

# SERA 2007

*Maken we goede wetgeving?  
Benchmarking van Vlaanderen*

# Inhoud

<b>Korte samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Lijst van afkortingen</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1. Waarom de focus op kwaliteit van wetgeving? .....	4
1.2. Waarom benchmarken? .....	4
1.3. Hoe benchmarken? .....	5
1.4. Toelichting bij de gevolgde werkwijze .....	6
<b>2. Benchmarking op institutionele (input)indicatoren</b> .....	<b>8</b>
2.1. Globale positie van Vlaanderen .....	10
2.2. Beleidsformulering .....	13
2.3. Regelgevingsinstituten .....	13
2.4. Regelgevingsprocessen .....	15
2.5. Regelgevingsinstrumenten .....	17
2.6. Regelgevingsdynamiek .....	21
<b>3. Benchmarking op performantie (output)indicatoren</b> .....	<b>21</b>
3.1. Naleving van de RIA-procedure .....	22
3.2. RIA-kwaliteit .....	23
3.3. Consultatie en advisering .....	26
<b>4. Benchmarking op outcome-indicatoren</b> .....	<b>28</b>
4.1. Administratieve lasten .....	28
4.2. Kosten van regelgeving .....	34
4.3. Omvang productie nieuwe regelgeving .....	36
4.4. Structuur van de wetgeving .....	37
4.5. Stabiliteit van de wetgeving .....	39
4.6. Legistische kwaliteit van de wetgeving .....	44
4.7. Omzetting Europese Richtlijnen .....	45
4.8. Perceptie van de wetgevingskwaliteit .....	46
<b>5. Benchmarking op impact-indicatoren</b> .....	<b>49</b>
5.1. Sociaal-economische effecten van betere regelgeving .....	49
5.2. Sociaal-economische effecten van een beter wetgevingsbeleid .....	52
<b>6. Besluit</b> .....	<b>55</b>
<b>Referentielijst</b> .....	<b>59</b>
<b>Eindnoten</b> .....	<b>64</b>

## Korte samenvatting

In deze bijdrage 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.

## Lijst van afkortingen

landcode	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

landcode	Nederlandstalige benaming	Engelstalige benaming
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

# 1. Inleiding

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

Een goed wetgevingsbeleid wordt thans beschouwd als een belangrijke pijler van een elke moderne en efficiënte overheid. Wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit zijn bovendien nauw gelinkt met de competitiviteit en de economische performantie van landen. Om die reden is 'betere regelgeving' een belangrijk onderdeel van de Europese Lissabonstrategie om van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld maken<sup>1</sup>.

Aan de andere kant blijft de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving zorgwekkend. De praktijk wijst uit dat Vlaanderen er nog niet in slaagt om altijd 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. Een onverdachte bron zoals het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving publiceerde eind 2005 nog een omvangrijke lijst van markante voorbeelden van slechte Vlaamse regelgeving<sup>2</sup>.

## 1.2. Waarom benchmarken?

In Vlaanderen werden de afgelopen jaren heel wat maatregelen genomen die moeten zorgen voor regelgeving van betere kwaliteit. 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 gestart, reguleringssimpactanalyse en administratieve lastenmetingen ingevoerd, opleidingen gegeven, handleidingen opgesteld, meldpunten ingericht enz<sup>3</sup>. Daarmee is Vlaanderen in enkele jaren geëvolueerd van een regio waar wetgevingsbeleid zo goed als onbestaande was, naar een regio waar wetgevingsbeleid bestaansrecht heeft verworven als afzonderlijke beleidsmaterie. 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>4</sup>.

Maar ook andere landen zitten niet stil. Het wetgevingsbeleid kent in veel landen een enorme dynamiek, waarmee zij hun competitiviteit en sociaal-economische performantie willen veilig stellen. Vlaanderen kan hier niet achterblijven. Het is dan ook noodzakelijk om geregeld de voortgang en de positie van Vlaanderen voor het wetgevingsbeleid in kaart te brengen en te vergelijken met de internationale beste praktijken. Die nood wordt ook door de Vlaamse Regering aangevoeld. In 'Vlaanderen in actie' stelde de Vlaamse Regering dat voor wetgevingsbeleid *"benchmarking met andere, vergelijkbare (deel)staten en regio's een bron van inspiratie kan zijn"*. De Septemberverklaring van de Vlaamse Regering uit 2005 vermeldt de ambitie *"om bij de Europese koplopers van het reguleringsmanagement te behoren"*.

### 1.3. Hoe benchmarken?

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

Regelgevingskwaliteit is echter geen eenduidig concept dat rechtstreeks kan worden gemeten. Het wordt zowel in de juridische literatuur als in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van 'principes van goede regelgeving'. Geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, werden ook in Vlaanderen acht kenmerken van goede regelgeving vastgelegd (zie **Kader 1**).

#### Kader 1 Kenmerken van goede regelgeving

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.

Bron: Vlaamse Regering (2003) en dienst Wetsmatiging (2003).

Maar ook zulke kenmerken van goede regelgeving zijn moeilijk te operationaliseren in eenvoudige indicatoren. Daarom wordt de kwaliteit van de regelgeving meestal benaderd door een eenvoudiger uit te voeren 'meting' van 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 beste praktijken, is het dus mogelijk om een uitspraak te doen over de (te verwachten) regelgevingskwaliteit en ontstaat er een referentiepunt om het wetgevingsbeleid te verbeteren.

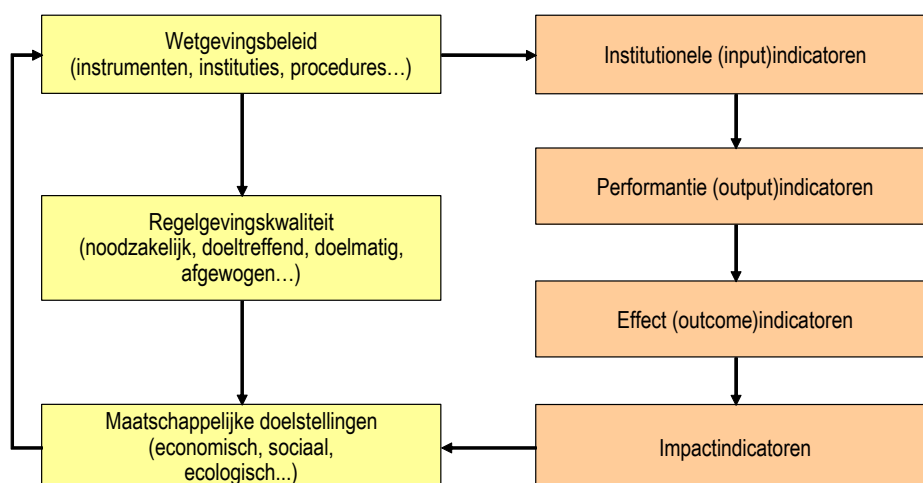
Een loutere vergelijking van het wetgevingsbeleid met internationale beste praktijken volstaat echter niet. Ten eerste zegt de aanwezigheid van bepaalde institutionele voorzieningen nog niets over de manier waarop ze in de praktijk functioneren. Het is bijvoorbeeld niet omdat er verplichting om reguleringssimpactanalyses (RIA's) uit te voeren, 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 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.

Daarom is het wenselijk om informatie op verschillende niveaus te combineren (zie **Figuur 1**):

- Inputinformatie over de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of systeemcomponenten van het wetgevingsbeleid: bv. bestaat er een centrale cel die het wetgevingsbeleid aanstuurt en opvolgt? Krijgen ambtenaren een RIA-opleiding? Worden administratieve lasten gemeten? – zie deel 2 hierna;
- Outputinformatie over het functioneren en de performantie van die componenten: bv. zijn de RIA's van goede kwaliteit? Worden adviesprocedures correct nageleefd? – zie deel 3;
- Outcome-informatie over de effecten van het wetgevingsbeleid op het terrein: bv. wat is de legistische kwaliteit van de regelgeving? Hoe vaak wordt wetgeving gewijzigd? – zie deel 4;
- Impactinformatie over de impact van het wetgevingsbeleid op de achterliggende maatschappelijke doelstellingen: bv. in hoeverre draagt betere regelgeving bij tot sociaal-economische prestaties? – zie deel 5.

**Figuur 1**    **Structuur van de indicatorenset voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit**



#### 1.4. Toelichting bij de gevolgde werkwijze

Een concrete benchmarking wordt niet alleen bemoeilijkt door meetproblemen inherent aan het onderwerp 'goede regelgeving'. Ook de internationale informatiebasis voor een benchmarking is nog beperkt. Dat is te wijten aan de relatief jonge leeftijd van het wetgevingsbeleid in veel landen. Dikwijls ligt de focus nog op beleidsontwikkeling en –implementatie, en minder op opvolging en evaluatie. Bij het internationale vergelijkingsmateriaal en de gevolgde werkwijze moeten daarom volgende opmerkingen worden gemaakt.

- In internationale databanken, studies en enquêtes komt *Vlaanderen* zelden expliciet aan bod. De gegevens hebben vrijwel altijd 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 al beschikbaar onder de vorm van indicatoren in de Vlaamse monitor van het reguleringsmanagement. Voor an-

dere 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.

- Er is veel internationale benchmarkinformatie beschikbaar 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 georgansieerd 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 Vlaams wetgevingsbeleid. Over de performantie 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 ook 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 tendensen*. 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 sociale, politieke en economische context van landen beïnvloedt immers mee de manier waarop het wetgevingsbeleid concreet gestalte krijgt.

Hoewel er dus beperkingen zijn in het beschikbare internationale vergelijkingsmateriaal, menen we dat de informatie die in deze bijdrage is opgenomen de belangrijkste elementen en dimensies van regelgevingskwaliteit en wetgevingsbeleid afdekt (zie **Tabel 1**). De indicatorenset geeft daarom een goede *indicatie* van de relatieve positie van Vlaanderen.

Tabel 1 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 (2.1)</b>												
Expliciet wetgevingsbeleid (2.2)	X			X								
Regelgevingsinstituten (2.3)	X			X								
Regelgevingsprocessen (2.4)	X										X	
Regelgevingsinstrumenten (2.5)	X				X	X	X	X	X	X		
Regelgevingsdynamiek (2.6)	X											X
<b>Performantie (Output) indicatoren</b>												
Kwaliteit RIA (3.1)	(X)		X		X	X	X					X
Kwaliteit advies- en consultatieprocessen (3.2)	(X)		X		X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Outcome indicatoren</b>												
Omvang administratieve lasten (4.1)		X	X			X						
Omvang nalevingskosten (4.2)		(X)				X	X					
Omvang van de regelgeving (4.3)	X		X				X				X	
Structuur van de regelgeving (4.4)			X						X	X		
Stabiliteit van de regelgeving (4.5)			X		X	X	X	X				
Legistische kwaliteit van de regelgeving (4.6)			X					X				
Omzetting Europese regelgeving (4.7)			X				X	X				
Perceptie van de kwaliteit van de regelgeving (4.8)		X			X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Impact indicatoren</b>												
Effecten van betere regelgeving (5.1)		(X)		X								
Effecten van beter wetgevingsbeleid (5.2)	(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.

## 2. Benchmarking op institutionele (input)indicatoren

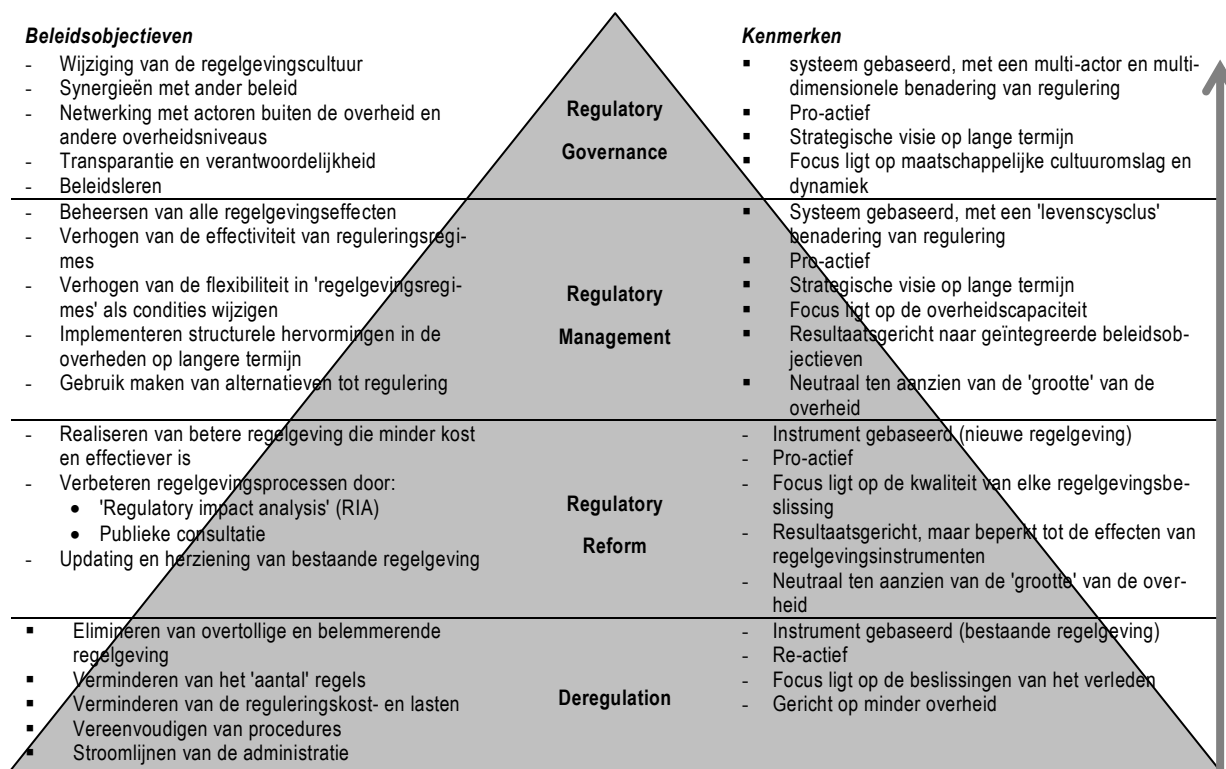
*Institutionele (input)indicatoren* hebben betrekking op de beleidsmaatregelen, instituties, procedures en instrumenten die landen inzetten voor 'betere regelgeving'. Ze vormen een zeer belangrijk referentiepunt. Immers, principes van goede regelgeving definiëren wat regelgevingkwaliteit is, maar instrumenten, instituties en procedures zijn nodig om kwaliteit te leveren. De OESO noemt ze daarom "*drivers of regulatory quality*"<sup>9</sup>. Institutionele (input)indicatoren geven om die reden ook inzicht in mate waarin landen morgen vorderingen zullen kunnen maken in de verbetering van de kwaliteit van hun wetgeving.

Wat concreet de onderdelen zijn van 'goed wetgevingsbeleid', is sterk geëvolueerd doorheen de jaren (zie **Figuur 2**). Wetgevingsbeleid werd lange tijd sterk instrumenteel ingevuld, met instrumenten zoals impact assessment (RIA), consultatie, vereenvoudigingsprojecten en betere toegang tot de wetgeving. Ook in Vlaanderen werd het wetgevingbeleid aanvankelijk vooral instrumenteel uitgebouwd op drie inhoudelijke sporen (RIA, juridisch technische vereenvoudiging, administratieve lastenvermindering). Moderne opvattingen over de componenten van een goed wetgevingsbeleid gaan echter veel verder. Onder 'reguleringsma-



nagement' 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 het nieuwe begrip *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 dan gekenmerkt door meer aandacht voor beleidscoördinatie en synergieën (bv. tussen wetgevingsbeleid, beleid duurzame ontwikkeling, beter bestuurlijk beleid en e-governmentbeleid), voor netwerken en intense samenwerking met actoren buiten de overheid (bv. samenspel tussen administratie, regering, parlement, doelgroepen, wetenschappers, rechtelijke macht...), voor transparantie, participatie en afleggen van verantwoording, voor beleidsleren (via opbouw van kennis en ervaring, monitoring en opvolging van resultaten...), enz.

**Figuur 2 De ontwikkeling van het denken over wetgevingsbeleid**



Bron: eigen aanvulling op OECD (1996).

Rekening houdend met die ervaringen en ontwikkelingen, heeft de OESO in 2005 een nieuwe set noodzakelijk geachte beleidsstrategieën voor betere regelgeving opgesteld (zie **Kader 2**)<sup>10</sup>. We gebruiken die als referentie voor de benchmarking van Vlaanderen.

## Kader 2 Componenten van een goed wetgevingsbeleid volgens de OESO

<i>Drivers of regulatory quality</i>	<i>Indicators of Regulatory Governance</i>
I : Regulatory Policies	1. <i>Explicit regulatory policy</i> 2. <i>Linking regulatory policy and other policy areas</i>
II : Regulatory Institutions	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>
III : Regulatory Processes	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>
IV : Regulatory Quality Tools	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>
V : Dynamic Aspects of Regulatory Quality	19. <i>Regulatory review and evaluation</i> 20. <i>Controlling aggregate regulatory burdens</i>

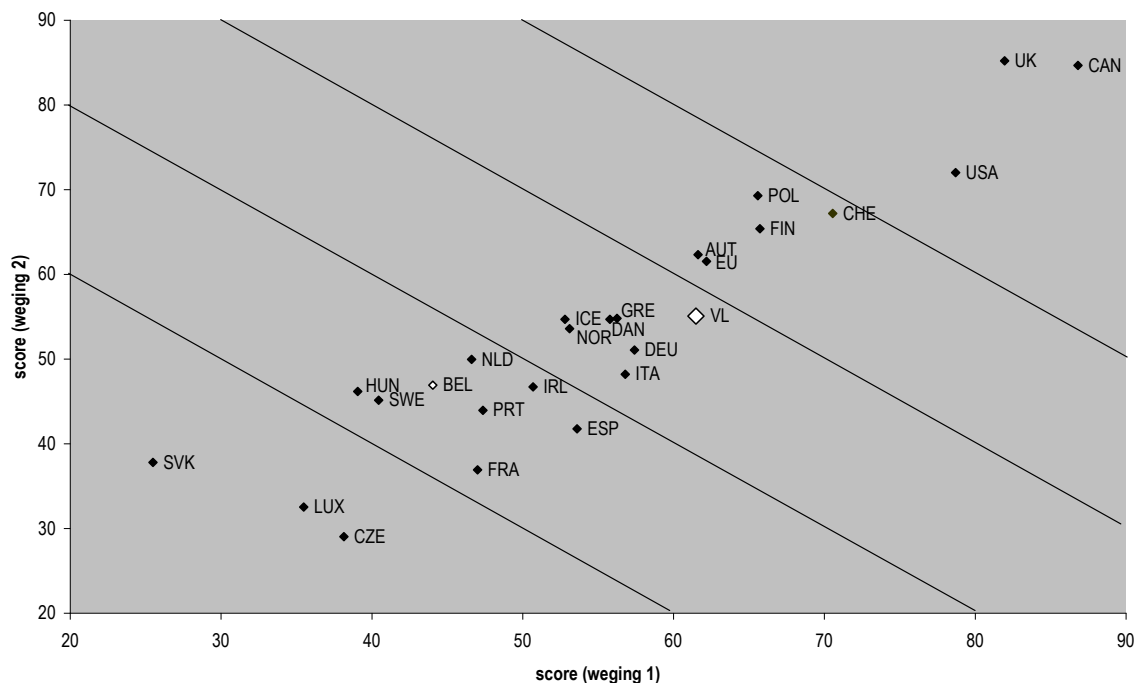
Bron: OECD (2005a) en OECD (2006a).

### 2.1. Globale positie van Vlaanderen

Vlaanderen is 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 op de synthetische inputindicator voor het wetgevingsbeleid stijgt spectaculair van 12 naar 61 (op 100). Dat betekent dat Vlaanderen op korte tijd heel wat institutionele voorzieningen heeft uitgebouwd in overeenstemming met de internationale beste praktijken.

Maar die vooruitgang blijkt niet voldoende om aansluiting te vinden bij de wereldtop. **Figuur 3** toont de scores van 25 landen volgens twee van de wegingsmethoden die bij de constructie van de synthetische indicator werden getest. Vlaanderen staat in het beste geval op de negende plaats in de rangschikking. De figuur toont ook dat de landen kunnen worden ingedeeld in vijf groepen. Er is een kopgroep van drie landen (Canada, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten) die het best presteren. Het peloton wordt aangevoerd door een vijftal landen (Zwitserland, Finland, Oostenrijk, Polen en de Europese Unie), gevolgd door een midden-groep met daarin ook Vlaanderen en door de staart van het peloton met daarin ook België. Drie landen blijven achterop. Het gaat om een zeer klein land (Luxemburg) en twee Oost-Europese landen (Tsjechië en Slowakije).

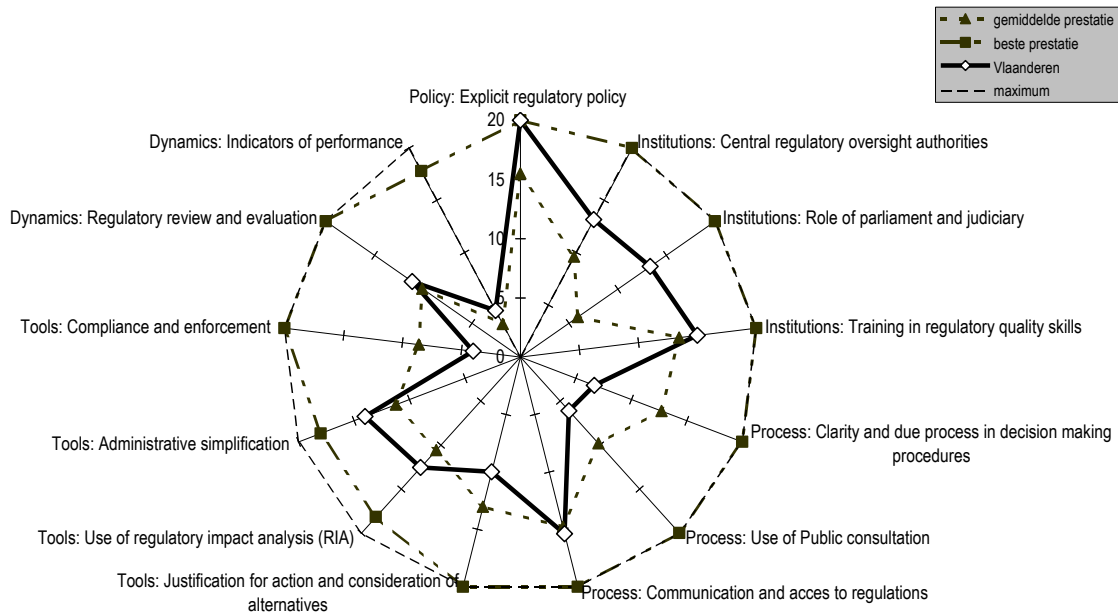
**Figuur 3 Scores van 25 OESO-lidstaten plus Vlaanderen en de EU op de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid in 2005, volgens twee wegingsmethoden**



Bron: eigen berekeningen op basis van OECD (2006b).

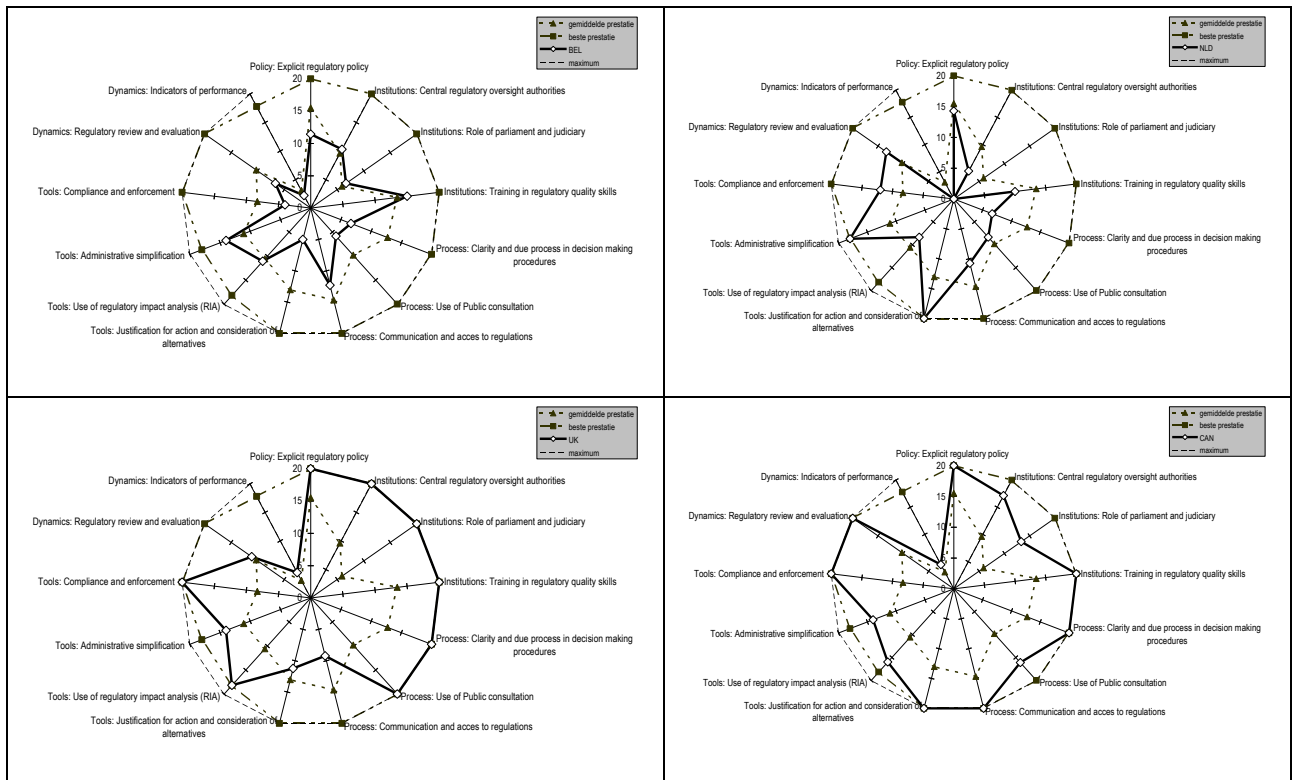
Hierna wordt deze positie van Vlaanderen nader geduid door de dertien componenten van de synthetische indicator (verdeeld over de vijf hoofdindicatoren) te overlopen. Dat gebeurt aan de hand van **Figuur 4**. Die vergelijkt de prestatie van Vlaanderen met het gemiddelde van alle landen en met de hoogste score die door één van de 25 landen is behaald. Ter illustratie zijn in **Figuur 5** 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 voor bijvoorbeeld instituties en RIA. Ook bij de twee toplanden (Verenigd Koninkrijk en Canada) blijken er nog verbeterpunten te zijn.

**Figuur 4** Relatieve score van Vlaanderen op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005)



Bron: eigen berekeningen op basis van OECD (2006b).

**Figuur 5** Relatieve scores van België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada op de dertien componenten van de synthetische indicator voor het wetgevingsbeleid (2005)



Bron: eigen berekeningen op basis van OECD (2006b).

## 2.2. Beleidsformulering

Een basisvoorwaarde voor goede regelgeving is dat de regering een *expliciet wetgevingsbeleid* heeft vastgelegd. Zo 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 hervormingen. Intussen heeft de meerderheid van de OESO-landen waaronder Vlaanderen een expliciet wetgevingsbeleid. België blijft één van de laatste landen zonder een expliciet en omvattend wetgevingsbeleid dat niet beperkt is tot administratieve lasten. In verschillende nieuwe lidstaten is er overigens een grotere dynamiek dan in sommige oude om een performant wetgevingsbeleid uit te bouwen<sup>11</sup>.

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

## 2.3. Regelgevingsinstituties

Geschikte instituties (“Regulatory Institutions”) zijn een basiselement in een strategie gericht op betere regelgeving. Zij spelen een noodzakelijke rol bij de uitbouw, uitvoering en opvolging van het wetgevingsbeleid. Er kunnen 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 (hier benaderd door vragen over opleiding en vorming). Vlaanderen scoort op elk van die indicatoren beter dan het gemiddelde van de landen (zie **Figuur 4**), al zijn er voorbeelden van belangrijke of nuttige voorzieningen die in Vlaanderen ontbreken.

### **Centrale structuren**

Binnen de eerste groep van instanties met expliciete bevoegdheden om het wetgevingsbeleid te overschouwen, stimuleren en beoordelen, speelt een *centrale cel of afdeling “reguleringsmanagement”* een belangrijke rol. Een dergelijke cel, bij voorkeur 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 altijd verder te verbeteren. In 1998 hadden al 19 OESO-landen een dergelijke cel. Doorheen de jaren zijn de taken en bevoegdheden van dergelijke afdelingen versterkt, met onder andere de bevoegdheid om te rapporteren over de vooruitgang die de individuele ministeries maken.

Met de dienst Wetsmatiging heeft Vlaanderen ook een dergelijke centrale cel<sup>12</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 uit de ervaring in andere landen is 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 welslagen van “betere regelgeving”<sup>13</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*”<sup>14</sup>. Een voorbeeld is de Better Regulation Task Force, intussen omgedoopt tot Better Regulation Commission in het Verenigd Koninkrijk. Ook in landen zoals Canada, Ierland en Zwitserland zijn er vergelijkbare instanties opgericht. Vlaanderen beschikt niet over een dergelijke gemandateerde instantie.

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>15</sup>, en de samenwerkingsovereenkomst met de federale overheid van 10 december 2003. De beste voorbeelden zijn te vinden in Canada, het Verenigd Koninkrijk en Italië.

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

De betrokkenheid van *parlementen* bij het wetgevingsbeleid is een eerder recent gegeven. 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 parlementaire Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie. 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 Commons 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>16</sup>.

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

### **Interne capaciteit**

De interne capaciteit bij de overheid om goede regelgeving te maken, werd in de OESO-enquête benaderd door vragen over 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 dat 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 echter ook andere opleidingen, bijvoorbeeld over consultatie en communicatie van wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk werkt de overheid met universiteiten en opleidingscentra samen om te verzekeren dat in relevante opleidingen ook “wetge-

vingsbeleid” 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.

## 2.4. Regelgevingsprocessen

Goede regelgevingsprocedures en -processen (“Regulatory Processes”) 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. Onderdelen daarvan zijn: (1) transparante besluitvormingsprocessen, (2) gebruik van consultatiemechanismen bij de opmaak van regelgeving en (3) communicatie en toegang tot goedgekeurde regelgeving. Op deze parameters scoort Vlaanderen telkens onder het landengemiddelde en is de achterstand tegenover de toplanden zeer groot (zie **Figuur 4**).

### **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 onderzochte landen gebeurt dit via de periodieke publicatie van een lijst van geplande nieuwe wetgeving. In elk van die landen is die lijst gemakkelijk raadpleegbaar door burgers en bedrijven, voornamelijk door publicatie op het internet<sup>17</sup>. Vlaanderen beschikt nog niet over een dergelijke *regelgevingsagenda* en een register van regelgeving in opmaak, hoewel de idee is opgenomen in het Vlaams regeerakkoord<sup>18</sup>.

Op de andere vragen binnen 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 echter 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 (omzendbrief, diverse decreten, huishoudelijk reglement Vlaamse Regering) en daardoor wat ondoorzichtig is.

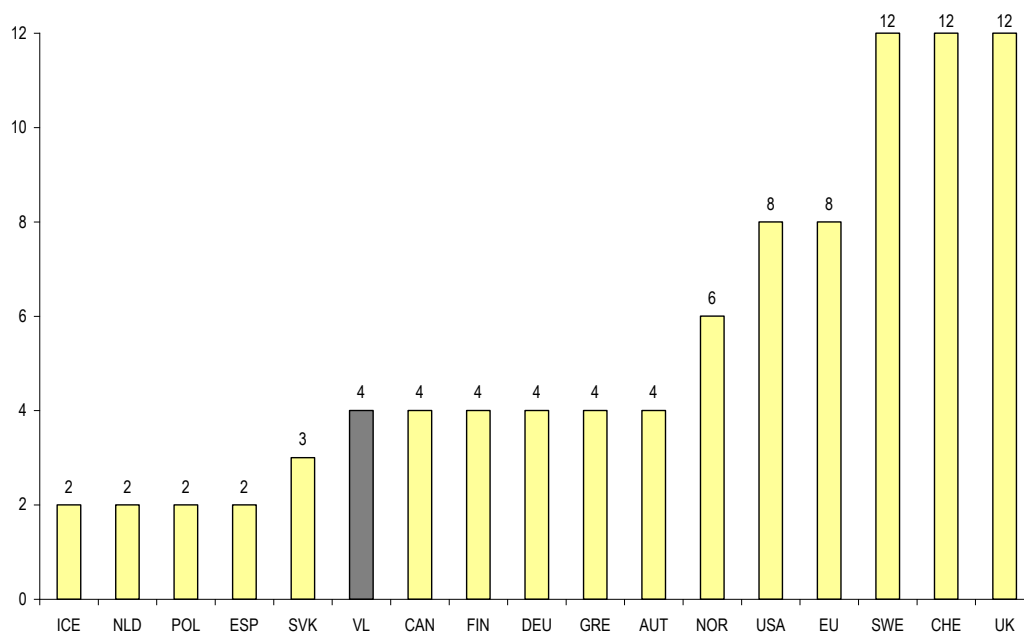
### **Consultatie**

*Consultatie* van belanghebbenden bij de opmaak van regelgeving is één van de centrale pijlers voor goede regelgeving. In meerdere landen is immers vastgesteld dat door meer mogelijkheden voor stakeholders om vroegtijdig kennis te nemen van ontwerp teksten en om suggesties voor verbetering te formuleren, de kwaliteit van de wetgeving spectaculair kan verbeteren. 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>19</sup>. Ook hier blijkt Vlaanderen sterk achterop te hinken in vergelijking met het landengemiddelde en de best presterende landen. Uit de vragenlijst komen vier knelpunten naar voren.

1. Terwijl er in Vlaanderen voor wetgeving een verplichte raadpleging van adviesraden geldt, is er voor uitvoeringsbesluiten nagenoeg geen verplichting tot consultatie<sup>20</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.

- Vlaanderen maakt weinig gebruik van het palet aan mogelijkheden en technieken om doelgroepen te consulteren (bv. ‘notice and comment’, testpanels, focusgroepen...). De beste voorbeelden kunnen worden gevonden in het Verenigd Koninkrijk, Canada, Denemarken, Polen en de Europese Commissie.
- In een aantal landen heeft de regering minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders vastgelegd. Die zijn in meerdere landen langer dan de gebruikelijke termijn van 4 weken (één maand) in Vlaanderen (zie **Figuur 6**).

**Figuur 6** Minimumtermijnen voor de consultatie van stakeholders bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving (aantal weken, 2005)



Bron: OECD (2006b).

- De Vlaamse overheid heeft geen echt consultatiebeleid. Onderdelen van een dergelijk 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 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 ook “consultation co-ordinators” per departement, is er een meldpunt voor klachten over consultaties en publiceren de departementen een jaarverslag over hun consultatiepraktijk.

### **Communicatie en toegang tot goedgekeurde regelgeving**

De prestatie van Vlaanderen voor 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 nakijkt 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 voor eenvoudig taalgebruik.

## 2.5. Regelgevingsinstrumenten

Het wetgevingsbeleid heeft geleid tot een hele reeks instrumenten (“Regulatory Quality Tools”) 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 reguleringsimpactanalyse (RIA), (3) administratieve vereenvoudiging en (4) instrumenten om de naleving en handhaving te bevorderen. Daarbinnen is RIA het belangrijkste instrument. RIA heeft 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. Vlaanderen scoort voor institutionele voorzieningen voor RIA en administratieve lastenvermindering beter dan het landengemiddelde. Voor alternatieven en handhaving scoort Vlaanderen slechter (zie **Figuur 4**).

### **Overwegen van alternatieven**

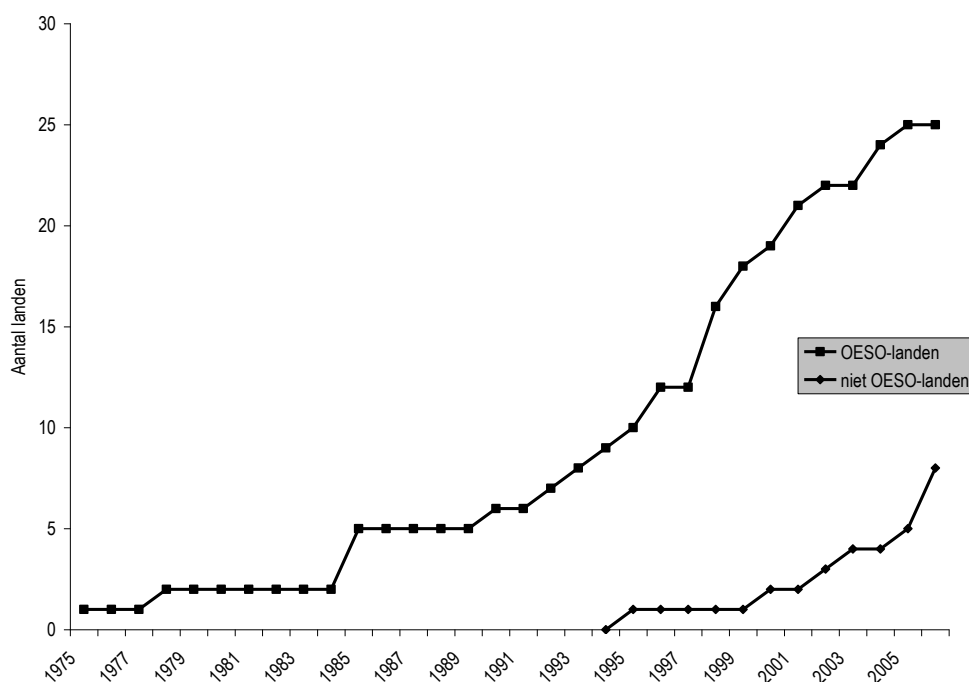
Het goed overwegen van alternatieven en beargumenteren van de noodzaak van nieuwe regelgeving is een logische eerste stap bij de opmaak van regelgeving. In specifieke gevallen kunnen andere instrumenten immers beter geschikt zijn om de vastgelegde beleidsdoelstellingen te bereiken. Net zoals alle 25 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 presteert op deze indicator het best.

### **Reguleringsimpactanalyse**

Met de invoering van een RIA-systeem heeft Vlaanderen aansluiting gevonden bij een van de meest dominante trends in het wetgevingsbeleid. 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 zeer ruim verspreid onder de OESO-landen (zie **Figuur 7**). 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 deel 3.2). 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<sup>21</sup>.

**Figuur 7 Evolutie van het aantal landen dat RIA heeft ingevoerd (1975-2006)**



Bron: OECD (2004d), Jacobs (2006) en OECD (2006b).

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 echter 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.

### Vereenvoudiging

Op het vlak van *administratieve vereenvoudiging* heeft Vlaanderen de afgelopen jaren ook 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. Vooral 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, 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 3**).

Naast administratieve vereenvoudiging komt ook *legislatieve vereenvoudiging* meer op de voorgrond. Het gaat om processen van codificatie, harmonisatie, opkuisen van verouderde regels enz., waarvoor altijd innovatievere technieken gebruikt worden (zie **Kader 4**).

### Kader 3 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 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, waaronder België, waar het beleid voor administratieve lasten op zich staat.
- Terwijl er vroeger bijna uitsluitend werd gewerkt aan vereenvoudiging van bestaande regelgeving (ex post), wordt altijd meer nadruk gelegd op de bewaking en vermindering van de administratieve lasten van nieuwe regelgeving (ex ante). Zeer veel landen<sup>22</sup> hebben intussen maatregelen genomen om vooraf zoveel mogelijk onnodige administratieve lasten in nieuwe regelgeving te vermijden.
- Kwantificering en opvolging door enquêtes maar vooral door metingen van de administratieve lasten zijn een belangrijk instrument geworden. In 14 OESO-landen<sup>23</sup> gebeuren metingen op een gestandaardiseerde manier, meestal aan de hand van het standaardkostenmodel dat ook in Vlaanderen wordt gebruikt. 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 alsmear belangrijkere rol in het selecteren van prioriteiten voor administratieve vereenvoudiging en in het behoud van de maatschappelijke steun ervoor<sup>24</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, web-portaals...). 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.

Bron: op basis van OECD (2006d).

#### Kader 4 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. 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. Dat betekent dat regels of formaliteiten die niet in het register staan niet kunnen worden afgedwongen en dat alle nieuwe formaliteiten aan het register moeten worden toegevoegd. Dat werd al in verschillende andere landen met succes is ingezet<sup>25</sup>.

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 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 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 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.

Bron: op basis van OECD (2006d).

#### **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. Er zijn 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 dan onder meer een expliciete verplichting om handhavingsaspecten te bekijken bij de opmaak van regelgeving en specifieke richtlijnen en handleidingen. Interessante voorbeeldlanden zijn het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Canada, Ierland en Zweden. Vlaanderen bevindt zich in de tussengroep doordat er in de RIA enigszins aandacht wordt besteed aan handhavingsaspecten.

## 2.6. Regelgevingsdynamiek

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 alsmaar belangrijker (“Dynamic aspects”). 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 (zie **Figuur 4**).

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

Vlaanderen met de actieplannen reguleringsmanagement in principe 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 standaard-evaluatietechnieken zijn vastgelegd voor ex post evaluatie van wetgeving.

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

Opvolging van de performantie van het wetgevingsbeleid is het meest onderontwikkelde onderdeel van het wetgevingsbeleid in de 25 onderzochte landen. 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 het 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 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. Buiten de onderzochte landen is Australië een goed voorbeeld.

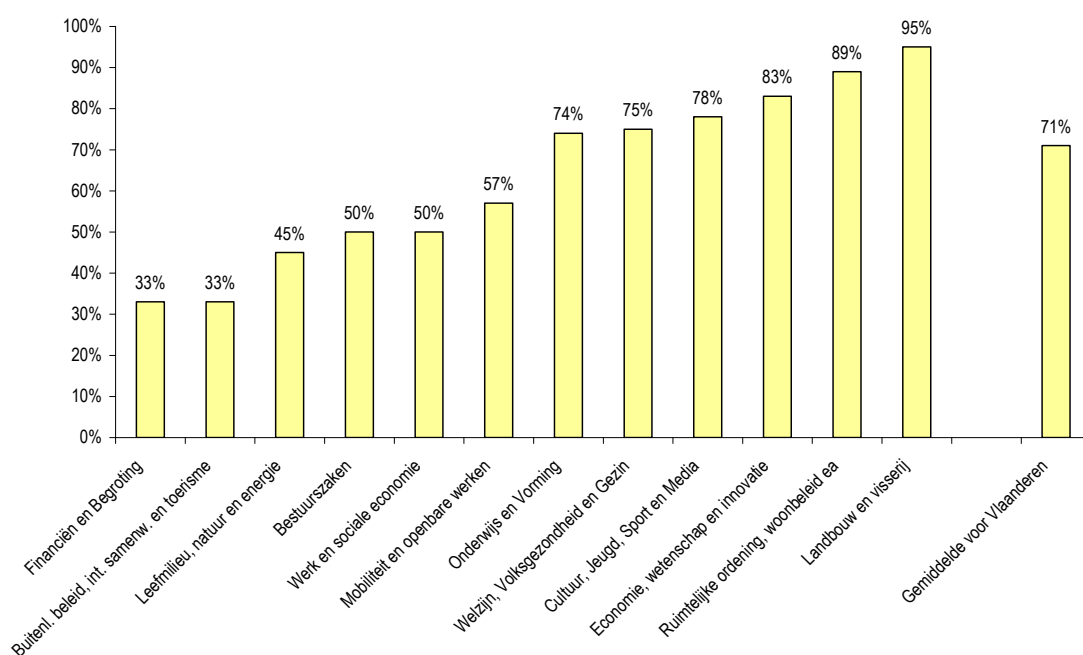
## 3. Benchmarking op performantie (output)indicatoren

Goed presteren op institutionele (input)indicatoren is een essentiële voorwaarde voor betere regelgeving, maar het is niet voldoende. De ingezette maatregelen moeten ook werken. Over die performantie is er echter weinig publiek beschikbare informatie. De kwaliteit van van RIA's vormt internationaal het meest populaire onderzoeksthema, gevolgd door de kwaliteit van consultaties<sup>26</sup>. Hierna zoomen we op die twee onderwerpen in. Voor RIA maken we een onderscheid tussen de naleving van de RIA-procedure en de naleving van de inhoudelijke richtlijnen.

### 3.1. Naleving van de RIA-procedure

Volgens de Vlaamse omzendbrief wetgevingstechniek moet de dienst Wetsmatiging om advies worden gevraagd over elke ontwerp-RIA. Die adviesplicht is onderdeel van het wetgevingsadvies dat ook het taaladvies en het legistiek advies omvat. De nalevingsgraad van die adviesplicht is gestegen van 46% in het eerste kwartaal van 2005 naar 93% in het eerste kwartaal van 2006<sup>27</sup>, maar blijft voor meerdere beleidsdomeinen zeer laag (zie **Figuur 8**).

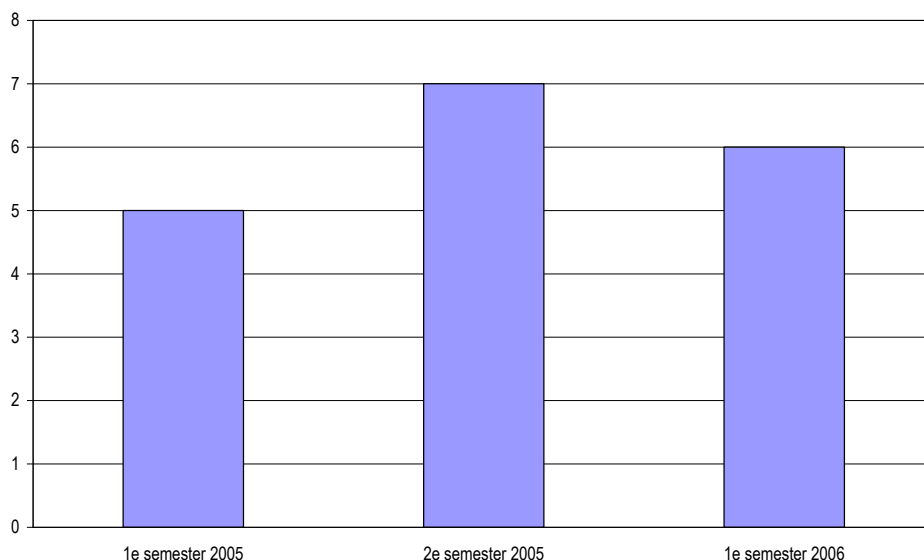
**Figuur 8 Naleving van de interne adviesplicht voor het wetgevingsadvies per beleidsdomein (2005)**



Bron: dienst Wetsmatiging.

Er gebeurt in de procedure ook een controle van de aanwezigheid van een RIA en van de redenen waarom er eventueel geen RIA werd opgemaakt. In 2005 was er volgens de dienst Wetsmatiging in 9 op 10 dossiers een RIA als die er moest zijn<sup>28</sup>. Een eigen analyse van de regelgevingsdossiers waarover de SERV om advies werd gevraagd geeft echter 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 een derde van de dossiers met RIA-verplichting was er dus géén RIA. **Figuur 9** 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.

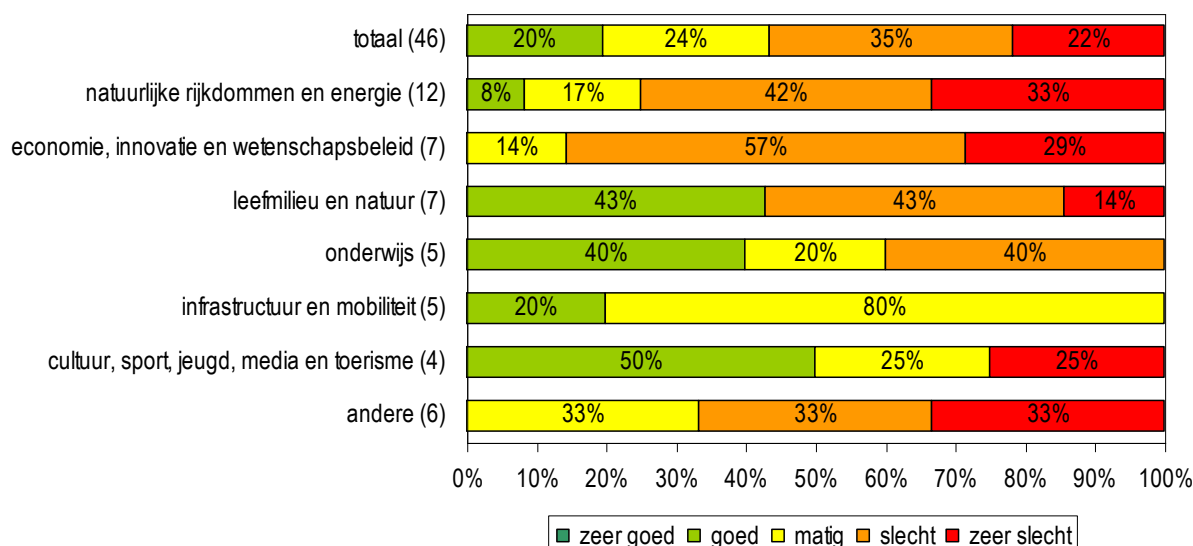
**Figuur 9 Naleving van de RIA-procedure (aantal regelgevingsdossiers die vallen onder het toepassingsgebied van de RIA maar waarvoor een RIA ontbrak in het adviesdossier van de SERV - op 61 dossiers in de hele periode)**



Bron: SERV.

### 3.2. RIA-kwaliteit

Vanaf het tweede kwartaal van 2005 kent de dienst Wetsmatiging een score toe aan elke finale RIA. Sinds 1 april 2006 werd de scoringsmethodiek verfijnd, maar worden de (per beleidsdomein geaggregeerde) resultaten van de RIA-controles niet meer publiek gemaakt. Daarom heeft de SERV zelf de kwaliteit van de RIA's geanalyseerd. Met name werden alle 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 openbaar worden gemaakt. Gelet op de adviesverplichting en bevoegdheden van de SERV, gaat het wel om de vanuit sociaal-economisch oogpunt belangrijkste RIA's. Concreet hebben we op basis van de Vlaamse RIA-handleiding en van RIA-evaluaties in andere landen een vragenlijst opgesteld die alle belangrijke kwaliteitsaspecten van een RIA dekt. Die vragenlijst werd vervolgens voor elk van de 46 RIA's ingevuld door de medewerkers van de SERV-studiedienst die het adviesdossier behandelden. Ze zijn immers inhoudelijk sterk vertrouwd met de specifieke beleidsmateries waarover de RIA's werden gemaakt en kregen een interne RIA-opleiding. Op basis van de antwoorden op de vragenlijst hebben we de RIA's tot slot beoordeeld op een lijst van 20 indicatoren en ingedeeld in vijf categorieën (zeer goed, goed, matig, slecht, zeer slecht). In **Kader 5** worden enkele conclusies uit de analyse samengevat. Er blijkt geen enkele zeer goede RIA te zijn. 20% van de RIA's was vrij goed, 24% matig en 57% slecht tot zeer slecht (zie **Figuur 10**)<sup>29</sup>.

**Figuur 10 Kwaliteit van de Vlaamse RIA's (2005-2006)**


Bron: SERV (2006a).

**Kader 5 Enkele vaststellingen uit de analyse van 46 Vlaamse RIA's (2005-2006)**

- 20% van de RIA's is vrij goed. Bijna 60% van de RIA's is van slechte tot zeer slechte kwaliteit. De gemiddelde kwaliteit lijkt niet te verbeteren in de tijd.
- Een derde van de RIA's bekijkt naast de nuloptie slechts één andere optie. 6 RIA's (13%) bevatten meer dan 2 opties naast de nuloptie. 15% van de RIA's motiveert waarom bepaalde andere opties niet werden onderzocht.
- 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.
- 28% van de RIA's bevat helemaal geen cijfergegevens. De kwantitatieve informatie die in de overige RIA's is opgenomen, is meestal zeer beperkt. Slechts in 13% van de onderzochte RIA's werden de belangrijkste effecten van de regelgeving gekwantificeerd, en in slechts 1 op 5 gevallen gebeurde dat op een zorgvuldige wijze.
- 80% van de onderzochte RIA's maakt melding van consultatie van doelgroepen in de verplichte overeenkomstige RIA-rubriek, maar slechts 17% geeft ook effectief inzicht in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden gemaakt.
- In 60% van de gevallen werd de RIA te beperkt bevonden in verhouding tot het belang van de regelgeving.
- 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 drie vierde van de RIA's in die beleidsdomeinen is slecht tot zeer slecht. Het beleidsdomein 'leefmilieu en natuur' telt ook relatief veel slechte en zeer slechte RIA's (57%), maar compenseert dat 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 slechts één RIA beschikbaar is, is er geen enkele goede RIA.
- In een derde van de gevallen was er een duidelijke meerwaarde van de RIA ten opzichte van informatie die was opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering.
- De impact van de RIA's op de besluitvorming lijkt momenteel nog zeer klein. Van minder dan 30% van de RIA's kan worden beweerd dat ze enige impact hebben gehad op de besluitvorming.

Bron: SERV (2006a).

De conclusie uit **Figuur 10** en **Kader 5** is dat de kwaliteit van de Vlaamse RIA's nog te wensen overlaat. RIA heeft in Vlaanderen nog niet het niveau en de impact bereikt die ervan mag worden verwacht. Er zijn echter enkele verzachtende omstandigheden.



Ten eerste is RIA nog maar kort geleden ingevoerd in Vlaanderen. RIA vergt echter 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>30</sup>. De OESO stelt 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. De belangrijkste problemen blijken goed overeen te komen met die in Vlaanderen worden vastgesteld<sup>31</sup>: met RIA wordt pas laat in het besluitvormingsproces gestart, waardoor er weinig invloed is op de beleidskeuzes; RIA's zijn onvoldoende diepgaand voor belangrijke regelgeving; 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 en ex post evaluatie en monitoring zijn niet voldoende uitgewerkt.

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. Vooral in de beginjaren van RIA is 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>32</sup>. 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.

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”*<sup>33</sup>. Ook landen die vandaag al koplopers zijn, evalueren en verbeteren hun RIA-systeem (bv. Canada, Verenigd Koninkrijk, Europese Commissie...). De belangrijkste internationale trends en ontwikkelingen waarop de RIA koplopers zich richten kunnen als volgt worden samengevat (zie ook **Tabel 2**)<sup>34</sup>:

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.

Deze kunnen ook voor Vlaanderen een belangrijke inspiratiebron zijn.

**Tabel 2 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 i.p.v. RIA als methode		+/-
	Met RIA vroeger starten door <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Betere planning van de regelgevingsagenda</li> <li>▪ IA i.p.v. 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

Bron: SERV (2006a).

### 3.3. Consultatie en advisering

In deel 2.4 is vermeld dat de Vlaamse overheid vandaag nog geen echt consultatiebeleid heeft. Dat maakt het moeilijker om de kwaliteit van de consultaties na te gaan. Er wordt daarover immers weinig of geen informatie bijgehouden. Toch zijn er enkele indicaties van de wijze waarop 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 *adviestermijn* aan adviesraden. In de praktijk is die dikwijls korter dan 4 weken. De SERV bijvoorbeeld is sinds begin 2005 in maar liefst 30% van de regelgevingsdossiers bij 'hoogdringendheid' om advies gevraagd (zie **Tabel 3**)<sup>35</sup>. Adviestermijnen van meer dan 30 dagen zijn uitzonderlijk (enkel 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.

Verder gebeurt het frequent dat 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>36</sup>. Schattingen geven aan dat het gaat om ongeveer de helft van alle aangenomen voorstellen van decreet<sup>37</sup>. Andere veel gebruikte mechanismen om wetgeving via een spoedprocedure of zonder veel consultatie wetgeving te laten goedkeuren, zijn program-

madecreten, verzameldecreten en oneigenlijke parlementaire amendementen op programmadecreten en verzameldecreten<sup>38</sup>.

**Tabel 3 Adviestermijn van adviesvragen aan de SERV over voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit (excl. instemmingsdecreten internationale verdragen), 1 januari 2005 – 15 september 2006.**

Adviestermijn	5 dagen	10 dagen	Tussen 10 en 30 dagen	30 dagen	Meer dan 30 dagen	Totaal # adviesvragen	Gemiddelde adviestermijn
Diensten algemeen overheidsbeleid	-	-	-	-	-	-	-
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 e.a.	3	-	-	2	-	5	15
<i>Totaal</i>	25	7	6	62	9	110	24

Bron: SERV.

Een derde indicatie volgt uit het voormelde *onderzoek van 46 RIA's*. Er werd al vermeld dat 20% van de onderzochte RIA's geen melding maakt van enige consultatie van doelgroepen. In drie vierde van de gevallen waarin de wijze van consultatie wel is beschreven, betreft het formele en informele vormen van doelgroepenoverleg. Schriftelijke input of bevraging van doelgroepen en andere consultatiemechanismen komen veel minder voor. Verspreiding van de ontwerp-RIA met de mogelijkheid voor doelgroepen om te reageren gebeurde geen enkele keer. Slechts 17% van de RIA's geeft inzicht in de opmerkingen en commentaren die tijdens de consultatie werden gemaakt en 21% vermeldt in welke mate met de resultaten van de consultatie rekening werd gehouden. Ook adviesraden worden tot dusver zelden of nooit geïnformeerd over de mate waarin en de motieven waarom met de adviezen al dan niet werd rekening gehouden.

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. Het enige land dat systematisch en uitgebreid rapporteert over de naleving van de consultatieprocedures en –richtlijnen is het Verenigd Koninkrijk. Dat gebeurt in het "Annual Report on Consultation". De informatie daarin is gebaseerd op een vragenlijst die de departementen elk jaar moeten invullen. Uit het recentste rapport blijkt bijvoorbeeld dat ongeveer 80% van de consultaties voldoen aan de minimale consultatietermijn van 12 weken en dat ook de andere verplichtingen van de "Code of Practice on Written Consultation" vrij goed worden nageleefd.

## 4. Benchmarking op outcome-indicatoren

Outcome-indicatoren proberen de effecten van het wetgevingsbeleid in kaart te brengen. De basisvraag is: in welke mate verbetert de kwaliteit van de regelgeving? Hierna benchmarken we Vlaanderen of België eerst op het vlak administratieve lasten. Daarover bestaat immers zowel in Vlaanderen als internationaal de meeste outcome-informatie. Dat betekent echter niet dat dit de enige of belangrijkste maatstaf is voor de beoordeling van de effecten van het wetgevingsbeleid. Goede regelgeving omvat immers veel meer dan enkel minder administratieve lasten. Daarom bespreken we ook 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.

### 4.1. Administratieve lasten

Hoewel een aantal landen meer informatie begint te verzamelen over de administratieve lasten voor burgers, verenigingen, organisaties en overheden (zie deel 2.5), is er momenteel enkel gedetailleerde internationale benchmarkinformatie over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

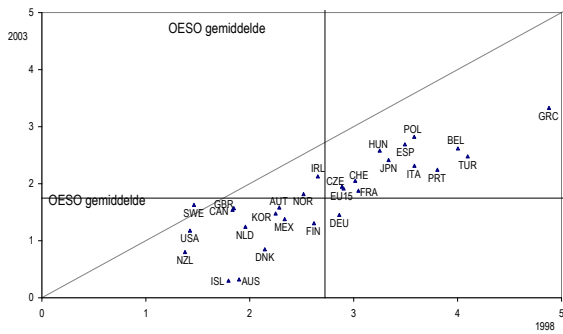
Het economisch departement van de OESO neemt regelmatig enquêtes af bij de lidstaten over de administratieve procedures voor het starten van een onderneming<sup>39</sup>. De vragen zijn vrij gedetailleerd en peilen naar aanwezigheid van bepaalde procedurestappen, de tijd die die stappen vergen, de kosten die ermee verbonden zijn, het aantal diensten dat een ondernemer moet contacteren en het startkapitaal dat vereist wordt. De meest recente informatie in de OESO-databank dateert van 2003. De synthetische OESO-indicator voor administratieve lasten en procedures leert dat België erop vooruit gegaan is tussen 1998 en 2003, maar minder sterk dan de meeste andere landen. Daardoor is België in de rangschikking achteruit gegaan van de twaalfde plaats naar de zeventiende plaats op een totaal van 28 geïndustrialiseerde landen<sup>40</sup>. De **Figuren 11 en 12** bevatten een uitsplitsing van de scores over de twee subindicatoren in de OESO-databank: de administratieve lasten van het starten van een onderneming en de complexiteit van de wetgeving en procedures in 1998 en 2003. België presteert op die vlakken telkens slechter dan het OESOGemiddelde.

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 verkrijgen van exploitatievergunningen en aan het sluiten van een onderneming. De data zijn onderdeel van zeer veel gebruikte “Doing Business” databank. Ze zijn deels afkomstig van onderzoek van de wetgeving zelf, deels van enquêtes die worden afgenomen in 175 landen. 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. Uit **Figuur 13** blijkt dat in België de proceduretermijnen voor het starten van een onderneming 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 altijd achteraan het OESO-peloton bevindt (22<sup>e</sup> plaats op 28 OESO-landen). Ook voor de andere indicatoren bevindt België zich

eerder achteraan of in de middenmoot dan bij de koplopers, met uitzondering van het aantal procedure voor het starten van een onderneming en de proceduretermijnen voor het sluiten van een onderneming (zie

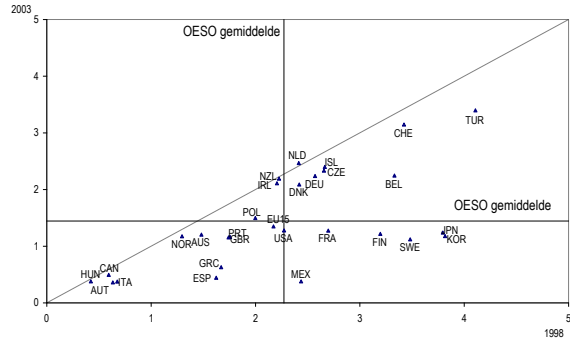
Tabel 4).

**Figuur 11: Administratieve lasten van het starten van een onderneming (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest restrictief, 1998 en 2003)**



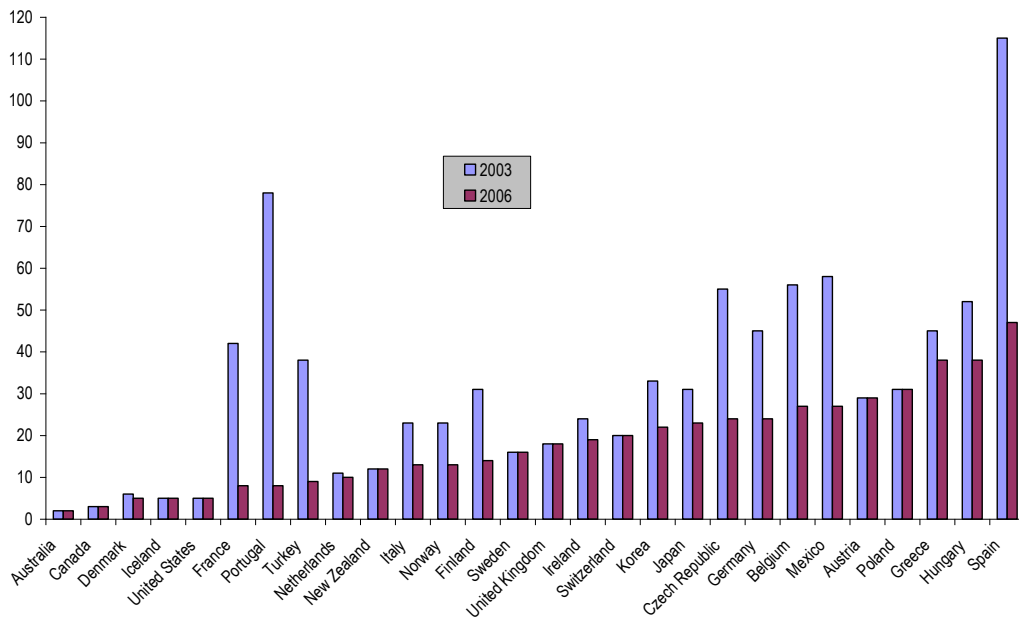
Bron: OECD (2005f).

**Figuur 12: Complexiteit van de administratieve procedures (relatieve score van OESO-landen, index schaal van 0-6 van minst naar meest complex, 1998 en 2003)**



Bron: OECD (2005f).

**Figuur 13 Aantal dagen voor het starten van een onderneming in OESO-landen (2003 en 2006)**



Bron: World Bank (2006).

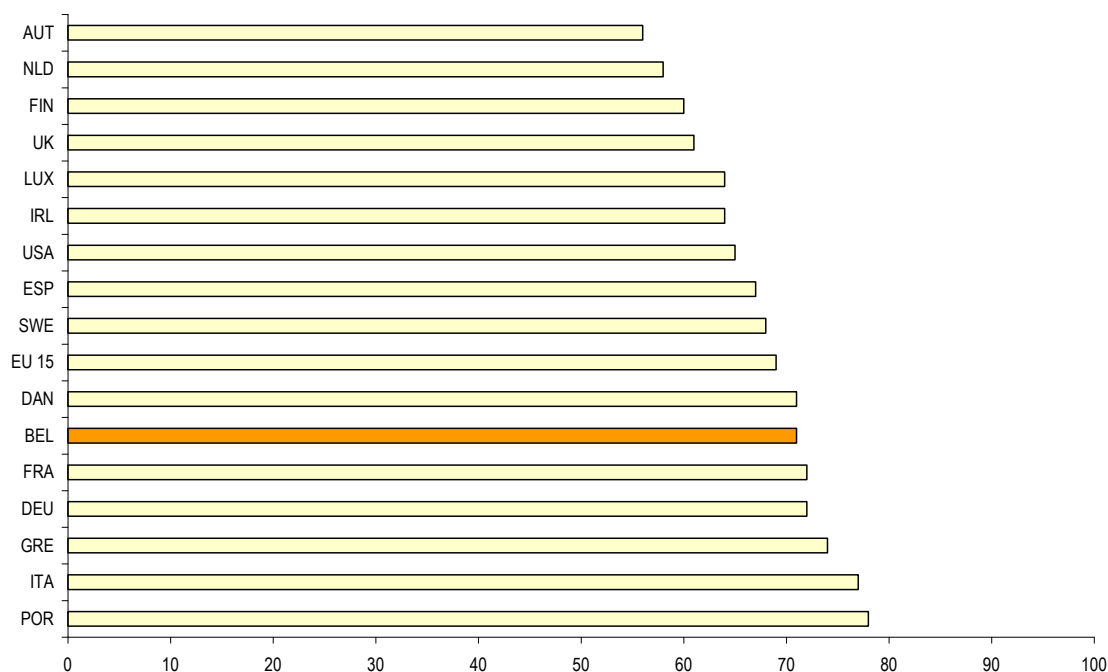
**Tabel 4 Administratieve lasten van het starten van een onderneming, het verkrijgen van vergunningen en het sluiten van een onderneming (2006)**

Land	Starten van een onderneming				Verkrijgen van vergunningen				Sluiting van een ondernem.	
	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

Bron: World Bank (2006).

De *Europese Commissie* organiseert al enkele jaren enquêtes over ondernemerschap. Eén van de thema's in de enquête betreft belemmeringen voor ondernemerschap als gevolg van administratieve formaliteiten. De laatste enquête waarvoor cijfers beschikbaar zijn dateert van 2004. Binnen Europa werden toen meer dan 18.000 burgers bevroegd. **Figuur 14** toont dat de inschatting voor België boven het Europese gemiddelde ligt. Dat wil zeggen dat administratieve lasten in België relatief meer dan elders worden beschouwd als een belangrijke hinderpaal voor het ondernemerschap.

**Figuur 14** 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)



Bron: Flash Eurobarometer 160.

In België organiseert het *federaal planbureau* om de twee jaar een enquête bij ondernemingen en zelfstandigen over de omvang van de administratieve lasten, ongeacht de instantie die verantwoordelijk is voor de administratieve verplichtingen (Europese, federale, gewestelijke, gemeenschappelijke, provinciale of gemeentelijke). De raming voor de omvang van de administratieve lasten in 2004 in de beleidsdomeinen werkgelegenheid, milieu en fiscaliteit bedroeg ongeveer €7,3 miljard of 2,6% van het BBP (tegenover bijna € 9 miljard of 3,4% van het BBP in 2002 en 3,5% in 2000)<sup>41</sup>. Uit dezelfde enquête blijkt dat, in tegenstelling tot de geschatte cijfers, een meerderheid van de ondernemers vindt dat de administratieve lasten gestegen zijn. Ook in andere landen wordt deze paradox tussen de feitelijke omvang van de administratieve lasten en de beleving ervan regelmatig vastgesteld<sup>42</sup>. De perceptie van de omvang van de administratieve lasten is evenwel niet onbelangrijk omdat het in belangrijke mate beslissingen van starters beïnvloedt (zie ook deel 4.8).

De laatste jaren wordt meer en meer gebruik gemaakt van echte *metingen* om landen op het vlak van administratieve lasten te vergelijken. Dat gebeurt meestal aan de hand van het zgn. standaardkostenmodel. Het betreft een bottom-up berekeningsmethode op basis van een gedetailleerde analyse van de factoren die de omvang van de administratieve nalevingskosten bepalen<sup>43</sup>. Ten opzichte van de hiervoor vermelde databronnen levert die werkwijze meer gedetailleerde en doorgaans meer betrouwbare informatie<sup>44</sup>. De OESO heeft recent een eerste benchmarkproject op basis van het standaardkostenmodel gestart. Het betreft een gedetailleerde vergelijking tussen 13 lidstaten van de administratieve lasten van 17 informatieverplichtingen in de sector van het goederenvervoer over de weg. Momenteel zijn er resultaten beschikbaar van metingen



voor 10 landen en 8 informatieverplichtingen, uitgevoerd tussen november 2005 en augustus 2006. **Tabel 5** bevat de resultaten voor de EU-landen in het benchmarkingproject. In België besteedt een efficiënt werkende transponderneming minder dan 3u30 aan de aanvraag van een vergunning voor wegtransport. Daarmee bevindt België zich met Denemarken en Noorwegen in de best presterende klasse. Voor een reeks andere administratieve formaliteiten zijn er landen die beter scoren dan België. 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.

**Tabel 5 Meting van de administratieve lasten in de sector van het goederenvervoer in 2005-2006 in enkele Europese landen**

informatieverplichting	wettelijke basis	klassegrenzen			klassering							
		1 <sup>e</sup> klasse	2 <sup>e</sup> klasse	3 <sup>e</sup> 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

Bron: OECD (2006c)

Op initiatief van afzonderlijke landen en van de Europese Commissie zijn er ook andere benchmarkstudies op basis van metingen gebeurd en zit er een aantal in de pijplijn. Aangezien Vlaanderen of België in geen van de tot dusver gepubliceerde rapporten voorkomt, gaan we niet nader in 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<sup>45</sup>. 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.

In *Vlaanderen* gebeuren ook metingen van de administratieve lasten. 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. De dienst Wetsmatiging publiceert per kwartaal de resultaten van de metingen, onder de vorm van een saldo tussen gemeten stijgingen en dalingen per beleidsdomein. Uit Tabel 6 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, ....). 5% had betrekking op ondernemingen (zie **Figuur 15**). 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.

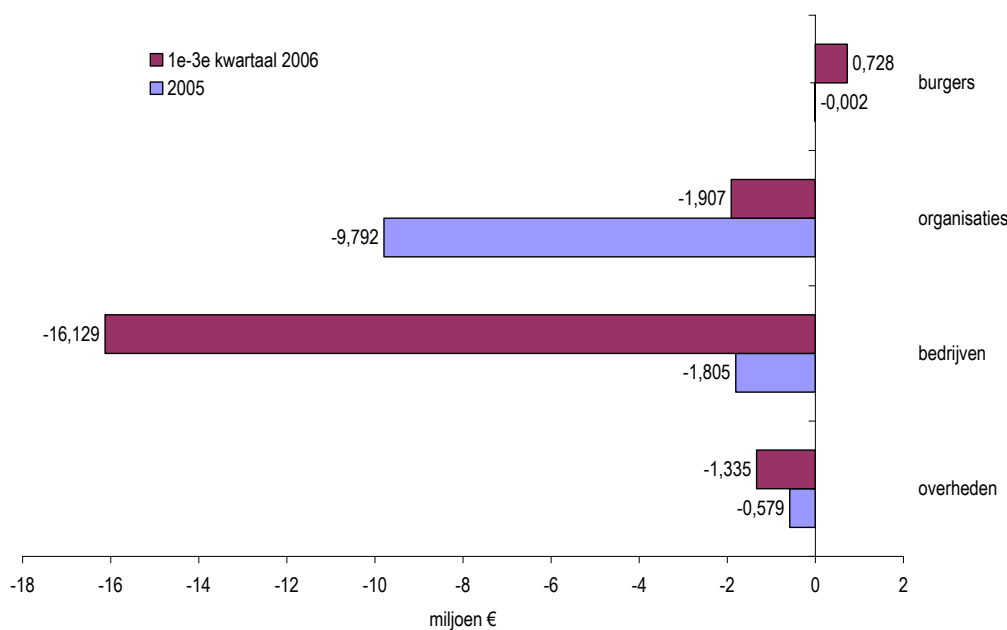
Met de interpretatie van deze cijfers moet evenwel sterk worden opgelet. Ze slaan immers op metingen van administratieve lasten van *ontwerp*regelgeving (dossiers principieel goedgekeurd door de Vlaamse Rege- ring). De ontwerpregelgeving moet daarna nog een gans traject afleggen (adviesraden, Raad van 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>46</sup>. Een andere belangrijke opmerking is dat de metingen van administratieve lasten van nieuwe regelgeving afkomstig zijn van de RIA's. Uit de analyse door de SERV van 46 RIA's (zie deel 3.2) blijkt echter dat slechts 1 op 3 RIA's een kwantificering van de administra- tieve lasten bevat waar dat relevant is. De kwantificering zelf gebeurde maar in 15% van de gevallen zorg- vuldig en volledig. Bovendien werd vastgesteld dat er ook nieuwe regelgeving is waarvoor er geen RIA werd opgemaakt. Het is dan ook begrijpelijk dat doelgroepen soms kritiek hebben op de gecommuniceerde admi- nistratieve lastenverlagingen<sup>47</sup>. Een derde nuancering is dat de cijfers gebaseerd zijn op zeer beperkte steekproeven en dus niet toelaten om met een grote betrouwbaarheid te zeggen dat de administratieve lasten €X bedragen.

**Tabel 6 Evolutie van de administratieve lasten in € in Vlaanderen in 2005 en eerste drie kwarta- len 2006**

Beleidsdomein	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
Bestuurszaken	2.280	-2.032.156	572.403	278.205
Financiën en Begroting	0	0	0	0
Buitenl. beleid, int. samenw. en toerisme	8.807	-2.281	0	0
Economie, wetenschap en innovatie	-23.400	0	-1.063.374	-94.806
Onderwijs en Vorming	-4.522.706	-42.296	127.325	-1.725.179
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-6.515.582	-752.270	156.522	-15.206
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	-544.729	0	-303.470	-1.200.770
Werk en sociale economie	9.408	0	193.500	0
Landbouw en visserij	69.043	-2.793	0	69.157
Leefmilieu, natuur en energie	-639.980	-4.649.796	25.673	-7.915.035
Mobiliteit en openbare werken	0	0	0	181.284
Ruimtelijke ordening, woonbeleid ea	0	0	0	-447.200
Totaal	-12.156.859	-7.481.592	-291.421	-10.869.550

Bron: dienst Wetsmatiging

**Figuur 15** Verdeling van de vermindering van de administratieve lasten in Vlaanderen per doelgroep (2005 en eerste drie kwartalen 2006)

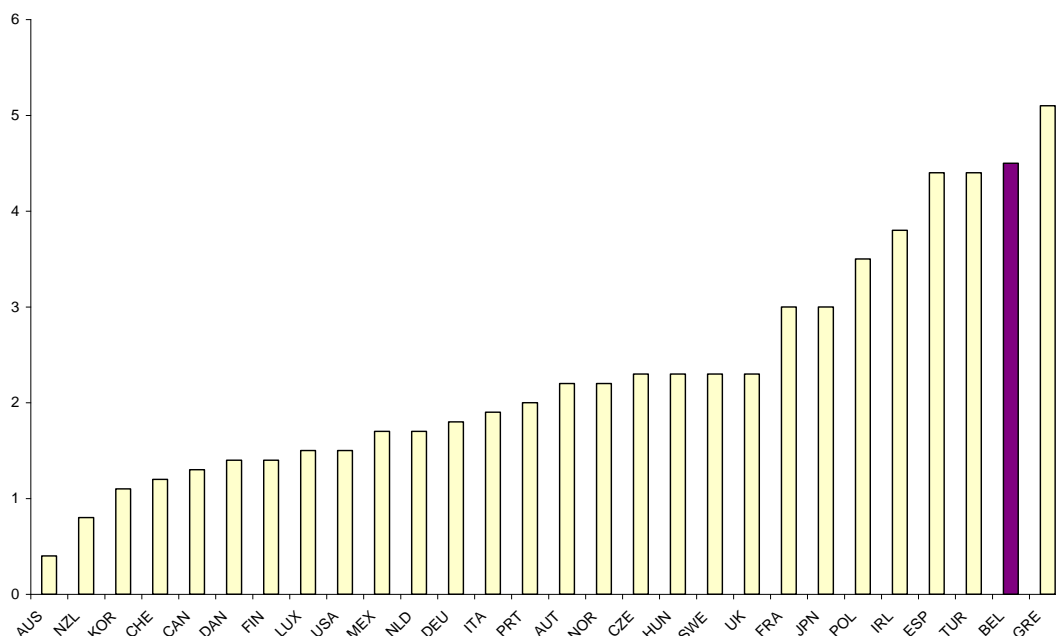


## 4.2. Kosten van regelgeving

Administratieve lasten zijn slechts een onderdeel van de totale kosten van regelgeving. De totale kosten van regelgeving omvatten ook andere nalevingskosten (bv. kapitaalkosten en exploitatiekosten als gevolg van wettelijke verplichtingen) en indirecte kosten (bv. efficiëntiekosten en aanpassingskosten). Over die andere kosten van regelgeving is er dikwijls enkel anecdotische informatie voorhanden. Schattingen van de Britse Better Regulation Task Force geven aan dat administratieve lasten slechts 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<sup>48</sup>. Ook Nederlands onderzoek wijst uit dat de nalevingskosten zeer omvangrijk zijn en het drievoudige zouden bedragen van de omvang van de administratieve lasten<sup>49</sup>.

Belangrijker dan de totale kosten van regelgeving op zich, is wellicht de vaststelling in onderzoek dat de nalevingskosten in veel gevallen sterk kunnen dalen zonder vermindering van 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 doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften...) en door voldoende aandacht voor modaliteiten (bv. voldoende overgangstermijnen, vrijstelling van bepaalde categorieën...). Een proxy voor de efficiëntiewinst die daardoor kan worden geboekt, is de mate waarin zgn. "command and control" regulering wordt gebruikt. De OESO heeft daarover in 2003 informatie verzameld (zie **Figuur 16**). Daaruit blijkt dat België relatief veel gedetailleerde wettelijke voorschriften hanteert.

**Figuur 16** Mate waarin OESO-landen “command and control” regelgeving gebruiken (2003, index schaal 0-6 van kleinste naar grootste relatieve belang van gedetailleerde voorschriften)



Bron: OECD PMR databank (2003)

Regellasten doen zich niet alleen voor 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 dragen volgens bevragingen van het bedrijfsleven de volgende elementen sterk dragen tot hoge regellasten<sup>50</sup>:

- 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 wijzigingen;
- Onvoorspelbare aanpassingen aan de regelgeving (cf. gebrek aan transparantie);
- 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;
- Onduidelijkheden over de doelstellingen en noodzaak van de regelgeving;
- Te gedetailleerde voorschriften die weinig flexibiliteit laten;
- Slecht uitvoerbare of handhaafbare regels.

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

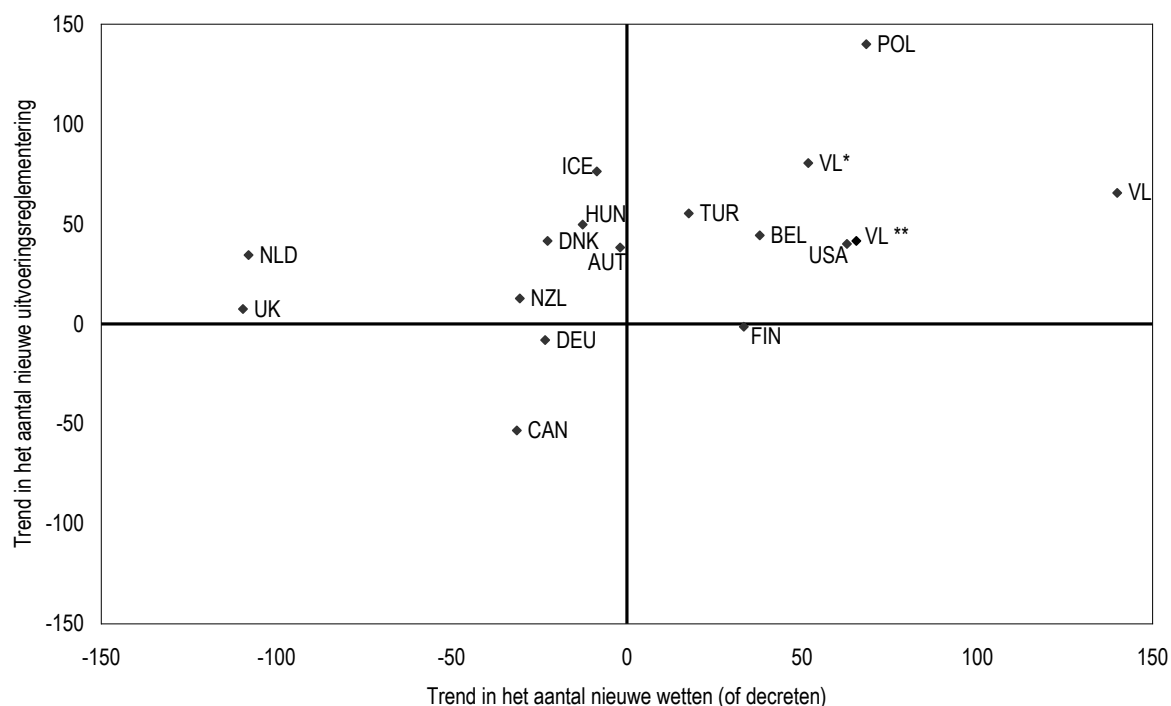
### 4.3. Omvang productie nieuwe regelgeving

Een indicator die soms wordt gebruikt als maatstaf voor de regeldruk is de regelgevingsproductie<sup>51</sup>. 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 betekenen vaak meer regellasten (procedures, nalevingskosten...). Meer regelgeving vergroot ook het risico op tegenstrijdigheden en andere inconsistenties. Maar bij nader inzien is de interpretatie van een stijgende of dalende instroom van nieuwe regelgeving niet zo eenduidig. Een daling van het aantal pagina's wetgeving kan immers 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 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.

In Vlaanderen werden tussen 1997 en 2005 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 nieuwe bladzijden wetgeving.

**Figuur 17** vergelijkt die groei met de 15 OESO-landen waarvoor er informatie beschikbaar is over de aantallen wetten en besluiten. Dit figuur leert dat Vlaanderen (op Polen na) de snelste stijging heeft gekend van het volume nieuwe regelgeving 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 de operatie Beter Bestuurlijk Beleid. Maar zelfs als we de analyse voor Vlaanderen beperken tot de periode 1997-2003 of verlengen tot de periode 1997-2005, zit Vlaanderen duidelijk bij de koplopers qua stijging van het volume regelgeving.

**Figuur 17** 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.

Bron: eigen ontwerp op basis van OECD (2006b) en cijfers van de Afdeling Kanselarij van de de Vlaamse overheid.

#### 4.4. Structuur van de wetgeving

Het verbeteren van de structuur van de regelgeving door codificatie (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 regels worden geüniformiseerd. Daardoor dalen de juridische informatiekosten voor burgers, bedrijven en overheden, neemt de rechtszekerheid toe, en vermindert het volume regelgeving. Meer eenvoud en systematiek in de structuur van de regelgeving is dan ook dikwijls een doelstelling van het wetgevingsbeleid.

**Tabel 7** brengt de structuur van de Vlaamse regelgeving in kaart. De Vlaamse wetgeving die momenteel van kracht is, blijkt te zijn verdeeld over 530 wetten, decreten en samenwerkingsakkoorden. De uitvoeringsreglementering omvat 1.478 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.

**Tabel 7 Aantallen basisakten in de Vlaamse regelgeving (juni 2006)**

beleidsveld	Samen			besluiten VR	totaal	%
	(Vlaamse) wetten (*)	decreten	Werkings akkoorden			
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>	

(\*) Het gaat om oude Belgische wetten over materies die als gevolg van opeenvolgende staatshervormingen intussen tot de bevoegdheid van Vlaanderen behoren (bv. wet van 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen).

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

Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

Uit een nadere analyse blijkt dat er nog veel ruimte is voor betere structurering van de wetgeving en een 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 altijd 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.

Eén van de redenen is dat er heel wat "verdwaalde" regelgeving is door 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 snel heel ondoorzichtig wordt. **Kader 6** bevat enkele voorbeelden van zulke verdwaalde regelgeving<sup>52</sup>.

Daarbij komt dat de wettelijke basis soms wordt gevormd door vrij oude regelgeving. Naarmate de ouderdom van de basisregelgeving groter is, kan er worden vanuit gegaan dat het gaat om ofwel verouderde regelgeving, ofwel om regelgeving die veelvuldig is gewijzigd waardoor die onoverzichtelijk is geworden, ofwel om moeilijk terug te vinden regelgeving. Ongeveer 15% van de Vlaamse basisregelgeving dateert van voor 1990 en er zijn meedere oude wetten uit de jaren '70 van de vorige eeuw en vroeger die vandaag nog altijd voor bepaalde artikels rechtsgeldig zijn<sup>53</sup>.

### Kader 6 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 inhouden van het mestdecreet noch van enig ander decreet; nl. art. 31 en 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.

## 4.5. Stabiliteit van de wetgeving

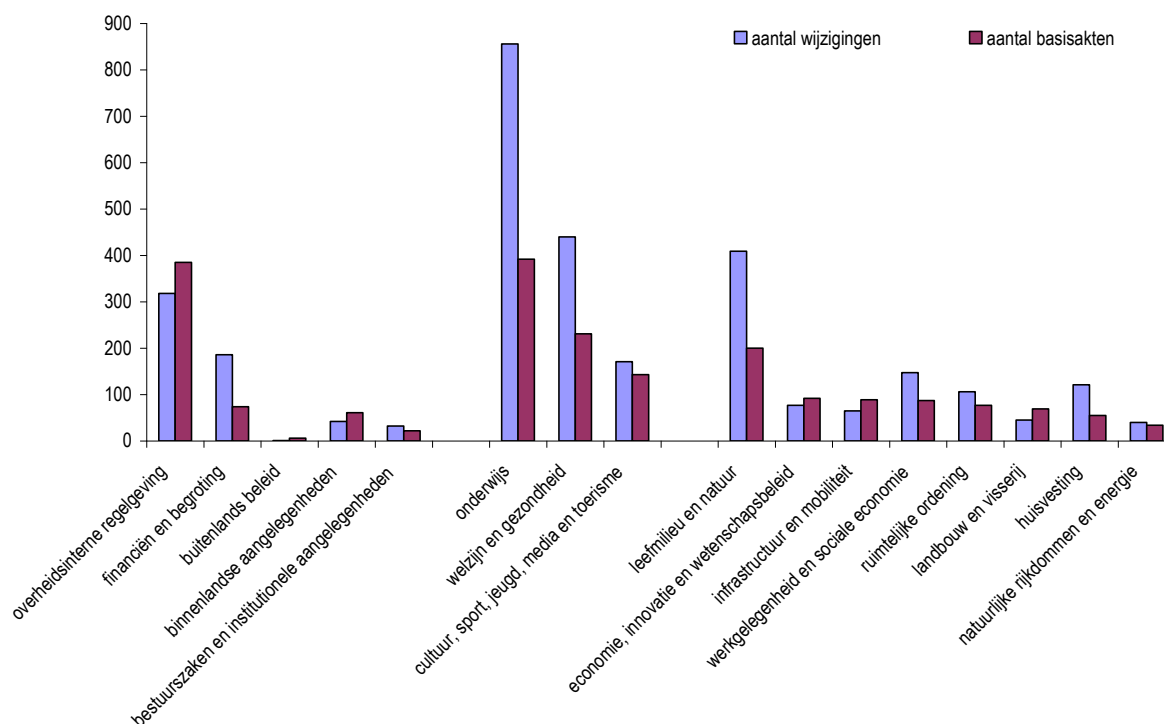
Stabiele en betrouwbare regelgeving is van groot belang voor de rechtszekerheid van burgers, organisaties en bedrijven en voor het investeringsklimaat. Regelgeving die al te vaak wordt gewijzigd zorgt voor onvoorspelbaarheid en komt de geloofwaardigheid van de overheid in een land niet te goede. Bovendien zijn veelvuldige wijzigingen dikwijls een symptoom van structurele tekortkomingen in het opmaakproces van regelgeving.

In Vlaanderen zijn de 2.017 basisakten die vandaag van kracht zijn, in het verleden 3.056 keer gewijzigd. **Figuur 18** toont dat de meeste wijzigingen te vinden in onderwijs, welzijn en gezondheid, en leefmilieu en natuur. Die cijfers moeten evenwel worden genunanceerd. 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 altijd relevant en actueel blijft.

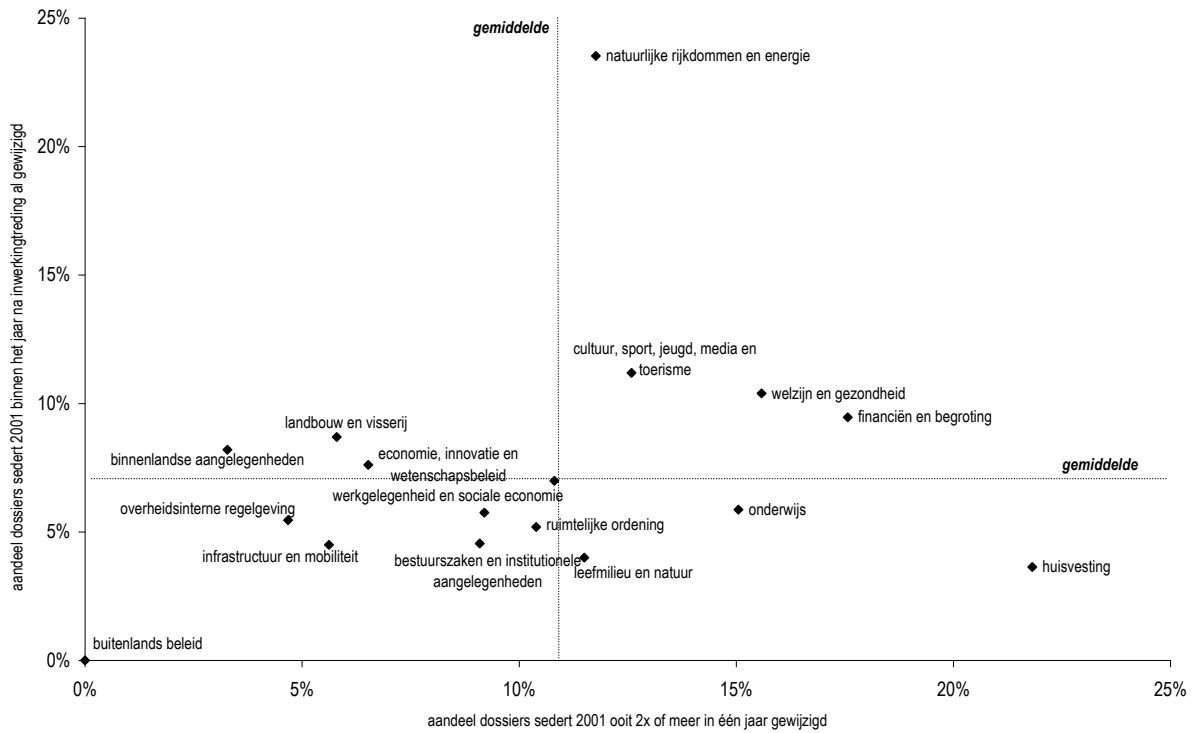
**Figuur 18** Aantal keer dat de huidige Vlaamse basisakten in het verleden zijn gewijzigd (per beleidsdomein)



Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

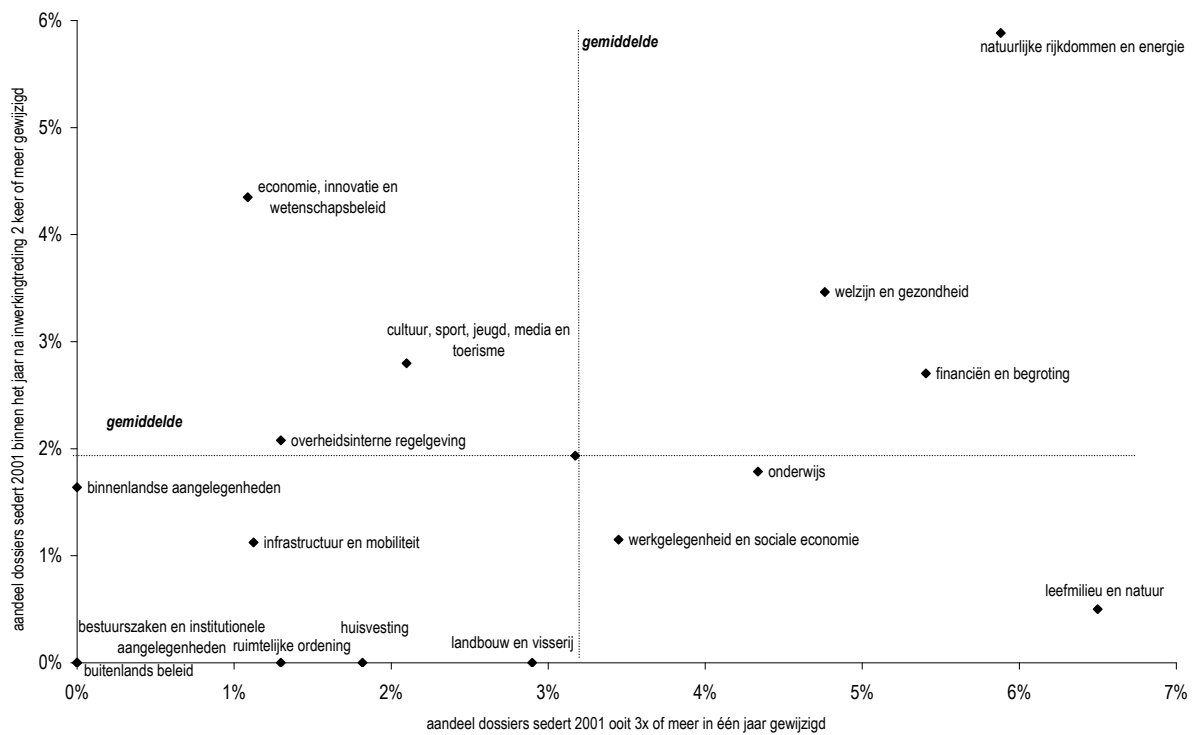
Uit een nadere analyse blijkt evenwel dat maar liefst 21% van de Vlaamse regelgeving een ‘abnormaal’ wijzigingsprofiel vertoont. Eén op vijf basisakten (decreten, besluiten, wetten, samenwerkingsakkoorden) werd ofwel sinds 1990 ooit 2x (of meer) per jaar gewijzigd, ofwel gemiddeld meer dan 1x per jaar gewijzigd tijdens de hele looptijd ofwel sinds 1990 binnen het jaar na de uitvaardiging al gewijzigd... In **Figuur 19** hebben we de definitie van een ‘abnormaal’ wijzigingsprofiel verder verstrengd. De figuur geeft per beleidsdomein het aandeel dossiers dat ofwel sinds 2001 ooit 2x (of meer) per jaar is gewijzigd, ofwel sinds 2001 binnen het jaar na de uitvaardiging al werd gewijzigd. “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% sinds 2001 binnen het jaar al werd gewijzigd. Die 8 dossiers blijken bovendien allemaal energiedossiers te zijn (geen wetgeving inzake natuurlijke rijkdommen). Het gaat dus in feite om 8 van de 28 (28%) energiedossiers in enge zin. Voor huisvesting is de reden dat sinds 2001 12 dossiers van de 55 ooit 2x (of meer) per jaar zijn gewijzigd. Wanneer we de criteria verder verstrengen (zie **Figuur 20**), blijft “natuurlijke rijkdommen en energie” het beleidsveld waar verhoudingsgewijs de meeste probleem-dossiers 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.

**Figuur 19 Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (1)**



Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

**Figuur 20 Aandeel probleemdossiers per beleidsdomein (2)**



Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

We geven tot slot de *top 10* op niveau van de individuele basisakten voor enkele criteria (zie onderstaande tabellen).

**Tabel 8 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

Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

**Tabel 9 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

Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

**Tabel 10 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 volwassenenonderwijs	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

Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

**Tabel 11 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
31.01.2003	Decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid	economie, innovatie en wetenschapsbeleid	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

Bron: eigen berekeningen op basis van de Vlaamse codex.

#### 4.6. 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 ontwerp van uitvoeringsbesluit. Zij rapporteert elk jaar over de legistische kwaliteit van de ontvangen regelgeving. Daarvoor wordt een quotatiesysteem gebruikt gebaseerd op het gemiddeld aantal legistische fouten *per pagina*. De resultaten per departement voor 2005 worden getoond in **Tabel 12**. Het gaat daarbij om de oude departementen, voor de BBB hervorming. Op 615 stukken ontwerpregelgeving waren er 20% van uitstekende tot goede kwaliteit en 80% van matige tot slechte kwaliteit. De scores blijken sterk uiteen te lopen naargelang het departement. Interessant is ook dat de cel 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 12 Legistische kwaliteit van de Vlaamse ontwerpregelgeving (2005)**

Departement	Uitstekend 0 fouten	Goed 1 fout per	Matig 1-5 fouten	Slecht > 5 fouten	totaal	% slecht > 5 fouten
-------------	------------------------	--------------------	---------------------	----------------------	--------	------------------------

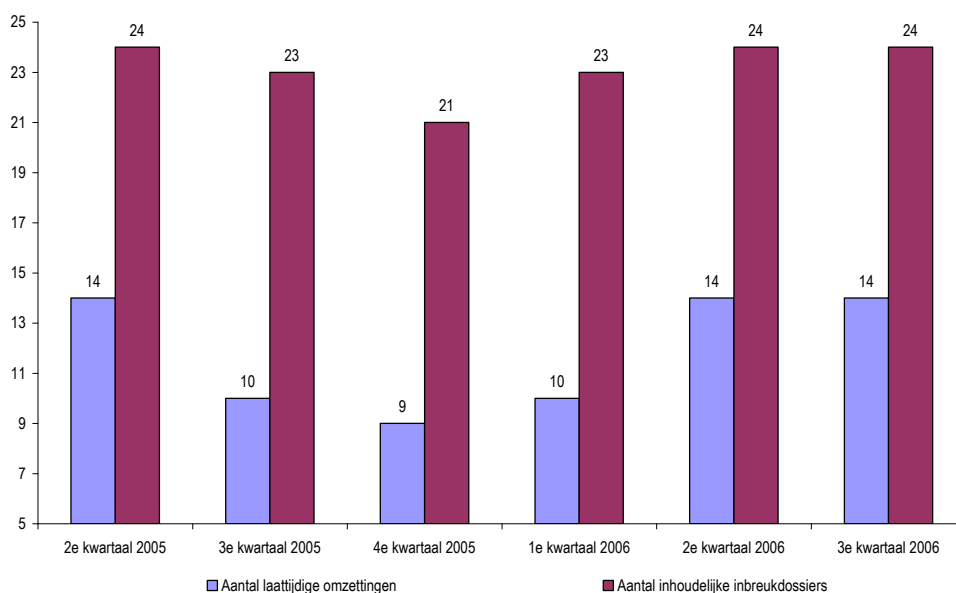
	per pagina	pagina	per pagina	per pagina		per pagina
COO	17	3	8	3	31	10%
AZF	0	0	6	3	9	33%
WIM	0	2	6	0	8	0%
OND	0	2	44	21	67	31%
WVC	2	51	41	11	105	10%
EWBL	7	26	140	27	200	14%
LIN	1	6	52	30	89	34%
VOI's	0	6	46	17	69	25%
Kabinetten	0	6	10	21	37	57%
totaal	27	102	353	133	615	22%
% totaal	4%	17%	57%	22%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

Bron: Cel juridische dienstverlening, Afdeling kanselarij van de Vlaamse overheid.

## 4.7. Omzetting Europese Richtlijnen

De dienst Wetsmatiging houdt in samenwerking met de diensten bevoegd voor buitenlands beleid twee indicatoren bij over omzettingen van Europese richtlijnen door Vlaanderen. Een eerste meet het aantal laattijdige omzettingen waarvoor Vlaanderen verantwoordelijk is. Een tweede meet het aantal inhoudelijke inbreukdossiers als gevolg van bijvoorbeeld een foutieve omzetting, een onvolledige omzetting of de niet naleving van de bepalingen van de richtlijn. Uit **Figuur 21** blijkt dat begin 2006 zowel het aantal dossiers met laattijdige omzetting als het aantal inbreukdossiers opnieuw toenam.

**Figuur 21** Aantal laattijdige omzettingen Europese regelgeving en aantal inhoudelijke inbreukdossiers (evolutie 2005-2006)



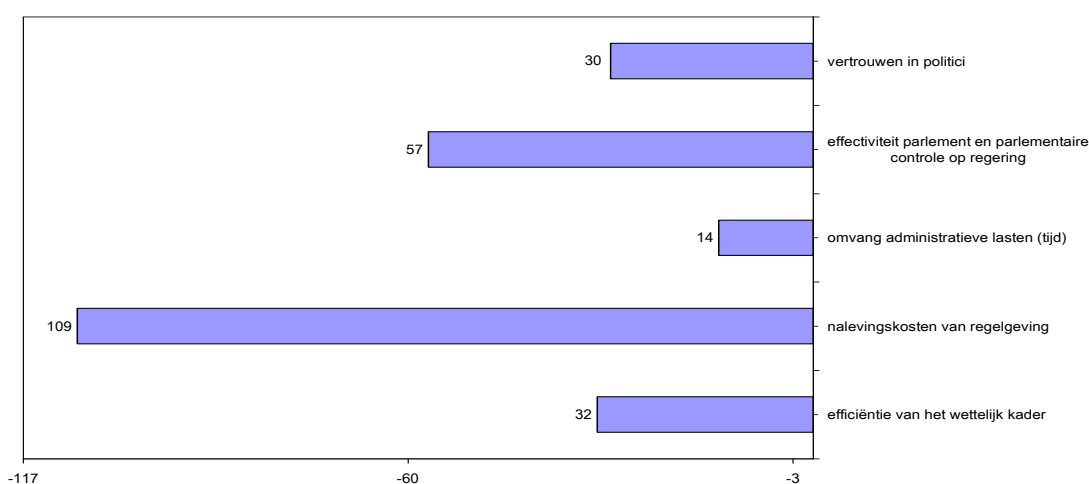
Bron: dienst Wetsmatiging.

## 4.8. Perceptie van de wetgevingskwaliteit

Als laatste outcome-indicator 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. Die informatie is om twee redenen zeer relevant. Ten eerste blijkt uit onderzoek dat de perceptie van hoge administratieve lasten of slechte wetgeving weldelijk een belangrijke belemmering vormt voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en voor het oprichten van nieuwe (kleine) ondernemingen<sup>54</sup>. Ten tweede is het aangewezen om benchmarkresultaten uit analyses van wetteksten (“de jure”) te combineren met resultaten uit enquêtes (“de facto”), omdat “de jure” informatie geen rekening houdt met de manier waarop de regels in de praktijk worden toegepast<sup>55</sup>. Bovendien reveleert “de facto” informatie ook de onderliggende perceptie over de bredere institutionele omgeving waarbinnen de regels tot stand komen.

Het *World Economic Forum* publiceert 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. Op geen enkele van die vragen scoort België bij de top 10 van de 117 onderzochte landen (zie **Figuur 22**). Qua omvang van de administratieve lasten is de situatie nog behoorlijk (rang 14), maar voor de overige indicatoren scoort België slecht.

**Figuur 22 Rang van België op enkele indicatoren uit de survey van het World Economic Forum (2006)**

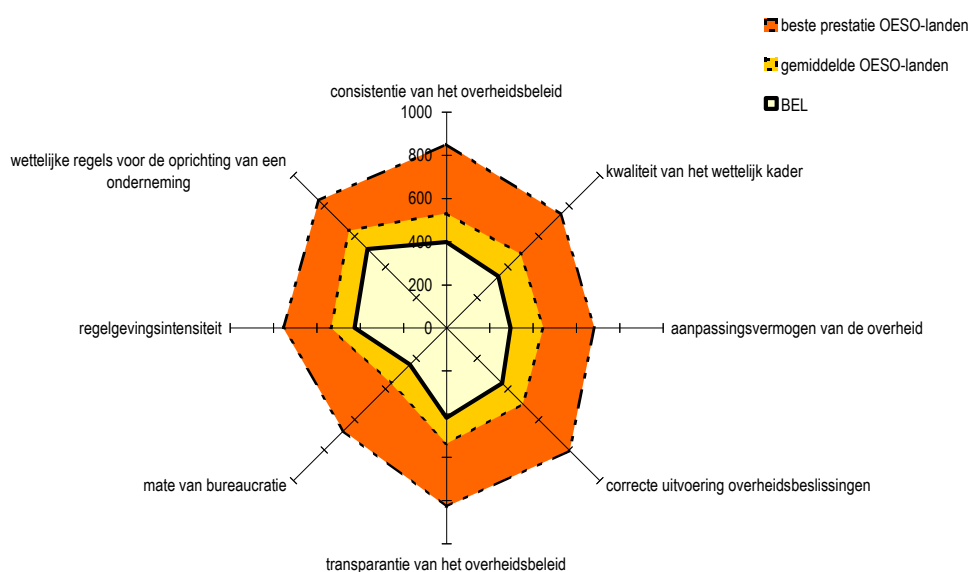


Bron: World Economic Forum (2006).

Het *Institute for Management Development* (IMD) publiceert sinds 1987 elk jaar een vergelijkbare ranking van landen. In het *World Competitiveness Yearbook* 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 databanken van andere organisaties en deels op een eigen enquête. De meest recente enquête werd begin 2006 afgenomen bij bedrijfsleiders

(top- en middenkader) uit alle bedrijfstakken. Ze bevat acht vragen die handelen over de kwaliteit van de regelgeving. **Figuur 23** toont de prestatie van België op die acht vragen in vergelijking met de gemiddelde score van de 30 OESO-landen en de maximale score van die 30 OESO-landen. België blijkt voor elk van de indicatoren onder het OESO-gemiddelde te presteren en ver verwijderd te zijn van de beste prestatie binnen de OESO.

**Figuur 23** Relatieve score van België op enkele indicatoren uit de survey van het Institute for Management Development (2006)

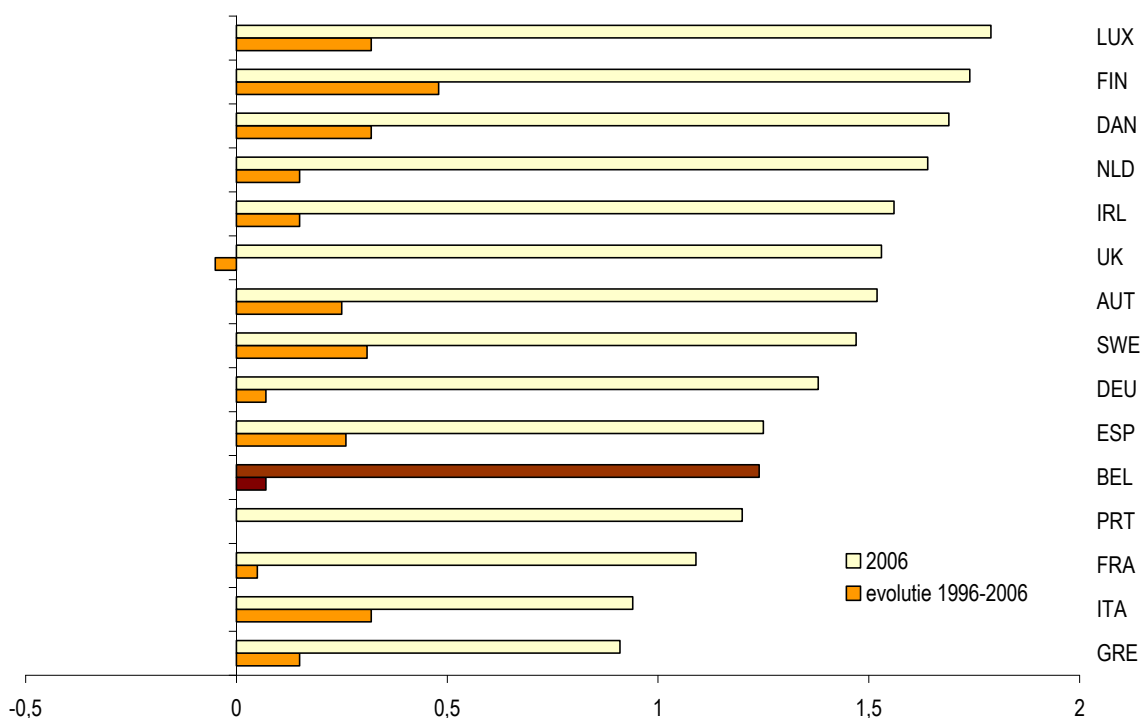


Bron: IMD (2006).

De Wereldbank tot slot 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 governance indicator voor “Regulatory Quality” is gebaseerd op 14 databronnen en omvat 62 variabelen<sup>56</sup>. 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 (zie **Figuur 24**).



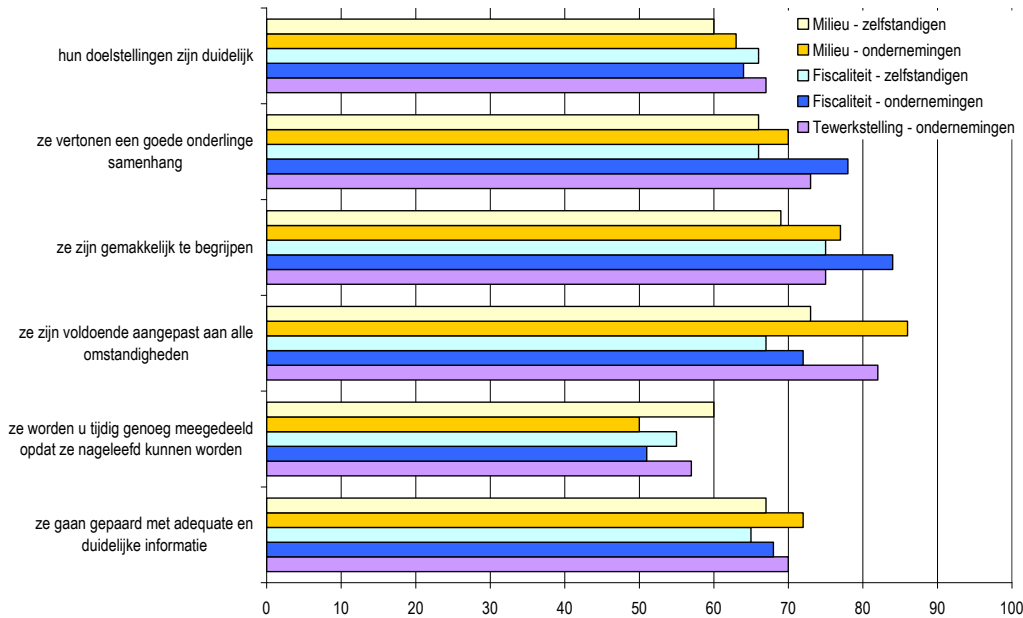
**Figuur 24** Score van EU-landen op de indicator “regulatory quality” van de Wereldbank (2006)



Bron: Kaufmann e.a. (2006).

In de tweejaarlijkse enquête van het *federaal planbureau* over de administratieve lasten (cf. deel 4.1) wordt ook gepeild naar de mening van Belgische ondernemingen en zelfstandigen op zeven stellingen over de kwaliteit van de (Belgische en gewestelijke) regelgeving. De meest recente enquête werd afgenomen tussen 1 juni en 31 augustus 2005. **Figuur 25** toont dat bij de ondernemingen of zelfstandigen de perceptie overheerst dat de Belgische (en Vlaamse) regelgeving van slechte kwaliteit is.

**Figuur 25** Percentage van de Belgische ondernemingen en zelfstandigen dat het oneens is met de stelling over de kwaliteit van regelgeving (België, 2005)



Bron: Janssen e.a. (2006).

## 5. Benchmarking op impact-indicatoren

Impactindicatoren 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 zijn (economische ontwikkeling, werkgelegenheid, armoedebestrijding, milieubescherming, innovatie, onderwijs, cultuurparticipatie...).

In vrijwel alle landen is het wetgevingsbeleid mee ingegeven door het streven naar concurrentievermogen en groei. 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. We maken daarbij een onderscheid tussen de sociaal-economische effecten van betere regelgeving enerzijds en van een beter wetgevingsbeleid anderzijds. De beide aspecten hebben immers elk een belangrijke invloed op macro-economische indicatoren.

### 5.1. Sociaal-economische effecten van betere regelgeving

Bevordering van de kwaliteit van de regelgeving en vermindering van de administratieve lasten zijn belangrijke instrumenten van de strategie van Lissabon. Dat is geen toeval. Zowel de conventionele economische

theorie als meer alternatieve groeitheorieën suggereren immers een positieve correlatie tussen betere regelgeving en economische prestaties.

De neoklassieke economische theorie stelt dat de naleving van regelgeving 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 die 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. De hoofdreden voor de positieve correlatie tussen betere regelgeving en sociaal-economische prestaties is dan dat veel overheidsreglementering vandaag nog inefficiënt is. Dat wil zeggen dat dezelfde beleidsresultaten kunnen worden bereikt tegen lagere kosten en administratieve lasten. Over de interpretatie van die conclusie mag er echter geen misverstand bestaan. 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>57</sup>.

Meer alternatieve groeitheorieën beklemtonen de *rechtstreekse positieve effecten* die regelgeving kan hebben voor de sociaal-economische ontwikkeling<sup>58</sup>. Een voorbeeld is de zgn. ‘Porter-hypothese over de band tussen economische groei en milieureglementering<sup>59</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. Een recente paper van het netwerk van hoofden van de Europese milieuagentschappen bevat heel wat voorbeelden en cijfers 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<sup>60</sup>. De kern is evenwel dat de paper, net zoals Porter, spreekt 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 zijn dus meerdere linken tussen regelgeving en economische groei. In een recente paper analyseerde de OESO de verschillende manieren waarlangs regelgeving economische groei kan beïnvloeden<sup>61</sup>. Het gaat

om complexe en niet altijd eenduidige effecten op onder meer binnenlandse en buitenlandse directe investeringen (kapitaalvorming), technologiediffusie en –adoptie, innovatie en inefficiënties in de bedrijfsvoering van ondernemingen (X-inefficiëntie), enzovoort.

In elk geval is er een intuïtieve positieve correlatie tussen betere regelgeving en sociaal-economische prestaties. Het kwantificeren van die link is echter helemaal niet eenvoudig<sup>62</sup>. Niettemin bestaat er een zeer groot aantal studies die de impact van betere regelgeving op sociaal-economische indicatoren trachten in te schatten. We geven hierna twee voorbeelden.

- De *Wereldbank* onderzocht recent de relatie tussen betere regelgeving en economische groei door de indicatoren uit de “Doing Business” databank (cf. supra, deel 4.1) te linken met gegevens over het BBP per hoofd van de bevolking voor 135 landen<sup>63</sup>. 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 voor 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 van bijvoorbeeld een grotere overheidsconsumptie.
- Het *Nederlandse Centraal Planbureau* berekende begin 2006 de macro-economische effecten van een deelaspect van betere regelgeving, namelijk de vermindering van de administratieve lasten<sup>64</sup>. Daarvoor maakte het Planbureau een schatting van de totale administratieve lasten voor 19 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. Voor België zou een vermindering van de administratieve lasten met 25% leiden tot positieve sociaal-economische effecten in de grootteorde van een toename van het BBP met 1,4%. De resultaten voor de EU in zijn geheel zijn opgenomen in **Tabel 13**. De positieve economische effecten 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.

**Tabel 13 Macro-economische effecten van een vermindering van de administratieve lasten met 25% in alle lidstaten van de EU-25**

	onmiddellijk effect	lange termijneffect zonder O&O spillovers	lange termijneffect 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

Bron: Gelauff e.a. (2006).

Specifiek voor België en Vlaanderen beklemtonen internationale instanties het belang van “betere regelgeving” als centraal onderdeel 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 hele 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 (zie **Kader 7**).

### **Kader 7 Aanbevelingen van internationale instanties aan België**

Internationale instanties bevelen België aan om van “betere regelgeving” een centraal onderdeel te maken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie.

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. In het rapport van 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 voor samenwerking tussen de verschillende overheden in België.

De OESO formuleerde in “*Economic Policy Reforms: Going for Growth (2005)*”. voor elk OESO-lid een set van vijf beleidsaanbevelingen. Verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en vermindering van administratieve lasten staan op de lijst van 9 lidstaten, waaronder België. In *Going for Growth 2006* formuleerde de OESO voor elk land vier 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, waaronder België. Specifiek luidde de aanbeveling voor België: “*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*”.

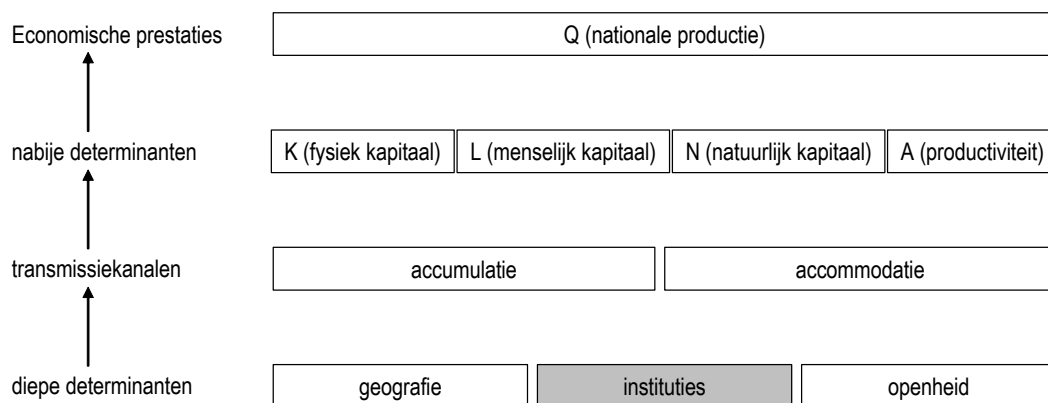
Bron: CEC (2005e), CEC (2006), OECD (2005f), OECD (2006f).

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

Niet alleen inhoudelijk betere regelgeving leidt tot positieve sociaal-economische effecten. Ook betere regelgevingsprocessen zorgen voor gunstige effecten.

De reden is dat de kwaliteit van de ‘instituten’ moet worden gezien als een van de ‘diepe determinanten’ van economische productie, naast geografie en openheid (zie **Figuur 26**). Geografie verwijst daarbij naar troeven (of handicaps) zoals ligging, klimaat, bodemkwaliteit, aanwezigheid van grondstoffen. Die troeven zijn gegeven: 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. Hier is de speelruimte voor overheden beperkt als gevolg van internationale afspraken. De derde pijler, *instituten*, verwijst naar de spelregels voor het onderlinge verkeer van de economische agenten en hun economische transacties. Formele instituten omvatten de wetten, decreten, voorschriften, regels, instellingen en organisaties, ... Informele instituten verwijzen naar waarden, normen, gewoonten, taboes, ... Die institutionele pijler omvat meerdere aspecten, maar doorgaans wordt de kwaliteit van de overheid gezien als de “pivotale institutionele pijler”<sup>65</sup>.

**Figuur 26 Nabije en diepe determinanten ter verklaring van economische prestaties van landen**



Bron: Moesen (2004)

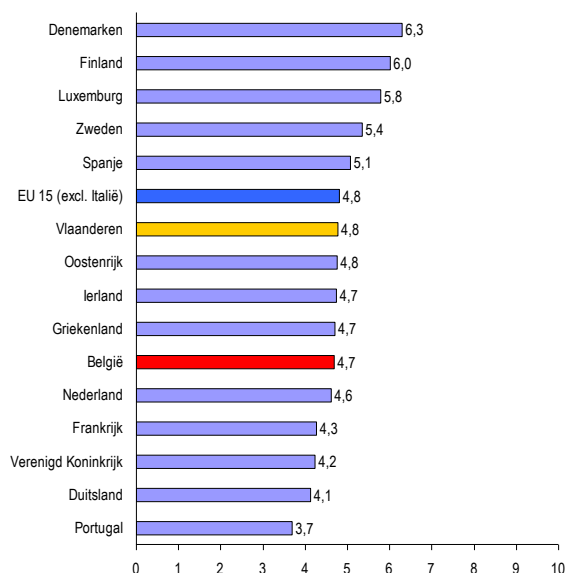
De kwaliteit van de overheid draagt op twee manieren bij aan de sociaal-economische prestaties van een land. Ten eerste bevorderen goede instituten de accumulatie van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Recht en orde, garantie van eigendomsrechten, ... creëren een institutioneel kader waarbinnen 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 instituten moet beschikken.

Ten tweede bevorderen kwaliteitsvolle instituten ook de accommodatie van de beschikbare inputs. Hierbij worden instituten 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 instituten als waarden en normen een prominente rol. Ver-

trouwen in en de geloofwaardigheid van de overheid blijken daarin determinerend te zijn<sup>66</sup>. Die betrouwbaarheid kan worden uitgedrukt in meer operationele dimensies voor de kwaliteit van de overheid zoals *voorspelbaarheid, transparantie, participatie en verantwoording*<sup>67</sup>. Uit de benchmarking in deel 2 is gebleken dat Vlaanderen net op dergelijke punten middelmatig scoort. Dat blijkt ook uit de diverse indexen die worden gebruikt om de kwaliteit van de overheid in kaart te brengen. België en Vlaanderen scoren niet goed volgens internationale standaarden<sup>68</sup>. We geven enkele voorbeelden.

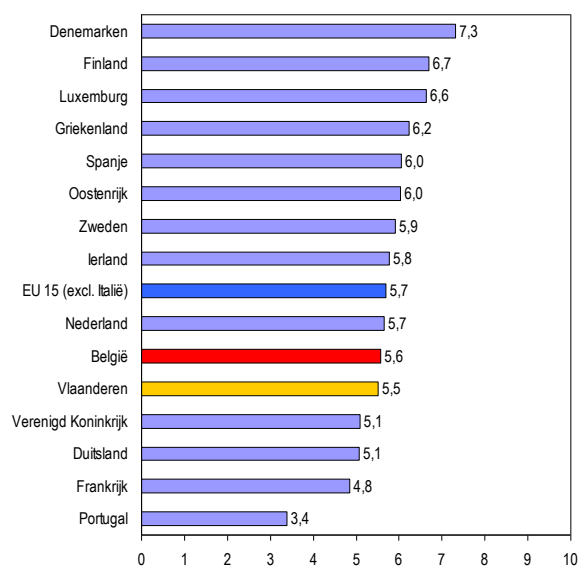
- In hun rapporten over het concurrentievermogen van de Vlaamse economie<sup>69</sup> onderscheiden De Backer en Sleuwaegen (2003, 2005) drie groepen variabelen die het concurrentievermogen bepalen: productiefactoren (natuurlijk rijkdommen, kapitaal, infrastructuur, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, 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 dertiende plaats, nog slechts gevolgd door Italië en Griekenland.
- De Growth Competitiveness Index van het Wereld Economisch Forum onderscheidt negen determinanten voor de competitiviteit van een land, 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, rang 44) is die positie vooral te wijten aan de relatief lage kwaliteit van de instituties (26<sup>e</sup> plaats) en lage marktefficiëntie (34<sup>e</sup> plaats). 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.
- Het World Competitiveness Yearbook van IMD onderscheidt vier determinanten voor het concurrentievermogen van een land: de economische performantie, de efficiëntie van de overheid, de efficiëntie van het bedrijfsleven en de infrastructuur. De relatief slechte ranking van België (rang 27) wordt vooral verklaard door de lage efficiëntie van de overheid (rang 38)<sup>70</sup>.
- In een studie van de Europese Centrale Bank<sup>71</sup> werd synthetische indicatoren berekend voor de kwaliteit van de overheid in 2000. Binnen de EU-15 staat België op een elfde plaats. 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.
- Specifiek voor Vlaanderen zijn er de cijfers uit de European Social Surveys voor de periode 2004-2005. Die bevatten vragen over onder meer het vertrouwen in het parlement en over de tevredenheid met de werking van de democratie (zie Figuur 27 en Figuur 28). Vlaanderen scoort onder het gemiddelde voor de EU-15 (excl. Italië<sup>72</sup>). 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>73</sup>.

**Figuur 27** Score van EU-landen op vertrouwen in het parlement (gemiddelde score op schaal van 0 tot 10, 2004-2005)



Bron: ESS2-2004.

**Figuur 28** Score van EU-landen op tevredenheid met werking 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.”

## 6. Besluit

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 prestatie van landen. Daarom werd in deze bijdrage een benchmarking van Vlaanderen uitgevoerd voor wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit.

Ondanks meetproblemen inherent aan het onderwerp ‘goede regelgeving’ en de soms nog beperkte internationale vergelijkingsbasis, levert de gehanteerde indicatorenset een goede *indicatie* op van de relatieve positie van Vlaanderen. Er werd immers informatie verzameld op de vier relevante niveaus: *inputindicatoren* over de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of systeemcomponenten van het wetgevingsbeleid, *outputindicatoren* over het functioneren en de prestatie van die componenten, *outcome-indicatoren* over de effecten van het wetgevingsbeleid en *impactindicatoren* over de impact van het wetgevingsbeleid op achterliggende maatschappelijke doelstellingen. Waar internationale informatie ontbreekt, leveren de cijfers voor Vlaanderen interessante informatie op in de vorm van tijdreeksen of door vergelijking tussen beleidsdomeinen.



Tabel 14 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 alsmaar 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 (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 hiaten in vergelijking met andere landen vastgesteld.

Uit de benchmarking komen de volgende prioriteiten naar voren:

1. De dringende verhoging van de kwaliteit van de overheid en van de beleidsprocessen in het bijzonder door echt werk te maken "good governance" of "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 beter 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 lijkt dan ook aangewezen dat die prioriteiten mee deel uitmaken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen.

Tabel 14 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		
Regelgevingsinstituties	Centrale structuren	2005	+				X		
	Rol parlement en recht. macht	2005	+				X		
	Interne capaciteit	2005	+				X		
Regelgevingsprocessen	Transparantie en planning	2005	-				X		
	Consultatie	2005	-				X		
	Communicatie en toegang	2005	+/-				X		
Regelgevingsinstrumenten	Noodzaak en alternatieven	2005	+				X		
	RIA	2005	+				X		
	Administratieve vereenvoudiging	2005	+				X		
	Naleving en handhaving	2005	-				X		
Regelgevingsdynamiek	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 consultatieprocessen	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	
	Starten onderneming	2006	+/- +					X	
	Bekomen vergunningen	2006	-				(X)	X	
	Sluiten onderneming	2006	++					X	
	Ondememerschapp	2004	-				(X)	X	
	Sector goederenvervoer	2006	- +/- + ++					X	
Omvang nalevingsk.	Gebruik 'command and control'	2003	-				(X)	X	
Omvang nwe regelg	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 regelg	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 prestatie	Vertrouwen in de overheid	2003-04	-	X	X	
	Kwaliteit instituties (ESS, WEF)	2004-06	-	X	X	
	Efficiëntie overheid (IMD)	2006	-		X	
	Prestatie overheidsadm (ECB)	2000	-		X	

## 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.
- 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.
- Better Regulation Task Force (2005). *Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*, A BRTF report to the Prime Minister, London.
- Cabinet Office Better Regulation Executive (2006), *The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: a Consultation*, Cabinet Office, Better Regulation Executive.
- 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*.
- 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.
- Commissie Stevens (2004). *Te druk met regels*. Erkenningnota 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.
- CPB (2004), *Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten*, Den Haag, CPB Centraal Planbureau
- 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 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 reguleringssimpactanalyse*. Brussel, dienst Wetsmatiging.
- Dienst Wetsmatiging (2004b). *Red. Van Humbeeck, Peter. Gids reguleringssimpactanalyse*. 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.
- Gelauff, George, Arjan Lejour (2006). *Five Lisbon highlights. The economic impact of reaching these targets*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- 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 (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 (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.
- Janssen, L, Ch. Kegels, F. Verschuere (2006). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2004*. Februari 2006.
- Joos, Aurélie en Chantal Kegels (2004). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2002*. Januari 2004
- 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.
- Knack, S. and P.J. Zak (2001): Trust and Growth, *Economic Journal* 111, 295-321.
- Kox Henk (2005). *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens 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.
- 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 (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*: Paper by the Network of Heads of European Environment Protection Agencies.
- 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.
- 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 (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.
- Porter M. and C. Van der Linde (1995). "Green and Competitive. Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, Sept.-Oct. (1995), pp 120-134
- Productivity Commission (2005) *Regulation and its Review 2004-05, Annual Report Series*, Canberra.
- 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 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.
- SCM Network (2005). *International Standard Cost Model. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. SCM Network. <http://www.administrative-burdens.com/>
- SERV (2003a). *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 (2003b). 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.
- SERV (2006a). Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en voorstellen ter verbetering. Brussel, SERV, 22 november 2006.
- SERV (2006b). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda. Brussel, SERV, 22 november 2006
- SERV (2007). Benchmarking van Vlaanderen op wetgevingsbeleid en regelgevingskwaliteit: achtergronddocument. Brussel, SERV.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Peter Van Humbeeck (2005). Draaiboek "Monitor reguleringsmanagement Vlaanderen". Brussel, dienst Wetsmatiging.
- Tang Paul, Gerard Verweij (2004). *Reducing the administrative burdens in the European Union*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- 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 (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 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.
- Vendrig, J.P. (2005). De (over)last van Administratieve Lasten Waar ergeren MKB-ondernemers zich het meest aan? Zoetermeer, EIM.
- 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 (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/>

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.



## Eindnoten

<sup>1</sup> CEC (2005a), CEC (2005b)

<sup>2</sup> Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (2005). "Wetten kunnen Beter". [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be). Zie tevens ook het opiniestuk van Patricia Popelier en Jeroen Van Nieuwenhove "De kwaliteit van onze wetten" in De Standaard van 23 november 2005.

<sup>3</sup> Voor meer informatie over die realisaties, zie [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be).

<sup>4</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 ook 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>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> OECD (2001), OECD (2002), OECD (2004a), OECD (2006b)

<sup>10</sup> OECD (2005d). In vergelijking met de OESO aanbevelingen van 1997 zijn de belangrijkste verschillen:

- 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 klemtoon op 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, 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.

<sup>11</sup> Zie Radaelli e.a. (2005).

<sup>12</sup> De dienst werd in 2001 opgericht onder de naam Kenniscentrum Reguleringmanagement. In 2003 veranderde de naam in Kenniscentrum Wetsmatiging. De huidige benaming is dienst Wetsmatiging.

<sup>13</sup> Interview op 11 oktober 2006 met Scott Jacobs, de nr. één expert in de wereld op het vlak van reguleringmanagement.

<sup>14</sup> OECD (2006b).

<sup>15</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>16</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>17</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>18</sup> Voor een nadere analyse van een regelgevingsagenda als een van de centrale instrumenten van een goed wetgevingsbeleid, zie SERV (2006b). In dat advies is ook een concreet voorstel opgenomen voor de invoering van een regelgevingsagenda in Vlaanderen.

<sup>19</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>20</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>21</sup> OECD (2006e), Jacobs (2006)

<sup>22</sup> Finland, Zweden, Mexico, Japan, Portugal, Duitsland, Griekenland, Italië, Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie, Nieuw Zeeland, Denemarken, België, de Verenigde Staten.

<sup>23</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>24</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>25</sup> Zie Jacobs (2005).

<sup>26</sup> 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 voor RIA en consultatie te vinden in overheidsrichtlijnen en -handleidingen. Voor andere instrumenten is dat veel minder het geval.

<sup>27</sup> Vanaf het 2<sup>e</sup> kwartaal voor 2006 worden er hierover geen cijfers meer gepubliceerd door de dienst Wetsmatiging (nog enkel als onderdeel van de indicator "kwaliteit wetgeving"). 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.

<sup>28</sup> Vlaamse Regering (2005).

<sup>29</sup> Voor een meer uitgebreide beschrijving van de analyse en analysesresultaten, zie SERV (2006a).

<sup>30</sup> Voor meer achtergrond bij de motieven voor RIA, zie dienst Wetsmatiging (2004b).

<sup>31</sup> Ambler ea (2004), Lee ea (2004), NRR (2005), Productivity Commission (2005), NAO (2006), Jacobs (2006), OECD (2006e), Renda (2006), ...

<sup>32</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". OECD (2006e)

<sup>33</sup> OECD (2006e)

<sup>34</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van die internationale trends en ontwikkelingen SERV (2006a). In dat advies zijn ook een reeks aanbevelingen van de SERV opgenomen om het bestaande RIA-systeem te versterken.

<sup>35</sup> Het totaal aantal adviesvragen aan de SERV bedroeg in die periode 180, waarvan 110 regelgevingsdossiers.

<sup>36</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>37</sup> Van Humbeeck (2006a)

<sup>38</sup> Een schoolvoorbeeld is de reorganisatie in van de watersector in Vlaanderen Die gebeurde eind 2004 via een *amendment* van de Vlaamse Regering op het eigen programmadecreet. Het amendement omvat 8 pagina's wetteksten en beoogt een fundamentele hervorming van de watersector. De Vlaamse Regering wacht 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 (Stuk 124 (2004-2005) – Nr. 4). 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. Op 24 november 2005 wordt een parlementair amendement op het programmadecreet 2006 ingediend van maar liefst 15 pagina's (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. 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).

<sup>39</sup> Nicoletti e.a.(2000) ea

<sup>40</sup> OECD (2005b).

<sup>41</sup> Janssen ea (2006), Joos ea (2004).

<sup>42</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. Zie bv. Vendrig (2005), Commissie Stevens (2006).

<sup>43</sup> SCM Network (2005), zie ook CEC (2005c), OECD (2005i) en dienst Wetsmatiging (2006).

<sup>44</sup> Wel moet worden opgemerkt dat dergelijke metingen van administratieve lasten slechts indicatief zijn. Ze zijn meestal op een zeer beperkte steekproef en laten dus niet toe om met een grote betrouwbaarheid te zeggen dat de administratieve lasten €X bedragen.

<sup>45</sup> Zie bv. CEC (2005d)

<sup>46</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 voorkooprechten. Een voorontwerp van decreet terzake werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 29/03/2006 en definitief goedgekeurd 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>47</sup> Zie bv. "Bedrijven zien geen kleinere papierberg" in De Standaard van 6 januari 2006.

<sup>48</sup> Better Regulation Task Force (2005)

<sup>49</sup> Van Rijkevorsel ea (2004). Nijsen ea (2005). 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.

<sup>50</sup> Commissie Stevens (2004), (2005), 2006).

<sup>51</sup> Zie bv. VRIND 2006. Vlaamse Regionale Indicatoren. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering.

<sup>52</sup> Het zou inderdaad goed zijn om, zoals voorgesteld door De Geest ea (2003), nieuwe legistische normen in te voeren, waaronder een strak onderscheid tussen (eigenlijke, geconsolideerde) decreten en wijzigingsdecreten, waarbij eigenlijke decreten geen wijzigingsbepalingen kunnen bevatten en wijzigingsdecreten enkel wijzigingsbepalingen kunnen bevatten.

<sup>53</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 wateringen (1956), de wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (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>54</sup> Zie bv. Van Stel (2004).

<sup>55</sup> Kafmann e.a. (2005).

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> OECD (2005a). Jacobs (2006) waarschuwt ook 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"*.

<sup>58</sup> Zie daarover ook SERV (2003a)

<sup>59</sup> Porter (1995)

<sup>60</sup> Network of Heads of European Environment Protection Agencies (2005)

<sup>61</sup> Nicoletti ea (2005)

<sup>62</sup> 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. 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 altijd zeker of de vastgestelde effecten wel te wijten zijn aan regelgeving. Meer algemeen leidt dit tot de vraag naar causaliteit: landen kunnen inderdaad hogere groeivoet

---

ten 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.

<sup>63</sup> Djankov ea (2006).

<sup>64</sup> Zie Gelauff ea (2006), Kox (2005), Tang ea (2004) en CPB (2004).

<sup>65</sup> Cherchye (2003), Moesen (2004).

<sup>66</sup> Moesen ea (2000), Knack (2001), Moesen ea (2001),

<sup>67</sup> Ahrens ea (2001).

<sup>68</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. Zie Cordova-Novion (2005) en Moesen (2004).

<sup>69</sup> De Backer en Sleuwaegen (2003) en (2005).

<sup>70</sup> De prestaties op de andere determinanten zijn rang 15 (infrastructuur), rang 23 (economische prestaties) en rang 29 (efficiëntie het bedrijfsleven).

<sup>71</sup> Alfonso, Schuknecht en Tanzi (2003)

<sup>72</sup> Voor Italië zijn geen gegevens beschikbaar uit de ESS-bevraging.

<sup>73</sup> Zie Vrind 2003