



Coördinatie en samenwerking tussen regulators en toezichthouders als strategie: een internationaal perspectief

Prof. Dr. Koen Verhoest
Jan Rommel

Instituut voor de Overheid





“A highly fragmented [regulatory] system means that business is more likely to be on the receiving end of conflicting advice. For government, it means duplication of effort and cost. Regulated businesses are subject to overlapping inspections from different bodies, and asked to provide similar information to different government agencies, none of which has an overview of the effects of regulation on that business. Where joining up does occur, numerous stakeholders and complex data interactions make synergies hard to establish and harder to maintain. Confusion in the system makes it more difficult for businesses to comply with regulation and fragmentation of inspection resources could mean that riskier businesses are not inspected while overlapping responsibility for discovering regulatory breaches makes it more likely that breaches will go undiscovered. All of these factors lower regulatory outcomes.” (Hampton Review 2004).





Enkele concepten

- Regulering: normstelling, toepassing en handhaving (economisch en sociaal)
- Reguleringskosten (cf. dag 1- Steurs):
 - Publieke en private reguleringskosten
 - Normstellings-, toepassings- en handhavingskosten
- Regulators
 - Regelmaker / regeluitvoerder en –handhaver
- Focus: fasen van toepassing en handhaving





Strategieën om regulering te verbeteren

- Kwaliteit en kwantiteit van regulering
 - RIA, reguleringskwaliteit, reductie regelgeving, sunset regulering
- Organisatorische optimalisering van reguleringsapparaat (incl. toezichthouders) via betere samenwerking, coördinatie en gegevensuitwisseling tussen regulatoren en toezichthouders
 - > belangrijke strategie in internationaal perspectief



Basisargument

Onafhankelijke variabelen

Afhankelijke variabele

Macro-niveau
(Samenspel tussen regulatoren binnen en tussen sectoren)
*mate van versnippering van taken over verschillende regulatoren en overheidsniveaus
*mate van afstemming tussen de regulatoren

micro-niveau (individuele regulator)
*specifieke organisatievorm
*specifieke aansturing
*wijze van afstemming met andere regulatoren
*wijze van interactie met gereguleerden

beïnvloedt?

effectiviteit van regulering





Proliferatie en fragmentatie van regulatoren en toezichthouders

- Mogelijke vormen van onvoldoende afstemming
 - Binnen reguleringsproces
 - Binnen één sector
 - Tussen sectoren maar naar dezelfde doelgroep (bv. Landbouwers)
 - Tussen overheidsniveaus (Vlaams vs federaal, EU en lokaal)
- Verschillen in rollen, bevoegdheden, aanpak en instrumenten
- Mogelijke gevolgen van onvoldoende coördinatie
 - Duplicatie, inconsistentie, lacunes, ineffectieve en inefficiënte inzet van middelen, daling van legitimiteit



Internationaal perspectief

- In kaart brengen van regulatoren en toezichthouders
- Initiatieven tot meer stroomlijning en samenwerking tussen die organisaties
- In kader van bredere evolutie naar meer horizontale samenwerking en integrale aanpak binnen overheden ('joining up / whole of government') als reactie op verkokering





Verenigd Koninkrijk

- Hampton Review (2005)
- Aanleiding: Veel overlappende gegevensopvraging
- Oorzaak: onoverzichtelijke taakverdeling tussen meer dan 700 regulatoren:
 - *“The review believes that some of the problems identified are rooted in, or exacerbated by, the complicated structure of regulation in the UK. Regulatory inspection and enforcement is divided between 63 national regulators, 203 trading standards offices and 408 environmental health offices in 468 local authorities”*





Verenigd Koninkrijk

- Oplossingen:
 - Consolidatie van kleine regulatoren
 - Minder regulerende instanties waar bedrijven direct mee in contact komen
 - Betere coördinatie tussen regulerende instanties
 - Duidelijkere verantwoording van regulatoren
- Opvolging via 'Hampton Implementation Reviews'



Ierland

- Oorzaak:
 - Onduidelijke verantwoordelijkheden (accountability)
 - Inconsistente regulering
- Hervorming:
 - In kaart brengen van regulatoren
 - *'Having knowledge about how many regulators currently operate within Ireland and their regulatory remit (those areas or activities in which they regulate), is particularly important in ensuring that the potential for fragmentation and duplication is minimised' (Better Regulation Group 2007:1)*



Ierland

- Resultaat:
 - 213 regulatoren
 - Samenvoegen van bestaande regulatoren
 - Aanbieden van gemeenschappelijke diensten
 - Nieuwe taken toewijzen aan bestaande regulatoren



Scandinavische landen

- Denemarken:
 - 290 regulatoren in 2000, tegenover 231 in 1990
 - 30% van regulatoren in 2000 ontstaan tijdens laatste 10 jaar
- Zweden:
 - Complexe staatsstructuur
 - 156 regulatoren
 - Reguleringspiramide
 - Aandacht voor kwaliteit van regulering en afstemming





Scandinavische landen

- Noorwegen:
 - Afstemming verbeteren door:
 - Verminderen van het aantal controle-organen, door het samenvoegen van verschillende instanties (vb. vervangen van *electrical safety directorate* en *directorate for civil defence and emergency planning* door één *directorate for Emergency Planning and Public safety*)
 - Creëren van 'one stop shops' (vb. veiligheidsvoorschriften, werd gedeeld wordt door 9 controle-organen en 4 ministeries.
 - Oprichten van nieuwe agentschappen die activiteiten van andere agentschappen coördineren, vb. oprichting van *Norwegian Working Life Supervisory Authority*



Scandinavische landen

- Een duidelijker onderscheid creëren tussen algemene controle-organen en specifieke sectorale regulatoren.
- Communiceren en samenwerken tussen instanties door gestructureerd en gestandaardiseerd overleg, wederzijdse informatie-uitwisseling, duidelijke deadlines, commentaar geven op elkaars voorstellen en het organiseren van 'liaison meetings'.
 - Gevolg: daling van reguleringskost





Andere landen

- Nederland
 - Aanleiding: stijging van reguleringskosten
 - Steeds meer regulatoren: 296 in 1990; 377 in 2000 (Christensen & Yesilkagit 2005)





*“Bureaucratie en regeldruk gaan hand in hand. Het is gewenst te komen tot het delen en herverkavelen van specifieke verantwoordelijkheden en competenties op alle bestuursniveaus en beleidssectoren en te werken aan een transparante en eenduidige regelgeving. Het verminderen van de huidige ‘bestuurlijke spaghetti’ moet tegenstrijdige regels en de ongecoördineerde stapeling van voorschriften voortkomen. Verminder de regeldruk door de regelgevende bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen te stroomlijnen”
(Commissie Stevens, 2007:60)*





Andere landen

- Programma Andere Overheid: Beter organiseren
 - Toezicht:
 - “forse vermindering van de toezichtslast bij bedrijven en instellingen tot stand brengen door de samenwerking tussen rijksinspecties op een aantal beleidsterreinen te verbeteren” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, 3)
 - Centrale coördinatie-eenheid
 - Fusies tussen toezichthouders
 - ‘Eenduidig toezicht’
- Aandacht verschuift van procedures naar globale organisatie van de overheid (Toonen en Van den Ham 2007)

Andere landen

- Federale landen: probleem van ‘multi-level regulatory governance’ (OECD 2004)
 - Vb. toezicht op financiële markten in Canada
 - *“The financial services industry in Canada is currently regulated by some 50 federal, provincial and territorial departments and agencies.”*
 - Voorstel voor “Pan-Canadian Commission” : *“created by the provinces and territories with the support, cooperation and some involvement of the federal government. A Pan-Canadian commission would provide the national focus, coordination and harmonization that is needed - without disturbing the existing constitutional distribution of powers or aggravating regional concerns that have frustrated progress in this area in the past”* (Securities Commission 2003).



Internationale ervaringen

- Grote aantallen en proliferatie van regulatoren en toezichthouders, gebrekkige afstemming tussen organisaties, sectoren en overheidsniveaus
- Strategieën m.b.t. samenwerking tussen regulatoren en toezichthouders via instrumenten
 - Betere gegevensuitwisseling
 - Afstemming en integratie van gegevensopvraging en rapportages, vergunningen, inspecties, audits
 - Evolutie naar single audit





Internationale ervaringen

- Strategieën m.b.t. organisatie van regulatoren
 - Integratie of afschaffing van regulatoren
 - Stabilisering van aantal regulatoren door strikte overweging bij creatie van nieuwe regulatoren
 - Verminderen of uitklaren rol van sectorale regulatoren versus algemene regulatoren
 - Verbeteren van organisatie en werking van individuele organisaties (b.v. Nederland onafhankelijke toezichthouders)
 - Oprichten van coördinerende instantie



Vlaanderen

- Talrijke initiatieven
 - Kwantiteit van regulering:
 - Meten via standaardkostenmodel
 - Compensatiemaatregel
 - Kwaliteit van regulering:
 - Principes van goede regulering
 - RIA's
 - Techniciteit van regels
 - Regelgevingsagenda
 - Cellen Wetskwaliteit
 - Register van Vlaamse vergunningen en erkenningen



Vlaanderen

- Organisatie van regulering:
 - Afstemming nodig bij totstandkoming van regels maar ook bij toezicht en handhaving (cfr. internationale voorbeelden van inspecties)
 - Nood aan afstemming:
 - Beleidsbrief 2007 Wetsmatiging en e-government
 - VOKA (2006)
 - UNIZO (2007)





Organisatie van regulering in Vlaanderen

- Cfr. Internationaal perspectief
- Dubbele strategie:
 1. Macro:
 - Databank van regulatoren
 - Mogelijkheden van coördinatie (sector, instrument, doelgroep)
 2. Micro: Vormgeving van individuele regulatoren





Meer info

Instituut voor de Overheid
Parkstraat 45 bus 3609
3000 Leuven

www.instituutvoordeoverheid.be

Koen.Verhoest@soc.kuleuven.be

Jan.Rommel@soc.kuleuven.be

