgenomen in een geconsolideerde versie (e) overgangsbepalingen waarvan de einddata inmiddels zijn verstreken.
<i>Regels waarover onduidelijkheid heerst of ze nog geldig zijn</i>	Betreft (a) impliciet afgeschafte regels; (b) regelgeving waarvan alle artikelen apart zijn afgeschaft (maar de wet nooit zelf werd afgeschaft), of waarvan de enige niet afgeschafte artikelen geen zelfstandige rechtsregels vormen (bv. enkel definitiebepalingen), (c) bepalingen die werden vernietigd het Arbitragehof of de Raad van State, of die door de rechtspraak niet toepasselijk worden verklaard wegens schending van een hogere norm.
<i>Inconsistente regels</i>	Betreft contradicties tussen twee bestaande bepalingen, hetzij uit dezelfde regelgeving, hetzij uit verschillende. Inconsistenties kunnen in het bijzonder ontstaan (a) door herhaling van een rechtsregel op verschillende plaatsen, maar waarbij bij een wijziging op een van de plaatsen

	wordt nagelaten ook op de andere plaatsen te wijzigen; (b) door regelgeving van hetzelfde niveau (bijvoorbeeld 6 decreten) die regels bevatten die handelen over eenzelfde materie (c) door gebruik van een onduidelijke terminologie.
<i>Duplicatieve regels</i>	Betreft éénzelfde definitie, bepaling, procedure,... die op twee of meer plaatsen wordt geformuleerd (bijvoorbeeld Wet 2 herhaalt – eventueel in andere termen – een regel die in Wet 1 staat).
<i>Onvoldoende uniformisering op het vlak van terminologie</i>	Betreft gebrek aan terminologische uniformiteit, hetgeen twee elementen kan omvatten (a) aan eenzelfde begrip worden verschillende definities toegekend of (b) verschillende termen hebben dezelfde definitie.
<i>Onvoldoende uniformisering op het vlak van procedurele regels</i>	Betreft het bestaan van overbodige varianten op het vlak van procedures. Deze kunnen het gevolg zijn van gebrek aan (a) uniformisering van procedurestappen (bv. bij regel 1 is de termijn op 4 weken, regel 2 op 1 maand, regel 3 op 40 dagen); (b) gebruik van gemeenschappelijke procedurestappen (bv. voor situatie A zijn er 10 regels, voor B ook 10, maar de eerste 7 blijken gemeenschappelijk); (c) het uniformiseren van procedures (bv. er zijn 10 verschillende bepalingen die voor 10 verschillende specifieke situaties min of meer dezelfde juridische oplossing formuleren).
<i>Onvoldoende uniformisering op het vlak van materieelrechtelijke bepalingen</i>	Betreft onnodige variatie op materieelrechtelijk gebied (het gebruik van uiteenlopende verplichtingen en instrumenten voor verschillende doelgroepen, het overmatig voorzien van uitzonderingen op algemene regels, enz.)
<i>Onvoldoende gestructureerde regelgeving</i>	Betreft het ontbreken van een logische en overzichtelijke indeling. Dit kan het gevolg zijn van (a) het ontbreken van een visie over de optimale structuur, (b) de legistieke gewoonte om artikelen doorlopend te nummeren (waardoor nieuwe artikels enkel kunnen worden ingelast als 'bis', 'ter', ... of gemakshalve voor nieuwe bepalingen een apart decreet wordt gecreëerd), (c) de legistieke gewoonte om bij het bepalen van een structuur (in titels, hoofdstukken, afdelingen,...) niet te anticiperen op mogelijk toekomstige ontwikkelingen zodat het moeilijk is om achteraf nieuwe structurelementen toe te voegen, (d) het maken van nieuwe regelgeving die niet wordt ingelast in bestaande regelgeving of nieuwe structuur (bv. in programmadecreten of andere regelgeving dat een sterk uiteenlopend geheel van deelaspecten regelt).
<i>Onvoldoende leesbare of onvoldoende duidelijke regels</i>	Betreft slechte redactie, overdreven technisch taalgebruik; het bepalen van uitzonderingen op uitzonderingen; het overdreven gebruik van kruisverwijzingen ("...zoals gedefinieerd in art. 64, ...") gebrek aan definities of of niet-uniforme definities, ....

Om de structuur van de wetgeving te verbeteren, bevatten de acteplannen reguleringsmanagement enkele kleinere codificatieprojecten<sup>70</sup>. Daarnaast liet de Dienst wetsmatiging ook onderzoek uitvoeren naar de wenselijkheid van een globale codificatie. Op basis van dat onderzoek streeft de Dienst "op termijn een codificatie van de volledige regelgeving na. Dit impliceert dat:

- alle decretale bepalingen worden ondergebracht in middelgrote decreten, maximaal een tiental per beleidsdomein: decreten mogen immers niet te klein zijn omdat anders de mogelijkheden om rechtsregels te uniformiseren te beperkt zijn; zij mogen ook niet te groot zijn omdat dan de interne structuur en nummering onoverzichtelijk dreigt te worden.
- uitvoeringsbesluiten eveneens worden gecodificeerd, gezien een groot gedeelte van de regelgeving zich op besluitniveau situeert, met als principe een één op één relatie: met één decreet komt één besluit overeen;
- wordt overwogen om drie horizontale decreten uit te werken. (1) Een decreet administratief procedurerecht, waarin alle vormen van procedures worden samengebracht en wordt gestreefd naar een zo verregaand mogelijke vereenvoudiging, (2) een horizontaal legistiek decreet, met algemene definities van begrippen en een aantal belangrijke legistieke standaarden, en (3) een horizontaal handavingsdecreet (met uitwerking van een aantal types sancties waarnaar verticale decreten kunnen verwijzen, (bijv. overtreding type 1-5, wanbedrijf type 1-6,...), de aard van vaststelling van inbreuken of de "code of conduct" van de vaststellers van de inbreuken, de bevoegdheden, de wijze van het opmaken van verslagen, verklaringen en processen-verbaal, de administratieve afhandeling van dergelijke processen-verbaal).



Daarnaast zijn volgens de Dienst verder volgende aanpassingen van de bestaande praktijk wenselijk, waaronder:

- de invoering van een legistische verplichting om nieuwe bepalingen in de bestaande (gecodificeerde) decreten en besluiten in te lassen in plaats van nieuwe decreten of besluiten te creëren;
- de invoering van een korte benaming voor elk decreet en besluit in plaats van de huidige, vaak lange benamingen, die de datum en vrij gedetailleerde informatie over de inhoud van het decreet bevat<sup>71</sup>;
- de invoering van een strak onderscheid tussen (eigenlijke, geconsolideerde) decreten en wijzigingsdecreten: eigenlijke decreten kunnen geen wijzigingsbepalingen bevatten; wijzigingsdecreten kunnen slechts wijzigingsbepalingen bevatten. Wijzigingsdecreten krijgen een standaardnaam (bijv. decreet tot wijziging bosdecreet);
- de invoering van het principe dat met elk decreet komt in principe één gelijknamig besluit overeen komt.

Er kan een reeks indicatoren worden ontwikkeld om de complexiteit van de wetgeving in kaart te brengen en op te volgen. Hierna hebben we er zelf enkele berekend op basis van de Vlaamse Codex. Kader 20 geeft uitleg bij de interpretatie die aan de informatie uit de Codex moet worden gegeven. Waar een echte telling of berekening te moeilijk of onmogelijk was, wordt de problematiek geïllustreerd met enkele voorbeelden.

*Kader 20: Toelichting bij de interpretatie van de gebruikte cijfers uit de Vlaamse codex*

De Vlaamse Codex vormt een geschikte bron van informatie voor indicatoren omtrent de structuur en complexiteit van de Vlaamse regelgeving.

De Codex geeft immers de op een bepaald moment van kracht zijnde regelgeving in Vlaanderen: decreten, besluiten van de Vlaamse regering (met uitzondering van inwerkingtreedingsbesluiten), oudere wetten omtrent materies waarvoor Vlaanderen intussen bevoegd is maar die nog steeds geldig zijn (bv. wet van 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging), en samenwerkingsakkoorden met kracht van decreet.

De Codex bevat bovendien de officieus gecoördineerde versie van al die regelgeving. Hij bevat m.a.w. enkel basiswetgeving en géén wijzigingswetgeving, tenzij die zelf wettelijke basis vormt voor een rechtsregel (zie verder).

Een nadeel is dat de Codex geen indeling van de wetgeving geeft in thema's of beleidsvelden. De thesaurus die vroeger bestond wordt immers niet meer bijgehouden. Daarom was het noodzakelijk om de regelgeving zelf in te delen.

In de meeste gevallen is dat vrij eenvoudig. Sommige decreten zijn evenwel niet eenduidig is te delen. Een voorbeeld is het decreet integraal waterbeleid: hoort dat thuis bij leefmilieu en natuur of bij mobiliteit? Om dubbeltellingen te vermijden werd er in zulke gevallen gekozen voor het in het licht van het decreet belangrijkste beleidsveld, hier i.c. leefmilieu.

We overlopen kort de inhoud van enkele misschien minder voor de hand liggende beleidsvelden:

- Onder overheidsinterne regelgeving vallen in onze indeling bijvoorbeeld oprichtingsdecreten en interne organisatie en beheer overheidsinstellingen, overheidsinterne procedures, besluiten die de rechtspositie of het statuut regelen van overheidspersoneel, ...
- Binnenlandse aangelegenheden omvat de kieswetgeving, het gemeente- en provinciedecreet enz.
- Bestuurszaken en institutionele aangelegenheden omvat bijvoorbeeld het besluit tot afschaffing van de het eensluidend verklaard afschrift, de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, het klachtendecreet, de taalwetgeving, ...
- Energie en Natuurlijke Rijkdommen zat in de thesaurus van de Codex onder Economie en werd apart opgenomen. Leefmilieu en Natuur is dus excl. Energie en Natuurlijke Rijkdommen. Onder energie valt ook alle klimaatbeleid gerelateerde regelgeving.
- Economie, innovatie en wetenschapsbeleid omvat tevens export, handelspromotie.
- Een specifiek probleem betreffen de programmadecreten. In principe zouden die niet mogen voorkomen in de Codex omdat programmadecreten meestal in uitvoering van de begroting wijzigingen bevatten aan reeds bestaande regelgeving (die wel in de Codex zit). Helaas zijn er in vrijwel alle programmadecreten voorbeelden te vinden van zelfstandige artikels, dwz van bepalingen die geen wijziging zijn van een reeds bestaande wet of decreet, maar waarvoor het programmadecreet zelf de wettelijke basis vormt. Gelet op het grote aantal bepalingen en programmadecreten was het ondoenbaar om die uit te sorteren. Daarom werd ervoor gekozen om alle programmadecreten op te nemen onder "financiën en begroting". Dit beleidsdomein omvat daarnaast ook de Vlaamse fiscale wetgeving (bv. onroerende voorheffing) en allerhande besluiten tot regeling van het financieel en materieel beheer van fondsen. Begrotingsdecreten zijn niet opgenomen in de codex en werden bijgevolg niet meegeteld.

Een eerste outputindicator is eenvoudigweg het aantal decreten en besluiten (voorraad) op een bepaald moment, in hun geconsolideerde versie. Consolidatie is het integreren van wijzigingen en toevoegingen aan een bepaalde regelgeving in de oorspronkelijke tekst van die regelgeving zodat (opnieuw) één tekst ontstaat. Dat gebeurt op officiële wijze in de Codex. We tellen dus het aantal stukken 'basiswetgeving' in Vlaanderen (en niet de wijzigingswetgeving). Codificatieprojecten moeten in principe resulteren in een kleiner aantal beter gestructureerde decreten en besluiten.

Tabel 30 geeft per beleidsdomein het aantal (Vlaamse) wetten, decreten, samenwerkingsakkoorden en besluiten van de Vlaamse regering die momenteel van kracht zijn in Vlaanderen. Onze wetgeving blijkt te zijn verdeeld over 530 wetten, decreten en samenwerkingsakkoorden. De uitvoeringsreglementering omvat 1478 besluiten van de Vlaamse regering. Er blijken dus veel afzonderlijke stukken regelgeving te bestaan, vooral in overheidsinterne materies, onderwijs, welzijn en gezondheid en leefmilieu en natuur.

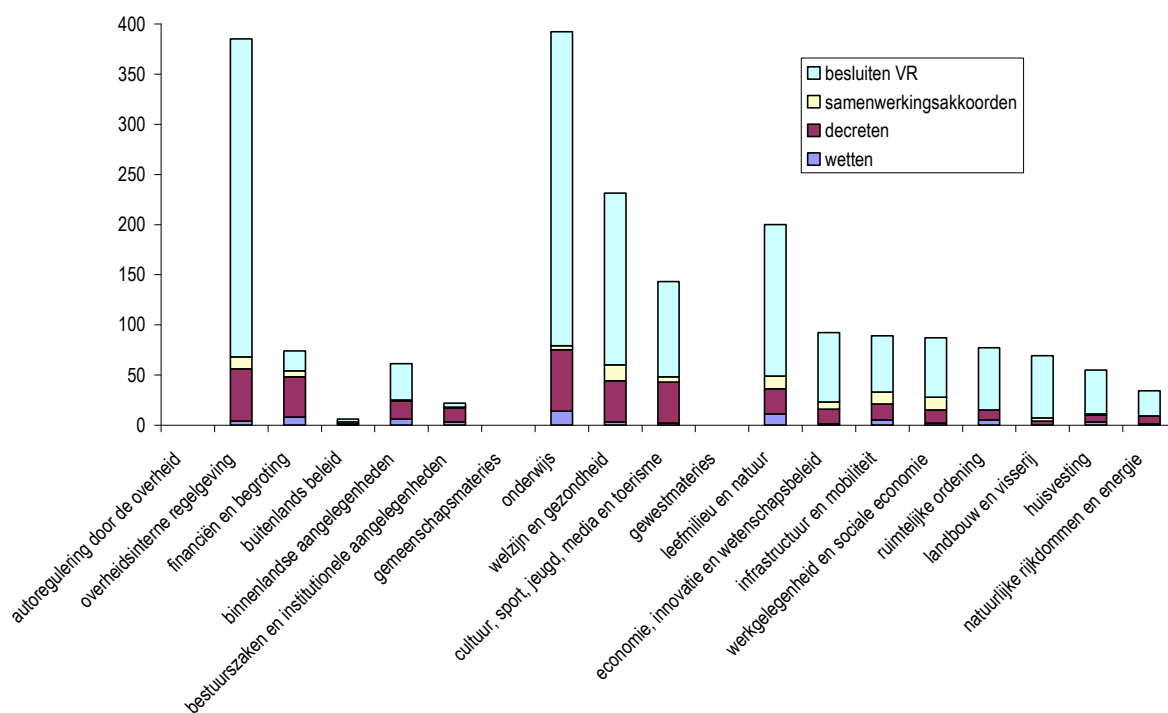
Uit de analyse blijkt tevens dat er nog veel ruimte is voor betere structurering van de wetgeving en vermindering van het aantal decreten en besluiten. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. In Leefmilieu en Natuur zijn de voorbije 15 jaar inspanningen gedaan om de wetgeving beter te structureren. De wetgeving is er ingedeeld in een aantal omvangrijke decreten en besluiten die diverse oudere wetten, decreten en besluiten groeperen (bv. decreet algemene bepalingen milieubeleid, decreet integraal waterbeleid, VLAREM, VLAREBO...). Desondanks zijn er in dat beleidsdomein toch nog steeds 36 wetten en decreten en maar liefst 151 afzonderlijke uitvoeringsbesluiten. Dat betekent dat de regelgeving zeer versnipperd is over enerzijds een beperkt aantal grote decreten en besluiten en anderzijds een groot aantal kleinere stukken wetgeving. Dat maakt de milieuwetgeving ondoorzichtig en moeilijk toegankelijk.

Tabel 30: Aantallen basisakten in de Vlaamse regelgeving (juni 2006)

beleidsveld	Samenwerkingsakkoorden			besluiten VR	totaal	%
	(Vlaamse) wetten	decreten				
autoregulering door de overheid	21	125	22	380	548	
overheidsinterne regelgeving	4	52	12	317	385	19%
financiën en begroting	8	40 (*)	6	20	74	4%
buitenlands beleid	0	1	2	3	6	0%
binnenlandse aangelegenheden	6	18	1	36	61	3%
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	3	14	1	4	22	1%
<b>gemeenschapsmateries</b>	<b>19</b>	<b>143</b>	<b>25</b>	<b>579</b>	<b>766</b>	
onderwijs	14	61	4	313	392	19%
welzijn en gezondheid	3	41	16	171	231	11%
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	2	41	5	95	143	7%
<b>Gewestmateries</b>	<b>28</b>	<b>98</b>	<b>49</b>	<b>528</b>	<b>703</b>	
leefmilieu en natuur	11	25	13	151	200	10%
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	1	15	7	69	92	5%
infrastructuur en mobiliteit	5	16	12	56	89	4%
werkgelegenheid en sociale economie	2	13	13	59	87	4%
ruimtelijke ordening	5	10	0	62	77	4%
landbouw en visserij	0	4	3	62	69	3%
huisvesting	3	7	1	44	55	3%
natuurlijke rijkdommen en energie	1	8	0	25	34	2%
<b>Eindtotaal</b>	<b>68</b>	<b>366</b>	<b>96</b>	<b>1487</b>	<b>2017</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>3%</b>	<b>18%</b>	<b>5%</b>	<b>74%</b>	<b>100%</b>	

(\*) Dit cijfer bevat tevens (maar liefst) 32 programmadecreten (sinds 1990). Gelet op het grote aantal bepalingen was het ondoenbaar om die uit te sorteren per beleidsdomein.

Figuur 43: Aantallen basisakten in de Vlaamse regelgeving (juni 2006)



Eén van de redenen is dat er heel wat “verdwaalde” regelgeving is als gevolg van een gebrek aan zorgvuldigheid en legistische discipline. Decreten of besluiten die volgens hun betiteling louter wijzigingsregelgeving zijn bijvoorbeeld, bevatten dikwijls toch zelfstandige bepalingen die geen wijziging zijn van of toevoeging aan een bestaande regelgeving. Daardoor zijn ze, enkel voor die zelfstandige bepalingen, toch basiswetgeving. Hetzelfde probleem doet zich herhaaldelijk voor bij programmadecreten en verzameldecreten. Dat doet het aantal basisdecreten en -besluiten uiteraard sterk toenemen. Bovendien heeft deze praktijk voor gevolg dat de wetgeving heel ondoorzichtig wordt, aangezien sommige bepalingen moeten worden gevonden waar men normaliter niet gaat zoeken omdat men ervan uitgaat dat de geconsolideerde versie van een regelgeving volstaat. Kader 21 bevat enkele voorbeelden van zulke verdwaalde regelgeving. Het zou inderdaad goed zijn om een strak onderscheid in te voeren tussen (eigenlijke, geconsolideerde) decreten en wijzigingsdecreten, waarbij eigenlijke decreten geen wijzigingsbepalingen kunnen bevatten en wijzigingsdecreten enkel wijzigingsbepalingen kunnen bevatten.

#### Kader 21: Voorbeelden van “verdwaalde” regelgeving

##### Voorbeelden van wijzigingswetgeving met zelfstandige artikelen

- 19.04.1995 - Decreet houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap. Dit decreet bevat 120 artikels die inderdaad wijzigingen aanbrengen in bestaande decreten... behalve art. 119. Door en voor dit ene artikel is dit wijzigingsdecreet dus ook een basisdecreet...
- 20.12.1995 - Decreet tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Dit decreet bevat twee artikelen die geen wijziging van het mestdecreet noch van enig ander decreet inhouden; nl. art. 31, 32.
- 17.07.2000 - Decreet houdende wijziging van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990. Idem. Art. 3 van dit wijzigingsdecreet is geen wijziging van het bosdecreet noch van enig ander decreet.

##### Voorbeelden van zelfstandige bepalingen in programmadecreten

- 27/06/2003 - Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003. Dit decreet is de wettelijke basis voor de subsidieregeling betreffende tweedecircuitwater (art. 15).

- 24/06/2005 - Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005. Dit decreet bevat een specifieke bepaling inzake de afvalwaterheffingsprocedure die niet werd geïntegreerd in de wet van 1971 die die procedure regelt.
- 23/12/2005 - Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006. Dit decreet vormt de wettelijke basis voor een heleboel regels betreffende beschutte werkplaatsen (tewerkstelling, vergunningsplicht, subsidieregeling, inspectieregeling...). Datzelfde decreet bevat ook een belangrijk "verdwaald artikel" (art. 81) over centra voor gespecialiseerde voorlichting bij beroepskeuze en centra voor beroepsopleiding of omscholing van personen met een handicap.

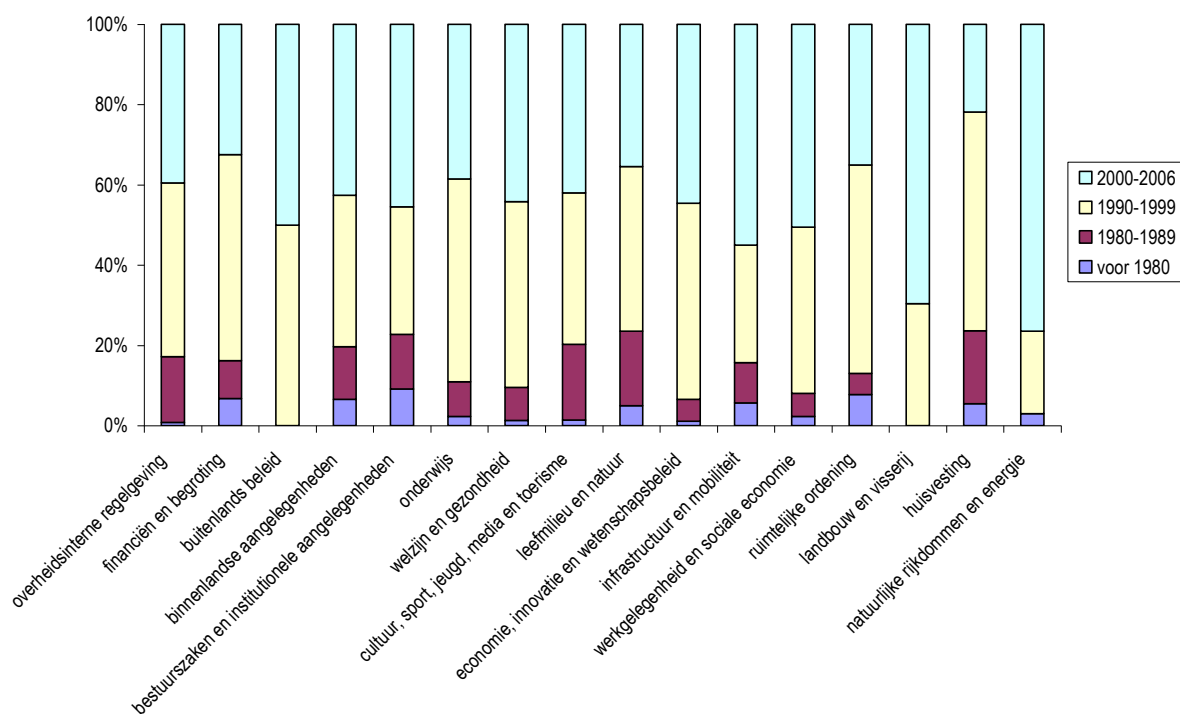
Daarbij komt dat de wettelijke basis soms wordt gevormd door vrij oude regelgeving. Tabel 31 geeft per beleidsveld de weer in welke periode de basiswetgeving die vandaag van kracht is, is ontstaan. Daaruit blijkt dat ongeveer 15% van onze basisregelgeving dateert van voor 1990. In absolute aantallen bestaat de oudste regelgeving in leefmilieu en natuur, onderwijs en ruimtelijke ordening. Relatief gezien is het grootste aandeel oude regelgeving te vinden in leefmilieu en natuur, maar ook in huisvesting, cultuur en bestuurszaken (zie figuur 44). Er moet wel worden opgelet met de interpretatie van deze cijfers. Ze zeggen iets over de structuur van de wetgeving, niet noodzakelijk iets over de ouderdom van de *inhoud* van de regelgeving. De wet op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging bijvoorbeeld dateert van 1971, maar de laatste inhoudelijke wijziging gebeurde in 2006. Naarmate de ouderdom van de basisregelgeving groter is, kan er echter wel worden vanuit gegaan dat het gaat om ofwel verouderde regelgeving, ofwel regelgeving die veelvuldig is gewijzigd waardoor die onoverzichtelijk is geworden, ofwel om moeilijk terug te vinden regelgeving<sup>72</sup>. Voorbeelden van enkel oude wetten die vandaag nog steeds voor bepaalde artikels rechtsgeldig zijn, zijn opgenomen in voetnoot<sup>73</sup>.

Figuur 45 toont uit welk parlementair jaar de huidige basiswetgeving in Vlaanderen dateert. Daaruit blijkt duidelijk dat de basiswetgeving vooral is gemaakt in het laatste jaar van een ambtstermijn van de regering of de legislatuur (1990, 1995, 1999, 2004), en dat zeker in het eerste jaar van een nieuwe ambtstermijn weinig basiswetgeving wordt geschreven. Ook hier moet worden opgelet met de interpretatie van de cijfers. De figuur zegt iets over ouderdom en dynamiek, maar niets over de omvang (stroom) op een bepaald moment aangezien de opheffingswetgeving niet in beeld komt. Het cijfer voor 1999-2000 bijvoorbeeld heeft betrekking op het aantal decreten en besluiten dat momenteel bestaat, en dateert van toen. De hoeveelheid regelgeving die in het parlementaire jaar 1999-2000 van kracht was lag hoger. Het besluit van de Vlaamse regering betreffende het beheer en de werking van het fonds bijzondere jeugdbijstand van 23/07/1998 bijvoorbeeld, om er maar één te noemen, werd in 2004 opgeheven en zit dus niet meer in de cijfers die hier worden getoond.

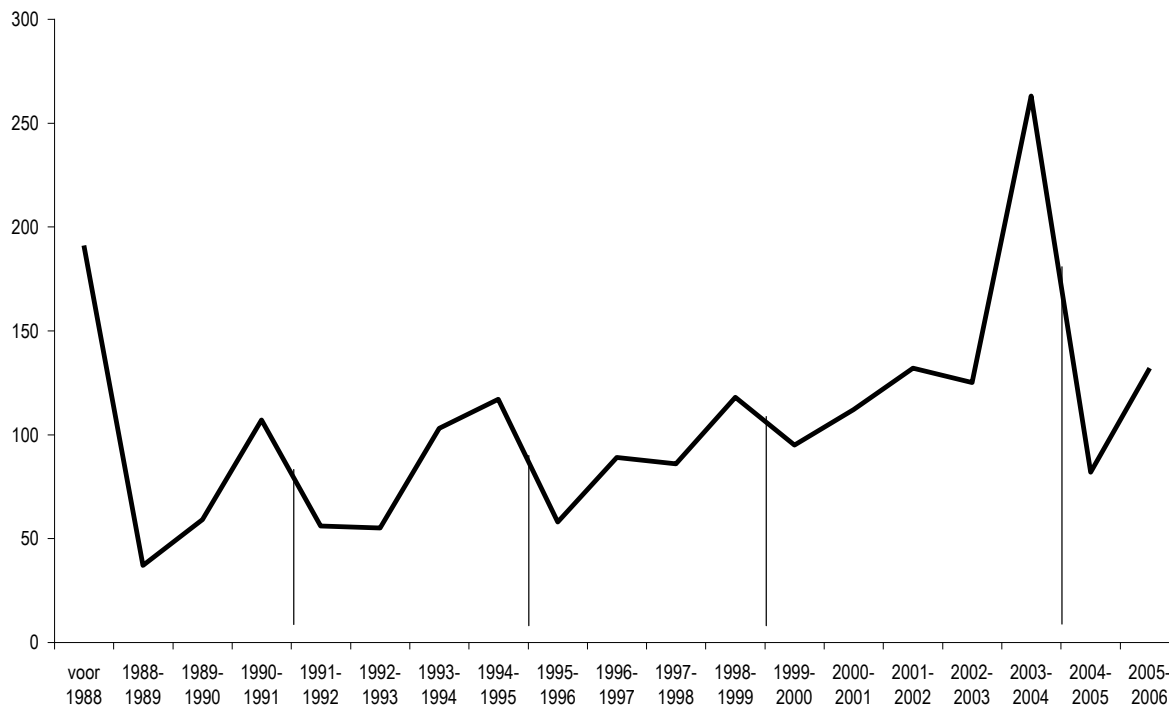
Tabel 31: Periode waarin de Vlaamse basiswetgeving is ontstaan die vandaag van kracht is (aantallen per beleidsdomein)

beleidsveld	voor 1980	1980-1989	1990-1999	2000-2006	totaal
overheidsinterne regelgeving	3	63	167	152	385
financiën en begroting	5	7	38	24	74
buitenlands beleid	0	0	3	3	6
binnenlandse aangelegenheden	4	8	23	26	61
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	2	3	7	10	22
onderwijs	9	34	198	151	392
welzijn en gezondheid	3	19	107	102	231
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	2	27	54	60	143
leefmilieu en natuur	10	37	82	71	200
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	1	5	45	41	92
infrastructuur en mobiliteit	5	9	26	49	89
werkgelegenheid en sociale economie	2	5	36	44	87
ruimtelijke ordening	6	4	40	27	77
landbouw en visserij	0	0	21	48	69
huisvesting	3	10	30	12	55
natuurlijke rijkdommen en energie	1	0	7	26	34
<b>totaal</b>	<b>56</b>	<b>231</b>	<b>884</b>	<b>846</b>	<b>2017</b>

Figuur 44: Periode waarin de Vlaamse basiswetgeving is ontstaan die vandaag van kracht is (% per beleidsdomein)



Figuur 45: Historische ontwikkeling van de huidige basiswetgeving in Vlaanderen (aantallen basisakten, per parlementair jaar)



## 5.6. Stabiliteit van de wetgeving

Zorgen voor een stabiele en betrouwbare regelgeving is van groot belang voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven en voor het investeringsklimaat. Regelgeving die al te vaak wordt gewijzigd zorgt voor onvoorspelbaarheid en komt de geloofwaardigheid van de overheid in een land niet te goede.

Veelvuldige wijzigingen zijn dikwijls een symptoom van belangrijke tekortkomingen in het voorbereidings- en opmaakproces van regelgeving zoals gebrek aan onderbouwing en consultatie. Als de snelheid van de politieke besluitvorming primeert boven de kwaliteit van de beslissingen, leidt dat in veel gevallen tot een verlenging van de *feitelijke duur* van het regelgevingsproces. Een snelle, intuïtieve beslissing laat misschien toe om sneller regelgeving in het staatsblad te krijgen, maar het kan langer duren vooraleer er ook op het terrein een stabiele regeling bestaat.

Een sprekend voorbeeld van reparatiewetgeving is de Vlaamse elektriciteitswetgeving. Het Vlaamse elektriciteitsdecreet werd sinds zijn goedkeuring in 2000 liefst zes keer gewijzigd. De uitvoeringsreglementering inzake groene stroom werd sinds 2001 eveneens zes keer gewijzigd. In een advies van 26 oktober 2004 schreef de SERV daarover: *“De SERV wenst te benadrukken dat een veelvuldige wijziging van de regelgeving negatieve gevolgen heeft voor de rechtszekerheid en de goede werking van de elektriciteitsmarkt, en voor de investeringen in groene stroom in het bijzonder. De raad herhaalt daarom zijn oproep voor een betere voorbereiding van en besluitvorming over de totstandkoming van het energierecht. Hierdoor kan worden vermeden dat deze reglementering nadien regelmatig moet worden bijgesteld.”*

Hierna proberen we deze problematiek beter in kaart te brengen. Ook hier gebruiken we informatie uit de Vlaamse Codex. Dat betekent dat we de wijzigingen analyseren die in de loop der jaren zijn aangebracht aan de regelgeving die *vandaag van kracht is*. We tellen concreet het aantal keren dat een basisdecreet of –besluit is gewijzigd. Het gaat dus *niet* om het totaal aantal wijzigingsdecreten en –besluiten. Wijzigingen aan intussen opgeheven decreten worden immers niet meegeteld. Omgekeerd kan één wijzigingsdecreet aanpassingen aan meerdere decreten aanbrenge, en wordt het dus in dat geval ook meerdere keren meegeteld.

In totaal zijn de 2017 basisakten die vandaag van kracht zijn, in het verleden 3056 keer gewijzigd. Verhoudingsgewijs is het aantal oude wetten het meest gewijzigd (zie tabel 32). Figuur 46 en tabel 33 tonen per beleidsveld het aantal keren dat de huidige basiswetgeving is gewijzigd. Figuur 47 toont de spreiding van de wijzigingen aan de bestaande regelgeving doorheen de tijd.

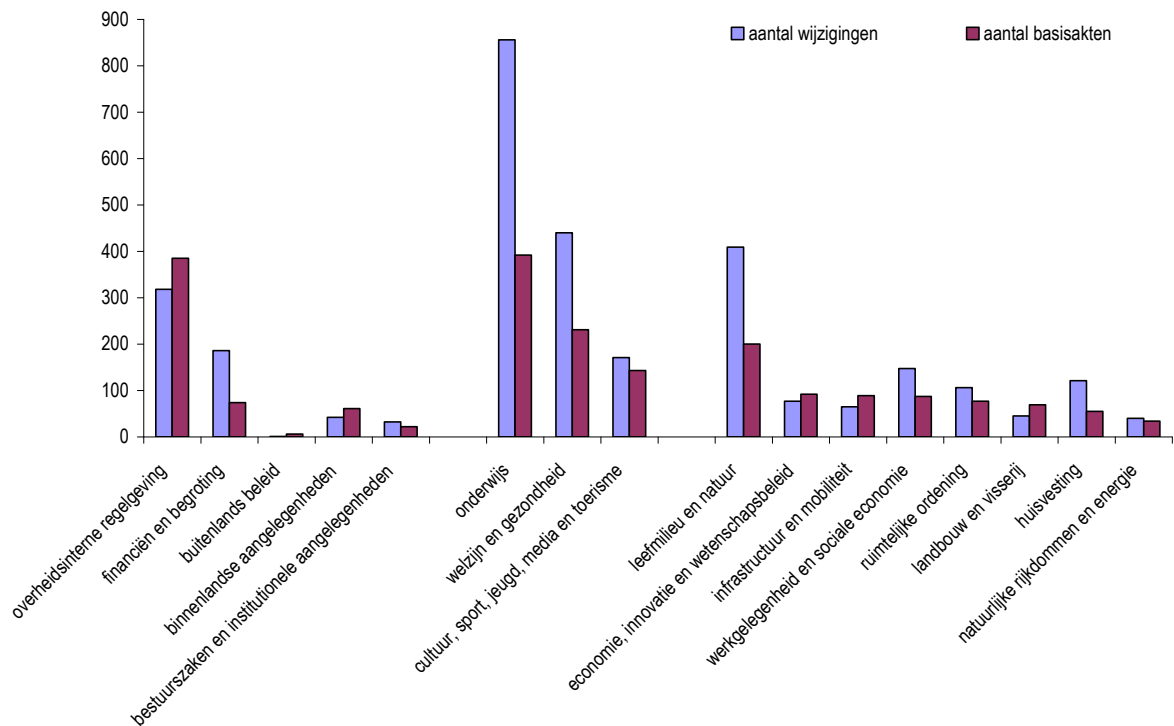
Tabel 32: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per type regelgeving)

	Besluit	Decreet	Samenwerkingsakkoord	Wet	totaal
aantal wijzigingen	1793	1015	7	241	3056
aantal basisakten	1487	366	96	68	2017
% wijzigingen	121%	277%	7%	354%	152%

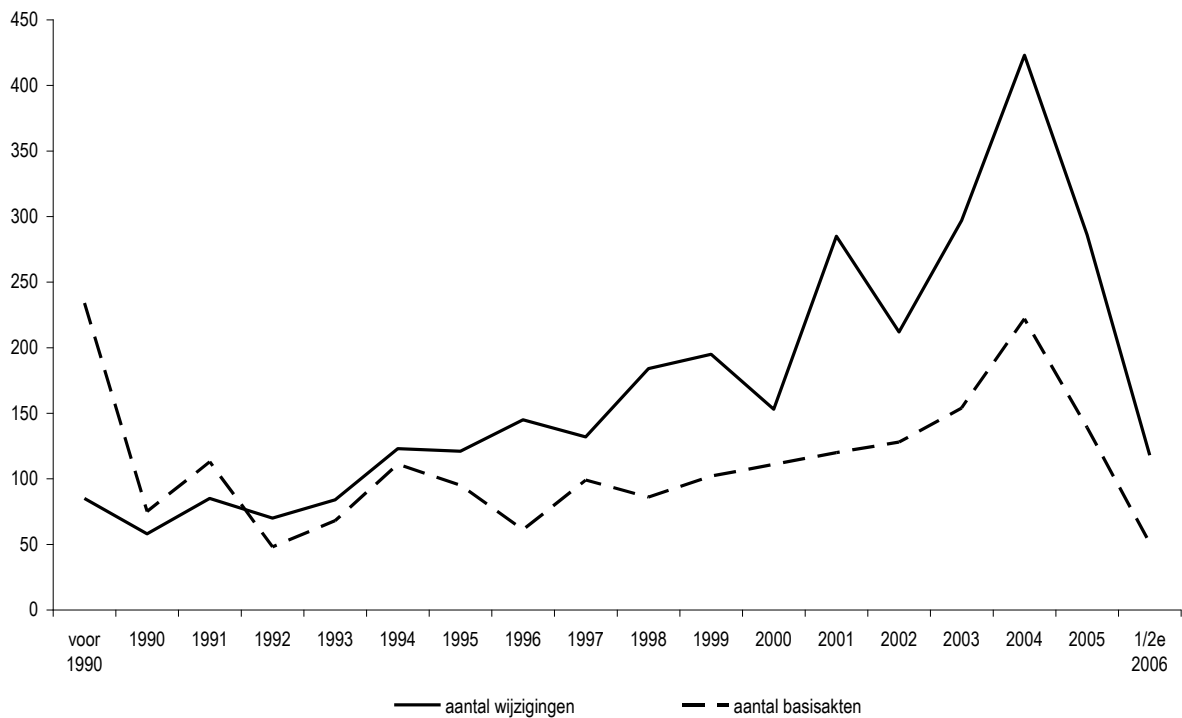
Tabel 33: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per beleidsdomein)

beleidsveld	aantal wijzigingen	aantal basisakten	% wijzigingen
overheidsinterne regelgeving	318	385	83%
financiën en begroting	186	74	251%
buitenlands beleid	1	6	17%
binnenlandse aangelegenheden	42	61	69%
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	32	22	145%
onderwijs	856	392	218%
welzijn en gezondheid	440	231	190%
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	171	143	120%
leefmilieu en natuur	409	200	205%
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	77	92	84%
infrastructuur en mobiliteit	65	89	73%
werkgelegenheid en sociale economie	147	87	169%
ruimtelijke ordening	106	77	138%
landbouw en visserij	45	69	65%
huisvesting	121	55	220%
natuurlijke rijkdommen en energie	40	34	118%
totaal	3056	2017	152%

Figuur 46: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per beleidsdomein)



Figuur 47: Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (1990-2006)



De meeste wijzigingen aan de wetgeving zijn te vinden in onderwijs, welzijn en gezondheid, en leefmilieu en natuur. Deze cijfers moeten evenwel genanceerd worden. Ten eerste zijn er in



onderwijs, welzijn en gezondheid, en leefmilieu en natuur relatief veel basisakten. Dan is de kans groter dat er ook meer wijzigingswetgeving is. Ten tweede houden de absolute aantallen geen rekening met de ouderdom van de wetgeving. Naarmate wetgeving in een beleidsdomein relatief oud is, is uiteraard de kans groter dat er meer wijzigingswetgeving is. Er moet dus ook rekening worden gehouden met de looptijd van de regelgeving. Ten derde moet worden opgemerkt dat wijzigingen aan de wetgeving niet noodzakelijk negatief zijn. Wijzigingen kunnen ook een indicator zijn voor een goede opvolging van de wetgeving zodat die steeds relevant en actueel blijft.

Om met die bemerkingen rekening te houden, voeren we een nadere analyse uit van de wijzigingswetgeving. Met name hanteren we een reeks steeds strengere criteria om na te gaan in hoeverre er sprake is van probleemdossiers, d.w.z. van dossiers die vaker dan 'normaal' worden gewijzigd (zie tabel 34). Overmatige wijzigingen zijn ongewenst en duiden zoals gezegd op tekortkomingen in het opmaakproces van regelgeving.

Tabel 34: Gehanteerde definities van een probleemdossier

Probleem dossier	Criterium 1	Criterium 2	Criterium 3
Definitie A	sedert 1990 ooit 2x per jaar (of meer) gewijzigd	gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd	sedert 1990 binnen het jaar na de uitvaardiging al gewijzigd
Definitie B	sedert 2001 ooit 2x per jaar (of meer) gewijzigd	sedert 2001 gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd	sedert 2001 binnen het jaar na de uitvaardiging al gewijzigd
Definitie C	sedert 2001 ooit 3x per jaar (of meer) gewijzigd	sedert 2001 gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd	sedert 2001 binnen het jaar na de uitvaardiging al 2x gewijzigd

Tabel 35 geeft per beleidsveld de aantallen dossiers die beantwoorden aan de definitie A van een probleemdossier. Tabel 36 vergelijkt die cijfers met de aantallen basisakten in een beleidsdomein. In totaal voldoen 424 dossiers aan één of meer van de drie criteria. Dit geeft een aandeel van maar liefst 21%. Dat wil zeggen dat één op vijf basisakten (decreten, besluiten, wetten, samenwerkingsakkoorden) ofwel sedert 1990 ooit 2x per jaar (of meer) is gewijzigd, ofwel gemiddeld meer dan 1x per jaar is gewijzigd tijdens de looptijd ofwel sedert 1990 binnen het jaar na de uitvaardiging al werd gewijzigd... Wanneer we de beleidsvelden onderling bekijken, zijn de grootste aantallen te vinden bij onderwijs en welzijn en gezondheid. De grootste aandelen zijn terug te vinden bij huisvesting, financiën en begroting, natuurlijke rijkdommen en energie en welzijn en gezondheid. Alvast voor financiën en begroting moet dit sterk worden genuanceerd: het gaat vrijwel uitsluitend om wijzigingen aan programmadecreten van bepalingen die meestal betrekking hebben op andere beleidsvelden.

Uit een nadere analyse blijkt dat dossiers die voldoen aan criterium 2A (gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd) nooit zelfstandig voorkomen: Dergelijke dossiers zijn dossiers die tegelijk ofwel ook sedert 1990 ooit 2x per jaar (of meer) zijn gewijzigd, ofwel sedert 1990 binnen het jaar na de uitvaardiging werden gewijzigd. Wanneer we dan enkel die twee laatste criteria weerhouden, toont figuur 48 het aantal van de probleemdossiers per beleidsveld ten opzichte van het totaal aantal basisakten in het beleidsveld.

Tabel 35: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A)

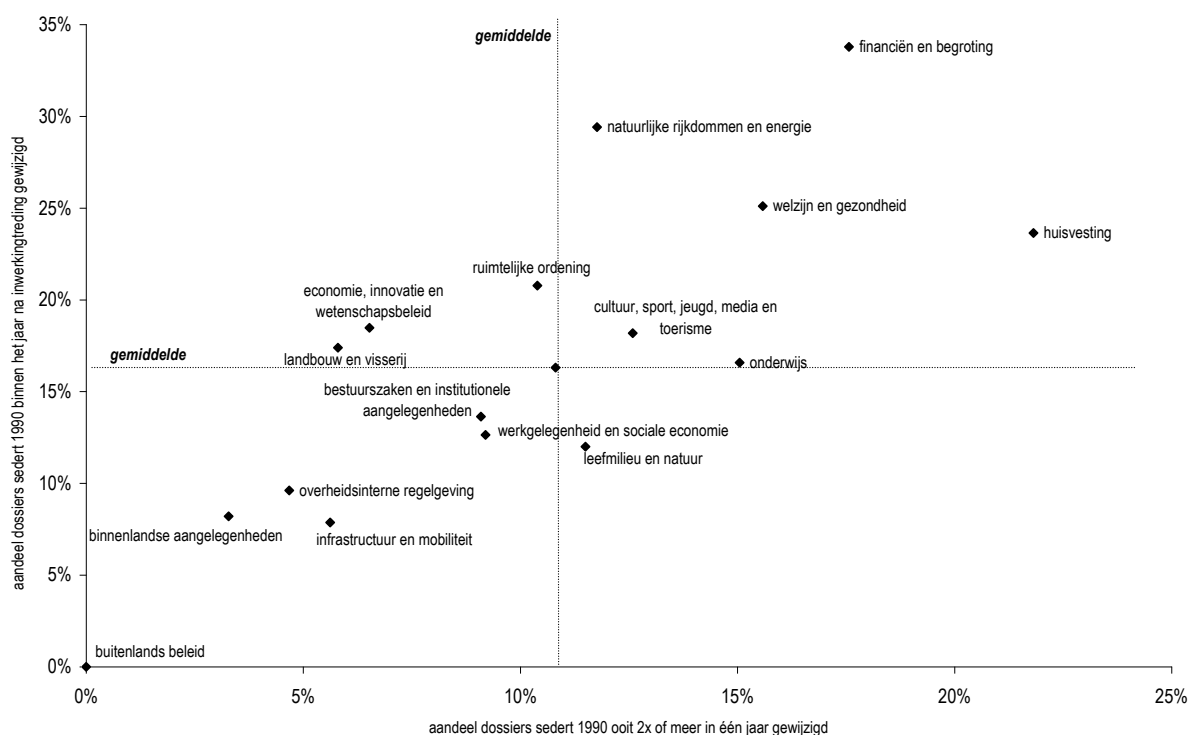
Beleidsveld	Som van cat 1a	Som van cat 2a	Som van cat 3a	Som van of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	2	0	3	4
binnenlandse aangelegenheden	2	1	5	6
Buitenlands beleid	0	0	0	0
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	18	3	26	37
Economie, innovatie en wetenschapsbeleid	6	1	17	18

financiën en begroting	13	8	25	26
Huisvesting	12	1	13	20
infrastructuur en mobiliteit	5	1	7	9
Landbouw en visserij	4	3	12	15
leefmilieu en natuur	23	7	24	38
Natuurlijke rijkdommen en energie	4	4	10	11
Onderwijs	59	18	65	90
overheidsinterne regelgeving	18	12	37	43
Ruimtelijke ordening	8	1	16	21
welzijn en gezondheid	36	14	58	72
werkgelegenheid en sociale economie	8	4	11	14
Eindtotaal	218	78	329	424

Tabel 36: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A)

beleidsveld	Aandeel cat 1a	Aandeel cat 2a	aandeel cat 3a	aandeel of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	9%	0%	14%	18%
binnenlandse aangelegenheden	3%	2%	8%	10%
buitenlands beleid	0%	0%	0%	0%
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	13%	2%	18%	26%
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	7%	1%	18%	20%
financiën en begroting	18%	11%	34%	35%
huisvesting	22%	2%	24%	36%
infrastructuur en mobiliteit	6%	1%	8%	10%
landbouw en visserij	6%	4%	17%	22%
leefmilieu en natuur	12%	4%	12%	19%
natuurlijke rijkdommen en energie	12%	12%	29%	32%
onderwijs	15%	5%	17%	23%
overheidsinterne regelgeving	5%	3%	10%	11%
ruimtelijke ordening	10%	1%	21%	27%
welzijn en gezondheid	16%	6%	25%	31%
werkgelegenheid en sociale economie	9%	5%	13%	16%
Eindtotaal	11%	4%	16%	21%

Figuur 48: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie A)



Tabel 37 geeft per beleidsveld de aantallen dossiers die beantwoorden aan de definitie B van een probleemdossier. In totaal voldoen 322 dossiers aan één of meer van de drie criteria. Tabel 38 vergelijkt die cijfers met de aantallen basisakten in een beleidsdomein (aandelen). Uit een nadere analyse blijkt ook hier dat dossiers die voldoen aan criterium 2B (sedert 2001 gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd) nooit zelfstandig voorkomen: Dergelijke dossiers zijn dossiers die tegelijk ofwel ook sedert 2001 ooit 2x per jaar (of meer) zijn gewijzigd, ofwel sedert 2001 binnen het jaar na de uitvaardiging werden gewijzigd. Wanneer we dan enkel die twee laatste criteria weerhouden, toont figuur 49 het aantal van de probleemdossiers per beleidsveld ten opzichte van het totaal aantal basisakten in het beleidsveld.

In vergelijking met de probleemdefinitie A gaat het met deze strengere definitie deels om andere beleidsvelden waar verhoudingsgewijs de meeste probleemdossiers voorkomen. Met name “natuurlijke rijkdommen en energie” en “huisvesting” springen eruit als een problematische beleidsvelden. Voor natuurlijke rijkdommen en energie is de reden dat 8 van de 34 basisakten of 24% sedert 2001 binnen het jaar al werd gewijzigd. Die 8 dossiers blijken bovendien allemaal energiedossiers te zijn en geen wetgeving inzake natuurlijke rijkdommen. Het gaat dus in feite om 8 van de 28 energiedossiers in enge zin, of 28%. Voor huisvesting is de reden dat sedert 2001 12 dossiers van de 55 ooit 2x per jaar (of meer) zijn gewijzigd.

Tabel 37: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B)

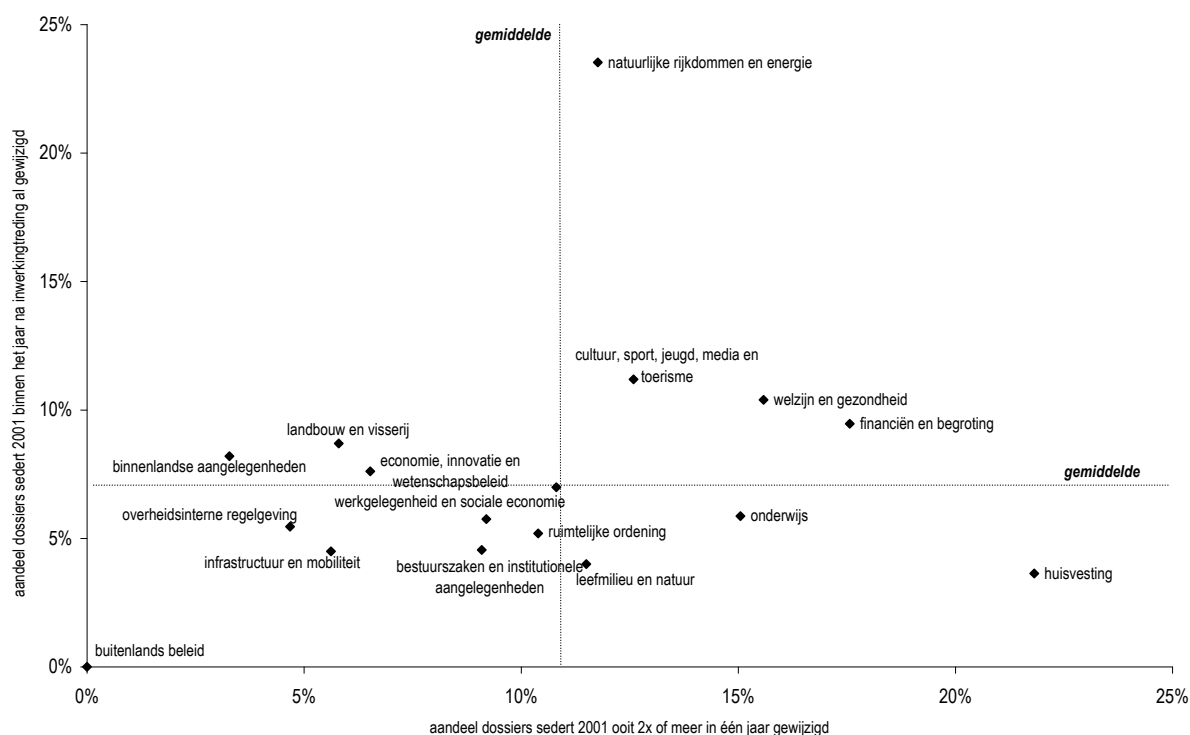
Gegevens	Som van cat 1b	Som van cat 2b	Som van cat 3b	Som van of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	2	0	1	3
binnenlandse aangelegenheden	2	0	5	6
buitenlands beleid	0	0	0	0
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	18	4	16	30
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	6	1	7	10
financiën en begroting	13	4	7	17

huisvesting	12	2	2	14
infrastructuur en mobiliteit	5	1	4	8
landbouw en visserij	4	1	6	10
leefmilieu en natuur	23	11	8	30
natuurlijke rijkdommen en energie	4	3	8	10
onderwijs	59	18	23	76
overheidsinterne regelgeving	18	7	21	33
ruimtelijke ordening	8	1	4	12
welzijn en gezondheid	36	11	24	51
werkgelegenheid en sociale economie	8	3	5	12
Eindtotaal	218	67	141	322

Tabel 38: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B)

Gegevens	Aandeel cat 1b	Aandeel cat 2b	aandeel cat 3b	aandeel of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	9%	0%	5%	14%
binnenlandse aangelegenheden	3%	0%	8%	10%
buitenlands beleid	0%	0%	0%	0%
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	13%	3%	11%	21%
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	7%	1%	8%	11%
financiën en begroting	18%	5%	9%	23%
huisvesting	22%	4%	4%	25%
infrastructuur en mobiliteit	6%	1%	4%	9%
landbouw en visserij	6%	1%	9%	14%
leefmilieu en natuur	12%	6%	4%	15%
natuurlijke rijkdommen en energie	12%	9%	24%	29%
onderwijs	15%	5%	6%	19%
overheidsinterne regelgeving	5%	2%	5%	9%
ruimtelijke ordening	10%	1%	5%	16%
welzijn en gezondheid	16%	5%	10%	22%
werkgelegenheid en sociale economie	9%	3%	6%	14%
Eindtotaal	11%	3%	7%	16%

Figuur 49: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie B)



Tabel 39 geeft per beleidsveld de aantallen dossiers die beantwoorden aan de strengste definitie (C) van een probleemdossier. In totaal voldoen 94 dossiers aan één of meer van de drie criteria. Tabel 40 vergelijkt die cijfers met de aantallen basisakten in een beleidsdomein (aandelen). Uit een nadere analyse blijkt ook hier dat dossiers die voldoen aan criterium 2C (sedert 2001 gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de looptijd) nooit zelfstandig voorkomen: dergelijke dossiers zijn dossiers die tegelijk ofwel ook sedert 2001 ooit 3x per jaar (of meer) zijn gewijzigd, ofwel sedert 2001 binnen het jaar na de uitvaardiging al 2x werden gewijzigd. Wanneer we dan enkel die twee laatste criteria weerhouden, toont figuur 50 het aantal van de probleemdossiers per beleidsveld ten opzichte van het totaal aantal basisakten in het beleidsveld.

In vergelijking met de probleemdefinitie A en B gaat het met deze strengste definitie nog steeds om "natuurlijke rijkdommen en energie" waar verhoudingsgewijs de grootste probleemdossiers voorkomen. Ook leefmilieu en natuur kent verhoudingsgewijs veel regelgeving die sinds 2001 3 keer of meer werd gewijzigd in één jaar. In absolute aantallen komen de meeste zware probleemdossiers voor in onderwijs, leefmilieu en natuur en welzijn en gezondheid.

Tabel 39: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C)

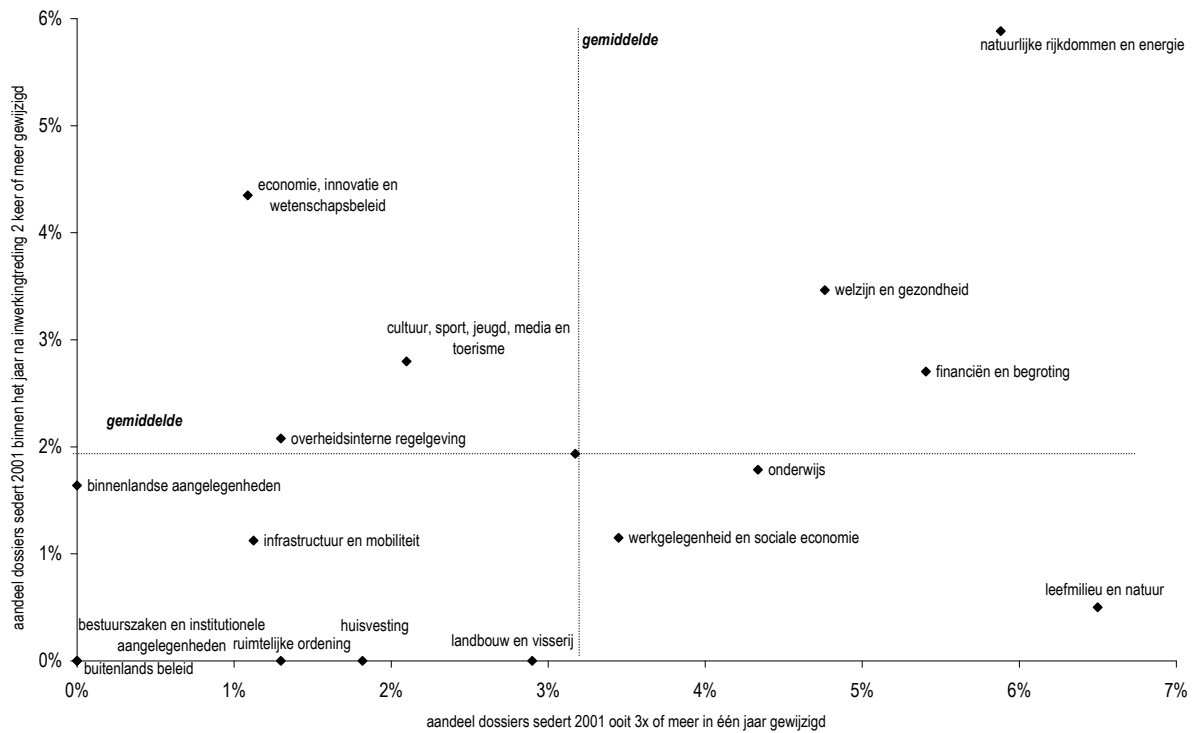
beleidsveld	Som van cat 1c	Som van cat 2c	Som van cat 3c	Som van of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	0	0	0	0
binnenlandse aangelegenheden	0	0	1	1
buitenlands beleid	0	0	0	0
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	3	1	4	6
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	1	0	4	5
financiën en begroting	4	0	2	5
huisvesting	1	0	0	1
infrastructuur en mobiliteit	1	0	1	2
landbouw en visserij	2	0	0	2

leefmilieu en natuur	13	4	1	13
natuurlijke rijkdommen en energie	2	1	2	3
onderwijs	17	5	7	22
overheidsinterne regelgeving	5	3	8	12
ruimtelijke ordening	1	0	0	1
welzijn en gezondheid	11	2	8	17
werkgelegenheid en sociale economie	3	1	1	4
Eindtotaal	64	17	39	94

Tabel 40: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C)

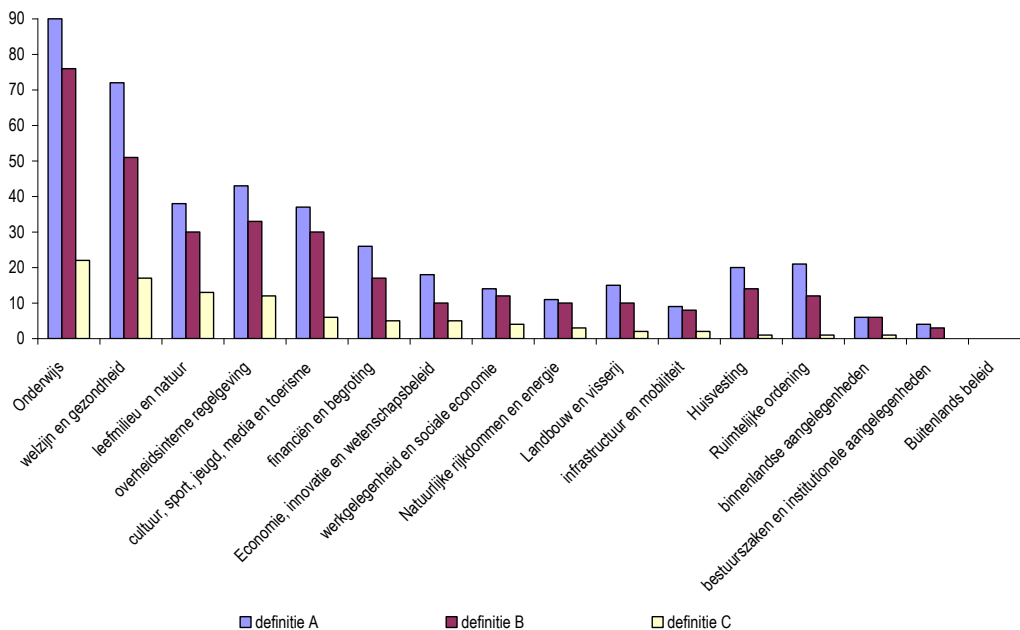
Beleidsveld	Aandeel cat 1	ndeel cat 2	aandeel cat 3	aandeel of-of
bestuurszaken en institutionele aangelegenheden	0%	0%	0%	0%
binnenlandse aangelegenheden	0%	0%	2%	2%
buitenlands beleid	0%	0%	0%	0%
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	2%	1%	3%	4%
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	1%	0%	4%	5%
financiën en begroting	5%	0%	3%	7%
huisvesting	2%	0%	0%	2%
infrastructuur en mobiliteit	1%	0%	1%	2%
landbouw en visserij	3%	0%	0%	3%
leefmilieu en natuur	7%	2%	1%	7%
natuurlijke rijkdommen en energie	6%	3%	6%	9%
onderwijs	4%	1%	2%	6%
overheidsinterne regelgeving	1%	1%	2%	3%
ruimtelijke ordening	1%	0%	0%	1%
welzijn en gezondheid	5%	1%	3%	7%
werkgelegenheid en sociale economie	3%	1%	1%	5%
Eindtotaal	3%	1%	2%	5%

Figuur 50: Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (probleemdefinitie C)



Figuur 51 geeft bij wijze van samenvatting de absolute aantallen ‘probleemdossiers’ per beleidsveld voor de drie gehanteerde probleemdefinities.

Figuur 51: Aantal probleemdossiers per beleidsdomein volgens de drie probleemdefinities



We geven tot slot de top 10 op niveau van de individuele basisakten voor een reeks criteria (zie tabellen hierna).

Tabel 41: Top 10 aantal wijzigingen

datum	naam	beleidsveld	# wijz
14.12.1983	Besluit van de Vlaamse regering houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van adviesorganen	overheidsinterne regelgeving	52
21.12.1988	Besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding	werkgelegenheid en sociale economie	47
13.07.1994	Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	42
12.06.1991	Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	41
31.07.1990	Decreet betreffende het onderwijs-II	onderwijs	40
01.06.1995	Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne	leefmilieu en natuur	38
29.05.1959	Wet tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving	onderwijs	36
26.03.1971	Wet op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging	leefmilieu en natuur	33
02.07.1981	Decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen	leefmilieu en natuur	32
06.02.1991	Besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning	leefmilieu en natuur	28

Tabel 42: Top 10 aantal wijzigingen sinds 2001

datum	naam	beleidsveld	# wijz
01.06.1995	Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne	leefmilieu en natuur	26
13.07.1994	Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	25
30.06.2000	Besluit van de Vlaamse regering houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen	overheidsinterne regelgeving	19
06.02.1991	Besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning	leefmilieu en natuur	18
12.06.1991	Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	16
02.07.1981	Decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen	leefmilieu en natuur	16
18.12.1998	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg	welzijn en gezondheid	14
21.12.1988	Besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding	werkgelegenheid en sociale economie	14
28.01.1997	Besluit van de Vlaamse regering houdende statuut en organisatie van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de regeling van de rechtspositie van het personeel	overheidsinterne regelgeving	14
17.07.2000	Decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt	natuurlijke rijkdommen en energie	13
02.03.1999	Decreet tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs	onderwijs	13

Tabel 43: Top 10 max aantal wijzigingen in één jaar sinds 2001

datum	naam	beleidsveld	max # wijz
01.06.1995	Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne	leefmilieu en natuur	8
13.07.1994	Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	7
06.02.1991	Besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning	leefmilieu en natuur	6



28.01.1997	Besluit van de Vlaamse regering houdende statuut en organisatie van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de regeling van de rechtspositie van het personeel	overheidsinterne regelgeving	6
30.06.2000	Besluit van de Vlaamse regering houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen	overheidsinterne regelgeving	5
12.06.1991	Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	5
02.07.1981	Decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen	leefmilieu en natuur	5
05.04.1995	Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid	leefmilieu en natuur	5
02.03.1999	Decreet tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenen-onderwijs	onderwijs	5
14.07.1998	Besluit van de Vlaamse regering [houdende de vaststelling van de procedure voor het Vlaams Commissariaat voor de Media en houdende aanvullende kwalificatiecriteria en voorwaarden voor de erkenning van particuliere radio-omroepen]	cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	4
07.07.1998	Besluit van de Vlaamse regering betreffende het omrekeningspercentage en het puntengewicht voor de vaststelling van het werkingsbudget basisonderwijs	onderwijs	4
14.12.1983	Besluit van de Vlaamse regering houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van adviesorganen	overheidsinterne regelgeving	4
24.07.1997	Besluit van de Vlaamse regering tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor integrale gezinszorg	welzijn en gezondheid	4
25.02.1997	Decreet basisonderwijs	onderwijs	4
01.12.1998	Decreet betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding	onderwijs	4
04.04.2003	Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen	onderwijs	4
28.06.1985	Decreet betreffende de milieuvergunning	leefmilieu en natuur	4
18.12.1998	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg	welzijn en gezondheid	4
22.12.1993	Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994	financiën en begroting	4
21.12.1988	Besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding	werkgelegenheid en sociale economie	4
15.07.1997	Decreet houdende de Vlaamse Wooncode	huisvesting	4
23.01.1991	Decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen	leefmilieu en natuur	4
17.07.2000	Decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt	natuurlijke rijkdommen en energie	4

Tabel 44: Top 10 gemiddeld aantal wijzigingen per jaar tijdens ganse looptijd

datum	naam	beleidsveld	# wijz
13.07.1994	Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	3,5
01.06.1995	Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne	leefmilieu en natuur	3,5
04.03.2005	Gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie	cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	3,2
30.06.2000	Besluit van de Vlaamse regering houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen	overheidsinterne regelgeving	3,2
03.06.2005	Besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie	overheidsinterne regelgeving	3,0
05.12.2003	Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer	leefmilieu en natuur	2,8
12.06.1991	Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	onderwijs	2,7
21.12.1988	Besluit van de Vlaamse regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding	werkgelegenheid en sociale economie	2,7
18.12.1998	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg	welzijn en gezondheid	2,5
28.09.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning, de registratie en de machtiging en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in	welzijn en gezondheid	2,5

	het kader van de zorgverzekering		
--	----------------------------------	--	--

Tabel 45: Top 10 aantal wijzigingen sinds 2001 binnen een à twee jaar na het van kracht worden van de regelgeving

datum	Naam	beleidsveld	# wijz
04.04.2003	Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen	onderwijs	6
23.02.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen	welzijn en gezondheid	5
04.03.2005	Gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie	cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	4
14.02.2003	Decreet betreffende het onderwijs XIV	onderwijs	4
28.09.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning, de registratie en de machtiging en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering	welzijn en gezondheid	4
03.06.2005	Besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie	overheidsinterne regelgeving	3
05.03.2004	Besluit van de Vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen	natuurlijke rijkdommen en energie	3
03.03.2004	Besluit van de Vlaamse regering tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Studiedienst van de Vlaamse regering"	overheidsinterne regelgeving	3
02.04.2004	Decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad	onderwijs	3
14.11.2003	Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de zorgverzekering voor het jaar 2004	welzijn en gezondheid	3
05.12.2003	Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer	leefmilieu en natuur	3
13.02.2003	Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie	overheidsinterne regelgeving	3
05.07.2002	Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002	financiën en begroting	3
05.07.2002	Decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds	binnenlandse aangelegenheden	3
23.02.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de regeling van de procedure en de voorwaarden van erkenning en subsidiëring van de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek	onderwijs	3
10.07.2001	Besluit van de Vlaamse regering tot regeling van de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg	welzijn en gezondheid	3
21.12.2001	Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002	financiën en begroting	3

Tabel 46: Top 10 aantal wijzigingen binnen één à twee jaar na goedkeuring

datum	naam	beleidsveld	# wijz
25.02.1997	Decreet basisonderwijs	onderwijs	6
04.04.2003	Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen	onderwijs	6
31.07.1990	Decreet betreffende het onderwijs-II	onderwijs	6
30.06.2000	Besluit van de Vlaamse regering houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen	overheidsinterne regelgeving	5
23.02.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen	welzijn en gezondheid	5
01.04.1993	Besluit van de Vlaamse regering betreffende de organisatie van het gewoon kleuter- en lager onderwijs op basis van een lestijdenpakket	onderwijs	4
04.02.1997	Besluit van de Vlaamse regering betreffende de verplichte bijdragen bestemd	landbouw en visserij	4

	voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij		
28.09.2001	Besluit van de Vlaamse regering houdende de erkenning, de registratie en de machtiging en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering	welzijn en gezondheid	4
31.07.1990	Besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van de erkenningsvoorwaarden, de werkings- en subsidiëringsmodaliteiten voor diensten voor zelfstandig wonen van gehandicapte personen zoals bedoeld in artikel 3, §1bis, van het koninklijk besluit nr. 81 van 10 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten	welzijn en gezondheid	4
14.02.2003	Decreet betreffende het onderwijs XIV	onderwijs	4
17.07.2000	Decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt	natuurlijke rijkdommen en energie	4
18.05.1999	Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening	ruimtelijke ordening	4
04.03.2005	Gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie	cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	4

Tabel 47: Top 10 beleidsdomeinen (aantal vermeldingen in top 10)

beleidsveld	Totaal
onderwijs	20
leefmilieu en natuur	16
overheidsinterne regelgeving	11
welzijn en gezondheid	9
werkgelegenheid en sociale economie	4
cultuur, sport, jeugd, media en toerisme	3
Financiën en begroting	3
natuurlijke rijkdommen en energie	3
binnenlandse aangelegenheden	1
economie, innovatie en wetenschapsbeleid	1
huisvesting	1

## 5.7. Legistische kwaliteit van de wetgeving

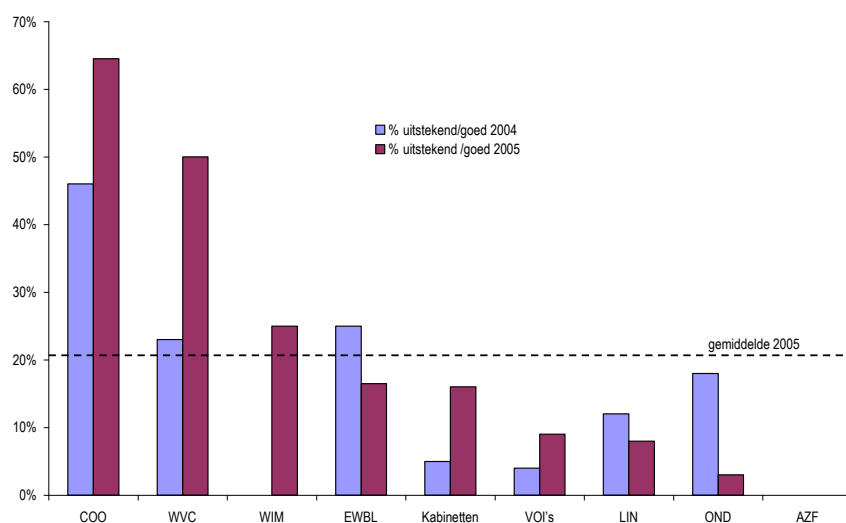
De cel juridische dienstverlening van de afdeling Kanselarij van de Vlaamse overheid moet verplicht om legistisch advies worden gevraagd over elk voorontwerp van decreet en ontwerpbesluit. De cel houdt niet alleen bij in hoeverre die verplichting werd nageleefd (cf. supra), maar doet elk jaar ook een beperkte legistische kwaliteitscontrole op de ontvangen regelgeving.

Zij gebruiken daarvoor een quotatiesysteem gebaseerd op het gemiddeld aantal legistische fouten *per pagina*. De resultaten per departement worden getoond in tabel 48 en figuur 52. Het gaat daarbij om de oude departementen, voor de BBB hervorming. Op 615 afgeleverde adviezen waren er in 2005 20% van de decreten en besluiten van uitstekende tot goede kwaliteit, en 80% van matige of slechte kwaliteit. De scores blijken sterk uiteen te lopen naargelang het departement. Hetzelfde geldt voor de evolutie tussen 2004 en 2005 (zie figuur 52). Interessant is tevens dat de cel juridische dienstverlening de ontwerp teksten die ze van de ministeriële kabinetten ontvangt apart registreert. In 57% van die teksten blijken er meer dan 5 legistische fouten per pagina te zitten. Dat is het hoogste percentage slechte wetteksten.

Tabel 48: Legistische kwaliteit van de Vlaamse ontwerpregelgeving (2005)

Departement	Uitstekend 0 fouten	Goed 1 fout	Matig 1-5 fouten	Slecht > 5 fouten	totaal	% slecht > 5 fouten
COO	17	3	8	3	31	10%
AZF	0	0	6	3	9	33%
WIM	0	2	6	0	8	0%
OND	0	2	44	21	67	31%
WVC	2	51	41	11	105	10%
EWBL	7	26	140	27	200	14%
LIN	1	6	52	30	89	34%
VOI's	0	6	46	17	69	25%
Kabinetten	0	6	10	21	37	57%
totaal	27	102	353	133	615	22%
% totaal	4%	17%	57%	22%	100%	

Figuur 52: Legistische kwaliteit van de Vlaamse ontwerpregelgeving (evolutie per departement, 2004-2005)



## 5.8. Omzetting Europese Richtlijnen

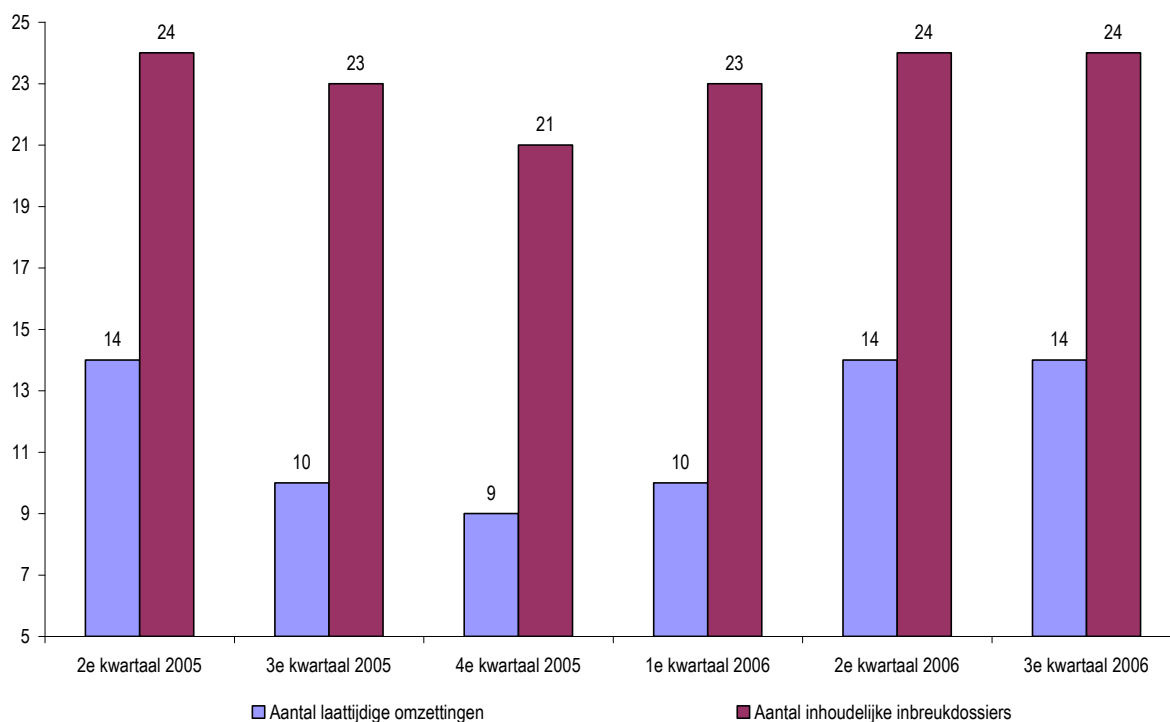
De Dienst Wetsmatiging houdt in samenwerking met de diensten bevoegd voor buitenlands beleid enkele indicatoren bij over omzettingen van Europese richtlijnen door Vlaanderen.

Een eerste betreft de tijdigheid waarmee de omzettingen gebeuren. Concreet meet de indicator het aantal laattijdige omzettingen, of het aantal inbreuk dossiers die per jaar geregistreerd worden bij de Dienst Buitenlandse Betrekkingen en die te maken hebben met het niet halen van de door de Europese Commissie vastgelegde datum voor de omzetting van een bepaalde richtlijn. Het gaat uiteraard enkel om omzettingen waarvoor Vlaanderen verantwoordelijk is. Dit kan om de omzetting van een ganse richtlijn gaan of om de omzetting van een deel van een richtlijn (gedeelde verantwoordelijk met andere overheden).

Een tweede indicator meet het aantal inhoudelijke inbreukdossiers. Inbreuken slaan op inhoudelijke gebreken die volgens de Europese Commissie zijn gemaakt door Vlaanderen bij het omzetten van Europese richtlijnen (bv. foutieve omzetting, onvolledige omzetting, niet naleving van de bepalingen van de richtlijn ook al is die omgezet).

Figuur 53 toont de waarden van deze beide indicatoren. Daaruit blijkt dat er na een verbetering tegen het einde van 2005, er begin 2006 opnieuw een verslechtering optrad en zowel het aantal dossiers met laattijdige omzetting als het aantal inbreukdossiers toenam. De indicatoren worden per beleidsdomein bijgehouden, maar niet publiek beschikbaar gesteld.

Figuur 53: aantal laattijdige omzettingen Europese regelgeving en aantal inhoudelijke inbreukdossiers (evolutie 2005-2006)



## 5.9. Perceptie van de wetgevingskwaliteit

Als laatste outcomeindicator bespreken we enkele meer subjectieve percepties van de wetgevingskwaliteit. Het betreft een reeks bevragingen van de bevolking en het bedrijfsleven over de kwaliteit van de regelgeving of aspecten die daarbinnen van belang zijn.

Die informatie is om twee redenen zeer relevant.

- De perceptie van hoge administratieve lasten of van een slechte wetgevingspraktijk speelt weldelijk een belangrijke belemmering is voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en voor het oprichten van nieuwe (kleine) ondernemingen. Grilo and Thurik (2004) schrijven daarover: *“It may be argued that the perceived administrative complexity is the relevant measure for investigating the impact on the number of startups, as this is the information which the potential entrepreneur actually uses in its startup decision.”*
- Economen van de Wereldbank (Kaufmann e.a.) hebben recent de resultaten uit “subjectieve” enquêtes (zgn. “de facto”-gegevens) en uit analyses van wetteksten (“de jure”) aan een statistische analyse onderworpen. Zij concluderen dat het nuttig is om de beide te gebruiken, omdat “de jure” informatie geen rekening houdt met de manier waarop de regels in de praktijk worden toegepast. Bovendien reveleert “de facto” informatie ook de onderliggende perceptie van bedrijven over de bredere institutionele omgeving waarin de regels worden toegepast.

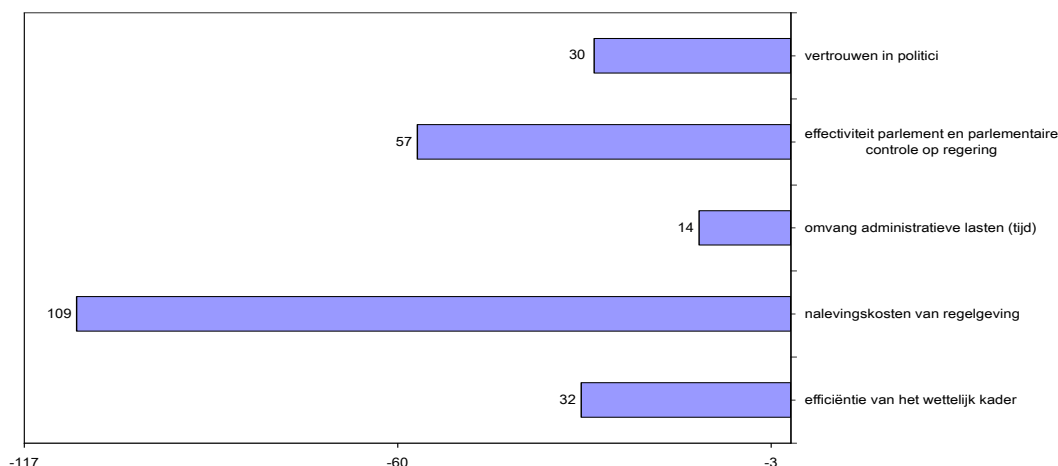
Hierna bespreken we enkele van de belangrijkste bevragingen.

Het World Economic Forum bijvoorbeeld sinds 1996 elk jaar een ranking van de concurrentiekracht van 117 landen. De ranking is gebaseerd op een groot aantal indicatoren, waaronder indicatoren die peilen naar de kwaliteit van de wetgeving. De meest recente enquête dateert van 2006. Daarin werd aan bedrijfsleiders gevraagd om op een schaal van 1 tot 7 hun mening te geven over de prestaties van landen op een hele reeks vragen. Vijf vragen staan in verband met de kwaliteit van de wetgeving:

1. de efficiëntie van het wettelijk kader;
2. de nalevingskosten van regelgeving;
3. de omvang van de administratieve lasten; en
4. de effectiviteit van het parlement en van de parlementaire controle op regering;
5. het vertrouwen in politici.

Op geen enkele van die vragen scoort België bij de top 10 van de 117 onderzochte landen (zie figuur 54). Qua omvang van de administratieve lasten is de situatie nog behoorlijk (rang 14), maar voor de overige indicatoren en vooral voor de effectiviteit van het parlement en van de parlementaire controle op regering (rang 57) en de nalevingskosten van regelgeving (rang 109) scoort België slecht.

Figuur 54: Rang van België op enkele indicatoren uit de survey van het World Economic Forum (2006)

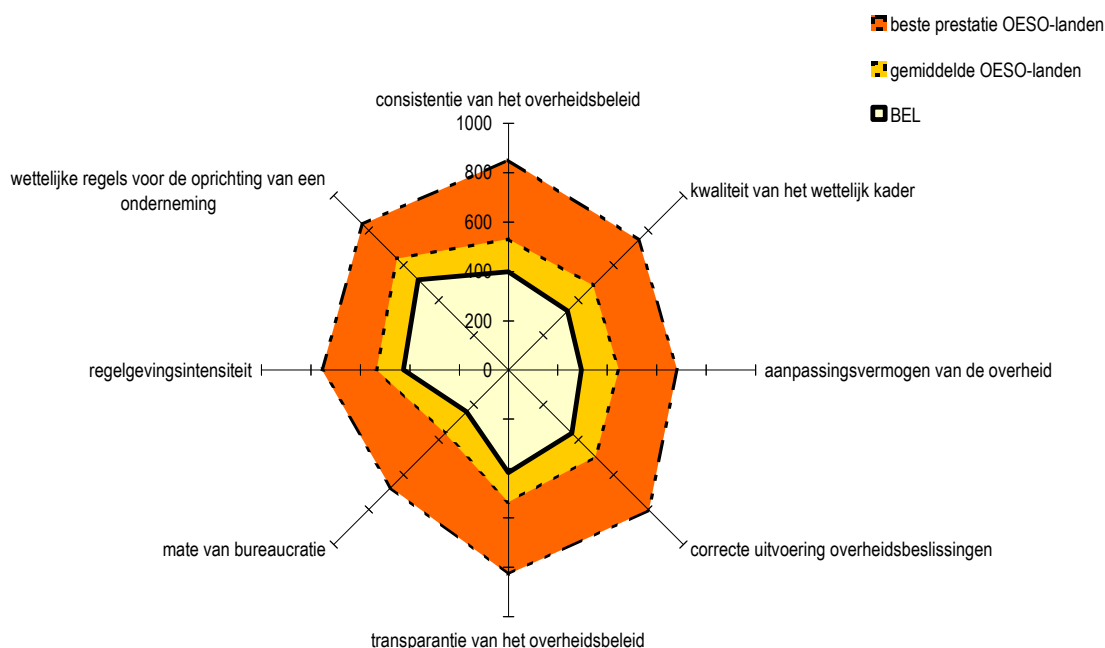


Het Institute for Management Development (IMD) publiceert sinds 1987 elk jaar in zijn " World Competitiveness Yearbook (WCY)" een vergelijkbare ranking van landen. Daarin is voor 61 landen en regio's gedetailleerde informatie opgenomen over een hele reeks indicatoren die mee bepalend worden geacht voor de economische aantrekkelijkheid van landen. De informatie is deels gebaseerd op bestaande databanken van andere organisaties en deels op enquêtes. De meest recente enquête werd begin 2006 afgenomen bij bedrijfsleiders (top- en middenkader) uit alle be drijfstacken<sup>74</sup>. Ze bevat 8 vragen die handelen over de kwaliteit van de regelgeving in enge zin<sup>75</sup>:

1. consistentie van het overheidsbeleid
2. kwaliteit van het wettelijk kader
3. aanpassingsvermogen van de overheid
4. correcte uitvoering overheidsbeslissingen
5. transparantie van het overheidsbeleid
6. mate van bureaucratie
7. regelgevingsintensiteit
8. wettelijke regels voor de oprichting van een onderneming

Figuur 55 toont de prestatie van België op die acht indicatoren, in vergelijking met de gemiddelde score van de 30 OESO-landen in de IMD databank en de maximale score van die 30 OESO-landen. België blijkt voor élk van de indicatoren onder het OESO-gemiddelde te presteren en ver verwijderd te zijn van de beste prestatie binnen de OESO.

*Figuur 55: Relatieve score van België op enkele indicatoren uit de survey van het Institute for Management Development (2006)*

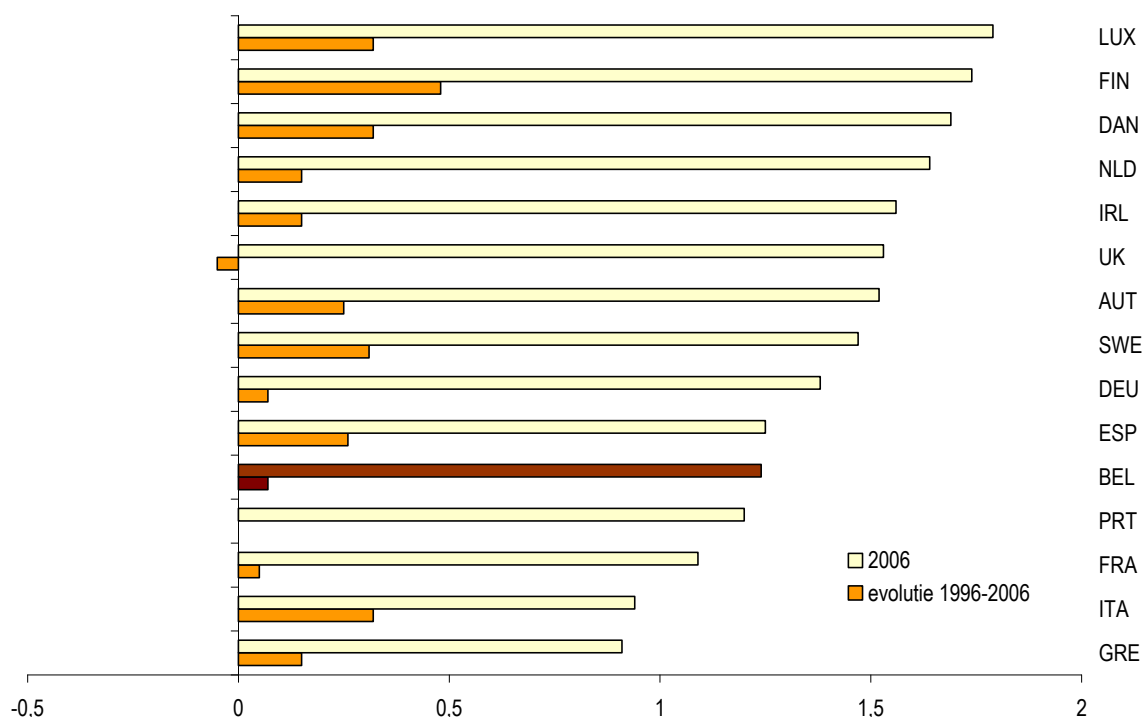


De Wereldbank publiceert sinds 1996 om de twee jaar een databank met een zestal “governance indicators”. De meest recente gegevens zijn afgeleid van in totaal 276 individuele variabelen, afkomstig uit 31 databanken van 25 verschillende organisaties. De zes synthetische indicatoren zijn:

1. Voice and Accountability – measuring political, civil and human rights
2. Political Stability – measuring the likelihood of violent threats to, or changes in, government, including terrorism.
3. Government Effectiveness – measuring the competence of the bureaucracy and the quality of public service delivery.
4. Regulatory Quality – measuring the incidence of administrative burdens and market-unfriendly policies.
5. Rule of Law – measuring the quality of contract enforcement, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.
6. Control of Corruption – measuring the exercise of public power for private gain, including both petty and grand corruption and state capture.

De indicator voor “Regulatory Quality” is gebaseerd op 14 databronnen en omvat 62 variabelen. Het concept “Regulatory Quality” dat in deze studies wordt gehanteerd, is evenwel een ruim begrip dat ook inhoudelijke componenten omvat zoals het concurrentiebeleid, het loonbeleid, het prijsbeleid, het fiscaal beleid, enz., naast indicatoren die slaan op wetgevingskwaliteit in engere zin. De belangrijkste daarvan zijn reeds eerder ter sprake gekomen. In figuur 56 tonen we de scores van 15 EU-landen waaronder België op de uitgebreide “Regulatory Quality” indicator. België bevindt zich ook hier eerder onderaan de ladder, en blijkt er volgens de gegevens van de Wereldbank weinig op vooruit te zijn gegaan tussen 1996 en 2006.

Figuur 56: Score van EU-landen op de indicator “regulatory quality” van de Wereldbank (2006)



In België organiseert het federaal planbureau om de twee jaar een enquête bij ondernemingen en zelfstandigen. Daarin wordt niet enkel gepeild naar de mening van de ondernemers over de omvang van de administratieve lasten (cf. supra), maar ook naar hun mening over de kwaliteit van de regelgeving. Er worden telkens 7 stellingen voorgelegd waarop ondernemingen kunnen aanduiden of zij het volkomen eens, min of meer eens, eerder niet eens of volkomen oneens



zijn met de stelling (naast de antwoordmogelijkheid "geen mening"). De meest recente enquête werd afgenomen tussen 1 juni en 31 augustus 2005.

De resultaten zijn opgenomen in tabellen 49 en 50. Figuur 57 toont dat telkens meer dan de helft van de ondernemingen of zelfstandigen het oneens zijn met de stellingen: 60-65% vindt niet dat de doelstellingen van de wetten en regels duidelijk zijn; 65-75% vindt niet dat de wetten een goede onderlinge samenhang vertonen; 70-85% vindt niet dat wetten gemakkelijk te begrijpen zijn, 65-85% vindt niet dat de wetten aangepast zijn aan alle omstandigheden, 50-60% vindt niet dat wetten voldoende tijdig worden bekend gemaakt zodat ze beter kunnen worden nageleefd en 65-70% vindt niet dat de publicatie van wetten en regels gepaard gaat met duidelijke informatie. Deze percentages liggen hoger dan het gemiddelde in andere OESO-landen (zie Figuur 58).

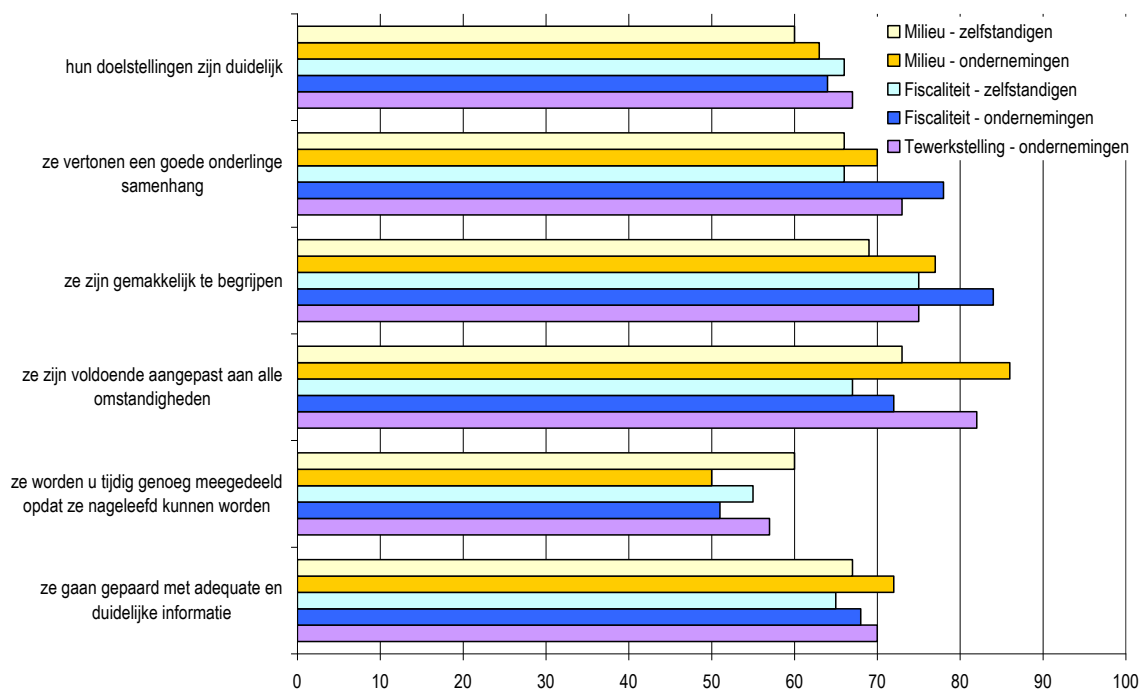
Tabel 49: Percentage van de Belgische ondernemingen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving

Stelling	Tewerkstelling			Fiscaliteit			Milieu		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005	2001	2003	2005
de regelgevingen worden u meegedeeld voordat ze worden goedgekeurd	57	51	51	53	59	46	47	61	46
ze zijn gemakkelijk te begrijpen	74	77	75	82	75	84	68	75	77
hun doelstellingen zijn duidelijk	70	67	67	66	63	64	50	62	63
ze zijn voldoende aangepast aan alle omstandigheden	86	78	82	86	84	72	84	88	86
ze worden u tijdig genoeg meegedeeld opdat ze nageleefd kunnen worden	62	57	57	53	51	51	53	59	50
ze vertonen een goede onderlinge samenhang	77	72	73	81	81	78	70	73	70
ze gaan gepaard met adequate en duidelijke informatie	77	74	70	76	67	68	71	65	72

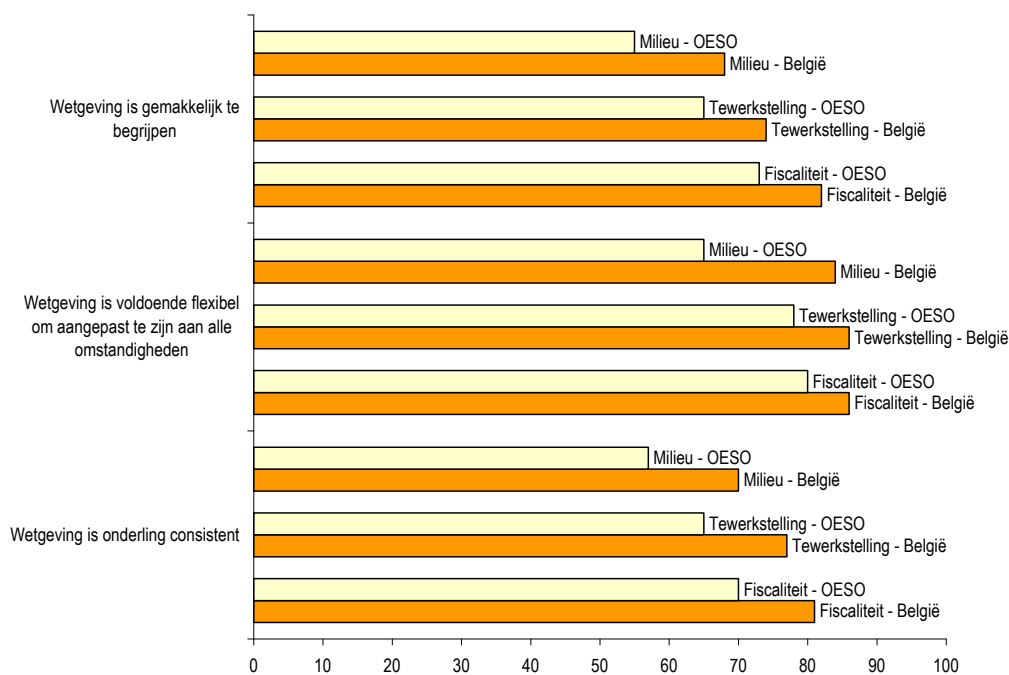
Tabel 50: Percentage van de Belgische zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving

Stelling	Fiscaliteit			Milieu		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005
de regelgevingen worden u meegedeeld voordat ze worden goedgekeurd	61	59	60	49	61	52
ze zijn gemakkelijk te begrijpen	78	73	75	67	72	69
hun doelstellingen zijn duidelijk	72	61	66	56	61	60
ze zijn voldoende aangepast aan alle omstandigheden	77	69	67	76	80	73
ze worden u tijdig genoeg meegedeeld opdat ze nageleefd kunnen worden	43	51	55	46	58	60
ze vertonen een goede onderlinge samenhang	61	67	66	68	73	66
ze gaan gepaard met adequate en duidelijke informatie	66	64	65	60	67	67

Figuur 57: Percentage van de Belgische ondernemingen en zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van regelgeving (België, 2005)



Figuur 58: Percentage van de ondernemingen en zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van de regelgeving (OESO landen, 2001)



## 6. Benchmarking op impact-indicatoren

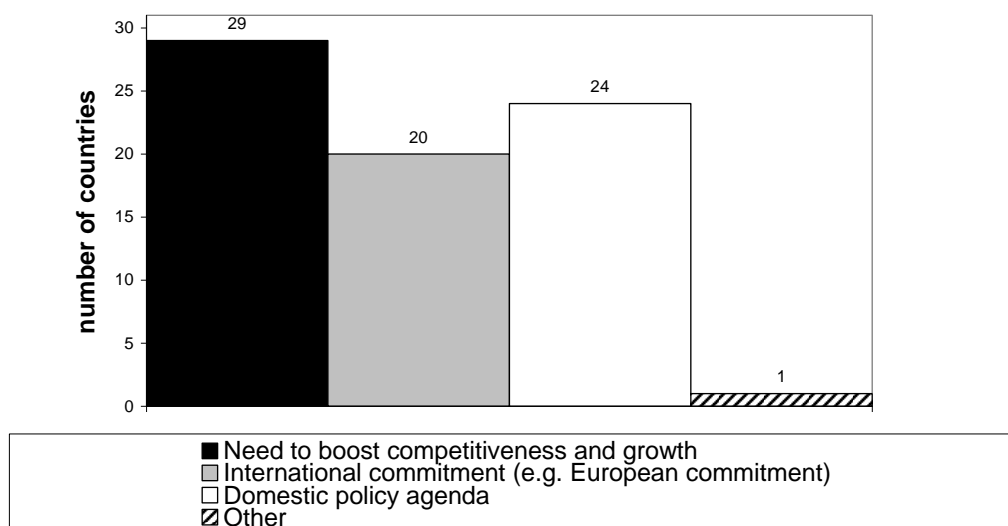
### 6.1. Inleiding

Impact-indicatoren gaan nog een stap verder dan outcome-indicatoren. De basisvraag is niet langer in welke mate de kwaliteit van de regelgeving verbetert, maar wat de effecten zijn van betere regelgeving en een sterker wetgevingsbeleid op de achterliggende maatschappelijke doelstellingen.

Die achterliggende maatschappelijke doelstellingen kunnen zeer breed en uiteenlopend zijn. Aangezien wetgeving een essentieel overheidsinstrument is en blijft, hangen de effectiviteit en efficiëntie van de overheid op gebied van onder meer het economisch ondersteuningsbeleid, de arbeidsmarkt, het sociaal beleid, de milieubescherming, de innovatie en technologische ontwikkeling, het onderwijs, de cultuurparticipatie enzovoort in grote mate samen met de kwaliteit van de regelgeving.

In vrijwel alle landen is het wetgevingsbeleid mee ingegeven door het streven naar concurrentievermogen en groei (zie figuur 59). Zeker in Europese landen wordt het wetgevingsbeleid als onderdeel van de Lissabonagenda gezien als een instrument om de competitiviteit en economische groei te bevorderen en de aantrekkelijkheid voor investeringen te vergroten. Daarom focussen we in dit deel uitsluitend op de relatie tussen betere regelgeving en sociaal-economische prestaties.

Figuur 59: belangrijkste doelstellingen voor het wetgevingsbeleid (antwoorden van 30 OESO landen, 2005)



Notes: See Q1:b(i),b(ii),b(iii),b(iv), 2005 OECD Regulatory Indicators Questionnaire, GOV/PGC/REG(2005)12/ANN1.

#### Drivers for reform

Om de link tussen betere regelgeving en sociaal-economische prestaties te bespreken, maken we expliciet een onderscheid tussen de sociaal-economische effecten van betere regelgeving enerzijds en van een beter wetgevingsbeleid anderzijds. Het eerste slaat op de concrete inhoud van de regelgeving, het tweede op de manier waarop wetgeving tot stand komt. De beide aspecten implicaties hebben immers elk een belangrijke invloed op macro-economische indicatoren (zie tabel 51).

Tabel 51: Implicaties van betere regelgeving resp. beter wetgevingsbeleid op de sociaal-economische performantie

<b>Better regulation...</b>	<b>Better Regulatory Policies...</b>
1. Boosts consumer benefits <i>reducing prices for services and products such as electricity, transport, and health care, and by increasing choice and service quality.</i>	1. Reinforce the rule of law
2. Supports sustainable, non-inflationary growth	2. Improve transparency and accountability <i>Reduce discretionary abuse opportunities</i>
3. Improves competitiveness <i>Reducing the cost structure of exporting and upstream sectors in regional and global markets.</i>	3. Maintain and increase regulatory protections <i>in areas such as health and safety, the environment, and consumer interests by introducing more flexible and efficient regulatory and non-regulatory instruments, such as market approaches.</i>
4. Fosters flexibility and innovation	4. Increase efficiency of the public administration
5. Increases job creation <i>by creating new job opportunities, and by doing so reducing fiscal demands on social security, particularly important in ageing populations.</i>	5. Raise trust in government
6. Reduces risk of crisis due to external shocks	6. Improve relationship between levels of government

## 6.2. Sociaal-economische effecten van betere regelgeving

### 6.2.1 De link tussen betere regelgeving en betere sociaal-economische prestaties

Economische groei is één van de centrale doelstellingen van het overheidsbeleid, ook in Vlaanderen. Het verzekeren van de economische groeikracht wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor een kwaliteitsvolle samenleving in het algemeen, en voor duurzame werkgelegenheid en sociale cohesie in het bijzonder. De Europese Top van Lissabon in maart 2000 stelde een economische groei van 3% in Europa als een realistisch cijfer voorop. Bevordering van de kwaliteit van de regelgeving en vermindering van de administratieve lasten zijn daartoe belangrijke instrumenten van de strategie van Lissabon. Dat is geen toeval.

De conventionele neo-klassieke economische theorie suggereert immers een positieve correlatie tussen betere regelgeving en economische prestaties. Die theorie stelt dat regelgeving (bv. administratieve lasten, milieuregels, ...) een inzet van productiefactoren vergt. Bij gelijkblijvende productie zal de aanwending van grondstoffen, kapitaal en arbeid toenemen. Deze middelen zijn niet langer beschikbaar voor andere doeleinden. Hierdoor is sprake van een verdringing van productie-investeringen door (niet-productieve) investeringen en van een stijging van de productiekosten. Wanneer deze kosten worden doorgerekend in hogere prijzen zal de vraag en het beschikbaar inkomen verminderen en dus ook de productie. In een open economie verslechtert de competitiviteit van de binnenlandse industrie, daalt de export en stijgt de import. Dit alles vertraagt de economische groei. Het komt er volgens neoklassieke economen dan ook op aan een beleid te voeren dat de kosten verbonden aan regelgeving minimaliseert. "Betere regelgeving" die leidt tot lagere kosten, versterkt immers de economische groei.

Er zijn evenwel meerdere verbanden tussen regelgeving en economische groei. In een recente paper analyseerde de OESO de verschillende manieren waarlangs regelgeving economische groei beïnvloedt. Het gaat om complexe en niet steeds eenduidige effecten op onder meer binnenlandse en buitenlandse directe investeringen (kapitaalvorming), technologiediffusie en –

adoptie, innovatie en inefficiënties in de bedrijfsvoering van ondernemingen (X-inefficiëntie). Een voorbeeld van dat laatste is de zgn. *Porter-hypothese* over de band tussen economische groei en milieureglementering<sup>76</sup>. Porter stelt dat *goed ontworpen* milieuregelgeving de aandacht van bedrijven kan vestigen op nog ongebruikte opportuniteiten voor productiviteitsverhoging, en hen kan stimuleren deze aan te wenden. Dit leidt tot proces- en productaanpassingen met soms aanzienlijke kostenbesparingen, vooral door een efficiënter gebruik van energie en grondstoffen, die de kosten van het naleven van regelgeving overtreffen ('innovation offsets'). Dit bevordert op zijn beurt de concurrentiepositie van bedrijven en - via kennisdiffusie en leereffecten - de economische groei.

In een recente paper van het netwerk van hoofden van de Europese milieufactieschappen worden heel wat voorbeelden en cijfers vermeld om de stelling te staven dat milieureglementering kan bijdragen tot economische groei, doordat het de kosten van bedrijven verlaagt, leidt tot nieuwe markten, innovatie stimuleert, risico's vermindert, werkgelegenheid creëert, de gezondheid verbetert, en de kwaliteit van de natuurlijke hulpbronnen beschermt. De kern is evenwel dat zij, net zoals Porter, spreken van "goede regelgeving": *"Oppressive environmental regulation can be damaging, but a modern approach can help to deliver the environmental improvements people want in a way that fits with a competitive economy. Good, modern regulation is likely to incorporate a mix of policy tools, including market-based measures such as emissions trading, a risk-based approach, and effective engagement and dialogue with business and other stakeholders"*.

Er is dus een intuïtieve positieve correlatie tussen betere regelgeving en sociaal-economische prestaties.

Het kwantificeren van de sociaal-economische effecten van betere regelgeving is echter helemaal niet eenvoudig.

- Om te beginnen zijn er vaak enorme dataproblemen omdat informatie over de kosten van regelgeving grotendeels ontbreekt en de set van beschikbare indicatoren over kwaliteitsvolle regelgeving beperkt is waardoor die slechts een benadering vormt van wat we willen meten en vergelijken. Ook de kwaliteit van die informatie is niet steeds even betrouwbaar.
- Ten tweede kan er een belangrijk tijdsverschil zijn tussen het moment dat er "betere regelgeving" is en de effecten ervan zich in economische indicatoren laten voelen.
- Ten derde is "betere regelgeving" in sommige landen sterk gelinkt aan liberalisering, en meten de modellen veeleer de effecten van deregulering dan van betere regelgeving.
- Tot slot wordt de economische performantie van landen door meerdere factoren beïnvloed en is het niet steeds zeker of de vastgestelde effecten wel te wijten zijn aan regelgeving. Meer algemeen leidt dit tot de vraag naar causaliteit: landen kunnen inderdaad hogere groeivoeten hebben dankzij betere regelgeving, maar de correlatie zou ook te wijten kunnen zijn aan het feit dat landen die sneller groeien meer middelen hebben om betere regelgeving te ontwerpen, of aan een andere variabele die ervoor zorgt dat betere regelgeving en economische groei sterk gecorreleerd zijn.

Niettemin bestaat er een zeer groot aantal studies die de impact van betere regelgeving op sociaal-economische indicatoren trachten in te schatten. Dat gebeurt doorgaans via gesofistikeerde econometrische technieken, op basis van synthetische indicatoren uit meerdere datasets en na aanname van een hele reeks hypothesen. We geven uit de enorme voorraad studies slechts twee voorbeelden.

De Wereldbank onderzocht recent de relatie tussen betere regelgeving en economische groei door de indicatoren uit de "Doing Business" databank (cf. supra) te linken met gegevens over het BBP per hoofd van de bevolking voor 135 landen. De regressieanalyse toont een consistente positieve correlatie. De causaliteit is echter niet meteen duidelijk. Daarom werden in een reeks aanvullende regressieanalyses ook andere verklarende factoren voor economische groei opgenomen. Het effect van betere regelgeving blijft positief en significant, en niet gecorreleerd met de andere variabelen. De wereldbank berekende ook dat de baten van betere regelgeving aanzienlijk zijn. Een verbetering van de positie van een land naar het beste kwartiel in de 'doing business' indicatoren op het vlak van betere regelgeving, leidt naar schatting tot een toename

van de groei met 1,4 tot 2,3 procentpunten voor de landen in de andere kwartielen. Het effect van betere regelgeving op de groei is volgens de wereldbank groter dan dat van verbeteringen in bijvoorbeeld onderwijs, inflatie of overheidsconsumptie. De wereldbank concludeert: *“Our results indicate that government regulation of business is an important determinant of growth (...). The relationship between more business-friendly regulations and higher growth rates is consistently significant in various specifications of standard growth models, and more consistently so than other determinants commonly used in the growth literature. Our results also have significant implications for policy. They suggest that countries should put priority on reforming their business regulations when designing growth policies.”*

Het Nederlandse Centraal Planbureau berekende begin 2006 de macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten in 19 Europese landen. Daarvoor maakte het Planbureau een schatting van de totale administratieve lasten voor verschillende EU-landen, uitgaande van de resultaten van de gedetailleerde nulmeting van de totale administratieve lasten in 2002 in Nederland. Vervolgens werd ervan uitgegaan dat elk land zijn administratieve lasten uitgedrukt als een percentage van het BBP zou laten dalen met 25%. Die lastenverlaging werd doorgerekend met een macro-economisch model (Worldscan<sup>77</sup>). De resultaten zijn opgenomen in tabel 52. De positieve economische effecten in de grootteorde van een 1,5% toename van het BBP, zijn te wijten aan efficiëntiewinsten omdat de uitgespaarde middelen (arbeidskosten in dit geval) inzetbaar worden voor meer productieve doeleinden waardoor de arbeidsproductiviteit stijgt. Spillovereffecten op innovatie zorgen voor extra baten van ongeveer 0,2% van het BBP (zie kolom TPF). Tabel 53 toont de baten voor Europa als geheel.

Tabel 52: Macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten met 25% in alle lidstaten van de EU-25

land	arbeidsproductiviteit	Bruto binnenlands product (BBP)	Totale Factorproductiviteit (TPF)	consumptie per capita
DEU	1,6	1,6	0,2	1,5
FRA	1,6	1,7	0,2	1,5
UK	0,9	0,9	0,1	0,9
ITA	1,7	1,8	0,2	1,6
ESP	1,7	1,7	0,2	1,5
NLD	1,5	1,5	0,1	1,4
BEL	1,4	1,4	0,2	1,3
DAN	1,1	1,1	0,2	1,1
SWE	1,0	1,1	0,1	1,1
FIN	1,1	1,2	0,1	1,2
IRL	1,2	1,3	0,2	1,2
AUT	1,9	1,9	0,2	1,6
GRE	2,0	2,1	0,2	1,7
PRT	1,8	1,8	0,3	1,6
POL	1,9	2,0	0,3	1,8
CZE	1,6	1,6	0,4	1,5
HUN	2,3	2,4	0,3	2,2
SVK	2,1	2,3	0,5	2,0
SLO	1,7	1,7	0,4	1,6
rest EU	2,2	2,4	0,4	2,0

Tabel 53: Macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten met 25% in alle lidstaten van de EU-25

	onmiddellijk effect	lange termijn-effect zonder O&O spillovers	lange termijn-effect met O&O spillovers
<i>Productie en inputs</i>			
BBP	1,1	1,4	1,7
werkloosheidsgraad	0,0	0,0	0,0
reël gemiddeld loon	1,0	1,3	1,7
<i>Finale vraag (volumes)</i>			
consumptie	1,0	1,3	1,7
investeringen	1,0	1,4	1,7
export	1,2	1,3	1,7
import	0,8	1,2	1,5
<i>Prijzen</i>			
consumptie	-0,2	-0,2	-0,2
reële exportprijzen	0,0	0,0	-0,1
reële importprijzen	0,1	0,1	0,0
<i>Welvaart</i>			
consumptie per hoofd	1,0	1,3	1,7

De algemene conclusie uit de empirische literatuur is dat er weldegelijk sociaal-economische baten zijn van betere regelgeving en dat die zeer omvangrijk kunnen zijn, maar dat het moeilijk blijft om ze te kwantificeren. De OESO heeft zich alvast voorgenomen om daar de komende jaren verder op te werken. De hoofdreden voor de positieve correlatie is dat veel overheidsreglementering inefficiënt is. Dat wil zeggen dat dezelfde beleidsresultaten kunnen worden tegen lagere kosten en administratieve lasten.

De interpretatie van die conclusie moet evenwel duidelijk zijn. Het betekent niet dat minimale nalevingskosten het doel van het wetgevingsbeleid moet worden. Alle wettelijke beperkingen voor het bedrijfsleven laten wegvallen creëert uiteraard economische groei, maar ook de maatschappelijke baten van regelgeving moeten in rekening worden gebracht. Terzake stelt de OESO: *“The purpose of regulations is to correct market failures and/or to protect the interests of individuals, businesses, government and society as a whole. Labour and environmental regulations, for example, are important to protect consumers and vulnerable social and economic groups and preserve the environment. Nevertheless, the cumulative impact of such regulations may impose substantial economic costs, at least in the short run. In order to avoid too high a regulatory burden on business, it is essential that regulations are well designed and proportionate”*<sup>78</sup>.

Jacobs (2006) waarschuwt eveneens voor een te grote focus van het wetgevingsbeleid op economische effecten alleen. Hij meent dat moet vermeden worden dat instrumenten zoals RIA worden “gekaapt”. *“The competitiveness driver is having both positive and negative effects on the evolution of RIA. On the positive side, competitiveness worries are drawing political attention to RIA as a potential solution to maintaining high levels of protection while promoting economic performance. On the negative side, such concerns are driving RIA into narrower varieties of business impact analysis, such as small business tests and administrative burden analysis, which are not in themselves reliable as guides to public policy decisions. There are good lessons here for countries with traditions of balancing environmental and economic/social issues in policy-making, rather than narrower values of cost reduction. An integrated framework based on soft benefit-cost analysis is a better fit to such values than narrower and less integrated RIA methods”*.

## 6.2.2 De plaats van betere regelgeving in een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen

Specifiek voor België (en Vlaanderen) bevelen internationale organisaties aan om van "betere regelgeving" een centraal onderdeel te maken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie.

Met name de OESO en de Europese Commissie formuleren regelmatig aanbevelingen aan de lidstaten gericht op het versterken van de groei en economische prestaties. Ze betreffen aandachtspunten over het ganse spectrum van het economisch beleid. Aangezien het telkens gaat om een beperkt aantal aanbevelingen per lidstaat, focussen de OESO en de EU zich op prioritaire gebieden voor hervorming. Opvallend is dat beide organisaties de kwaliteit van de regelgeving en de vermindering van de administratieve lasten op de sociaal-economische agenda van België zetten.

De OESO publiceerde zijn aanbevelingen in 2005 in "Economic Policy Reforms: Going for Growth". In dat rapport wordt een nieuwe manier van prestatievergelijking geïntroduceerd, als aanvulling op de al lang bestaande land- en sectorspecifieke overzichten van de OESO. Door gebruik te maken van structurele beleidsindicatoren met een duidelijke koppeling met economische prestaties, werd voor elk OESO-lid een set van vijf beleidsaanbevelingen opgesteld. Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en vermindering van administratieve lasten staan op de lijst van 9 lidstaten. Specifiek voor België luidde de aanbeveling: *"Ease the regulatory burden on business operations. Government is not required to consider more cost-effective alternatives before adopting new regulations. Moreover, the administrative burden has risen. Actions taken: The government is reviewing the few remaining price controls and sector-specific regulations with a view to liberalise existing practices. Administrative burdens are being reduced through simplification and greater use of e-government. Recommendations: Regulators should be required to consider alternative policy instruments before adopting a new regulation and should receive guidance on alternatives. The government should continue to eliminate unnecessary sector-specific regulations, reduce the administrative burden and review laws and regulations governing the professions to eliminate unwarranted anti-competitive practices."*

In 2006 publiceerde de OESO een opvolgingsrapport van Going for Growth 2005. Daarin werd ten eerste per lidstaat bekeken welke vooruitgang er op de aanbevelingen is geboekt. Voor België wordt gesteld: *"Ease the regulatory burden on business operations. To strengthen product market competition, it was recommended that regulators be required to consider alternative policy instruments before adopting a new regulation and be given guidance on alternatives. It was also recommended that the government continue to eliminate unnecessary sector-specific regulations, reduce the administrative burden and review laws and regulations governing the professions to eliminate unwarranted anti-competitive practices. Actions taken: Licences and permits for at least 11 trades were abolished in 2005"*.

In Going for Growth 2006 werd tevens ingezoomd op het innovatiebeleid, omdat innovatie als een van de belangrijkste determinanten van economische groei wordt beschouwd. Op basis van een analyse van de belangrijkste drijvende krachten achter innovatie, formuleerde de OESO telkens een set van vier landspecifieke prioritaire aanbevelingen ter bevordering van innovatie. Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en vermindering van administratieve lasten staat op de lijst van 9 lidstaten, namelijk België, Frankrijk, Duitsland, Tsjechië, Slowakije, Griekenland, Polen, Zweden en Zwitserland. Specifiek voor België luidde de aanbeveling: *"Reduce barriers to product market competition. Strengthen product market competition and foster entrepreneurship by simplifying the system for licensing and permits as well as by requiring assessment of more cost-effective alternative policy instruments before making use of command-and-control regulation"*.

Wat de EU betreft, brengt de Europese Commissie jaarlijks een verslag uit over de toepassing van het stabiliteitspact. In dit verslag wordt de budgettaire situatie van elk land beoordeeld en



worden aanbevelingen geformuleerd voor het beleid. De meest dringende aanbevelingen worden voor elk land samengevat in drie à vijf precieze punten. In het rapport over 2001 werd België aangemaand tot *“improving the efficiency of the public administration”* terwijl deze specifieke aanbeveling nauwelijks bij een ander EU-land terug te vinden is. In de meer recente verslagen wordt ook nagegaan op de bijdrage van het beleid tot de realisatie van de Lissabonstrategie.

Het rapport uit 2005 was één van de aanbevelingen aan België *“continue to increase the efficiency of the public administration and to improve the business environment”*, en specifiek *“to improve public administration in the context of the ongoing reform and pursue the reduction of administrative burdens for companies”*. De enige andere EU-landen die een soortgelijke aanbeveling kregen waren Duitsland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Polen en Slovenië.

In het opvolgingsrapport uit 2006 krijgt België goede punten van de Europese Commissie voor de geboekte vooruitgang op het vlak van administratieve lasten, maar formuleert ze ook een bijkomend aandachtspunt, met name op het vlak van samenwerking tussen de verschillende overheden in België: *“Good efforts have been made to reduce the administrative burdens with a focus on the reduction of administrative barriers for new businesses. (...) The number of days needed to set up a new business has been dramatically cut from an average of 56 to 11. The long-term objective is a smooth three-day procedure for setting up new businesses. The final implementation of the single database for company data will make contacts between companies and administrations easier. In the context of a federal State, the reduction in administrative burden at the regional level is very important. Initiatives to measure benchmarks and reduce the administrative burdens, to carry out impact assessments of new legislation and to introduce one-stop shops have been implemented to various degrees in the three regions.”*

### **6.3. Sociaal-economische effecten van een beter wetgevingsbeleid**

#### **6.3.1 De link tussen een beter wetgevingsbeleid en betere sociaal-economische prestaties**

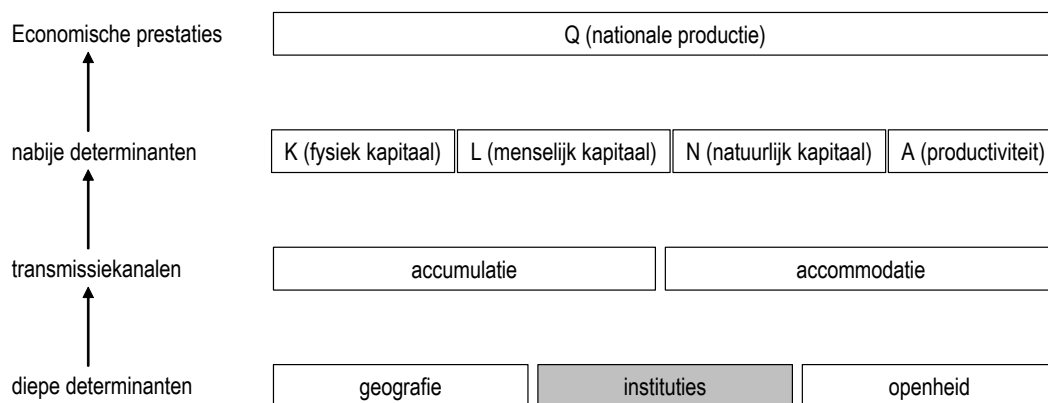
Traditioneel keken economen vooral naar de verschillen in de kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare productiefactoren om verschillen in economische prestaties van landen te verklaren. Hoewel een aantal economen reeds lang de rol van instituties beklemtonen, verschenen pas de jongste jaren een hele reeks publicaties onder de noemer *“governance matters”* die het verband tussen de kwaliteit van de overheid en de economische prestaties van landen aantonen<sup>79</sup>. Het inzicht dat goede instituties en een kwaliteitsvolle overheid van groot belang zijn voor de sociaal-economische prestaties van een land is intussen gemeengoed geworden.

De kwaliteit van de instituties wordt daarbij gezien als een van de ‘diepe determinanten’ van economische productie, naast geografie en openheid (zie figuur 60). Geografie verwijst daarbij naar troeven (of handicaps) zoals ligging, klimaat, bodemkwaliteit, aanwezigheid van grondstoffen. Deze troeven zijn gegeven (exogeen): men heeft ze of men heeft ze niet. Openheid verwijst naar participatie aan internationale handel, directe en indirecte handelsbelemmeringen (quota, importheffingen, administratieve belemmeringen, ...), vrij kapitaalverkeer, toegankelijkheid voor buitenlandse directe investeringen. De derde pijler, *instituties*, verwijst naar de spelregels voor het onderlinge verkeer van de economische agenten en hun economische transacties. Formele instituties omvatten de wetten, decreten, voorschriften, regels, instellingen en organisaties, ... Informele instituties verwijzen naar waarden, normen, gewoonten, taboes, ...

Over het relatieve belang van de drie diepe determinanten bij het tot stand brengen van economische welvaart bestaat geen overeenstemming. Sommige economen menen dat de kwaliteit van instituties alles overtreft<sup>80</sup> (zie bv. *“Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development”*, Rodrik, Subramanian en Trebbi, 2002 of *“Institu-*

tions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.” Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson, 2004). De institutionele pijler omvat uiteraard meerdere aspecten. In een studie van 59 OESO- en niet-OESO-landen onderzochten Cherchye en Moesen (2003) in welke mate de institutionele infrastructuur bijdraagt tot de creatie van economische welvaart. Drie families van instituties werden in kaart gebracht: de kwaliteit van de overheid, de politieke stabiliteit en het democratisch gehalte. Daaruit kwam de kwaliteit van de overheid statistisch als de meest significante en robuuste correlatie naar voor. Cherchye en Moesen noemen de kwaliteit van de overheid dan ook de “pivotale institutionele pijler”.

Figuur 60: Nabije en diepe determinanten ter verklaring van economische prestaties van landen



Van belang is te weten op welke wijze de kwaliteit van de overheid precies bijdraagt aan de sociaal-economische prestaties van een land. In termen van figuur 60 gaat over de transmissiekanalen van instituties naar economische performantie.

Goede instituties bevorderen de accumulatie van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Recht en orde, garantie van eigendomsrechten, ... creëren een institutioneel kader waarbinnen het rendeert om als individu langer school te lopen en te investeren in menselijk kapitaal. Hetzelfde geldt voor investeringen in fysiek kapitaal. Bij afwezigheid van corruptie, diefstal, gewelddadige onteigeningen, ... hebben de economische actoren er baat bij om te sparen en te investeren, omdat de opbrengsten hen ten goede komen. Het is evident dat om permanent buitenlandse investeerders aan te trekken een land over voldoende goede instituties moet beschikken.

Interessanter voor onze analyse, is echter dat kwaliteitsvolle instituties ook de accommodatie van de beschikbare inputs bevorderen. Hierbij worden instituties gezien als een smeermiddel om het economisch systeem vlot te laten werken. Zij beperken de transactiekosten waardoor ze complexe transacties vergemakkelijken en specialisatie en flexibiliteit stimuleren. Transactiekosten in enge zin verwijzen naar de kosten om een transactiepartner te zoeken, de transactie te negotiëren, contracten op te stellen en bij niet correcte uitvoering het dispuut juridisch te beslechten. In brede zin verwijzen transactiekosten naar de kosten om een economisch systeem in zijn geheel te laten draaien. Daarbij spelen ook informele instituties als waarden en normen een prominente rol.

Moesen en Cherchye (2001) menen dat het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de overheid daarin determinerend zijn. Zij tonen aan dat landen met een groot vertrouwen in de overheidsinstellingen, ceteris paribus, een betere economische performantie kunnen voorleggen. Volgens Ahrens en Meurers (2001) kan die betrouwbaarheid worden uitgedrukt in vier meer operationele dimensies voor de kwaliteit van de overheid: *voorspelbaarheid*, *transparantie*, *participatie* en *verantwoording*. Van Coppenolle en Brans (2005) spreken van een “professionele overheid” die gepaste mechanismen, procedures, structuren en praktijken gebruikt voor agendasetting, prioritering, coördinatie van beleid, instrumentenkeuze, procesmanagement, samenwerking met doelgroepen, opbouw van kennis en ervaring, monitoring en opvolging van resultaten, enzovoort (zie tabel 54). Achterliggend is de idee dat een kwaliteitsvolle overheid zich steeds minder zou moeten kenmerken door ‘traditioneel bestuur’ (‘government’) of m.a.w.

door bureaucratie (veel wettelijke voorschriften), gecentraliseerde beleidsvoering (top down) en een interne overheidsoriëntatie (gesloten), en steeds meer door 'goed bestuur' ('governance'), m.a.w. door meerdere en flexibele instrumenten, door netwerken en samenwerkingsverbanden binnen en tussen overheden en met andere actoren, door transparantie, participatie en afleggen van verantwoording.

Tabel 54: Kenmerken van een professionele overheid en professionele beleidsvoering

Een "professionele" overheid" ...	Een "professionele beleidsvoering" is
Definieert duidelijk de resultaten die ze wil realiseren en hanteert een lange termijn perspectief	<b>FORWARD LOOKING</b>
Houdt rekening met de nationale, Europese en internationale situatie en met maatschappelijke ontwikkelingen	<b>OUTWARD LOOKING</b>
Reikt om strategische objectieven te bereiken verder dan de traditionele grenzen tussen beleidsdomeinen en -niveaus	<b>HOLISTIC</b>
Is bereid gewoontes en routines in vraag te stellen en moedigt nieuwe en creatieve ideeën aan	<b>INNOVATIVE</b>
Steunt op en maakt gebruik van de best beschikbare empirische informatie over te verwachte effecten in brede zin	<b>EVIDENCE BASED</b>
Betrekt alle stakeholders bij de beleidsvoering	<b>OPEN</b>
Vraagt zich voortdurend af of de bestaande beleidsmaatregelen nog 'werken' en of ze geen ongewenste neveneffecten voortbrengen	<b>REVIEWED</b>
Is gericht op beleidsleren en past de beleidsvoering daaraan aan	<b>FOSTERING LEARNING</b>

Bron: Op basis van [www.policyhub.gov.uk](http://www.policyhub.gov.uk), geciteerd in Vancoppenolle (2005b)

Hiermee is het duidelijk dat vanuit sociaal-economisch perspectief niet alleen de concrete inhoud van de regelgeving van belang is, maar ook de kwaliteit van de processen en procedures waarmee regelgeving tot stand komt, of met andere woorden de kwaliteit van het wetgevingsbeleid. De regelgevingsprocessen zijn evenwel onderdeel van de bredere beleidsprocessen. Dat betekent dat om de kwaliteit van de regelgeving en van het wetgevingsbeleid te verbeteren, er ook moet worden gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsprocessen, m.a.w. aan "good governance" of "goed bestuur".

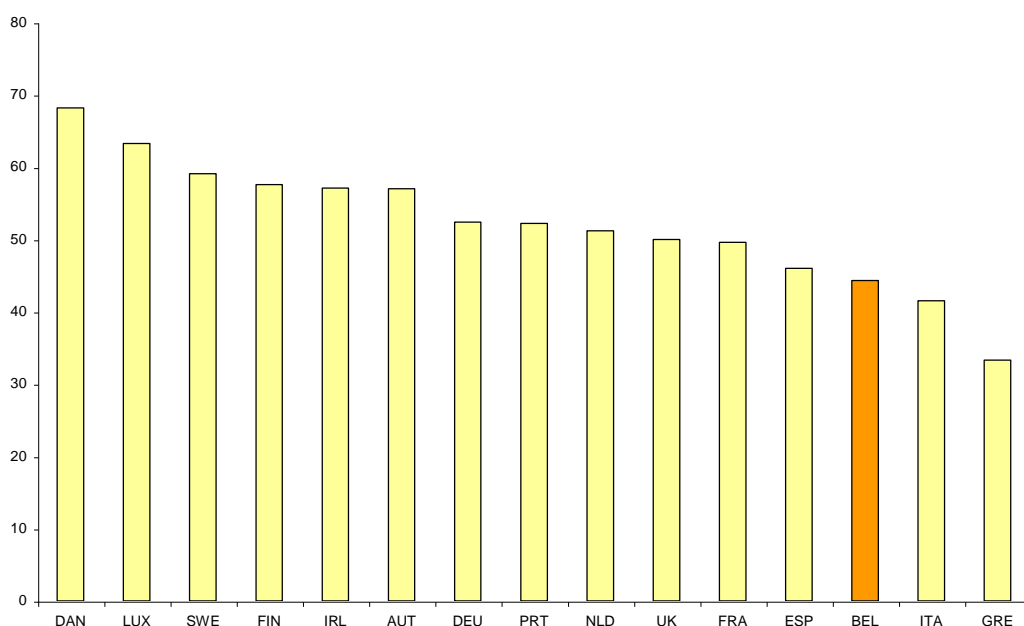
### 6.3.2 De plaats van een beter wetgevingsbeleid in een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen

De benchmarking van het wetgevingsbeleid (input en performantie) gebeurde reeds in deel 2 en 3. Daar is gebleken dat Vlaanderen middelmatig scoort, vooral doordat regelgevingsprocessen tekort schieten op het vlak van voorspelbaarheid, transparantie, participatie en verantwoording. Dat zijn net de parameters die hiervoor zijn aangeduid als centrale determinanten voor institutionele kwaliteit en de link tussen wetgevingsbeleid en sociaal-economische performantie.

Op het bredere thema 'beter bestuur' wijzen eerdere analyses uit dat Vlaanderen op onderdelen vooruitgang boekt, maar ook hier achterop blijft hinken ten opzichte van de beste praktijken in andere OESO- en EU-landen<sup>81</sup>. Dat blijkt ook uit de diverse indexen die worden gebruikt om de kwaliteit van de overheid in kaart te brengen. België scoort niet goed volgens internationale standaarden<sup>82</sup>.

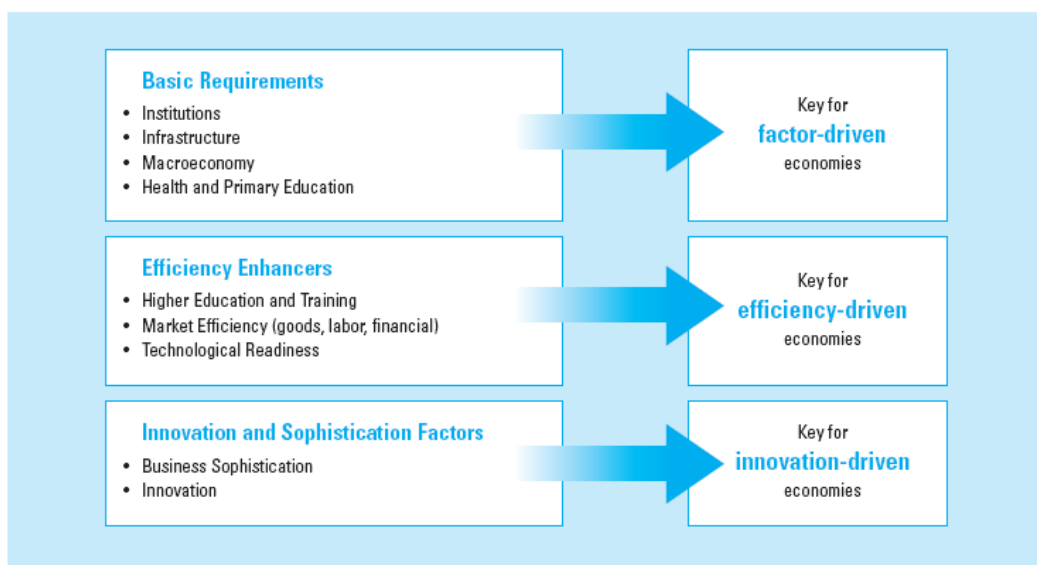
In hun rapporten over het concurrentievermogen van de Vlaamse economie onderscheiden De Backer en Sleuwaegen (2003, 2005) drie groepen variabelen die het concurrentievermogen bepalen: productiefactoren (natuurlijk rijkdommen, kapitaal, infrastructuur, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, technologie), productieve processen (internationale oriëntatie, innovatie, ondernemerschap) en instituties. Binnen de variabele instituties hechten zij belang aan formele regels maar ook aan informele regels zoals het vertrouwen in de overheid. Op basis van de European Values studies stellen zij dat in België burgers relatief weinig vertrouwen te hebben in de overheid. Van de EU-15 bevindt België zich op de 13<sup>e</sup> plaats, nog slechts gevolgd door Italië en Griekenland.

Figuur 61: Vertrouwen van de burger in de overheid (% van de bevolking, 2002)

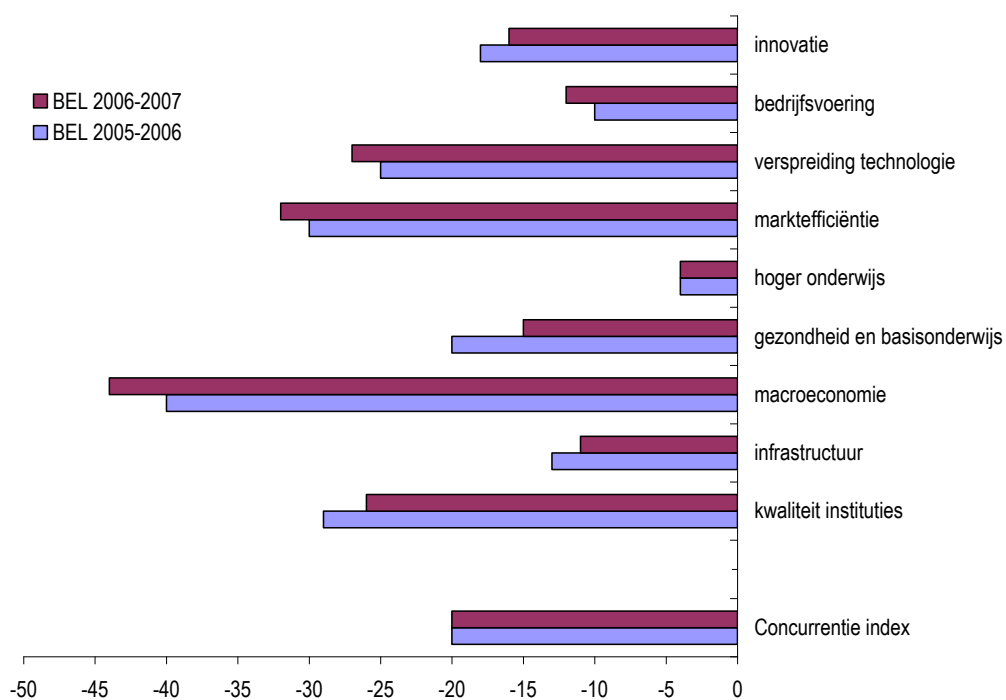


De Growth Competitiveness Index van het Wereld Economisch Forum onderscheidt drie groepen determinanten voor de competitiviteit van een land, met daarin negen pijlers waaronder de kwaliteit van de instituties. België bevindt zich op de concurrentieindex in 2006 op de 20<sup>e</sup> plaats. Naast ongunstige macro-economische factoren (hoge overheidsschuld) is die positie vooral te wijten aan de relatief lage marktefficiëntie en lage kwaliteit van de instituties (zie figuur 63 en figuur 64). De lage marktefficiëntie heeft bovendien te maken met toetredings- en uittredingsbarrières als gevolg van o.a. administratieve lasten en procedures, en met het gebruik van “command and control” regelgeving.

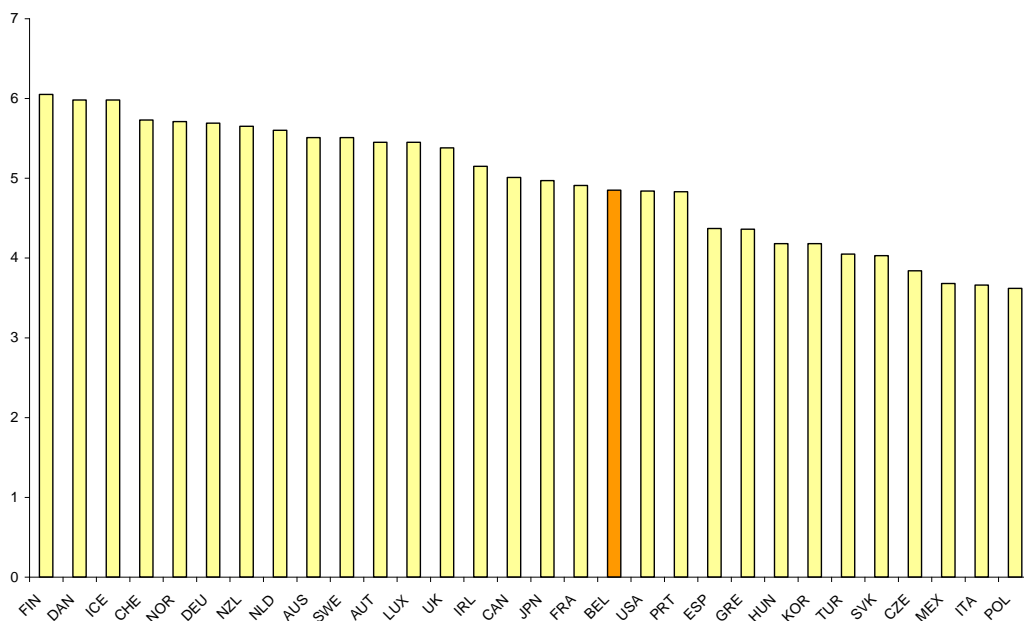
Figuur 62: Determinanten voor de competitiviteit van een land volgens het Wereld Economisch Forum



Figuur 63: Rang van België op de hoofddeterminanten voor de competitiviteit van een land volgens het Wereld Economisch Forum (2006)

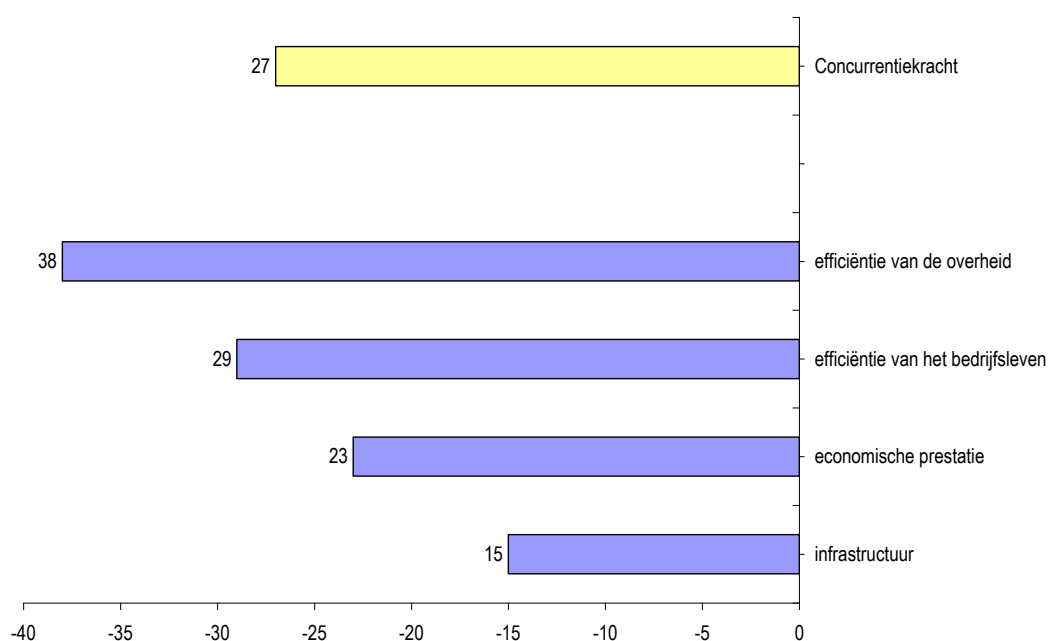


Figuur 64: Ranking van OESO-landen op de indicator "kwaliteit van de overheid" volgens het Wereld Economisch Forum (2006)



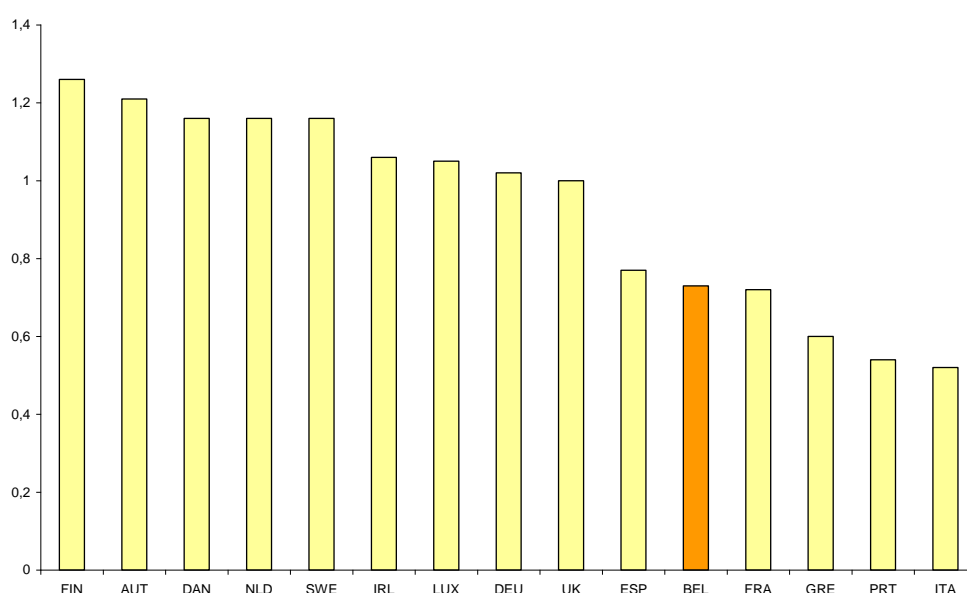
Het World Competitiveness Yearbook van IMD onderscheidt vier determinanten voor het concurrentievermogen van een land: de economische prestatie, de efficiëntie van de overheid, de efficiëntie van het bedrijfsleven en de infrastructuur. De relatief slechte ranking van België wordt verklaard door de lage efficiëntie van de overheid zoals blijkt uit figuur 65.

Figuur 65: Rang van België op de hoofddeterminanten voor het concurrentievermogen van een land volgens IMD (2006)



In een studie van de Europese Centrale Bank<sup>83</sup> werd synthetische indicatoren berekend voor de kwaliteit van de overheid. De berekeningen dekken 23 OESO-landen voor 2000. In figuur 66 zijn de uitkomsten voor de EU-15 overgenomen voor "Performantie van de overheidsadministratie". België staat op een 11<sup>e</sup> plaats (op 15). In het ruimere kengetal voor "Performantie van de publieke sector" behaalt België een negende plaats. Vooral de overheidswerking in enge zin, de "core business" van de overheid, lijkt problematisch te zijn. De score verbetert relatief wanneer onderwijs en gezondheidszorg in de quotering worden opgenomen, twee sectoren waarin België traditioneel wel goed scoort.

Figuur 66: Relatieve score van EU-landen op "performantie van de overheidsadministratie" volgens de Europese Centrale Bank (2003)



Specifiek voor Vlaanderen zijn er de cijfers uit de European Social Surveys van 2002 en 2004. Die bevatten vragen over onder meer het vertrouwen in het parlement en over de tevredenheid met de werking van de democratie. De onderstaande figuren en tabellen bevatten de resultaten voor de EU-15 (uitgezonderd Italië waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn). Vlaanderen scoort onder het gemiddelde. Bovendien blijkt dat Vlamingen vandaag weinig vooruitgang verwachten. De tevredenheid met de werking van de democratie behaalt vandaag een gemiddelde score van 5,5 maar zou terugvallen naar 5 binnen 10 jaar<sup>84</sup>.

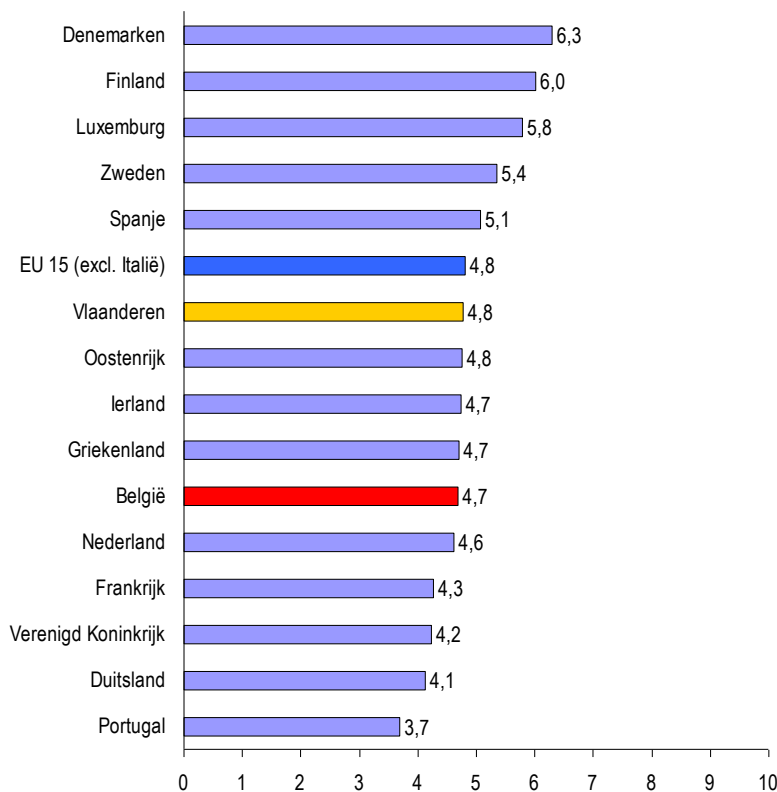
Tabel 55: Vertrouwen van burgers in Europese landen in het parlement (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)

Country	Trust in country's parliament											Total
	No trust at all	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Complete trust	
Austria	124	88	164	270	284	482	217	254	192	57	47	2179
Belgium	114	48	127	201	197	417	269	235	100	16	17	1741
Flemish region	58	24	67	115	119	231	175	154	55	10	5	1013
Brussels region	10	1	11	14	18	36	23	16	12	3	6	150
Walloon region	46	23	49	72	60	150	71	65	33	3	6	578
Switzerland	39	28	81	172	188	544	299	354	241	49	29	2024
Czech Republic	431	277	473	548	337	455	155	124	69	20	14	2903

Germany	298	116	296	398	375	543	272	268	166	38	25	2795
Denmark	22	19	38	79	107	266	180	272	283	112	85	1463
Estonia	154	107	187	282	263	425	175	163	78	33	36	1903
Spain	92	49	64	130	130	426	272	216	116	34	31	1560
Finland	32	33	67	119	188	290	301	447	383	119	24	2003
France	160	80	152	217	218	489	183	146	102	12	19	1778
United Kingdom	157	104	190	270	243	373	195	183	113	27	19	1874
Greece	204	115	155	207	249	563	300	262	184	70	53	2362
Hungary	205	104	170	254	155	275	109	73	56	18	29	1448
Ireland	159	87	178	207	264	539	245	254	203	54	42	2232
Iceland	9	10	27	50	33	98	76	115	93	26	26	563
Luxembourg	39	20	47	97	100	386	189	263	195	54	66	1456
Netherlands	110	61	129	229	270	359	353	253	78	14	8	1864
Norway	55	37	82	171	185	358	266	256	236	63	40	1749
Poland	459	204	272	250	155	224	57	27	18	5	9	1680
Portugal	219	149	252	295	235	451	182	112	49	13	14	1971
Sweden	72	47	100	216	204	350	235	304	257	76	47	1908
Slovenia	121	88	146	219	148	329	87	121	91	17	20	1387
Slovakia	263	148	219	240	175	231	73	46	38	6	16	1455
Ukraine	262	97	138	240	187	428	137	148	104	79	99	1919
Total	3800	2116	3754	5361	4890	9301	4827	4896	3445	1012	815	44217

Bron: ESS2-2004

Figuur 67: Score van EU-landen op vertrouwen in het parlement (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)



Bron: ESS2-2004

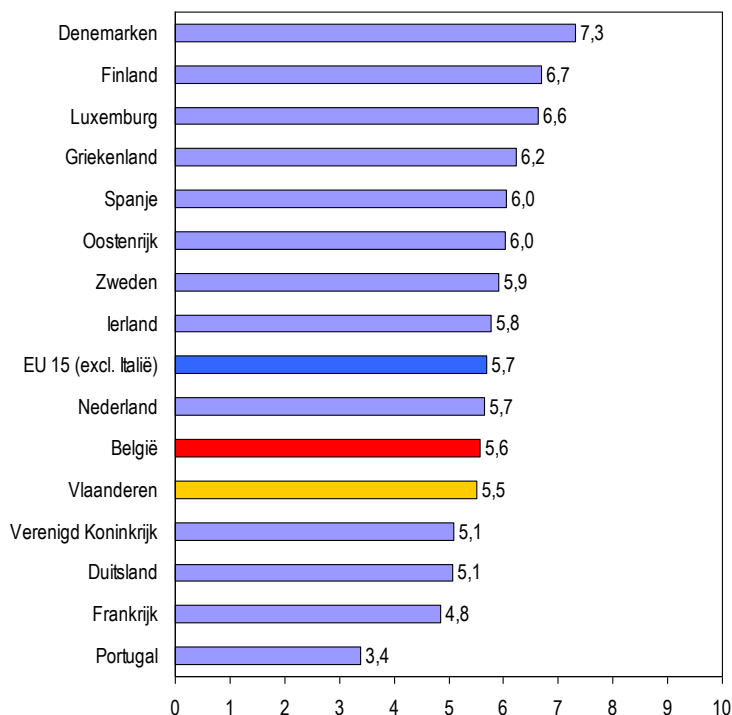


Tabel 56: Mening van burgers in Europese landen over de werking van de democratie (2004-2005)

Country	How satisfied with the way democracy works in country?											Total
	Extremely dissatisfied	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Extremely satisfied	
Austria	39	27	81	155	194	404	244	382	340	171	109	2146
Belgium	48	29	97	122	178	323	281	338	226	58	36	1736
<i>Flemish region</i>	23	17	55	67	113	196	191	194	106	33	15	1010
<i>Brussels region</i>	5	0	7	10	10	24	14	35	24	9	8	146
<i>Walloon region</i>	20	12	35	45	55	103	76	109	96	16	13	580
Switzerland	21	21	42	89	161	364	264	414	447	162	76	2061
Czech Republic	196	134	235	330	385	586	362	296	204	89	43	2860
Germany	164	99	223	277	317	483	318	410	342	120	58	2811
Denmark	3	9	15	45	34	146	125	265	428	237	131	1438
Estonia	101	101	120	229	257	376	220	195	117	32	22	1770
Spain	28	16	48	84	102	320	287	319	279	70	51	1604
Finland	14	10	34	60	128	206	241	495	528	209	24	1949
France	106	54	138	176	235	383	224	249	172	27	26	1790
United Kingdom	77	56	122	199	214	376	219	235	208	76	28	1810
Greece	38	46	66	134	162	430	301	378	467	250	94	2366
Hungary	117	84	129	232	199	307	131	112	53	22	9	1395
Ireland	54	48	83	130	194	447	296	370	357	118	52	2149
Iceland	18	8	23	55	42	66	69	116	101	33	15	546
Luxembourg	22	11	22	64	91	265	159	279	293	179	118	1503
Netherlands	38	30	67	112	183	325	355	453	212	38	11	1824
Norway	18	15	39	115	162	266	223	359	369	119	56	1741
Poland	184	114	206	247	242	303	139	92	56	23	13	1619
Portugal	151	242	341	344	250	322	144	85	51	12	7	1949
Sweden	43	27	79	141	163	305	261	352	330	130	48	1879
Slovenia	68	49	132	171	176	358	141	147	82	16	17	1357
Slovakia	170	105	165	188	184	309	115	105	57	22	15	1435
Ukraine	241	114	173	227	183	301	125	130	91	53	62	1700
Total	1959	1449	2680	3926	4436	7971	5244	6576	5810	2266	1121	43438

Bron: ESS2-2004

Figuur 68: Score van EU-landen op werking van de democratie (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)



Bron: ESS2-2004

Moesen (2004) spreekt klare taal: “De consequentie voor de beleidsmakers en overheidsinstellingen is ingrijpend. Een klare koers moet uitgetekend en ook gevaren worden. Rommelen zoals voorheen kan niet meer. Those who say the show must go on have never seen the show! Vooraan op de politieke agenda hoort dan ook te staan de ijver om een liga-wissel te forceren inzake de kwaliteit van de overheid zodat we in de buurt komen van landen met een reputatie zoals Denemarken, Zweden en Finland.”

## 7. Samenvatting en besluit

De voorliggende nota dient als achtergronddocument bij de benchmarking van Vlaanderen op wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit die werd gepubliceerd in SERA 2007. Hij bevat zowel meer inhoudelijke informatie als uitleg bij de gevolgde werkwijze en methodologische keuzes. Een goed wetgevingsbeleid is thans een belangrijke pijler van elke moderne en efficiënte overheid. Wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit zijn bovendien nauw gelinkt met de competitiviteit en de economische performantie van landen. De Vlaamse regering heeft daarom de ambitie om bij de Europese koplopers op het vlak van het wetgevingsbeleid te behoren. De benchmarking leert dat de Vlaamse regering die ambitie nog niet heeft kunnen waarmaken. In Vlaanderen werden de afgelopen jaren weliswaar heel wat maatregelen genomen die moeten zorgen voor regelgeving van betere kwaliteit. Maar ook andere landen zitten niet stil. Het wetgevingsbeleid kent in veel landen een enorme dynamiek. Vlaanderen mag niet achterblijven en moet dringend meer investeren in maatregelen om het wetgevingsbeleid en de regelgevingskwaliteit te versterken. De uitgevoerde benchmarking is tevens nuttig om de prioritaire gebieden voor verdere actie te detecteren.

### ***Internationale benchmarking van regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid***

Regelgevingskwaliteit is geen eenduidig concept dat met één enkele indicator kan worden gemeten. Daarom werden indicatoren uitgewerkt die voor de verschillende componenten van “goede regelgeving” de situatie in kaart kunnen brengen. Die indicatorenset bevat informatie op vier niveaus:

- *Inputinformatie* over de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of systeemcomponenten van het wetgevingsbeleid;
- *Outputinformatie* over het functioneren en de performantie van die componenten;
- *Outcome-informatie* over de effecten van het wetgevingsbeleid op het terrein;
- *Impactinformatie* over de impact van het wetgevingsbeleid op achterliggende maatschappelijke doelstellingen.

Samen geven ze een duidelijke indicatie van de relatieve positie van Vlaanderen op het vlak van het wetgevingsbeleid en de wetgevingskwaliteit.

### ***Benchmarking op inputindicatoren***

Vlaanderen heeft sinds 2000 heel wat *institutionele voorzieningen* uitgebouwd in overeenstemming met de internationale beste praktijken. Maar die blijken onvoldoende om aansluiting te vinden bij de wereldtop. Vlaanderen bevindt zich rond de 9<sup>e</sup> plaats op 25 landen.

Vlaanderen scoort goed op het vlak van beleidsformulering en behaalt een meer dan gemiddelde score voor regelgevingsinstituten en opvolging van het wetgevingsbeleid. Vlaanderen zit echter onder het landengemiddelde voor regelgevingsinstrumenten en vooral voor regelgevingsprocessen.

*Regelgevingsprocessen* zijn in Vlaanderen immers ondoorzichtig en gesloten. De reden is het gebrek aan planning van de regelgevingsagenda en de afwezigheid van een echt consultatiebeleid. Consultaties gebeuren te weinig, binnen een te krappe tijdsspanne en niet steeds op de meest geschikte manier.

Binnen de instrumenten die zorgen voor betere regelgeving heeft *reguleringsimpactanalyse* een spilfunctie. Vlaanderen scoort met zijn RIA-systeem beter dan het landengemiddelde, maar presteert op onderdelen minder goed. In tegenstelling tot 12 van de 25 in detail onderzochte landen is er in Vlaanderen bijvoorbeeld geen verplichting om RIA's publiek te maken met het oog op consultatie.

### ***Benchmarking op outputindicatoren***

Uit een eigen analyse van 46 RIA's die zijn opgemaakt in 2005 en 2006, blijkt dat RIA in Vlaanderen nog niet het niveau en de impact heeft bereikt dat ervan mag worden verwacht. Er zijn enkele voorbeelden van vrij goede RIA's, maar over het algemeen laat de inhoudelijke kwaliteit sterk te wensen over. Bijna 60% van de RIA's is slecht tot zeer slecht. Ook in andere landen zijn er problemen met de kwaliteit van de RIA's. Die kritiek heeft tot dusver in geen enkel land geleid tot een afschaffing van het RIA-systeem. Integendeel blijven de OESO-lidstaten zwaar investeren in RIA en beginnen zij geleidelijk de vruchten daarvan te plukken.

Qua *consultatie* is de achterstand van Vlaanderen wellicht nog groter dan bleek uit de inputindicatoren. Doelgroepen worden vrij weinig geconsulteerd over nieuwe regelgeving, consultatietermijnen zijn dikwijls zeer kort - adviesraden worden in maar liefst 30% van de regelgevingsdossiers bij om advies gevraagd op 5 of 10 dagen - en er is weinig feedback over de mate waarin en de motieven waarom met de resultaten van de consultaties al dan niet werd rekening gehouden.

#### **Benchmarking op outcome-indicatoren**

België scoorde lange tijd zeer slecht op het vlak van *administratieve* lasten voor ondernemingen, en blijkt er recent op vooruit te zijn gegaan. Maar ook andere landen hebben resultaten geboekt. Dat heeft voor gevolg dat België zich in de meeste gevallen nog steeds in het midden of achteraan het OESO-peloton situeert. Over de administratieve lasten voor andere doelgroepen bestaat er weinig of geen internationale benchmarkinformatie.

De *totale nalevingskosten* van regelgeving zouden tussen 10 en 12% van het BBP bedragen. Administratieve lasten nemen daarvan slechts 30% in. Bijgevolg is het van belang om ook de omvang van de overige 70% te bewaken en maatregelen te nemen ter vermindering van de bestaande inefficiënties in de regelgeving die de nalevingskosten onnodig opdrijven.

Vlaanderen kent (op Polen na) de snelste stijging van het *volume nieuwe regelgeving* sinds 1997 in vergelijking met 15 landen. De *structuur* van die regelgeving is bovendien ondoorzichtig en complex hetgeen het risico op inconsistenties en overlappingsen vergroot. De Vlaamse regelgeving wordt ook zeer *dikwijls gewijzigd*. Meestal is dat een symptoom van een gebrekkige voorbereiding van de regelgeving waardoor achteraf reparatiewetgeving nodig is.

De *legistieke kwaliteit* van de Vlaamse ontwerpwetgeving was in 2005 in 80% van de gevallen matig tot slecht. Het hoogste percentage slechte wetteksten blijkt afkomstig te zijn van de ministeriële kabinetten. In 57% van die teksten blijken er meer dan 5 legistieke fouten per pagina te zitten.

Het aantal *Europese dossiers* dat laattijdig werd omgezet door Vlaanderen en het aantal inbreukdossiers namen opnieuw toe in 2006.

De *subjectieve perceptie* van de wetgevingskwaliteit tot slot is zeer laag in België in vergelijking met andere EU-landen. Die perceptie speelt een grote rol bij bijvoorbeeld beslissingen over het oprichten van nieuwe ondernemingen.

#### **Benchmarking op impactindicatoren**

Betere regelgeving zorgt voor betere sociaal-economische prestaties. Het Nederlandse Centraal Planbureau berekende begin 2006 bijvoorbeeld dat een vermindering van de administratieve lasten in België met 25% - een deelaspect van betere regelgeving - zou leiden tot positieve sociaal-economische effecten in de grootteorde van een toename van het BBP met 1,4%.

Naast de kwaliteit van de regelgeving is ook de kwaliteit van het wetgevingsbeleid van belang. De kwaliteit van de instituties, en van de overheid in het bijzonder, vormt immers een van de 'diepe determinanten' van economische prestaties van landen. Specifiek het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de overheid blijken van groot belang te zijn. Bij de analyse van de inputindicatoren was al gebleken dat Vlaanderen juist daar tekort schiet door gebrek aan voorstelbaarheid, transparantie, participatie en verantwoording bij de opmaak van regelgeving. Dat wordt bevestigd door benchmarkinformatie over het vertrouwen in de overheid en door de slechte rankings van België en Vlaanderen voor "kwaliteit van de overheid".

Internationale instanties zoals de OESO en de Europese Commissies menen daarom dat in België en Vlaanderen - meer dan de meeste andere lidstaten - "beter bestuur" en "betere regelgeving" een centraal onderdeel moet uitmaken van het sociaal-economisch beleid.

#### **Conclusies van de benchmarking**

Tabel 57 vat de resultaten van de benchmarking samen. Die tonen duidelijk dat de Vlaamse regering haar ambitie om bij de Europese koplopers van het reguleringsmanagement te behoren nog niet heeft kunnen waarmaken. De internationale beste praktijken leggen de lat steeds hoger, waardoor Vlaanderen alert moet blijven en bereid moet zijn om de huidige structuren, instrumenten en procedures kritisch te evalueren en de maatregelen te nemen die nodig zijn om het wetgevingsbeleid te versterken.

Vlaanderen doet het nog relatief goed als we kijken naar de ingezette middelen (institutionele inputindicatoren). Maar de prestaties verslechteren snel naarmate we afdalen naar indicatoren die

er uiteindelijk toe doen (output-, outcome- en impactindicatoren). Dat lijkt niet helemaal verklaard te kunnen worden door de 'timelag' tussen een beter wetgevingsbeleid, betere regelgeving en voelbare effecten op het terrein. Ook binnen het wetgevingsbeleid zijn er immers belangrijke hi-aten in vergelijking met andere landen vastgesteld.

### **Beleidsprioriteiten voor betere Vlaamse regelgeving**

Uit de benchmarking komen vijf prioriteiten naar voor:

1. de dringende verhoging van de kwaliteit van de overheid - en van de beleidsprocessen in het bijzonder - door meer werk te maken "beter bestuur" in Vlaanderen;
2. de daadwerkelijke en fundamentele verbetering van de transparantie, consultatie en verantwoording bij de opmaak van nieuwe regelgeving door de uitbouw van een echt consultatiebeleid en een nieuwe beleidscultuur;
3. de versterking van het profiel en de inhoudelijke kwaliteit van de RIA's door aan te sluiten bij de internationale trends en ontwikkelingen;
4. de reële vermindering van de administratieve lasten en andere nalevingskosten voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (rekening houdend met de maatschappelijke baten van de regelgeving) door betekenisvolle vereenvoudigingsprojecten, ex post evaluaties en RIA;
5. de verbetering van de structuur en de stabiliteit van de Vlaamse regelgeving door codificatie, invoering van nieuwe legistische normen en een zorgvuldigere voorbereiding van nieuwe regelgeving.

Het is aangewezen dat die prioriteiten mee deel uitmaken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen.

Tabel 57: Resultaten van de benchmarking (- eerder slecht; +/- eerder matig; + eerder goed; ++ uitstekend)

Indicator			Prestatie van Vlaanderen (België)				Aard van de benchmarking		
Hoofdindicator	Kengetal	Jaar	-	+/-	+	++	Internationale benchmarking Vlaanderen	Internationale benchmarking België	Benchmarking binnen Vlaanderen
<b>Institutionele (input)indicatoren</b>									
<i>Synthetische indicator SERV</i>		2005	+/-				X		
Beleidsformulering	Expliciet wetgevingsbeleid	2005	++				X		
Regelgevings-instituties	Centrale structuren	2005	+				X		
	Rol parlement en recht. macht	2005	+				X		
	Interne capaciteit	2005	+				X		
Regelgevings-processen	Transparantie en planning	2005	-				X		
	Consultatie	2005	-				X		
	Communicatie en toegang	2005	+/-				X		
Regelgevings-instrumenten	Noodzaak en alternatieven	2005	+				X		
	RIA	2005	+				X		
	Administratieve vereenvoudiging	2005	+				X		
	Naleving en handhaving	2005	-				X		
Regelgevings-dynamiek	Ex post evaluatie	2005	+				X		
	Opvolging performantie en effect	2005	+/-				X		
<b>Performantie (Output) indicatoren</b>									
Kwaliteit RIA	<i>Synthetische indicator SERV</i>	2005-06	-				(X)		X
	Relevantie opties	2005-06	+/-				(X)		X
	Volledigheid en evenwichtigheid	2005-06	-				(X)		X
	Kwantificering	2005-06	-				(X)		X
	Consultatie	2005-06	-				(X)		X
	Naleving formele procedure	2005-06	+/-				(X)		X
Kwaliteit consultatie-processen	Adviestermijnen	2005-06	-				(X)		X
	Correcte naleving procedures	2005-06	+/-				(X)		X
<b>Outcome indicatoren</b>									
Omvang administratieve lasten	<i>Synthetische indicator OESO</i>	2003	-				(X)	X	
	Opstarten onderneming	2006	+/- +					X	
	Bekomen vergunningen	2006	-				(X)	X	
	Sluiten onderneming	2006	++					X	
	Ondernemerschap	2004	-				(X)	X	
	Sector goederenvervoer	2006	- +/- + ++					X	
Omvang nalevingsk.	Gebruik 'command and control'	2003	-				(X)	X	
Omvang nwe regel	Aantal decreten en besluiten	'97-2004	-				X		X
Structuur regelgeving	Aantallen, indeling, ouderdom	2006	-						x
Stabiliteit regelgeving	Aantal wijzigingen	'90-2006	-						X
Legistische kwaliteit	Aantal legistische fouten	2005	- +/-						X
Omzetting EU regel	Aantal laattijdige omzettingen	2005-06	- +/-						X
	Aantal inbreukdossiers	2005-06	- +/-						X
Perceptie regelgevingskwaliteit	Enquête WEF	2006	- +/-					X	
	Enquête IMD	2006	-					X	
	Enquêtes en databanken WB	2005	-					X	
	Enquête Fed. Planbureau	2005	- +/-					X	
<b>Impact indicatoren</b>									
Concurrentiekracht / sociaal-economische performantie	Vertrouwen in de overheid	2003-04	-				X	X	
	Kwaliteit instituties (ESS, WEF)	2004-06	-				X	X	
	Efficiëntie overheid (IMD)	2006	-					X	
	Performantie overheidsadm (ECB)	2000	-					X	

## 8. Bijlagen

### 8.1. Bijlage 1: landencodes

code	Nederlandstalige benaming	Engelstalige benaming
AUS	Australië	Australia
AUT	Oostenrijk	Austria
BEL	België	Belgium
CAN	Canada	Canada
CZE	Tsjechië	Czech Rep.
DAN	Denemarken	Denmark
FIN	Finland	Finland
FRA	Frankrijk	France
DEU	Duitsland	Germany
GRE	Griekenland	Greece
HUN	Hongarije	Hungary
ICE	IJsland	Iceland
IRL	Ierland	Ireland
ITA	Italië	Italy
JPN	Japan	Japan
KOR	Korea	Korea
LUX	Luxemburg	Luxembourg
MEX	Mexico	Mexico
NLD	Nederland	Netherlands
NZL	Nieuw Zeeland	New Zealand
NOR	Noorwegen	Norway
POL	Polen	Poland
PRT	Portugal	Portugal
SVK	Slovakije	Slovak Rep.
ESP	Spanje	Spain
SWE	Zweden	Sweden
CHE	Zwitserland	Switzerland
TUR	Turkije	Turkey
UK	Verenigd Koninkrijk	U.K.
USA	Verenigde Staten	USA

## 8.2. Bijlage 2: Toelichting bij de synthetische indicator voor de benchmarking van het wetgevingsbeleid

### **De OESO-enquête**

De basis voor de benchmarking op institutionele inputindicatoren in deze nota vormt een OESO-enquête uit 2005. Die enquête is momenteel de meest actuele, uitgebreide en betrouwbare informatiebron voor een benchmarking van Vlaanderen op het vlak van het wetgevingsbeleid. We hebben daarom de ruwe basisinformatie uit de enquête gebruikt, en voor Vlaanderen de vragenlijst zelf ingevuld voor de situatie midden 2005. De onderstaande kader bevat het overzicht van de structuur van de vragenlijst. Tabel 58 bevat een overzicht van de belangrijkste vragen uit de enquête die we hebben weerhouden voor de benchmarking.

*Kader: Structuur van de OESO-vragenlijst uit 2005*

#### **I : Content of Regulatory Policies**

1. *Explicit regulatory policy*
2. *Linking regulatory policy and other policy areas*

#### **II : Regulatory Institutions**

3. *Central regulatory oversight authority (administrative and political)*
4. *Parliamentary oversight of regulatory policy*
5. *Role of the judiciary in regulatory policy*
6. *Inter-governmental co-ordination on regulatory policy*
7. *Training in regulatory quality skills*

#### **III : Regulatory Processes**

8. *Forward planning of regulatory activities*
9. *Rule-making procedures*
10. *Communication of regulations*
11. *Use of Public consultation*

#### **IV : Regulatory Quality Tools**

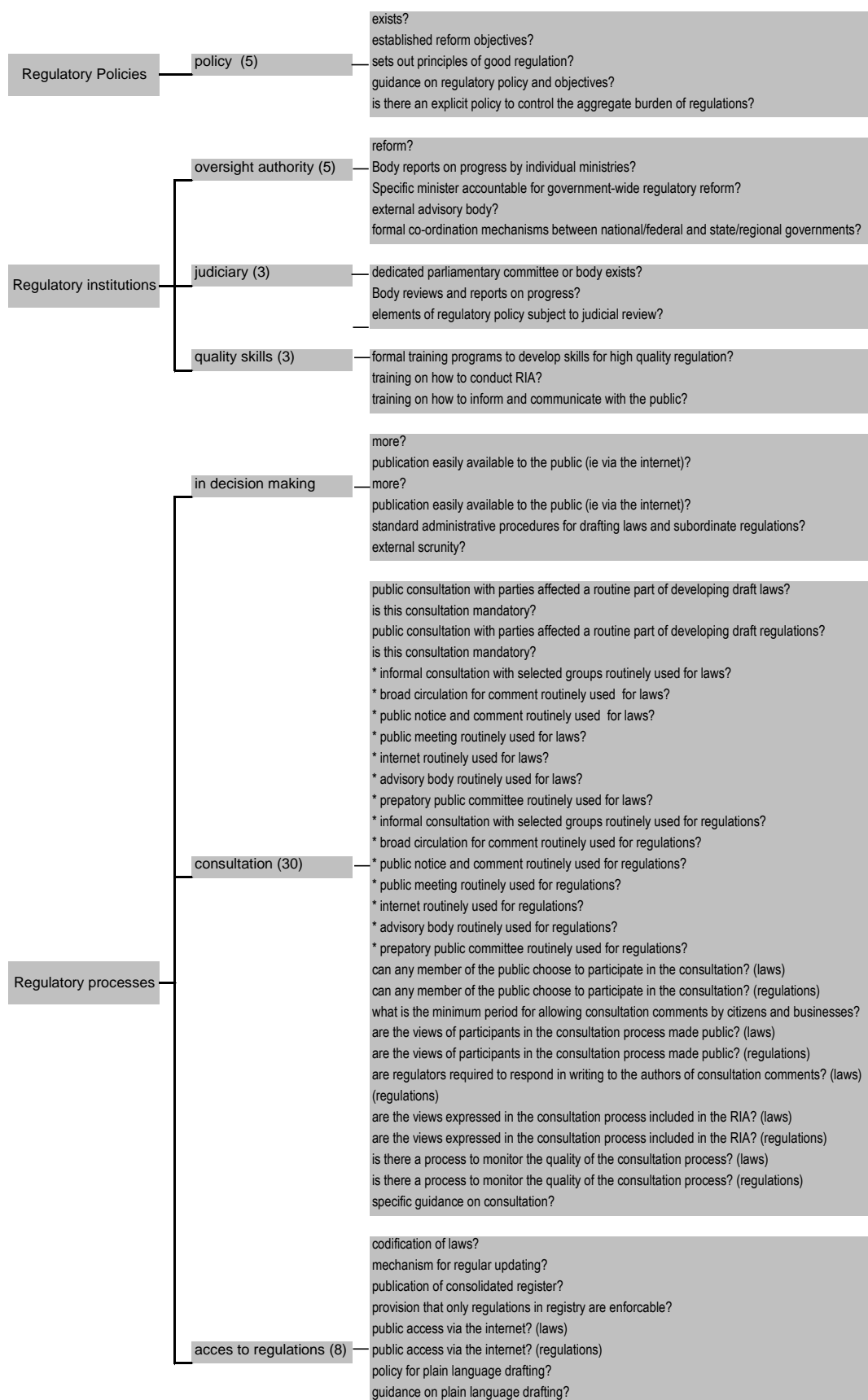
12. *Use of regulatory quality tools – general*
13. *Threshold tests*
14. *Choice of policy instruments*
15. *Use of regulatory impact analysis (RIA)*
16. *Business licenses and permits*
17. *Reducing administrative burdens*
18. *Compliance and enforcement*

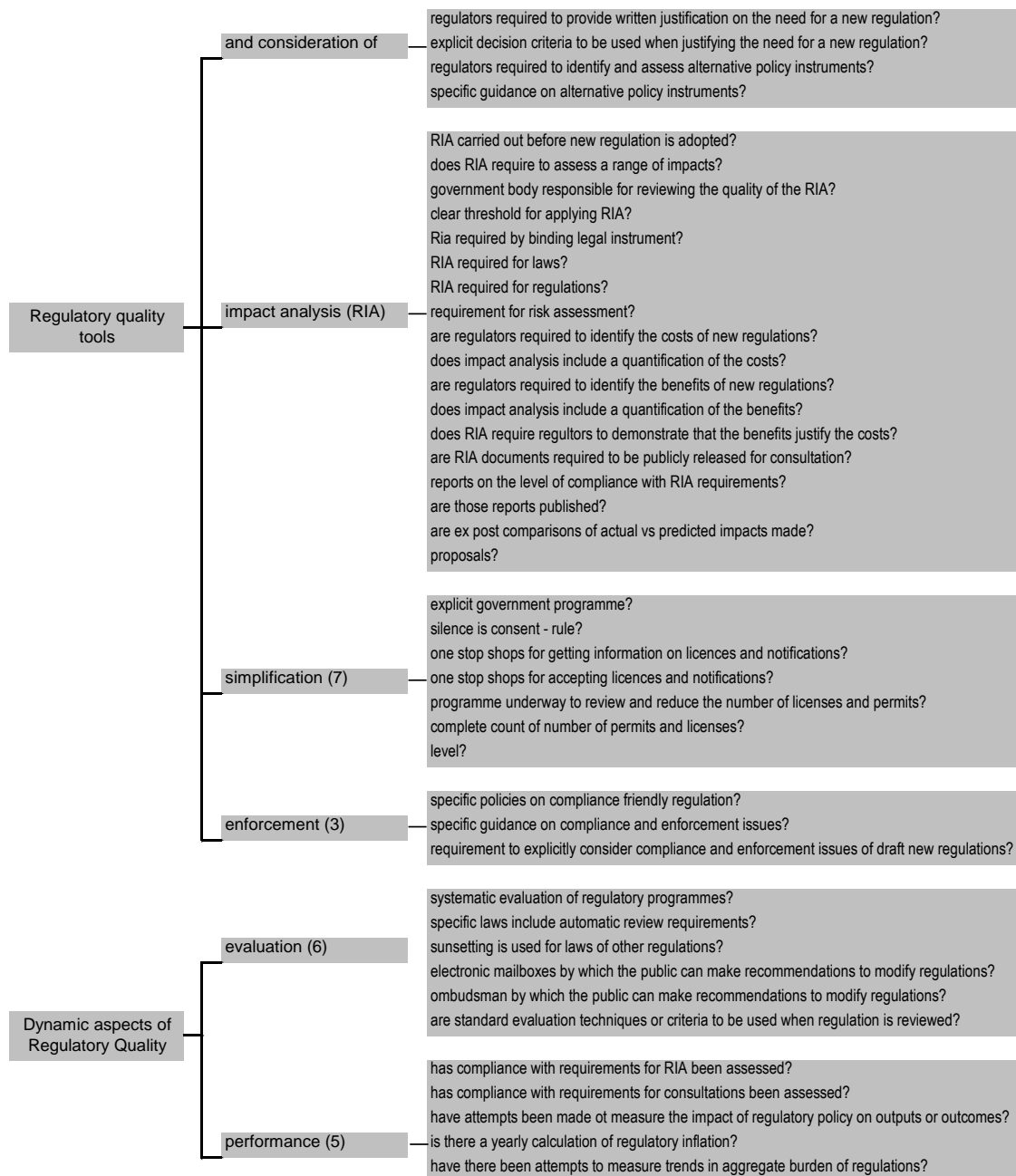
#### **V : Dynamic Aspects of Regulatory Quality**

19. *Regulatory review and evaluation*
20. *Controlling aggregate regulatory burdens*



Tabel 58: Overzicht van de vragen uit de enquête die werden weerhouden voor de benchmarking





### Berekening van een synthetische indicator

Op basis van de OESO-enquêteresultaten, hebben we een databank opgesteld met 103 variabelen voor elk van de 30 OESO-landen, de Europese Unie als instelling en Vlaanderen.

De OESO heeft voorlopig zelf geen synthetische indicator opgesteld. Daarom hebben we zelf een synthetische indicator berekend die toelaat om Vlaanderen te “scoren” ten opzichte van 30 OESO-landen en de Europese Unie als instelling. Tabel 59 geeft aan hoe we daarbij zijn tewerk gegaan.

Tabel 59: Stappen in de constructie van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Theoretisch kader</i></li> </ul>	<p>OECD – Reference Checklist and Recommendations for Regulatory Quality and Performance (zie deel 1)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Data selectie</i></li> </ul>	<p>OECD – Regulatory Quality Indicators Questionnaire (cf. supra)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Multivariate analyse</i></li> </ul>	<p>Principale componenten analyse (PCA) en factoranalyse (FA) analyseren de relaties tussen een groot aantal variabelen en definitiëren gemeenschappelijke onderliggende dimensies (hoofdcomponenten of factoren). Het doel is het samenvatten van de informatie en datareductie. PCA en FA werden gebruikt om de correlatie tussen de variabelen te onderzoeken en de interpretatie van de data te vergemakkelijken. Via FA werden bovendien gewichten voor de synthetische indicator bepaald.</p> <p>Clusteranalyse (CA) dient om homogene groepen van observaties uit een dataset te vormen, waarbij de clusters van landen gebaseerd zijn op de ‘afstand’ tussen de waarnemingen. CA werd gebruikt om de dataset beter te kunnen interpreteren en om de landen te groeperen op basis van hun overeenkomsten op verschillende subindicatoren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Invulling van ontbrekende gegevens</i></li> </ul>	<p>Het aantal ontbrekende gegevens (geen antwoord gegeven op één of meer gestelde vragen) is vrij beperkt. Het gaat vooral om Turkije (18 ontbrekende antwoorden op 103), Japan (14), en Australië (13). Die ontbrekende informatie werd zoveel mogelijk ingevuld op basis van de informatie in de OESO-country reviews. Wanneer die informatie onvoldoende was, werd ervan uitgegaan dat een ontbrekend antwoord gelijk staat met “nee”. Uiteindelijk werd ervoor geopteerd om de voor een Vlaamse benchmarking minder voor de hand liggende OESO-landen niet mee op te nemen in de analyse (AUS, NZL, JPN, KOR, TUR, MEX).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Normalisatie</i></li> </ul>	<p>In de meeste gevallen bevat de enquête “ja – nee” vragen, waaraan een waarde 1 of 0 werd toegekend. Voor enkele vragen is er evenwel meer gedetailleerde informatie voorhanden, bv. over het verplichte minimale aantal weken dat een ontwerp wettekst voor consultatie moet worden voorgelegd aan belanghebbenden. Voor dergelijke indicatoren werd een herschaling gedaan zodat hun waarde tussen 0 en 1 valt, via de gangbare normamisatiemerkwijze en via de afstand tot het best presterende land in een sensitiviteitsanalyse:</p> $I_{qc}^t = \frac{x_{qc}^t - \min_c(x_q^{t_0})}{\max_c(x_q^{t_0}) - \min_c(x_q^{t_0})} \quad \text{en} \quad I_{qc}^t = \frac{x_{qc}^t}{x_{qc=\bar{c}}^{t_0}}$
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Weging en aggregatie</i></li> </ul>	<p>Omdat de weging van de subindicatoren potentieel een belangrijke invloed heeft op de scores en ranking van landen, werden verschillende mogelijkheden geanalyseerd (zie verder). Uiteindelijk werd ervoor gekozen om de werkwijze die de OESO vooropstelde te gebruiken. Daarbij werden gewichten toegekend op basis van expertinschattingen. Met name werden gewichten toegekend op 3 niveaus.</p> <p>Aan elk van de 5 meta-indicatoren (policies, institutions, processes, tools en dynamic aspects) werd een gelijk gewicht gegeven, omdat ze elk kunnen worden gezien als bepalend voor de globale kwaliteit van het wetgevingsbeleid.</p> <p>Voor de intermediaire indicatoren werden evenwel geen gelijke gewichten toegekend. De OESO geeft een voorbeeld: “It is reasonably arguable that RIA and consultation policies, for example, have substantially greater overall importance to regulatory quality assurance than do policies on licences and permits or on administrative burdens reduction. Thus, weighting of the questions within the meta-indicators should be undertaken”. De onderstaande figuur geeft de gewichten weer die aan die intermediaire indicatoren werden toegekend.</p> <p>Tot slot werden er gedifferentieerde gewichten aan elk van de individuele vragen toegekend, wanneer er werd geoordeeld dat een specifiek element van groter belang is dan een ander. De publieke beschikbaarheid van een regelgevingsagenda bijvoorbeeld kreeg een groter gewicht dan enkel de aanwezigheid van een regelgevingsagenda (een weging van 2 voor het eerste en van 1 voor het laatste), omdat de waarde van zo’n register van voorgenomen regelgeving pas ten volle tot uiting komt als het kan worden gebruikt om stakeholder te informeren en te laten</p>

	<p>participeren in de besluitvorming. Dat is enkel mogelijk als het register publiek beschikbaar is.</p> <p>De cijfers tussen haken verwijzen naar het aantal vragen binnen de intermediare indicator. De andere getallen betreffen de gewichten die werden toegekend aan de hoofdindicatoren en de intermediare indicatoren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Robuustheid en sensitiviteit</i></li> </ul>	<p>Omdat de constructie van een synthetische indicator gepaard gaat met een reeks keuzes, werden meerdere alternatieven getest, vooral inzake weging van de indicatoren. Uiteindelijk bleken de resultaten vrij robuust (zie verder).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Controle met andere informatiebronnen</i></li> </ul>	<p>De uiteindelijke scores en rankings op de verschillende indicatoren werden vergeleken met andere informatiebronnen. Die blijken de informatie uit de synthetische indicator te bevestigen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Terug naar de basisdata</i></li> </ul>	<p>Synthetische indicatoren vormen een startpunt en geen eindpunt voor analyse. Daarom werd de synthetische indicator opnieuw uiteengefeld en ook besproken op niveau van de samenstellende onderdelen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Visualisatie</i></li> </ul>	<p>Voor een beter begrip werden de scores van elk land via eenvoudige lineaire transformatie omgezet naar een schaal van 0 tot 100; voor de bespreking van de prestatie op niveau van de intermediare indicatoren werden de scores omgezet naar een schaal van 0 tot 20.</p>

### Sensitiviteitsanalyse

Om de invloed van de weging op het uiteindelijke resultaat na te gaan, werd een reeks alternatieve wegingsmethoden getest. Naast de beschreven methode, werd er een "neutrale weging" gebruikt, waarbij aan elk van de 5 hoofdindicatoren een gelijk gewicht werd toegekend (0,2), aan elke subindicator binnen een hoofdindicator eenzelfde gewicht, en aan elke vraag binnen een subindicator eenzelfde gewicht. In een tweede alternatieve methode ("lineair") werd aan elk van de 103 vragen in de databank een gewicht 1/103 toegekend, zonder verdere aggregatie. Het verschil tussen die methoden is dat de neutrale methoden een relatief groter gewicht geeft aan vragen in rubrieken met weinig vragen en dat de lineaire methode een relatief groter gewicht geeft aan rubrieken met veel vragen. De beide methoden zijn louter met het oog op een sensitiviteitsanalyse opgenomen, want ze zijn vanuit een conceptueel oogpunt minder verdedigbaar.

In een derde werkwijze werden de gewichten voor elk van de vragen ingevuld via factoranalyse ("FA"). In FA dienen de gewichten om te corrigeren voor overlappende informatie tussen twee of meer variabelen; zij zijn geen maatstaf voor het theoretische belang dat aan de variabele moet worden toegekend. Voor de aggregatie van de variabelen werd een neutrale weging gebruikt voor elke subindicator en hoofdindicator. In een laatste werkwijze werden gewichten toegekend op niveau van de individuele vragen op een schaal van 1 tot 5, rekening houdend met hun op basis van expertinformatie ingeschat theoretisch belang, zonder verdere aggregatie ("exp").

Tabel 60 bevat de rankings van de landen volgens de verschillende wegingsmethoden. De resultaten blijken opvallend consistent. Er is een groep van vier landen (KOR, CAN, UK, USA) die in elk van de wegingsmethoden de rangen 1 tot 4 innemen. Vervolgens is er een reeks landen dat telkens de plaatsen 5 tot 15 inneemt (MEX, AUS, CHE, FIN, POL; EU, AUT). De derde groep bevat de meeste landen en vertoont een grotere variabiliteit. Een vierde en laatste groep landen heeft op meerdere methoden een ranking van plaats 30 of meer (JPN, CZE, LUX, SVK). De OESO-wegingsmethode blijkt uiteindelijk vrij nauw aan te sluiten bij een "neutrale" weging. Er zijn meer verschillen met een "lineaire" weging, al is het beeld toch vrij eenduidig (zie figuren).

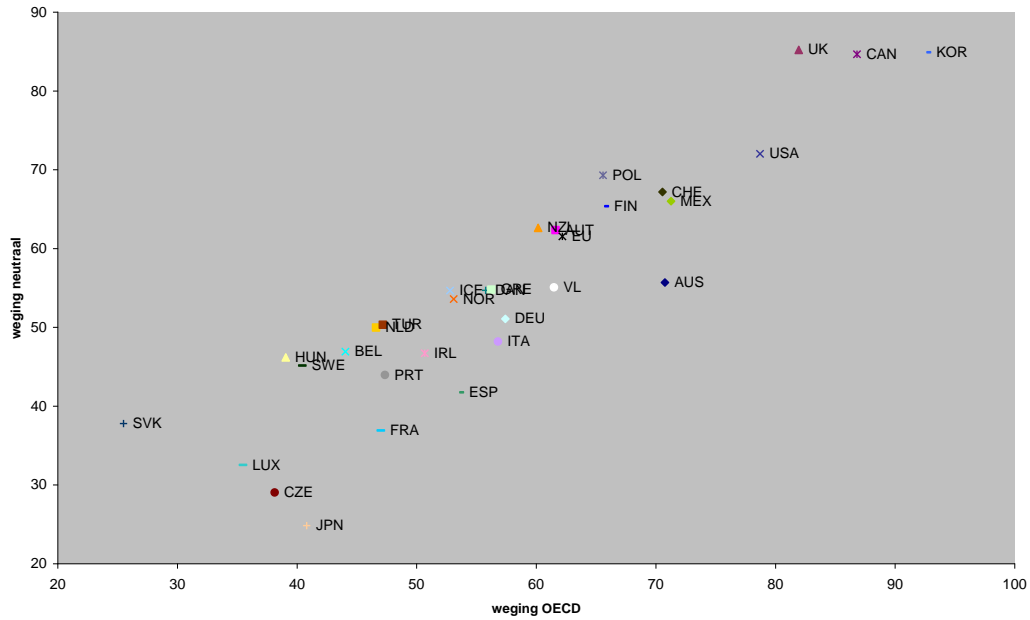
Een niet hiërarchische clusteranalyse op de ongewogen basisdata verdeelde de landen in vier groepen: een groep bestaande uit POL, MEX, NZL, CAN, KOR, CHE, UK en USA, een groep met slechts één land (JPN), een tweede groep met slechts één land (TUR) en een restgroep met de overige landen. Een hiërarchische clusteranalyse op de ongewogen basisdata maakte een groep met CAN, FIN, KOR, POL, CHE, UK en USA, een tweede groep met SVK, CZE, JPN en LUX, een derde groep met SWE, TUR en FRA en een restgroep met de overige landen.

Op basis van deze resultaten werd ervoor geopteerd om de OESO-weging te gebruiken als basis, en de verdere analyse te beperken tot de groep van West-Europese en Noord-Amerikaanse landen.

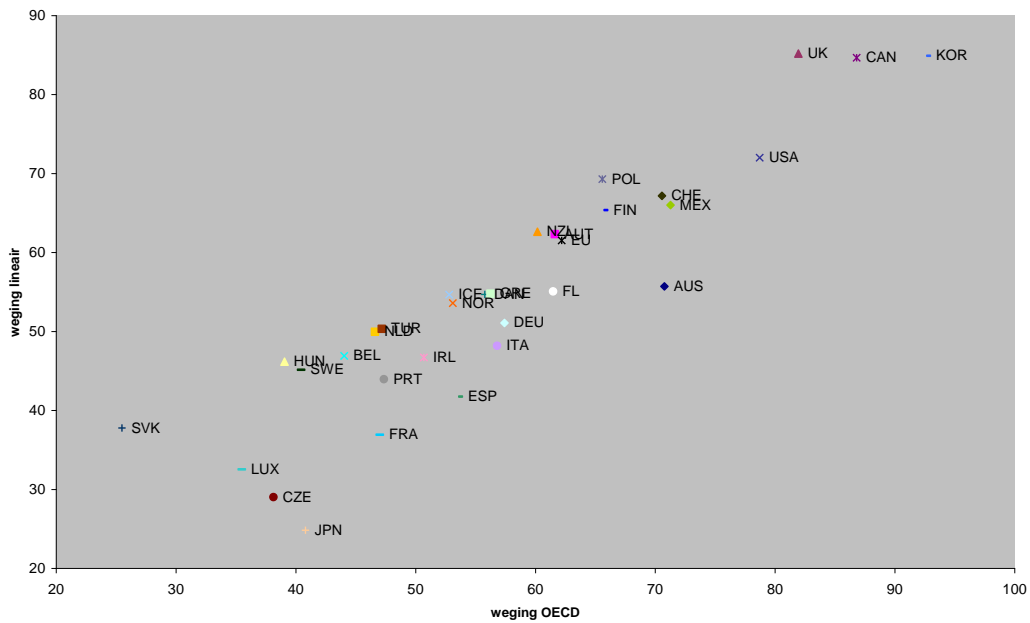
Tabel 60: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden

land	OECD	neutraal	lineair	FA	exp
KOR	1	1	2	1	2
CAN	2	2	3	2	3
UK	3	3	1	3	1
USA	4	4	4	4	4
MEX	5	5	7	5	7
AUS	6	7	12	6	12
CHE	7	6	6	7	6
FIN	8	10	8	11	8
POL	9	12	5	9	5
EU	10	13	11	12	10
AUT	11	9	10	8	11
VL	12	8	16	10	17
NZL	13	11	9	16	9
DEU	14	16	18	15	18
ITA	15	15	21	17	22
GRE	16	14	13	13	15
DAN	17	18	14	14	14
ESP	18	17	27	18	27
NOR	19	19	17	20	16
ICE	20	22	15	23	13
IRL	21	24	23	19	21
PRT	22	21	26	22	26
TUR	23	20	19	21	20
FRA	24	25	29	26	29
NLD	25	26	20	25	19
BEL	26	23	22	24	23
JPN	27	31	32	31	32
SWE	28	28	25	27	25
HUN	29	27	24	29	24
CZE	30	29	31	28	31
LUX	31	30	30	30	30
SVK	32	32	28	32	28

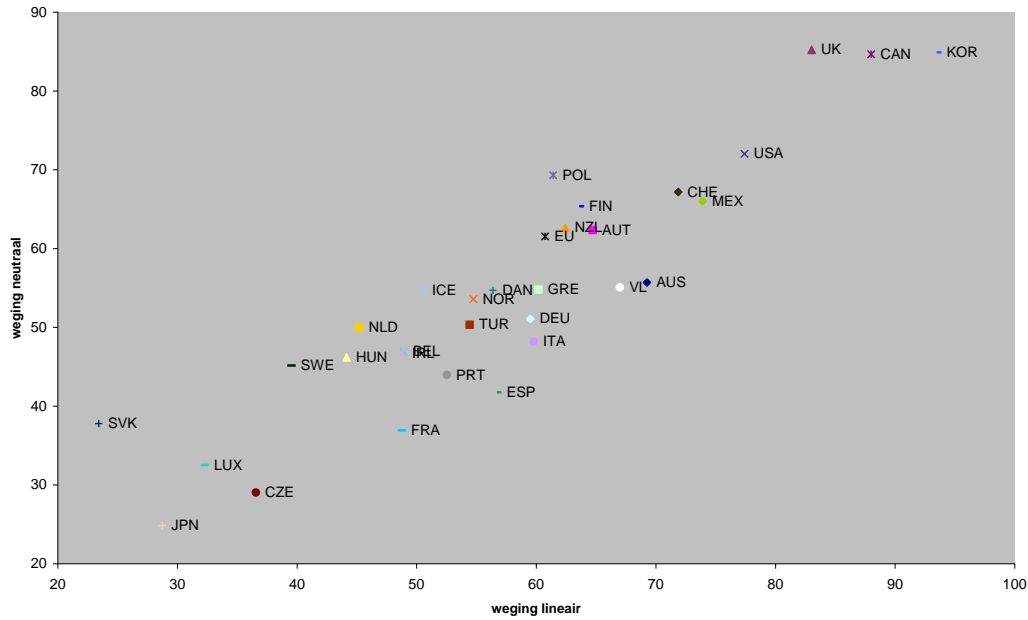
Figuur 69: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (neutrale weging, OESO weging)



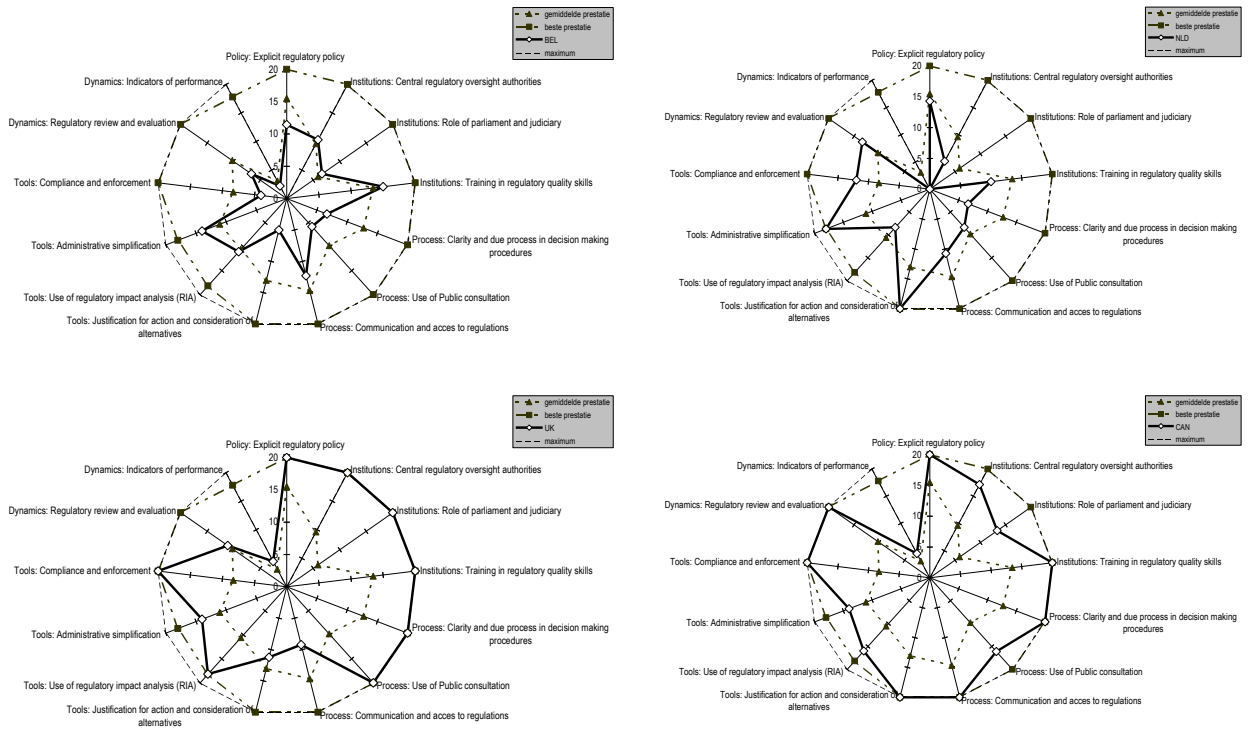
Figuur 70: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (lineaire weging, OESO weging)

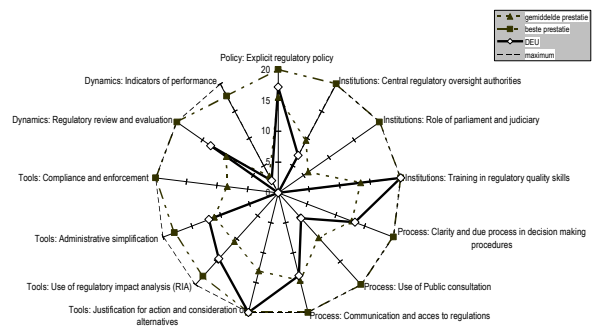
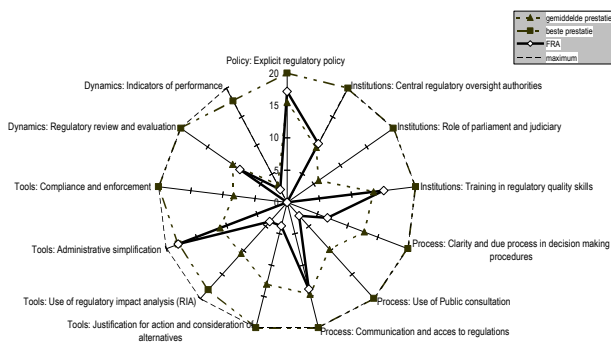
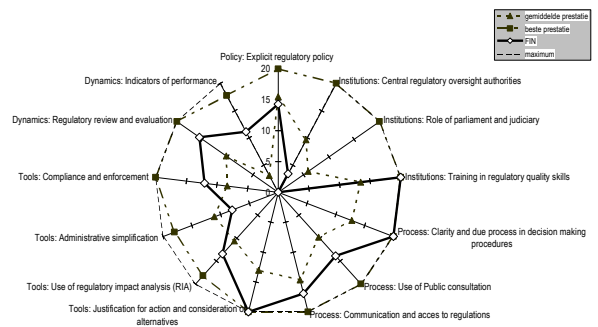
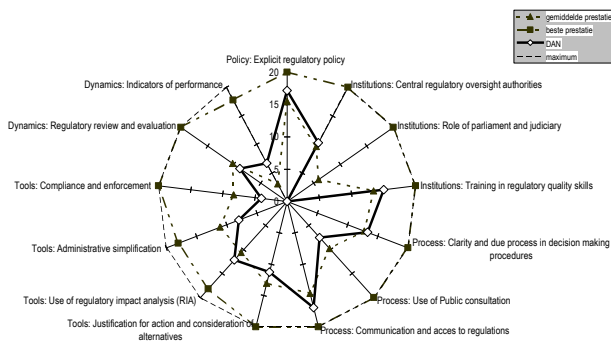
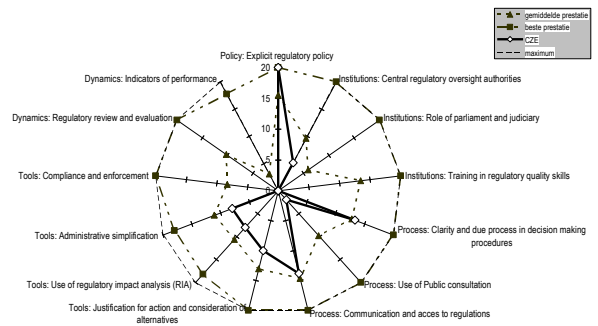
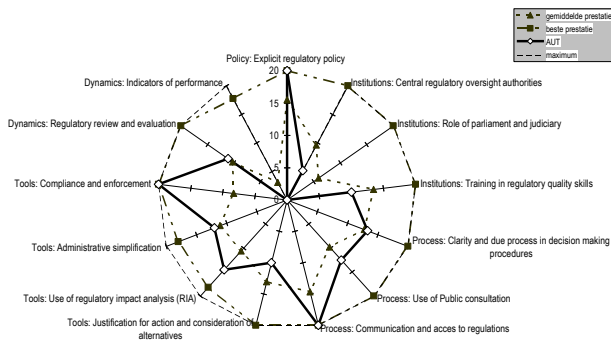
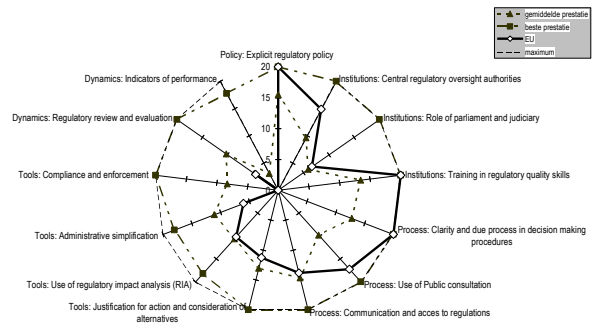
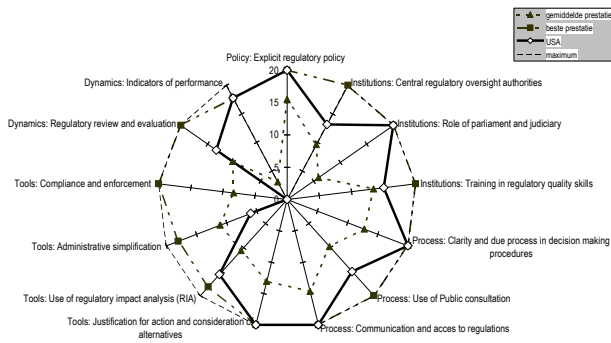


Figuur 71: Ranking van OESO-landen op de synthetische indicator voor wetgevingsbeleid volgens alternatieve wegingsmethoden (neutrale weging, lineaire weging)

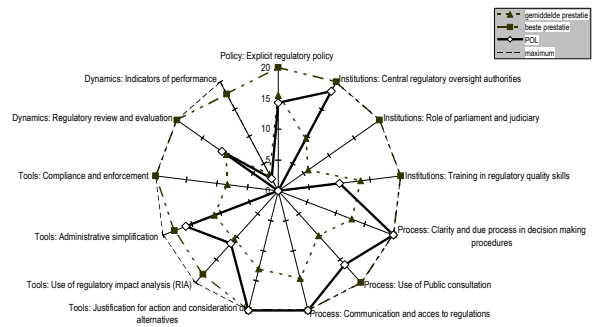
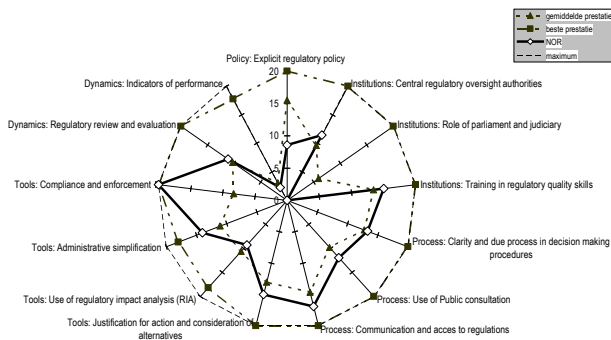
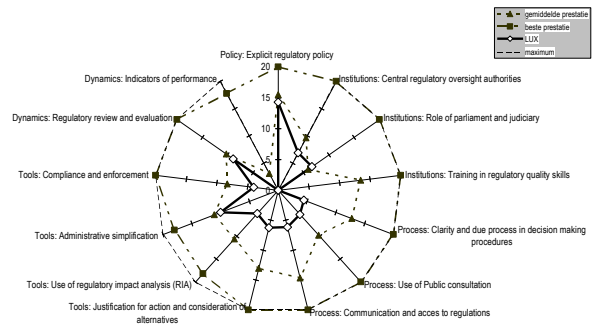
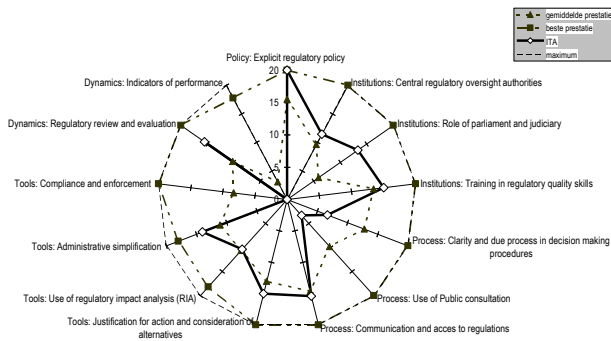
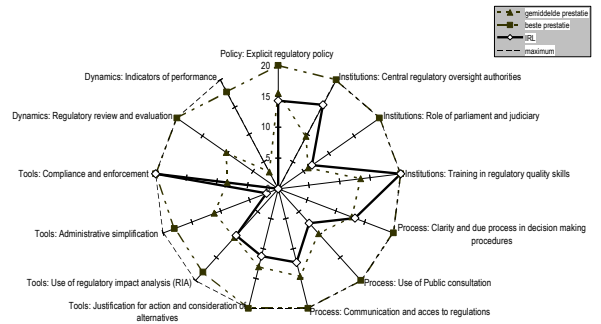
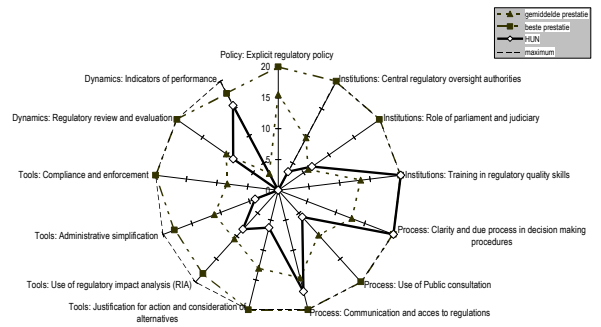
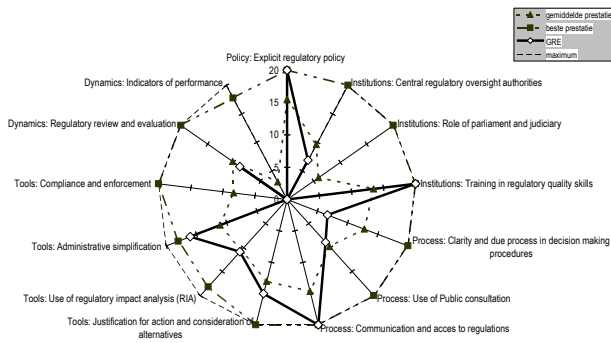


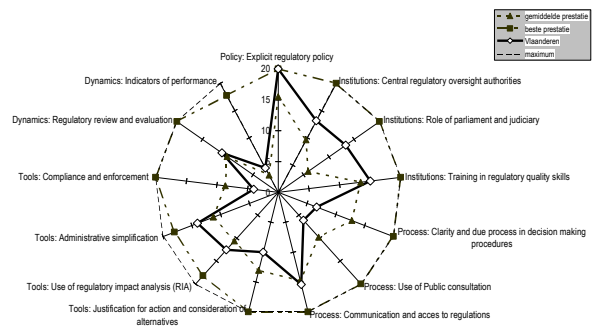
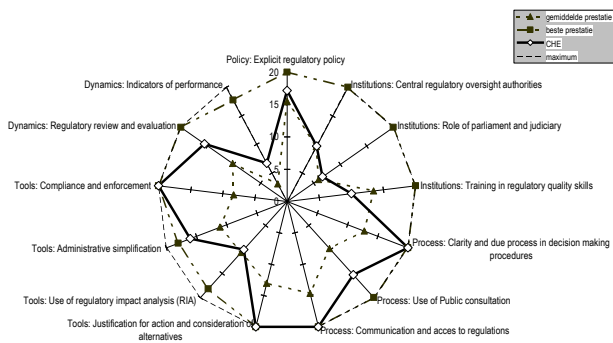
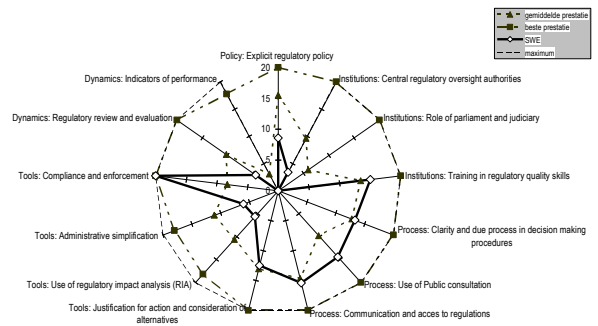
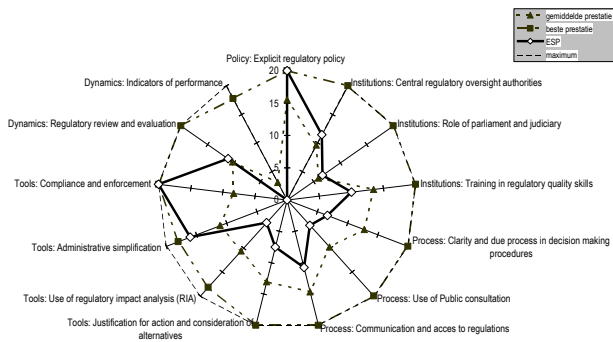
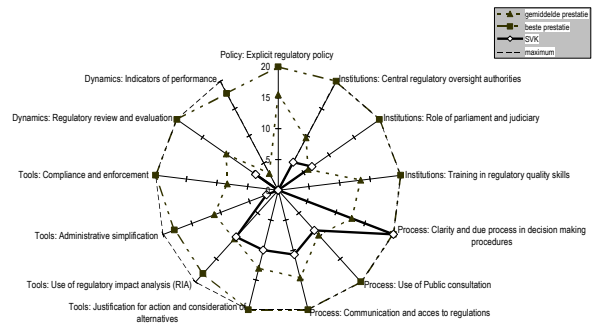
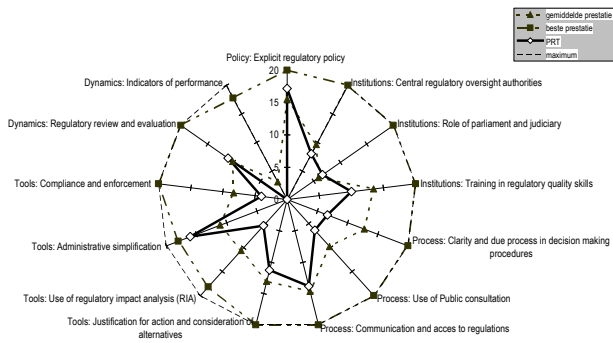
Relatieve scores van landen op de 13 hoofdindicatoren voor het wetgevingsbeleid











### 8.3. Bijlage 3: RIA-enquête

Sterk door overleg



SERV

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

## Kwaliteit en gebruik RIA's

### Identificatie van de RIA

1 Wat is de interne nummer van het ontwerpdecreet of ontwerpbesluit?

2 Is er een RIA overgemaakt aan de SERV?

- Ja, zoals voorgescreven  
  Ja, terwijl dit formeel niet hoefde  
  nee, terwijl dit wel moest  
  nee, maar dit moest ook niet

*Ter informatie: Er is geen RIA nodig voor autoregulering, regelgeving inzake begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidshellingen en –belastingen, regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden, decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter, en regulering vervat in ruimtelijke plannen*

3 Indien u op de voorgaande vraag nee antwoordde hoeft u de resterende vragen niet te beantwoorden.

4 Door wie werd de RIA opgesteld? U vindt de opsteller gewoonlijk achteraan de RIA bij de contactpersoon

- Administratie  
  Kabinet  
  IVA of EVA  
  externe

### Omvang van de RIA

5 Hoeveel pagina's telt de RIA?

	0,5	1	1,5	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2. Aanleiding en doel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Opties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Effecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Uitwerking, uitvoering en monitoring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Consultatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Informatie voor IF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Samenvatting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Totaal aantal pagina's

**6 Zijn de omvang en diepgang van de RIA volgens u proportioneel ten opzichte van de mogelijke effecten van de regelgeving?**

- Ja     Nee, de RIA mocht gedetailleerder zijn     Nee, de RIA mocht minder gedetailleerd zijn     Geen mening

### Inhoud van de RIA

**7 In welke mate bevat de RIA extra informatie ten opzichte van de nota aan de Vlaamse regering of de memorie van toelichting?**

- Veel     Tamelijk     Weinig     Geen

**8 Hoeveel opties worden er in de RIA geanalyseerd?**

- 1     2     3     4     5     6     7

**9 Is de nuloptie één van die opties?**

- ja     Nee

**10 Werd er als één van de mogelijke opties een alternatief voor traditionele regulering onderzocht (sensibilisering, informatie, economisch instrument ...)?**

- ja     Nee

**11 Wordt in de RIA aangegeven waarom men bepaalde andere opties niet heeft onderzocht?**

- ja     Nee

**12 In welke mate bevat de RIA kwantitatieve informatie ?**

	Veel	Tamelijk	Weinig	Geen
Aanleiding en doel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
uitvoering en handhaving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
administratieve lasten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informatie voor IF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**13 Is er in de RIA sprake van gevoerde consultatie van andere Vlaamse overheidsdiensten?**  
*meerdere antwoorden zijn mogelijk*

- ja     Nee
- Binnen het departement
- Met andere departementen

**14 Is er in het deel “consultatie” sprake van gevoerde consultatie van doelgroepen?**

*meerdere antwoorden zijn mogelijk*

ja  Nee

- Van
- Bedrijven of social-profitorganisaties
  - Burgers, consumenten of werknemers
  - Werkgeversorganisaties
  - Werknemersorganisaties
  - Experts of academici
  - Adviesorganen
  - Lokale besturen
  - Federale of Europese overheidsdiensten
  - Andere maatschappelijke actoren (milieuverenigingen, NGO's...)

**15 Is er in de RIA aangegeven op welke manier doelgroepen werden geconsulteerd?**

*meerdere antwoorden zijn mogelijk*

ja  Nee

- Via
- Doelgroepenoverleg (één of meer vergaderingen)
  - Schriftelijke input of bevraging van doelgroepen
  - Verplichte raadpleging of openbaar onderzoek
  - Enquête
  - Webforum
  - Testpanel
  - Focusgroep
  - Publieke voorpublicatie van de ontwerp RIA met mogelijkheid om te reageren
  - Andere

**16 Geeft de RIA inzicht in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden geformuleerd?**

ja  Nee

**17 Geeft de RIA aan in welke mate met de resultaten van de consultatie werd rekening gehouden?**

ja  Nee

**18 Indien u op de voorgaande vraag nee antwoordde, ga dan naar vraag 20.**

**19 Wat is volgens de RIA de invloed van de consultatie geweest op de inhoud van de RIA / de inhoud van de voorgenomen regelgeving?**

Grote invloed  Kleine invloed  Geen invloed  Onbekend

## Kwaliteit van de RIA

### 20 Kruis aan in elke mate u akkoord kunt gaan met de onderstaande beweringen

	Helemaal akkoord	Eerder wel akkoord	Eerder niet akkoord	Helemaal niet akkoord	Niet relevant
De aanleiding of het probleem is duidelijk omschreven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De doelstelling is correct en helder weergegeven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA onderscheidt de meest relevante opties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA geeft duidelijk aan voor welke doelgroepen er effecten zijn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bespreekt de belangrijkste effecten van elke optie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bevat een objectieve en evenwichtige beschrijving van de voor- en nadelen van elke optie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bevat een correcte indeling van effecten in kosten en baten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In de RIA worden de belangrijkste effecten gekwantificeerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De kwantificering is zorgvuldig gebeurd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bevat een bespreking van de belangrijkste hypothesen en onzekerheden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA gaat voor zover relevant in op verdelingseffecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bespreekt voor zover relevant ook andere effecten zoals kindeffecten, effecten op kleine entiteiten zoals KMO's...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA geeft een goed inzicht in de afwegingen die zijn gebeurd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA geeft aan hoe de verkozen optie zal worden uitgevoerd en gehandhaafd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In de RIA wordt de handhaafbaarheid onderzocht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA bevat voor zover relevant een kwantificering van de administratieve lasten van de verkozen optie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De kwantificering van de administratieve lasten is volledig en zorgvuldig gebeurd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA geeft aan hoe de verkozen optie na verloop van tijd zal worden geëvalueerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De meest relevante doelgroepen werden op een geschikte manier geconsulteerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De samenvatting is duidelijk en representatief voor de inhoud van de RIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Impact van de RIA

### 21 Kruis aan welk effect de RIA volgens u heeft gehad op de inhoud van de voorgenomen regelgeving.

RIA heeft bijgedragen tot	Helemaal akkoord	Eerder wel akkoord	Eerder niet akkoord	Helemaal niet akkoord	Geen mening
• een andere instrumentenkeuze dan uw eerste of intuïtieve keuze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• regelgeving van betere kwaliteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 22 Heeft de RIA volgens u de beleidsmakers geholpen om:

	Helemaal akkoord	Eerder wel akkoord	Eerder niet akkoord	Helemaal niet akkoord	Geen mening
het inzicht te vergroten in de problematiek die de voorgenomen regelgeving wil oplossen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de mogelijke opties voor de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling te detecteren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
beter na te denken over de te verwachten kosten, baten en effecten van de voorstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de betrokkenheid van belanghebbende andere overheden en doelgroepen te versterken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vooraf beter rekening te houden met de uitvoering, handhaving en evaluatie (bv. via evaluatiebepaling)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de politieke besluitvormers beter te informeren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Een beter inzicht te krijgen in de administratieve lasten van de regelgeving in kwestie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acties te nemen om administratieve lasten van de regelgeving in kwestie te vermijden of te verminderen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Gebruik van de RIA

### 23 Welke rol heeft de RIA gespeeld in het adviesproces van de SERV?

	Helemaal akkoord	Eerder wel akkoord	Eerder niet akkoord	Helemaal niet akkoord
De extra informatie in de RIA was nuttig bij de redactie van de eerste versie van het ontwerpadvies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De RIA is expliciet ter sprake gekomen in de werkgroep	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De inhoud van de RIA is expliciet gebruikt in de werkgroepdiscussies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De informatie in de RIA heeft bijgedragen tot het SERV-advies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In het advies werd expliciet iets vermeld over de kwaliteit van de RIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 8.4. Bijlage 43: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA

Net zoals in Vlaanderen zijn er ook in andere landen problemen met de kwaliteit van de RIA's. De belangrijkste problemen blijken goed overeen te komen met die in Vlaanderen zijn vastgesteld:

- Met RIA wordt pas laat in het besluitvormingsproces gestart, waardoor er weinig invloed is op de beleidskeuzes
- RIA zijn onvoldoende diepgaand voor belangrijke regelgeving (en omgekeerd)
- Er is een gebrekkige overweging van alternatieven
- Niet alle relevante effecten worden bekeken
- Effecten worden onvoldoende gekwantificeerd
- De afweging tussen opties is ondoorzichtig of methodologisch zwak
- Ex post evaluatie en monitoring zijn niet voldoende uitgewerkt

Volgens Jacobs (2006) zijn er twee redenen voor de lage kwaliteit van veel RIA's in verschillende landen.

- Ten eerste liggen de standaarden steeds hoger. Er is een enorme internationale dynamiek de laatste paar jaren. Als gevolg van internationale benchmarks en verspreiding van beste praktijken voor RIA, leggen de verwachten steeds hoger en worden evaluatiecriteria bijgesteld. Ook in Vlaanderen is dat het geval geweest, waar de Dienst Wetsmatiging is overgegaan naar meer gedetailleerde beoordelingen met een daling van de gemeten RIA-kwaliteit voor gevolg. Hogere standaarden leiden tot immers lagere scores voor RIA's.
- Een tweede reden is dat de evolutie in de kwaliteit van RIA's volgens Jacobs in veel landen geen lineaire opwaartse trend vertoont, maar U-vormig is. Aanvankelijk werden er in veel landen relatief weinig RIA's uitgevoerd, onder begeleiding van een beperkt kader van RIA experts waardoor de kwaliteit vrij hoog lag. Naarmate RIA meer ingeburgerd geraakt, worden RIA uitgevoerd door een grotere groep ambtenaren met minder deskundigheid, waardoor de kwaliteit daalt. De daling van de kwaliteit van de RIA's, onder meer binnen de Europese Commissie, kan volgens Jacobs worden toegeschreven aan die "mainstreaming" van RIA in het besluitvormings- en regelgevingsproces. Door investeringen in opleidingen, kwaliteitscontrole, datacollectie maar ook door aanpassingen aan het RIA-systeem zelf, neemt de kwaliteit van de RIA's vandaag geleidelijk aan opnieuw toe.

De belangrijkste internationale trends en ontwikkelingen op het vlak van RIA zijn (zie tabel 61):

- De installatie van RIA in het hart van de beleidsvorming, voornamelijk via een verschuiving van de klemtoon van RIA als methode naar RIA als proces en via maatregelen om te verzekeren dat met RIA vroeger in het beleidsproces wordt gestart;
- De verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van RIA's, voornamelijk via bewaking van de inhoudelijke focus, kwaliteitscontrole, responsabilisering, capaciteitsopbouw, netwerking, grotere selectiviteit en datacollectie.
- De versterking van de transparantie van het RIA-systeem, voornamelijk via betere consultaties, publieke rapportering van RIA's.

Zoals blijkt uit de laatste kolom van tabel 61, kunnen die trends duidelijk een inspiratiebron zijn voor de verbetering van de Vlaamse RIA's.

Hierna overlopen we deze trends en ontwikkelingen meer in detail.

Tabel 61: Internationale trends en ontwikkelingen in RIA

Macrotrends	Ontwikkelingen/aanbevelingen	Topprestatie	Prestatie Vlaanderen
Installatie van RIA in het hart van de beleidsvorming	Klemtoon op RIA als proces ipv RIA als methode		+/-
	Met RIA vroeger starten door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ betere planning van de regelgevingsagenda</li> <li>▪ IA ipv RIA</li> </ul>	CAN, USA, EU UK, EU	- -
	Gebruik van RIA voor ex post evaluatie van bestaande regelgeving	CAN	-
Verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van RIA's	Bewaking inhoudelijke focus	EU UK USA AUS CAN	-
	Kwaliteitscontrole door centrale waakhond	UK, NZL, USA	+/-
	Responsabilisering door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ondertekening RIA door minister of hoge ambtenaar</li> <li>▪ Incentives voor ambtenaren</li> <li>▪ Verplichte openbaarmaking van finale RIA's</li> </ul>	UK, AUS, CAN AUS, CAN UK, USA	- +/- -
	Capaciteitsopbouw door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ uitbouw van RIA-expertise binnen elk departement</li> </ul>	UK, USA	+/-



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ weloverwogen samenwerking met experts en consultants</li> <li>▪ organiseren van peer reviews</li> <li>▪ organiseren van RIA trainingen</li> <li>▪ verbeteren van de RIA handleidingen</li> <li>▪ organiseren van een helpdesk</li> <li>▪ ex post evaluatie van uitgevoerde RIA's</li> </ul>	AUS USA IRL EU, NZL, USA IRL, SWE	- - + +/- +
	Netwerking en controle door externe instanties	UK	+/-
	Selectiviteit	AUS USA NZL	-
	Datacollectie	USA, EU	-
Versterking van de transparantie van het RIA-systeem	Koppeling van RIA en consultatie	CAN, AUS, UK, EU	-
	Publieke rapportering van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's	MEX, AUS	-

+ in grote mate gerealiseerd; +/- realisatie gedeeltelijk of in uitvoering; - nog niet gerealiseerd

### **Klemtoon op proces ipv methode**

Qua doelstellingen van RIA is er een belangrijke verandering merkbaar de laatste jaren. De klemtoon wordt steeds meer gelegd op de waarde van RIA als proces veeleer dan als methode. RIA wordt tegenwoordig minder gezien als een analytische methode om antwoorden te geven op kwantitatieve vragen, en meer als een proces om

- de juiste vragen te stellen op een gestructureerde manier om zo een breed en transparant debat mogelijk te maken;
- op systematische en consistente wijze potentiële effecten in kaart te analyseren van voorgenomen beleidsmaatregelen;
- die informatie te communiceren naar beleidsmakers en stakeholders.

RIA is daardoor niet in de eerste plaats een techniek om kwantitatieve informatie te genereren, hoewel een RIA belangrijke analytische componenten bevat die een zeker niveau van deskundigheid veronderstellen. RIA is in de eerste plaats een verlengstuk van reeds bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. *“RIA has evolved from narrow technical methods aimed at cutting costs toward more flexible and sophisticated techniques of problem-solving aimed at fostering a richer and more informed public debate about important public policy issues.”*

In governance termen, is RIA één van de methoden om beleidsleren aan te moedigen aangezien het gaat om een open en participatieve techniek waarbij diverse stakeholders worden betrokken.

### **Versterking van de maatregelen om vroeger in het beleidsproces met RIA te starten**

Eén van de meest hardnekkige problemen in veel landen blijft de vaststelling dat het RIA-proces te laat start. Dat ondergraaft de kwaliteit van de RIA's en beperkt de invloed op de besluitvorming<sup>85</sup>. Om dit probleem zoveel mogelijk te vermijden, worden verschillende strategieën ingezet.

- Sommige landen gebruiken een verplichte fasering van de RIA's. Dat houdt in dat reeds tijdens het RIA-proces, en niet pas nadien, een (nog onaf) RIA-document moet worden opgemaakt, waarrond interne en externe consultatie kan worden georganiseerd voorafgaand aan de voorlegging aan de bevoegde minister of de regering. Die aanpak blijft al bij al zeldzaam (Australië, Verenigd Koninkrijk). Nederland en de Europese Commissie hebben zo'n aanpak verlaten, omdat die leidde tot soms overbodig complexe of tijdrovende procedures.
- Te laat starten blijkt minder een probleem te zijn in landen met een planning van de regelgevingsagenda. Zo'n planningsproces zorgt voor een vroege publieke kennisgeving over geplande regelgevingsinitiatieven, op een moment dat de voorgenomen regelgeving nog niet is uitgewerkt en er dus meer mogelijkheden zijn voor RIA om de besluitvorming te verbeteren.
- Tot slot past ook de trend van RIA naar IA in dit kader. In het Verenigd Koninkrijk wordt de naam “Regulatory Impact Assessment” veranderd in “Impact Assessment” omdat de vroegere naam verwarrend was. Met RIA moet worden gestart vooraleer de keuze voor regelgeving vastligt, maar de naam RIA suggereert dat een impactanalyse enkel nodig is als er voor regelgeving wordt gekozen. Daardoor is de naam RIA volgens de Britse overheid inconsistent en contraproductief. Binnen de Europese Commissie werd eerder al om dezelfde redenen gekozen voor IA in plaats van RIA.

### **Bewaking van de correcte inhoudelijke en methodologische focus – ont koppeling van sommige specifieke effecten**

De focus van een RIA ligt op de vergelijking van de belangrijkste effecten van relevante opties via een integraal analytisch denkkader. Met dat laatste wordt “zachte kosten-batenanalyse” bedoeld, waarin kwantitatieve en kwalitatieve ‘metingen’ voor economische, sociale en milieueffecten tegelijk en geïntegreerd met elkaar worden geanalyseerd.

Verschillende auteurs en overheden waarschuwen voor een andere trend die daar tegenin gaat. Met name kan worden vastgesteld dat meer en meer wordt verwacht dat in RIA allerhande specifieke impacts worden onderzocht (op KMO's, gender, armoede, administratieve lasten...). Die trend is niet slecht omdat daardoor de politieke steun voor RIA toeneemt en een proliferatie van allerhande afzonderlijke specifieke testen met afzonderlijke procedures, gegevens en hypothesen kan worden vermeden.

Maar het risico bestaat dat daardoor ook de focus van de RIA verdwijnt: *"In more and more countries, use of partial analyses has actually resulted in fragmentation (...), because the larger integrated framework is not clearly defined or emphasized. Without the integrating framework, such methods do not rebalance RIA but unbalance RIA."*

Eén van de hulpmiddelen die worden gebruikt om het risico op al te partiële analyses te vermijden, is het in zekere zin opleggen van RIA-sjablonen. Met name in het Verenigd Koninkrijk heeft de overheid recent voorgesteld om voortaan het gebruik in elke RIA van een gestandaardiseerde samenvattingstabel van één pagina te verplichten. Hiermee wordt niet alleen beoogd om de RIA's toegankelijker te maken, maar ook om de juiste inhoudelijke focus te bewaken en tegelijk via een korte checklist te rapporteren over andere relevante informatie dan kosten en baten.

### **Gebruik van RIA voor ex post evaluatie van bestaande regelgeving**

Het RIA-analysekader is bruikbaar voor de evaluatie van zowel nieuwe als bestaande regelgeving. Desondanks zijn er weinig landen die systematisch RIA gebruiken bij ex post evaluaties van regelgeving (enkel Australië en Canada). Dit toont volgens de OESO aan dat RIA nog niet wordt gezien als een kernonderdeel van elk beleidsproces, en dus ook bij evaluaties van bestaande regelgeving. Ook het formele RIA-beleid zegt gewoonlijk weinig of niets over het gebruik van RIA bij ex post evaluatie. Volgens de OESO is er dan ook veel ruimte voor verbetering van de kwaliteit van ex post evaluaties door gebruik van de RIA-methodiek. Maar in de meeste gevallen vergt dit een meer gecentraliseerde aanpak in vergelijking met het ad hoc karakter van veel ex post evaluaties.

### **Kwaliteitscontrole door een centrale waakhond**

Kwaliteitscontrole is noodzakelijk om een zeker kwaliteitsniveau van de RIA's te bereiken en te handhaven<sup>86</sup>. Een beste praktijk blijft daarom om een centrale cel of afdeling in een horizontaal departement te belasten met de kwaliteitscontrole van de RIA's. De ervaring leert evenwel ook dat locatie en autoriteit van zo'n afdeling belangrijke formele vereisten zijn, maar dat de reële en daadwerkelijke uitvoering van zo'n 'challenge' functie nog iets anders is. Dat hangt immers ook af van het niveau van de RIA-expertise in die cel, en van de 'informele' autoriteit als gevolg van die expertise of van het politieke gewicht dat aan de controles wordt gegeven.

### **Responsabilisering van de ministeries of departementen zelf voor kwaliteitsvolle RIA's**

Kwaliteitscontrole door een centrale waakhond blijkt niet voldoende en ook niet helemaal effectief: *"having such 'watch-dog' institutions can make a difference, but they do not obviate the need for departments and agencies to take ownership themselves for the best practice processes embodied in a RIA"*. Een belangrijke internationale trend is daarom de responsabilisering van de ministeries of departementen zelf voor kwaliteitsvolle RIA's<sup>87</sup>. Dat gebeurt op verschillende manieren.

- door ministers of hoge ambtenaren persoonlijk te laten certificeren dat de RIA's voldoen aan bepaalde minimumstandaarden (bv. Canada, Nieuw Zeeland, Verenigd Koninkrijk). Dit wordt beschouwd als een goede praktijk, omdat daardoor het profiel van RIA wordt versterkt. De OESO stelt terzake: *"In the early days of RIA, it was common that RIA was considered to be a technocratic discipline suitable for analysts, economists, and other low-level drones, but not sufficiently important to come to the attention of the minister. This meant that ministers were rarely aware of the contents of RIA, and other members of the bureaucracy quickly realized that RIA was a low priority. Making ministers or high-level civil servants personally accountable for the quality of the RIAs in their departments can degenerate into mere formality, but if used properly, can increase ministerial attention to RIA."*
- door op niveaus van ministeries of departementen 'regulatory reform units' te creëren die verantwoordelijk zijn voor het wetgevingsbeleid in het departement, het verstrekken van meer gerichte ondersteuning op maat en de bewaking van de kwaliteit van de RIA's die in het departement worden gemaakt.
- door het voorzien van incentives voor ambtenaren en het vergroten van de betrokkenheid van afdelingshoofden. Zo stelde de National Audit Office in het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van de RIA-doorlichtingen in 2006: *"Departments should consider how personal objectives might be used to promote the use of impact assessment and provide stronger accountability for the delivery of RIA's"*.
- door verplichte openbaarmaking van finale RIA's via een online databank en een centrale toegangspoort op het internet (cf. Verenigd Koninkrijk). De OESO schrijft daarover: *"Publication of RIA documents can constitute a quality assurance mechanism (...). Consciousness of the need to defend publicly the RIA is likely to act to encourage a regulators to achieve higher analytical standards."*
- door monitoring en publieke rapportering van de kwaliteit van de uitgevoerde RIA's (zie hierna).

### **Versterking van de capaciteit en leereffecten om goede RIA's te maken**

Een voortdurende internationale trend is de versterking van de capaciteit om goede RIA's te maken. Dit gebeurt op verschillende manieren:

- door uitbouw van specifieke RIA-expertise binnen elk departement met vooral deskundigheid op het vlak van analysetechnieken en kosten/baten benaderingen (bv. de departementele Better Regulation Units in het Verenigd Koninkrijk en Australië).
- door samenwerking met experts en consultants. Uitbesteding van de RIA aan externen werd lange tijd niet beschouwd als een goede praktijk, omdat er daardoor een scheiding ontstaat tussen de RIA en de beleidsvoorbereiding. Dat werkt belemmerend voor de noodzakelijke verandering van de regelgevingscultuur. Recentere voorbeelden in onder meer Australië tonen aan dat de kernvraag ligt in de relatie tussen de consultant en de beleidsmakers. Als de RIA consultants vroeg in het beleidsproces worden ingeschakeld en de relatie er een is van dialoog en overdracht van informatie en expertise, is er weinig verschil met het inschakelen van een departementele RIA-cel. In beide gevallen hangt het resultaat af van de directe en continue betrokkenheid tussen de verschillende actoren en van de mate waarin de RIA expertise wordt overgedragen en beleidsmakers zelf bijleren. Inschakeling van consultants wordt soms zelfs actief gepromoot, met name voor meer gedetailleerde en technisch complexe RIA's (bv. Australië, Europese Commissie...).
- door het organiseren van peer reviews door experts. Er is een tendens merkbaar om meer gebruik te maken van peer reviews voor belangrijke regelgeving, waar de technische complexiteit en de wetenschappelijke en methodologische vereisten voor RIA dikwijls het grootst zijn.
- door het organiseren van RIA training. Het organiseren van RIA opleidingen is lang verwaarloosd geweest, maar krijgt de jongste jaren meer nadruk. Gewoonlijk gaat het om opleidingspakketten, die maatwerk mogelijk maken afhankelijk van de voorkennis of behoeften van de RIA-opstellers.
- door het verbeteren van de RIA handleidingen. Nadat meerdere RIA handleidingen al jaren oud waren, hebben verschillende landen in 2005 en 2006 meer gedetailleerde en meer toegankelijke handleidingen voor beleidsmakers opgesteld. Daarbinnen blijken er drie grote trends zichtbaar: meer aandacht voor het RIA proces (vroeg starten, consultatie, ex post evaluatie), voor kwantificering van effecten, en voor het detecteren en vergelijken van alternatieven.
- door het organiseren van een helpdesk waar beleidsmakers snel en vlot terecht kunnen met zeer praktische vragen omtrent de RIA die zij uitvoeren.
- door ex post evaluatie van uitgevoerde RIA's. Ex post evaluatie van uitgevoerde RIA's is op twee manieren van belang. Enerzijds kan de wetenschap dat de geraamde effecten in de RIA achteraf zullen worden vergeleken met de werkelijke effecten in de praktijk een belangrijke stimulans zijn om een goede RIA af te leveren. Anderzijds helpt zo'n ex post evaluatie om systematische methodologische fouten te ontdekken en op in te spelen in de RIA-handleidingen of opleidingen.

### **Sterkere betrokkenheid van andere instanties**

De opbouw van een netwerk van instanties rond RIA blijkt curciaal voor succes. Radaelli geeft het voorbeeld van Italië, waar RIA onder druk van de OESO werd ingevoerd door een kleine groep beleidsadviseurs en een gemotiveerde minister. Maar daarbuiten was er eigenlijk niemand geïnteresseerd in RIA. Het gevolg was dat het momentum voor RIA verdween en de uitvoering grotendeels achterwege bleef.

Het "RIA-netwerk" omvat in de meest geavanceerde landen, naast de vermelde centrale 'waakhond', zowel instanties op politiek en beleidsmatig niveau (bv. interministeriële task force of commissie, organen binnen het parlement, auditinstanties enz.) als instanties van of voor doelgroepen (adviesraden, denktanks, onderzoeksinstellingen, werkgeversfederaties enz.). De trend is dat die instanties proactiever worden, steeds hogere verwachtingen stellen en intenser mee de kwaliteit van RIA monitoren. Dit is een goede zaak. Radaelli zegt daarover: *"New policy instruments necessitate a robust network of actors. (...) Different actors may have different views on the quality of RIA performed, but the sheer fact that they raise issues, make points, push for higher standards is a fundamental catalyst of policy improvement. (...) In this connection, one should look favourably at the development of networks of academics and private sector think-thanks that challenge the government's numbers."*

Een voorwaarde voor de opbouw van zo'n netwerk is uiteraard dat RIA documenten gemakkelijk en publiek beschikbaar zijn.

### **Grotere selectiviteit**

Een centrale trend is een grotere selectiviteit en focus van RIA. Selectiviteit betekent niet het creëren van achterpoortjes om aan RIA te ontsnappen. De trend is integendeel dat lichte vormen van RIA, zoals in Vlaanderen, worden toegepast op steeds meer regelgeving. Tegelijk worden in de meeste landen de kwaliteitseisen en controles gevoelig opgetrokken voor de meest belangrijke regelgeving. De beste praktijken suggereren dat RIA voor belangrijke regelgeving gekwantificeerde schattingen zou moeten bevatten van alle belangrijke kosten en baten en ook meer opties zou-

den moeten onderzoeken. Die grotere selectiviteit beoogt de middelen voor RIA dus te richten naar waar ze het meeste kunnen betekenen<sup>88</sup>.

### **Organiseren van datacollectie**

In meerdere landen wordt vandaag gewerkt aan een betere datacollectie en aan kwaliteitsvereisten voor data. Datacollectie en databehandeling zijn immers van wezenlijk belang voor de kwaliteit van RIA's. Wanneer het op een goede manier gebeurt, objectiveren cijfers de problematiek en maken ze transparantere afwegingen mogelijk waardoor de geloofwaardigheid van de conclusies verbetert<sup>89</sup>. Bovendien bestaat het gevaar dat RIA's zonder een beleid op het vlak van datacollectie ten prooi vallen van "data capture" door doelgroepen.

### **Koppeling van RIA en consultatie**

RIA-processen en consultatieprocedures vallen steeds meer samen. Aan de ene kant is consultatie een wezenlijk onderdeel van RIA. Consultatie van stakeholders is namelijk in veel landen de belangrijkste strategie voor kwaliteitscontrole en datacollectie. Aan de andere kant wordt RIA steeds meer de hoeksteen voor consultatieprocessen over regelgeving. Een RIA beoogt immers in mensentaal de aanleiding, het doel en de effecten van een voorgenomen regelgeving (in vergelijking met alternatieven) uit te leggen, en is daardoor in vele gevallen beter geschikt voor consultatie dan de wettekst zelf.

Publieke consultatie gelinkt met RIA wordt steeds opener en gericht. Opener in de zin dat RIA druk uitoefent om consultaties vroeger, systematischer en transparanter te laten plaatsvinden. Gericht in de zin dat de manier van consulteren meer wordt afgestemd op de kenmerken en behoeften van specifieke doelgroepen (cf. test panels in de Europese Commissie, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Nederland, focus groepen in bv. Zweden en Australië, enz.).

De ervaring in toplanden leert tevens dat 'consultation fatigue' minder te maken heeft met de hoeveelheid consultaties maar meer met de kwaliteit ervan. Zij werken dan ook aan (verbeterde) consultatierichtlijnen en aan consultatiemateriaal dat beknopter en beter gemakkelijker te begrijpen is, nemen maatregelen om de respons te maximaliseren (bv. door een goede planning, het gebruik van elektronische hulpmiddelen en voldoende tijd te voorzien voor de doelgroep om te reageren) en zorgen voor feedback (bv. Canada, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden.)

### **Publieke rapportering van de RIA-kwaliteit**

In veel landen wordt de monitoring van de RIA-kwaliteit nog gezien als een interne aangelegenheid. De RIA-kwaliteit is evenwel net zoals de kwaliteit van de regelgeving van publiek belang. Publieke rapportering van de RIA-kwaliteit is bovendien een middel om de betrokkenheid van beleidsmakers bij de RIA en de verantwoording over het gevoerde beleid te versterken. Daarom is er een duidelijke internationale trend naar grotere publieke rapportering van de RIA-kwaliteit.

De meest verregaande rapportering gebeurt in de Verenigde Staten. Daar wordt de kwaliteitsbeoordeling door OIRA van individuele RIA's publiek gemaakt. De meest gangbare benadering is evenwel de jaarlijkse publicatie via een jaarverslag van de globale resultaten van de uitgevoerde RIA-kwaliteitsbeoordelingen, met een duidelijke vermelding van de goede en slechte leerlingen ("name, fame and shame").

De OESO schrijft: "*Accountability and reporting should be boosted in most RIA systems. The regular assessment and publication of performance data in relation to RIA compliance would not only increase confidence in the achievement of standards and, therefore, RIA's contribution to regulatory quality, it would also tend to encourage improved performance over time. Performance by regulator should be publicly reported at least annually*".

### **RIA vastleggen in regelgeving?**

Een discussiepunt is soms de vraag of RIA gebaat is met het vastleggen ervan in formele regelgeving (wet, decreet). A priori zou men kunnen verwachten dat dat het geval is omdat de autoriteit van RIA erdoor wordt versterkt. Er is daarvoor evenwel weinig bewijs. Zeer weinig landen hebben ervoor gekozen om RIA vast te leggen in regelgeving. De reden is dat het voor een dermate dynamisch instrument als RIA wenselijk is om het beleid regelmatig bij te sturen en te verbeteren. In die omstandigheden kan regelgeving een blok aan het been blijken. Bovendien zijn er andere instrumenten die evengoed kunnen zorgen voor de vereiste politieke steun en afdwingbaarheid (omzendbrieven, presidentiële richtlijnen,...). De consensus is in elk geval dat de formele basis waarop het RIA-beleid rust van minder belang is in vergelijking met vele andere elementen die de kwaliteit van RIA's beïnvloeden.

## 9. Referentielijst

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson (2004). "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." P. Aghion and S. Durlauf, eds. *Handbook of Economic Growth*. Elsevier.
- Ahrens Joachim and Martin Meurens (2001). *How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economie in Transition*, Goettingen: University of Goettingen, Department of Economicsf.
- Alesina, A. Ardagna, S. Nicoletti, G., and Schiantarelli, F. (2003) 'Regulation and investment', *Economic Department Working Papers*, No. 41. Paris: OECD.
- Alonso, A., Schuknecht, L. en V. Tanzi (2003). *Public sector efficiency: an international comparison*, European Central Bank, Working paper nr. 242.
- Ambler, T. Chittenden, F., and Obodovski, M. (2004) *Are Regulators Raising Their Game? UK Regulatory Impact Assessment in 2002/3*. Report published by the British Chamber of Commerce.
- Argy, S. and Johnson, M. (2003). *Mechanisms for improving the quality of regulations: Australia in an international context*, Productivity Commission Staff Working Paper, July.
- Australian Government (2003). *Regulatory Performance Indicators. A Guide for Departments and Agencies*, Australian: Department of Industry Tourism and Resources.
- Australian Government (2006), *Rethinking Regulation*. Report of the Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business, January 2006.
- Banks, Gary (2001). *Challenges for Australia in Regulatory Reform*, Sydney: Productivity Commission.
- Banks, Gary (2005). *Regulation-making in Australia: Is it broke?, How do we fix it?*, Canberra, ACORE.
- Banks, Gary (2006) "Reducing the Regulatory Burden: the Way Forward" Inaugural Public Lecture, Monash Centre for Regulatory Studies, Melbourne, May 17 2006. (Available at: [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au))
- Barro, R.J. (1991), Economic Growth in A Cross-Section of Countries, *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-443.
- Better Regulation Task Force (2005) *Better Regulation – from design to delivery*, Annual report 2005, at <<http://www.brc.gov.uk/publications/designdelivery.asp>>.
- Better Regulation Task Force (March 2005) *Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*, A BRTF report to the Prime Minister, London.
- Better Regulation Taskforce (2006), *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer, Canberra, January.
- Bowen, Harry (2005). *Benchmarking the competitiveness of nations: Non-uniform weighting and non-economic dimensions*, Leuven/Gent: Vlerick Leuven Gent, Managementschool.
- Bryne Purchase (2006). *Regulation, Growth and Prosperity. An Alternative Approach tot Assessing the Implications of Regulations for Innovation, Productivity and the Business Environment in Canada*, Canada: School of Policy Studies Queen's University Working Paper Series.
- Cabinet Office Better Regulation Executive (2006), *The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: a Consultation*, Cabinet Office, Better Regulation Executive.
- Canadian External Advisory Committee on Smart Regulation (2004) *Regulatory Management Practices in Australia*, from a series of papers on regulatory management practices in selected OECD countries.
- CEC. Commission of the European Communities (2002), *Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, Brussels, June.
- CEC. Commission of the European Communities (2004) *Commission Staff Working Paper: Impact Assessment: Next Steps. In support of competitiveness and sustainable development*, Brussels, 21.10.2004, SEC (2004) 1377.
- CEC. Commission of the European Communities (2005a) *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels,
- CEC. Commission of the European Communities (2005b), *Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment*, Brussels, October.
- CEC. Commission of the European Communities (2005c). *Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April-September 2005)*, Brussels: COM 1392.

- CEC. Commission of the European Communities (2005d). *Ex-Post Evaluation of EC Legislation and its Burden on Business. Final Report*, European Commission, Enterprise Directorate-General.
- CEC. Commission of the European Communities (2005e), *European Economy*.
- CEC. Commission of the European Communities (2006), *European Economy*.
- Centre for Strategy and Evaluation Services (2002). "Benchmarking the Administration of Business Start-Ups". European Commission Enterprise Directorate General, January 2002.
- Cherchye, L. en W. Moesen (2003). *Institutional infrastructure and economic performance: levels versus catching up and frontier shifts*. Center for Economic Studies Discussion Paper Series DPS 03.14.
- Chittenden, F. Kauser, S., and Poutziouris, P. (2002) *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review*. A research project Funded by the Small Business Service.
- Commissie Stevens (2004). *Te druk met regels*. Erkenningsnota Commissie Stevens. Den Haag.
- Commissie Stevens (2005). *Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers* 30 augustus 2005.
- Commissie Stevens (2006). *Domeinrapport Industrie*. Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van regeldruk voor ondernemers. Den Haag.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Council of the European Union (2004) Note from Presidency to High Level Working Party on Competitiveness and Growth, Follow-up to the sub-group report on the competitiveness dimension of impact assessments, DS 441/04, Brussels, 18 June 2004
- Council, European Parliament, and the Commission of the European Union (2003) *Interinstitutional Agreement on better law-making*, Legislative Acts and other Instrument, (2003/C 321/01) Official Journal of the European Union 31.12.2003 C 321/1-5.
- CPB (2004), *Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten*, Den Haag, CPB Centraal Planbureau
- Crain, W.M. and Hopkins, T.D. (2001) *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*, a report for The Office of Advocacy, U.S. Small Business Administration.
- CRC Policy Brief (2004). *Why regulatory governance matters*, Manchester: CRC Policy Brief.
- Danish Commerce and Companies Agency (2003) *International Study: Efforts to Reduce Administrative Burdens and Improve Business Regulation*, Copenhagen.
- Dawson, J.W. and Seater, J.J. (2004) *Regulation and the Macroeconomy*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=495682](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=495682).
- De Backer, Koen en Leo Sleuwaegen (2003). *Rapport Over Het Concurrentievermogen Van De Vlaamse Economie*. Steunpunt ondernemerschap, Augustus 2003
- De Backer, Koen en Leo Sleuwaegen (2005). *Tweede Rapport Over Het Concurrentievermogen Van De Vlaamse Economie*. Steunpunt ondernemerschap, Januari 2005
- De Francesco, Fabrizio (2006). *Towards an 'Impact Assessment State' in Europe?*, Exeter: Political Studies Association.
- De Geest, Gerrit, Boudewijn Bouckaert, Frans Haex en Dirk Van Heuven (2003). *Studie juridisch-technische vereenvoudiging*. 15 juni 2003. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dethier Jean-Jacques (1999). *Governance And Economic Performance: A Survey*, Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung.
- Dienst Wetsmatiging (2003). Red. Van Humbeeck, Peter. *Gids Kenmerken Goede Regelgeving*. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004a). Red. Van Humbeeck, Peter en Geert Steurs. *Handleiding reguleringsimpactanalyse*. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004b). Red. Van Humbeeck, Peter. *Gids reguleringsimpactanalyse*. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2006). *Handleiding meten om te weten*. Leidraad voor het meten van administratieve lasten. Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Rita Ramalho (2006). *Regulation and Growth*. The World Bank March 17, 2006

- EU Directors of Better Regulation Group (2004). *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries*. Dublin, May 2004.
- European Parliament (2004) *Report on assessment of the impact of Community legislation and the consultation procedures*, Committee on Legal Affairs and the Internal Market, Final A5-0221/2004, 24 March 2004, Rapporteur: Bert Doorn.
- European Policy Centre (2001). *Regulatory impact analysis: Improving the quality of EU regulatory activity*, EPC Occasional Paper, Brussels, September 2001.
- European Policy Forum (2004). *Reducing the Regulatory Burden: The Arrival of Meaningful Regulatory Impact Analysis*, London: European Policy Forum.
- European Policy Forum (2006). *Evaluating Better Regulation: Building the System*, London: European Policy Forum
- External Advisory Committee on Smart Regulation (2004) *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*, Ottawa.
- Gallup, J.L., Sachs, J.D., en A.D. Mellinger (1998). *Geography and economic development*. National bureau of Economic Research, working paper 6849.
- Gelauff, George, Arjan Lejour (2006). *Five Lisbon highlights. The economic impact of reaching these targets*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Goff, B. (1996) *Regulation and Macroeconomic Performance*. Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publisher.
- Hahn, R. and P. Dudley (2004), *How well does the Government do cost-benefit analysis?*, Working Paper 04-01, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D.C.
- Hahn, R. W. and Litan, R. E. (2003) *An Analysis of the Sixth Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations*. AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies Washington D.C., <<http://www.aei.brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=258>>, accessed on 24 January 2004
- Hahn, R. W., Malik, R. P., and Dudley M. (2004) *Reviewing the Government's Number on Regulation*. AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies Washington D.C., < <http://www.aei-brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=321>>, accessed on 24 January 2004.
- Hahn, R.W. (1999), *Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers*, AEI Brookings Center for Regulatory Studies, Working Paper No. 99-06, Washington, D.C., 1999.
- Hahn, R.W. (2005), *In Defense of the Economic Analysis of Regulation*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 2005.
- Hahn, R.W. and R.E. Litan (2005), "Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe", *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 2, 2005, pp. 473-508.
- Hahn, Robert and Robert E. Litan (2006). *An Analysis of the Ninth Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Washinton, DC: Joint Center, AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies.
- Hall, R. en C.I. Jones (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quality Journal of Economics* 114, 83 – 116.
- Halman, L. (2001). *The European Values Study a third wave. Source book of the 1999 –2000 European Values Status Surveys*. Tilburg, Work.
- Hargreaves, S.P.H. (1994), Institutions and (Short-Run) Macroeconomic Performance, *Journal of Economic Surveys* 8, p. 35-56.
- House of Commons (2003) *The operation of the Regulatory Reform Act 2001: a progress report*, First Special Report, HC (2002-2003) 908, <[www.publication.parliament.uk](http://www.publication.parliament.uk)>, accessed on 15 April 2004.
- IMD. Institute for Management Development (2006). World Competitiveness Yearbook. <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>
- Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (2005). "Wetten kunnen Beter". [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).
- Jacobs, Scott (1999). *The second generation of regulatory reforms*, Public Management Service: OECD.
- Jacobs, Scott (2003). South Asia FDI Roundtable. Keynote Address 1: The importance of institutions in determining the investment environment, Maldives: FIAS.
- Jacobs, Scott (2005). *Modernizing Regulation: The Regulatory Guillotine*. Paper presented at the World Bank Conference "Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results". 29 November – 1 December, 2005, Cairo.

- Jacobs, Scott (2006a), *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends*. Government of Canada Policy Research Initiative. Working Paper Number 26, June 2006.
- Jacobs, Scott (2006b). *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Washington, DC: Jacob & Associates Inc.
- Janssen, L, Ch. Kegels, F. Verschuere (2006). De administratieve lasten in België voor het jaar 2004. Februari 2006.
- Johnson Matthew; Steven Argy (2003). *Mechanism for Improving the Quality of Regulations: Australia in an International Context*, Melbourne: Productivity Commission.
- Joint Research Centre (2002) *State-of-the-art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development*, Prepared by the Applied Statistics Group, June 2002, Ispra: Italy, Institute for the Protection and Security of the Citizen Technological and Economic Risk Management.
- Joos, Aurélie en Chantal Kegels (2004). De administratieve lasten in België voor het jaar 2002. Januari 2004
- Kaufmann, D., Kraay, A. en P. Zoido – Lobatón (1999). *Aggregating governance indicators*. The World Bank, Policy Research Working Paper 2772.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2006). *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4012.
- Kirkpatrick C., Parker D (2006): *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham 2006.
- Kirkpatrick C., Parker D (2005): *Towards Better Regulation? Assessing the impact of regulatory reform in developing countries*. University of Manchester, 2005.
- Knack, S. and P. Keefer (1995), Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7, 207-227.
- Knack, S. and P.J. Zak (2001): Trust and Growth, *Economic Journal* 111, 295-321.
- Koedijk, K. and Kremers, J. (1996) 'Market Opening, Regulation and Growth in Europe', *Economic Policy*, 23: 443-468.
- Kox Henk (2005). *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Lee, N. and Kirkpatrick, C. (2004) *A pilot Study on the Quality of European Commission Extended Impact Assessment*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 21 June.
- Loayza, Norman C., Ana Maria Oviedo, Luis Servén (2004). *Regulation and Macroeconomic Performance*, Washington D.C.: The World Bank.
- Mayoux, L. (2002) *What Do We Want to Know? Selecting Indicators*, Typescript, Toolbox, Enterprise Development Impact Assessment Information Service, Institute for Development Policy and Management (IDPM), of Manchester University, and Women In Sustainable Enterprise Development Ltd (WISE Development), <<http://www.enterprise-impact.org.uk/informationresources/toolbox/selectingindicators.shtml>>, accessed on 25 October 2004.
- Metcalfe, L. (2003) 'Regulatory Management and Governance' Paper presented in the conference: *Impact Assessment in the European Union: Innovations, Quality and Good Regulatory Governance*. Brussels: EU Commission DG Enterprise, 3 December 2003.
- Ministerial Panel on Business Compliance Costs (2001). *Finding the Balance. Maximising Compliance at Minimum Cost*, New-Zealand: Ministry of Economic Development 2001.
- Moesen, W., en L. Cherchye (2001). *Trust in the public sector and economic performance: strengths and weaknesses of Belgium Inc.* Center for Economic Studies, KULeuven,
- Moesen, Wim (2004). *Instelling, ligging en economische welvaart*. Leuvense Economische Standpunten, Katholieke Universiteit Leuven.
- Moesen, Wim, Tom Van Puyenbroeck, Laurens Cherchye (2000). *Trust as societal capital: Economic growth in European regions*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- NAO - National Audit Office (2004) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 358 Session 2003-2004: 4 March 2004. London: The Stationery Office.



- NAO - National Audit Office (2005) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments* Compendium Report 2004-05, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 341 Session 2004-2005, 17 March 2005.
- NAO- National Audit Office (2006), *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06*. National Audit Office. 28 June 2006.
- Network of Heads of European Environment Protection Agencies (2005). *The Contribution of Good Environmental Regulation to Competitiveness, Europe: Paper by the Network of Heads of European Environment Protection Agencies*.
- New Zealand Regulatory Impact Analysis Unit (zonder datum) *Process for the Regulatory Impact Analysis Unit's Views on Adequacy of RIS/BCCSs to Be Included in Cabinet Papers*, Wellington.
- Nicoletti G. and S. Scarpetta (2005). *Regulations and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD*. Economics Department Working Papers No. 460, Paris: OECD.
- Nicoletti, G. and Pryor, F.L. (2001) *Subjective and Objective Measure of the Extent of Governmental Regulation*. Working paper, AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies Washington D.C., < <http://www.aei-brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=424>>, accessed on 24 January 2004.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003). *Regulation, productivity, and growth : OECD evidence*. Policy Research Working Paper Series 2944, The World Bank
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., and Boylaud, O. (2000) *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, Economics Department Working Paper No. 226*. Paris: OECD, Updated 11 February 2000.
- Nijssen, A, P. van der Hauw, G. Regter, W. van Rijt-Veltman (2005). *Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode*. Zoetermeer, EIM.
- NNR - Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (2003) *How high is the quality of the Swedish central government's Regulatory Impact Analysis (RIAs) in the business sector?* - Stockholm: NNR.
- Norwegian Ministry of Finance (2005). *International comparison of measurements of administrative burdens related tot VAT in the Netherlands, Denmark, Norway and Sweden*. Ministry of Finance, the Netherlands, Danish Commerce and Companies Agency, Ministry of Trade and Industry, Norway, Swedish Business Development Agency.
- NRR - Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (2005). *How high is the quality of the Swedish central government's Regulatory Impact Analysis (RIAs) in the business sector?*, Stockholm: NNR.
- OECD (1995) *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: Council of the OECD.
- OECD (1996). *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD Countries*, Paris.
- OECD (1999-2006). *Regulatory Country Reviews. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, Paris: OECD.
- OECD (2001). *Flag Ship Report on Regulatory Quality*. Paris, OECD.
- OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2003a), *From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2003b), *Regulatory Performance: Ex post Evaluation of Regulatory Policies*. Proceedings of the OECD expert meeting, 22 September 2003.
- OECD (2004a). *Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*. Paris, OECD. GOV/PGC(2004)11/REV1
- OECD (2004b). *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*. Paris, OECD. SG/SGR(2004)1
- OECD (2004c). *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions*. Paris, OECD. GOV/PGC/REG(2004)6
- OECD (2004d). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*. Paris, OECD, GOV/PGC/RD(2004)1
- OECD (2004e). *Fostering entrepreneurship and firm creations as a driver of growth in a global economy*, Paris: OECD.
- OECD (2005a). *Indicators of Regulatory Capacities and Quality in OECD Countries*. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)4
- OECD (2005b). *Regulatory Quality Indicators: Methodological Issues for Output and Outcome Indicators*. Paris, OECD, GOV/PGC/REG(2005)12
- OECD (2005c). *OECD Regulatory Indicators Questionnaire*, Paris: OECD.

- OECD (2005d). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris.
- OECD (2005e). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*, Paris: OECD.
- OECD (2005f). *Economic Policy Reform, Going for Growth 2005*. Paris, OECD.
- OECD (2005h). *Product Market Regulation and Productivity Growth*, Paris: OECD.
- OECD (2005i). *A Review of the Standard Cost Model*, Paris: OECD.
- OECD (2005f). *Modernising Government*. Paris, OECD.
- OECD (2006a). *Indicators of regulatory management systems quality*, Paris: OECD.
- OECD (2006b). *Regulatory Quality Indicators Report*, Paris: OECD.
- OECD (2006c). *Red Tape Scoreboard Analysis*, Paris: OECD.
- OECD (2006d). *Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens*, Paris: OECD.
- OECD (2006e). *Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality*, Paris: OECD.
- OECD (2006f). *Economic Policy Reform, Going for Growth 2006*. Paris, OECD.
- Office of Small Business (2003) *Regulatory Performance Indicators – A Guide for Department and Agencies*, Canberra, Australia: Department of Industry Tourism Resources.
- OMB - Office Management and Budget (OMB) (2006) *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Washington D.C.: The White House.
- Oral Ümit red. (2005) *Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen*. Brussel, Administratie Buitenlands Beleid. Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa.
- Pelkmans, J., S. Labory and G. Majone, "Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals", in G. Galli and J. Pelkmans (eds), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, Vol. 1, 2000.
- Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (2005). De kwaliteit van onze wetten. De Standaard, 23 november 2005.
- Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, e.a. (2004). *Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving. Memorandum voor de aantredende Vlaamse regering*. In verkorte versie gepubliceerd in De Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken". [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be)
- Porter M. and C. Van der Linde (1995a). "Green and Competitive. Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, Sept.-Oct. (1995), pp 120-134
- Porter, M. (1991). *America's Green Strategy*, *Scientific American*, vol. 265, p. 168
- Porter, M. and C. van der Linde (1995b). "Toward a New Conception of the Environment- Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 9(3).
- Productivity Commission (2005) *Regulation and its Review 2004-05, Annual Report Series*, Canberra.
- Quality of the Governemnet Institute (2005). *The Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters*, Göteborg: The QOG Institute, Department of Political Science, Göteborg University.
- Radaelli, C. (2002) *The Politics of Regulatory Impact Analysis in the OECD Countries: Best Practice and Lesson-Drawing*, Delivered to the Workshop on Regulatory Impact Analysis in Comparative Perspective, ESRC Programme on The Future of Governance, CARR, LSE, London, 11 March 2002.
- Radaelli, C. (2004) 'How context and stakeholders matter: regulatory impact assessment in Europe', *Journal of European Public Policy*, Forthcoming.
- Radaelli, C. (2005). *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?*, Exeter: Joint Center.
- Radaelli, C. e.a. (2004), "Indicators on Regulatory Quality", final report, DG Enterprise.
- Regulatory Consulting Group Inc. and Delphi Group (2000) *Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulation*, Ottawa, Canada, 31 August.
- Regulatory Impact Unit (2003) *Code of Practice on Written Consultation: Initial Assessment Report* London: Cabinet Office based on 1st Year Annual Returns,
- Regulatory Policy Institute (2005). *Benchmarking project: RIA of the national effects of the proposed Groundwater Directive*. Brussels.
- Renda Andrea (2006) *Impact assessment in the EU: the state-of-the-art and the art of the state*, Center for European Policy Studies, Brussels.

- Rodrik, D., Subramanian, A. en F. Trebbi (2002). *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integrations in economic development*. National Business of Economic Research, Working Paper 9305.
- Sachs, J. en A. Wagner (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion paper nr. 517
- Scarpetta Stefano & Thierry Tresselt (2002). "Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?," *OECD Economics Department Working Papers* 342, OECD Economics Department.
- SCM Network (2005). International Standard Cost Model. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM Network. <http://www.administrative-burdens.com/>
- SERV (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu. Technologie en innovatie als sleutels voor een duurzame welvaart. Brussel, SERV sociaal-economische raad van Vlaanderen / Academia Press, Gent.
- SERV (2003). Prioritaire projectvoorstellen ingediend door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in het kader van het "Actieplan Reguleringsmanagement 2003-2004, Brussel, SERV, 21 mei 2003.
- SERV (2004). Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse. Brussel, SERV, 21 april 2004.
- SERV (2005a). Voorstellen voor het Vlaamse Actieplan Reguleringsmanagement. 19 januari 2005.
- SERV (2005b). Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden. Brussel, SERV, 9 november 2005.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Peter Van Humbeeck (2005). Draaiboek "Monitor reguleringsmanagement Vlaanderen". Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens, Peter Van Humbeeck and Dienst Wetsmatiging (2006). *The development of indicators for regulatory management*. Brussels, European Network of Directors of Better Regulation.
- Streck Miekatrien, Veerle Conings, Dr. Vital Put, Prof. Dr. Geert Bouckaert, (2006). *De praktijk van performance audit: een drielandenstudie*, Leuven: Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Tang Paul, Gerard Verweij (2004). *Reducing the administrative burden in the European Union*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Tavistock Institute (2003) *Evaluation of Socio-Economic Development – the Guide*, html un-paginated version, December 2003, <<http://www.evaled.info>>, accessed on 25 October 2004.
- Van Humbeeck, Peter (1997). Algemene beginselen van behoorlijke regelgeving, met een toetsing van het Vlaamse milieurecht. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*. Jg. 52, nr. 6, p. 371-380.
- Van Humbeeck, Peter (2000). *Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief. Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen*. in Adams, M en P. Popelier (Ed.) *Wetsevaluatie*. Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2001). Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, jg. 6, nr. 4.
- Van Humbeeck, Peter (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In *Tijdschrift voor Wetgeving*, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2006a). *Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving*. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. *Wie maakt de Wet?* Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2006b). Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom? In *Link. Tijdschrift voor links-liberalisme*. Nr. 4, jg. 23, april 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006c). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006d). *Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis*. Working Paper. Center For Applied Law and Economics, Ghent University. Published by the European Network for Better Regulation <http://www.enbr.org/>
- Van Humbeeck, Peter Red. (2000) *MIRA-S 2000 Gevolgen voor de economie: Wetenschappelijke achtergronddocumenten*. Mechelen, Vlaamse Milieumaatschappij.
- Van Rijckevorsel, J.L.A., M.H.J. de Bruijne en L. Goverse (2004). Wat niet weet, wat niet deert, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 26 november 2004, blz. 568-570
- Van Stel A., Stunnenberg V. (2004), *Linking Business Ownership and Perceived Administrative Complexity: An Empirical Analysis of 18 OECD Countries*, Zoetermeer; EIM.

- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005). De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: basisrapport van het survey-onderzoek. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Vendrig, J.P. (2005). De (over)last van Administratieve Lasten Waar ergeren MKB-ondernemers zich het meest aan? Zoetermeer, EIM.
- Vibert, F. (2004) *The EU's new system of regulatory impact assessment – a scorecard* European Policy Form, March 2004
- Vlaamse regering (2000). *Algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels*. Nota aan de Vlaamse regering van 25.07.2000; Beslissing van de Vlaamse regering van 25.07.2000.
- Vlaamse regering (2003). *Goedkeuring van de 8 kenmerken van goede regelgeving*. VR/2003/24.10/DOC.1039 en VR/2003/07.11/DOC.1039Bis.
- Vlaamse regering (2004). Regeerakkoord 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen, een zorgzame, lerende samenleving, goed en doelmatig bestuur.
- Vlaamse regering (2005). Evaluatie van de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en van de compensatieregel voor administratieve lasten. VR/2005/30.09/DOC.0850.
- Vlaamse regering (2006). *Vlaanderen in Actie*. <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/>
- Vroonhof Paul, Ola Odebäck & Claus Andersen (2005). *International comparison. Measurements of administrative burdens related to VAT in the Netherlands, Denmark, Norway and Sweden*. Zoetermeer: EIM.
- World Bank (2006). *Doingbusiness in 2006*, Washington, DC: World Bank and the International Finance Corporation.
- World Economic Forum (2006). *Global Competitiveness Report 2006-2007*. Davos, World Economic Forum.

## 10. Eindnoten

<sup>1</sup> 'Vlaanderen in actie' (2006).

<sup>2</sup> Ook de beleidsnota en beleidsbrieven van de Vlaamse minister bevoegd voor wetsmatiging getuigen van ambitie en dynamiek om daadwerkelijk vooruitgang te boeken VI. Parl. Stuk 89 (2004-2005) – Nr. 1.; VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1. Er kan tevens worden verwezen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 waarin het Vlaams Hervormingsprogramma 2005-2008 inzake de Lissabon strategie werd goedgekeurd. Eén van de goedgekeurde actiesporen daarin betreft "Een beleid dat met betere regelgeving bedrijvigheid stimuleert".

<sup>3</sup> 'Vlaanderen in actie' (2006) stelt tevens dat uit onderzoek blijkt dat de onderscheiden overheden in België relatief zwak scoren op het gebied van institutionele stabiliteit en fiscale geloofwaardigheid, op het gebied van vertrouwen in politici en regeringsbeloften en op het vlak van administratieve lasten.

<sup>4</sup> Die internationale beste praktijken worden door de OESO regelmatig geïnventariseerd: zie onder andere OECD (1996), OECD (2001) en OECD (2004).

<sup>5</sup> OECD (2005c), OECD (2006b)

<sup>6</sup> De bezorgdheid dat de focus op administratieve lasten er niet mag toe leiden dat andere aspecten van betere regelgeving in het gedrang komen, werd goed verwoord door de reactie van de voorzitter van de Britse Better Regulation Task Force op de invoering van administratieve lastenmetingen in het Verenigd Koninkrijk: "Measuring administrative (or red tape) costs is a good start, but they account for only around 30% of total regulatory costs. The remaining 70% are policy costs and we also need to find ways to measure them and to compare them systematically with the benefits that good regulation can bring".

<sup>7</sup> Zie daarover OECD (2005e)

<sup>8</sup> SERV (2007).

<sup>9</sup> Dit deel is grotendeels gebaseerd op Steurs ea (2006), Mayeux, L. (2002) en Tavistock Institute (2003).

<sup>10</sup> OECD (2005)

<sup>11</sup> De OESO stelt terzake: "The quality of regulatory management systems should be understood as embracing the broader aspects of good governance and not as being limited to the direct promotion of better economic outcomes"

<sup>12</sup> Enkele voorbeelden: in het Verenigd Koninkrijk legde de Better Regulation Task Force in 1997 vijf "Principles of Good Regulation" vast: Proportionality, Accountability, Consistency, Transparency, Targeting. De regering van Uganda, om een geheel ander voorbeeld te nemen, gebruikt de volgende "10 Principles of Good Regulation": (1) Do not regulate unless absolutely necessary; (2) Keep the law short, simple and clear so that everyone can understand it; (3) Consider the impact on competition and trade. Try not to interfere with trade and market forces; (4) Think small first. Do not place unnecessary burdens on business, especially small firms; (5) Balance risk, cost and practical benefit. The benefit must outweigh the costs, and be in proportion to the risk being addressed. (6) Provide flexibility for the future – focus on setting the objective to be achieved, not the process; (7) Make sure you can enforce the regulation at a reasonable cost; (8) Monitor whether the regulation is working; (9) Allow enough time for full consultation, notification and phasing in; (10) Integrate with previous regulations.

<sup>13</sup> Vlaamse regering (2003). Zie tevens Dienst Wetsmatiging (2003a).

<sup>14</sup> Banks (2006).

<sup>15</sup> In de reeks "government capacities to assure high quality regulations" verschenen country reviews van Canada, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Japan, Korea, Italië, Mexico, Nederland, Noorwegen, Polen, Rusland, Spanje, Zwitserland, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Er werden geen doorlichtingen aangevraagd door Australia: Austria: Belgium: Iceland: Luxembourg: New Zealand: Portugal: Slovak Republic: Sweden.

<sup>16</sup> Cordova-Novion and Jacobs (2005).

<sup>17</sup> OECD, Working Party on Regulatory Management and Reform, "Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions", Draft report by the Secretariat, GOV/PGC/REG(2004), 6, september 2004.

<sup>18</sup> Radaelli ea (2004).

<sup>19</sup> Similar weights were given to each questionnaire and low-level indicators. High-level indicators are calculated based on weighted averages of their corresponding low-level indicators. Higher scores are linked to "higher" levels of regulatory quality. The aggregated score calculated based on weight allocation above and the structure of low-level indicators is not significantly different from a purely neutral weighting system (with one 1 point for each questionnaire item). The correlation between the two scores calculated using different weights is 0.88 which is very high. OECD (2005b)

<sup>20</sup> De dienst werd in 2001 opgericht onder de naam Kenniscel Reguleringmanagement. In 2003 veranderde de naam in Kenniscel Wetsmatiging. De huidige benaming is Dienst Wetsmatiging.

<sup>21</sup> Interview met Scott Jacobs 11 oktober 2006.

<sup>22</sup> Oral (2005). In de leidraad is voorzien dat ook RIA's zullen worden opgemaakt over ontwerpen van Europese richtlijnen met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen. Die moeten de Vlaamse onderhandelaars beter in staat stellen om goed onderbouwd

---

en geïnformeerd aan de Europese besluitvorming deel te nemen. In elk geval is ook een Vlaamse RIA vereist bij de latere omzetting van Europese richtlijnen in intern recht.

<sup>23</sup> Sectie 1 van de Regulatory Reform Act 2001 geeft aan Ministers de bevoegdheid om via een speciale procedure bij het parlement wetgeving te vereenvoudigen. De voorgestelde vereenvoudigingen zijn gekend als "regulatory reform orders" en worden na een specifieke procedure wet.

<sup>24</sup> Het aantal landen dat ook de geplande uitvoeringsreglementering periodiek publiceert op een lijst ligt lager (9 op 25). In elk van die landen is die lijst gemakkelijk raadpleegbaar door burgers en bedrijven (vnl. door publicatie op het internet).

<sup>25</sup> *We bouwen een goed georganiseerd regelgevingsproces uit door (...) de invoering van een regelgevingsagenda om voortdurend zicht te hebben op de regelgeving in opmaak.*

<sup>26</sup> Een goede consultatie van belanghebbenden tijdens het regelgevingsproces verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen; bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert; laat toe de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten en kan leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen.

<sup>27</sup> In het nieuwe decreet betreffende de strategische adviesraden is er een verplichte raadpleging van adviesraden opgenomen voor strategische uitvoeringsbesluiten. Dit decreet is evenwel nog niet van kracht.

<sup>28</sup> Dynamically, the tool whose importance has grown more over the last five years is IA (15 respondents) followed by simplification (12 respondents), consultation (11 respondents), and access (10 respondents). This confirms the pivotal role of impact assessment in better regulation policies.

<sup>29</sup> Ook in Vlaanderen wordt daaraan gewerkt, onder andere door de oprichting van een uniek loket bij de gemeenten voor de aanvraag van alle bouwvergunningen en milieuvergunningen. Aangezien die regelgeving nog niet operationeel was op het vergelijkingsmoment voor de benchmarking (midden 2005) kon hiermee nog geen rekening worden gehouden.

<sup>30</sup> Finland, Zweden, Mexico, Japan, Portugal, Duitsland, Griekenland, Italië, Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie, Nieuw Zeeland, Denemarken, België, de Verenigde Staten.

<sup>31</sup> Naast Vlaanderen wordt het standaardkostenmodel voor de meting van administratieve lasten binnen de 25 onderzochte landen ook gebruikt in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Denemarken, België, Nederland, Polen, Frankrijk, Hongarije, Italië en Tsjechië.

<sup>32</sup> Voorbeelden zijn Vlaanderen en België (meldpunten en adviesorganen), Nederland (panels), Korea (adviesorganen), Frankrijk (panels en enquêtes), Australië, Nieuw Zeeland, Canada en het verenigd Koninkrijk (allen via onafhankelijke task forces en organen).

<sup>33</sup> Zie daarover meer in detail: Jacobs (2005).

<sup>34</sup> Steurs, Rommens en Van Humbeeck (2005) en (2006).

<sup>35</sup> Het spreidingspatroon blijkt sterk samen te hangen met hervormingen in 'public management', zie Politt en Bouckaert (2004).

<sup>36</sup> Ingevoerd door de omzendbrief VR 2005/4 betreffende de wetgevingstechniek van 11 maart 2005.

<sup>37</sup> Deze drie opmerkingen illustreren duidelijk dat de klemtoon in de monitoring van het Vlaamse reguleringsmanagement vandaag ligt op communicatie en minder op evaluatie.

<sup>38</sup> De voor het wetgevingsbeleid bevoegde minister verklaarde onlangs in het Vlaams Parlement: "Op het einde van het derde kwartaal van 2005 was 75% van de regelgeving van goede kwaliteit. Dat is een opmerkelijke stijging ten opzichte van de vorige kwartalen: 51% in het eerste en 66% in het tweede kwartaal. We gaan er dus onmiskenbaar op vooruit". In de beleidsbrief 2006 en in de pers werd dezelfde boodschap verspreid. Dit is uiteraard niet correct. Het cijfer van 75% slaat helemaal niet op de inhoudelijke wetgevingskwaliteit. Het gaat om het aandeel van de regelgeving die onder het toepassingsgebied van de RIA valt waarvoor het wetgevingsadvies werd gevraagd. Dat is voor 75% van de regelgevingsdossiers gebeurd. Op grond daarvan kan moeilijk worden geconcludeerd dat 75% van de Vlaamse regelgeving van goede kwaliteit is. Zie VI.Parl. Commissievergadering C82 – BIN7 – 13 december 2005; VI. Parl. Stuk 549 (2005-2006) – Nr. 1. en "Goede wetten maken goede vrienden". De Standaard, 24 november 2005.

<sup>39</sup> Vlaamse regering (2005).

<sup>40</sup> Zie <http://extranet.wetsmatiging.be/> en Vlaamse regering (2005).

<sup>41</sup> De gemiddelde scores van de RIA's zijn enkel gebaseerd zijn op de dossiers waarvoor een RIA werd opgemaakt, m.a.w. voor dossiers die geen score 0 hebben gekregen. Het totaal voor Vlaanderen is berekend op individueel dossierniveau. Het komt niet steeds overeen met de som van de totalen per beleidsdomein omdat sommige dossiers werden ingediend door twee of meer beleidsdomeinen samen.

<sup>42</sup> Voor het tweede kwartaal ligt de gemiddelde RIA-score volgens de nieuwe berekening naar verluidt op 63,5 %.

<sup>43</sup> Voor meer achtergrond bij de motieven voor RIA, zie Dienst Wetsmatiging (2004b).

<sup>44</sup> "A lack of people within a department or agency with relevant skills is sometimes offered as an excuse, but the required skills are really no more than those needed for an agency's core policy development function. This underlines a broader and more serious concern that failure to comply with the formalities of a Regulation Impact Statement may reflect a deeper failure to do the policy work necessary to achieve good policy outcomes.



---

<sup>45</sup> Het totaal aantal adviesvragen aan de SERV bedraagt in deze periode 180, waarvan 120 regelgevingsdossiers.

<sup>46</sup> Als men de ontwerp teksten dan wijzigt naar aanleiding van de adviezen, is men verplicht om opnieuw naar de Vlaamse regering te gaan vooraleer het advies van de raad van State te vragen. De Vlaamse Regering beslist soms ook de minister te machtigen advies te vragen aan een bepaalde adviesraad en *tegelijk* aan de Raad van State. Als men de ontwerp teksten wijzigt naar aanleiding van de adviezen van adviesraden, is men in principe verplicht om over de gewijzigde teksten een tweede keer een advies van de Raad van State te vragen.

<sup>47</sup> Er zijn evenwel ook uitzonderingen die de regel bevestigen. Zo hechtte de Vlaamse Regering eind juli 2005 haar principiële goedkeuring aan een voorontwerp van decreet over de oprichting van sectorale bodemsaneringsfondsen. Na advies van de SERV, de MiNa-raad en de Raad van State werd de ontwerp tekst op een aantal plaatsen vrij ingrijpend gewijzigd. Op 28 oktober 2005 besliste de Vlaamse regering om "gelet op de aard van de wijzigingen, het voorontwerp van decreet opnieuw principiële goed te keuren en opnieuw voor advies voor te leggen aan de Raad van State."

<sup>48</sup> SERV (2005b).

<sup>49</sup> De website [www.ondernemingsconferentie.be](http://www.ondernemingsconferentie.be) is daar heel eerlijk in: "De groenestroomproducenten hebben nood aan een bijsturing van het groenestroomcertificatensysteem die erop gericht is een verzekerde minimale opbrengst voor hun groenestroomcertificaten te garanderen. De distributie- en transmissienetbeheerders zullen verplicht worden, in ruil voor de inlevering van certificaten, een minimumsteun te garanderen, gedifferentieerd per technologie. De maatregel vergt een wijziging van het Elektriciteitsdecreet en is op korte termijn maar realiseerbaar via een parlementair initiatief. De administratie zal het voorstel van wijzigingsdecreet inhoudelijk voorbereiden." Soortgelijke formuleringen zijn ook voor andere dossiers op die website terug te vinden.

<sup>50</sup> Zie onder andere de indexen beschikbaar op: [www.imd.ch](http://www.imd.ch), [www.weforum.org](http://www.weforum.org), [www.info.worldbank.org/governance](http://www.info.worldbank.org/governance), [www.heritage.org](http://www.heritage.org), [www.worldmarketanalysis.com](http://www.worldmarketanalysis.com), [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com), [www.eiu.com](http://www.eiu.com), [www.prsgroup.com](http://www.prsgroup.com), [www.beri.com](http://www.beri.com), [www.globalinsight.com](http://www.globalinsight.com), [www.euromoneyplc.com](http://www.euromoneyplc.com), [www.atkearney.com](http://www.atkearney.com).

<sup>51</sup> De databank bevat ook vragen over structuren en instituties. In deze nota hebben we evenwel de meer recente OESO-data gebruikt uit de 2005-enquête.

<sup>52</sup> In de enquête wordt ook gepeild naar de aanwezigheid van bepaalde instrumenten en voorzieningen zoals RIA, consultatie, beroepsmogelijkheden, unieke loketten enz

<sup>53</sup> De werkelijk gemeten lastenvermindering door de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging bedraagt in dezelfde periode €203 miljoen. Dit cijfer omvat enkel de maatregelen die de grootste lastenvermindering teweeg brengen.

<sup>54</sup> Ook in Vlaanderen: zie UNIZO enquête

<sup>55</sup> In 2003 werd ook een internationaal "Standard Cost Model (SCM) Netwerk" opgericht om ervaringen en resultaten te delen (zie <http://www.administratieve-burdens.com>). Het netwerk bestaat momenteel uit de volgende landen : Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Denemarken, België, Nederland, Polen, Frankrijk, Hongarije, Italië, Tsjechië en Estland. Al deze landen maken gebruik van het standaardkostenmodel om de administratieve lasten te meten.

<sup>56</sup> O.a. UK.

<sup>57</sup> USA, CAN, NZ, TURKEY, NL, D, UK, FR, DK, IT, BE, NOR, SWE

<sup>58</sup> Ter vergelijking: de geticeerde cijfers bedragen voor Duitsland bijvoorbeeld 1,0%, 0,9%, 0,9% en 65,7% en voor Nederland 2,9%, 2,9%, 1,6% en 37,1%.

<sup>59</sup> USA, UK en IT

<sup>60</sup> [www.administratievelasten.nl](http://www.administratievelasten.nl)

<sup>61</sup> *J&A Newsletter*. Regulatory Reform And Better Business Environments. Spring/Summer 2005. [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com).

<sup>62</sup> In het 1e kwartaal van 2006 bijvoorbeeld werd een omvangrijke daling van de administratieve lasten van €2 miljoen gecommuniceerd, te wijten aan de harmonisatie van de voorkeuren. Een voorontwerp van decreet terzake werd principiële goedkeuring door de Vlaamse regering op 29/03/2006 en definitief goedkeurd met het oog op de indiening in het Vlaams Parlement op 07/07/2006. Tijdens het 1e kwartaal van 2006 was er voor de praktijk uiteraard nog niets veranderd.

<sup>63</sup> Berekening op basis van de databank van de SERV van de regelgevingsdossiers waarover de SERV om advies werd gevraagd. De gemiddelde termijn waarbinnen de SERV zijn advies afleverde lag in 2005 op 24 dagen of gemiddeld 13% van de tijd tussen de 1<sup>e</sup> principiële goedkeuring door de Vlaamse regering en de afkondiging in het Belgisch Staatsblad..

<sup>64</sup> Zie bv. "Bedrijven zien geen kleinere papierberg" in De Standaard van 6 januari 2006.

<sup>65</sup> SCM Network (2005)

<sup>66</sup> *J&A Newsletter*. Regulatory Reform And Better Business Environments. Spring/Summer 2005. [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com).

<sup>67</sup> Van Rijkevorsel, De Bruijne en Goverse, 2004

<sup>68</sup> De Kanselarij houdt statistieken bij over zowel de uitgevaardigde regelgeving (= gestemd, bekrachtigd en afgekondigd) als de gepubliceerde regelgeving. Omwille van de benodigde tijd voor publicatie zijn beide niet aan elkaar gelijk. De cijfers betreffen de gepubliceerde regelgeving (decreten en besluiten van de Vlaamse regering, exclusief de ministeriële besluiten. Het aantal pagina's zijn din A4 pagina's, Courier 10 met 5 cm witruimte voor handtekening minister. In vergelijking daarmee ligt het aantal pagina's van de wetgeving gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad lager.

<sup>69</sup> Een voorbeeld is art. 55 van het aardgasdecreet van 6 juli 2001. Art. 55 van dat decreet stelt: “ *De Vlaamse regering kan de bepalingen van het Elektriciteitsdecreet en het Aardgasdecreet coördineren, met inachtneming van de wijzigingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aangebracht tot aan het tijdstip van de coördinatie. Te dien einde kan de Vlaamse regering: 1° de volgorde en de nummering van de te coördineren bepalingen veranderen en in het algemeen de teksten naar de vorm wijzigen; 2° de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen, met de nieuwe nummering overeenbrengen; 3° zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te coördineren bepalingen vervat zijn, de redactie ervan wijzigen teneinde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen; 4° in de bepalingen die niet in de coördinatie worden opgenomen, de verwijzingen naar de gecoördineerde bepalingen aanpassen*” Wat hier vanuit legistiek oogpunt ontbreekt is dat de coördinatie pas in werking treedt nadat ze bij decreet is bekrachtigd.

<sup>70</sup> Voorbeelden zijn: de harmonisering van de Vlaamse fiscale wetgeving (bv. wetgeving met betrekking tot de leegstandsheffing bedrijfsruimten werd geharmoniseerd met de wetgeving inzake leegstandsheffing woningen), de coördinatie van de mediaregelgeving, de bundeling subsidiereglementen lottogeld, ....

<sup>71</sup> Voorbeeld: “*Decreet van 18 mei 1999 houdende regeling van de erkenning en de subsidiëring van professionele organisaties voor Nederlandstalige dramatische kunst, professionele organisaties voor dans, professionele organisaties voor muziektheater, professionele kunstencentra, professionele festivals voor podiumkunsten en het steunpunt podiumkunsten van de Vlaamse Gemeenschap, en de regeling van de subsidiëring van opdrachten aan scheppende kunstenaars.*” Art. 36. § 1 van dit decreet bepaalt: “Dit decreet wordt aangehaald als: “Podiumkunstendecreet”. Een algemene voorwaarde is dat de naam zo kort mogelijk is (om zo goed mogelijk te onthouden te zijn, en verwijzingen zo gemakkelijk mogelijk te maken), doch niet zo kort dat hij zijn onderscheidend karakter verliest. De naam “podiumkunstendecreet” is kort en voldoende onderscheidend (er bestaat geen tweede podiumkunstendecreet). Bijgevolg is een langere naam onnodig (ook niet naast deze korte naam: het tegelijk bestaan van twee namen voor eenzelfde akte is een onnodige complexiteit).

<sup>72</sup> Ook in de Vlaamse Codex is de inhoud van de oude wetten niet opgenomen.

<sup>73</sup> Enkele voorbeelden zijn: het Boswetboek (1854), de jachtwet (1882), het Veldwetboek (1886), de wet op de elektriciteitsvoorziening (1925), de wet op de riviervisserij (1954), de wet tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de huisvesting (1956), de wet betreffende de watering (1956), de wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw (1962), de wet betreffende de onbevaarbare waterlopen (1967), de wet houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie (1970), de wet op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet (1970), de wet betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen (1971), de wet op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (1971), de wet op het natuurbehoud (1973), de wet op de giftige afval (1974), Wet op het natuurbehoud (1973).

<sup>74</sup> Het aantal respondenten in elk land is proportioneel met het BBP van elk land. VL niet onderzocht, wel in de France, Scotland, Beieren, Calabrië, Lombardije,

<sup>75</sup> In brede zin gaat het ook over vragen omtrent de concurrentiewetgeving, het voorkomen van prijscontroles, toegang tot de kapitaalmarkt, de belastingsvoeten, de arbeidsmarktregelgeving, de beschikbaarheid van subsidies enz. Zoals eerder toegelicht hanteren we in deze nota een striktere definitie van regelgevingskwaliteit.

<sup>76</sup> Porter (1991, 1995a en 1995b).

<sup>77</sup> Worldscan bevat zestien sectoren en zestien regio's om (vooral) lange termijn problemen in de internationale economie te bestuderen bv globalisatie, klimaatverandering, ... . Het model is gebaseerd op de neoklassieke theorie en zoekt het evenwichtspunt waar de welvaart in de desbetreffende regio (in dit onderzoek: Europa) maximaal is, rekening houdend met de beperkingen bv milieubeperkingen, technologische beperkingen, ... . Het model steunt op de GTAP5 databank met als basisjaar 1997. Zowel de product- als de factormarkten van de wereld- en de Europese economie zijn opgenomen in het model.

<sup>78</sup> In een ander rapport schrijft de OESO in dezelfde zin: “*There is a positive correlation between economic and administrative regulation affecting domestic business. The implications for regulatory reform are straightforward: “Heavy reliance on command and control regulation and mandated market structure increases the complexity of the regulatory and administrative framework that businesses have to face. This suggests that reforms which make market access easier and rely increasingly on market-based mechanisms instead of coercive rules may also bring about a simplification of administrative procedures and a reduction in administrative burdens, thus enhancing their positive effects”*.

<sup>79</sup> Hall and Jones (1999) Acemoglu et al (2001)....

<sup>80</sup> Anderen zijn van mening dat de andere diepe determinanten belangrijker zijn. Sachs (2001) en Gallup, Sachs en Mellinger (1998) stellen de geografie voorop. Het kamp van de openheid wordt o.a. vertegenwoordigd door Frankel en Romer (1999) en Baldwin (2003).

<sup>81</sup> Zie bv. Van Humbeek (2006c)

<sup>82</sup> Een mogelijke, rationele verklaring daarvoor is dat we de voorbije decennia veel tijd en energie hebben gestoken in staatshervorming en oprichting van instellingen om in te spelen op nieuw toegekende bevoegdheden. Tijd en energie die andere landen hebben gebruikt voor de verbetering van de overheidsprestaties zelf. Daarnaast menen sommigen dat de schade van slechte regelgeving ook lange tijd verborgen is gebleven in Vlaanderen. Onze economie heeft decennia lang geprofiteerd van een gunstige geografische ligging in het midden van de Europese Unie. Dat zou de negatieve economische effecten van de eerder lage kwaliteit van het overheidsbestuur en de reglementering lange tijd hebben verhuld.

<sup>83</sup> Alfonso, Schuknecht en Tanzi (2003)

<sup>84</sup> Zie Vrind 2003



---

<sup>85</sup> Jacobs meent zelfs dat “the timing of RIA may be more important than the methodology employed in determining the quality of the assessment of alternatives.”

<sup>86</sup> Incentives to conduct good RIA are weak and often perverse in traditional civil services, where no one was ever promoted for deciding NOT to regulate, whereas many people are promoted for regulating badly.

<sup>87</sup> Terzake kunnen we ook verwijzen naar de internationale macro-trend in beter bestuur op het vlak van responsabiliseren en het afleggen van verantwoording. Er is een duidelijke verschuiving van een ex ante- naar een ex postbeheersing, dwz dat de controle op de controle achteraf en niet vooraf gebeurt. Er is ook een verschuiving van controle op individuele transacties (denk aan financiële visum, advies IF, ...) naar de controle van de beheerssystemen.

<sup>88</sup> Perhaps coincidentally, the number of RIA completed annually shows a degree of consistency from country to country, despite the observed differences in the threshold tests for the completion of RIA that are used and differences in the extent of regulatory activity. In the United Kingdom, around 200 RIA are finalised annually (NAO, 2006). In the United States, approximately 100 RIA are prepared annually (OECD, 2002, p132)<sup>88</sup> Similarly, in Australia, around 80-100 RIA are typically completed annually in respect of Federal government regulation (PC, 2005).

<sup>89</sup> Terzake is het wellicht zinvol om even stil te staan bij de veelvuldige gehoorde kritiek op kwantificering in RIA's. Terzake stelt Jacobs: “While there are continual concerns about over-monetization of impacts that can be legitimately presented in other metrics, this is a concern that is easily met. Mainstream benefit-cost analysis as used in RIA today in the most rigorous countries is a soft form of BCA, in which quantitative and qualitative metrics are combined and presented systematically. There is no country in which modern BCA insists on the monetization of all benefits and costs, although critics of BCA in RIA usually ignore this fact in favour of an exaggerated and theoretical version of BCA that lends itself to caricature. Even in the United States, which emphasizes quantitative analysis more than most others, the OMB reported in 2005 that “Many...major rules have important non-quantified benefits and costs, which may have been a key factor in an agency's decision to promulgate a rulemaking.”