



Brussel, 1 juni 2004

Wegwijs in

Reguleringsimpactanalyse

Inhoud

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	4
3	Reguleringsimpactanalyse (RIA)	5
3.1	Wat is RIA ?	5
3.2	Waarom RIA ?	6
3.3	Principes en randvoorwaarden voor RIA	9
4	RIA in Vlaanderen	13
4.1	De lichte RIA	14
4.2	De zware RIA	18
4.3	RIA voor Europese regelgeving	22
4.4	RIA en ex post evaluatie van regelgeving	22
4.5	Kosten en baten van RIA in Vlaanderen	24
5	Bijlagen	26
5.1	RIA handleiding	26
5.2	Voorbeelden van RIA's in andere landen	26
5.3	Overzicht van de RIA-systemen in andere landen	26
5.4	Wetenschappelijk rapport, consultatienota en consultatieverslag	26

I Samenvatting

De Vlaamse regering besliste op 14 september 2001 om in Vlaanderen een systeem van reguleringsimpactanalyse uit te bouwen. Deze gids bevat uitleg bij het systeem dat in Vlaanderen wordt ingevoerd.

In een RIA worden de noodzaak en wenselijkheid van de voorgenomen regelgeving aangetoond, door een beschrijving van de beoogde doelstellingen van de regelgeving en van de verwachte positieve en negatieve effecten ervan in vergelijking met alternatieven. Reguleringsimpactanalyse biedt daardoor in principe een oplossing voor enkele van de belangrijkste tekortkomingen in het huidige regelgevingsproces.

Of RIA in de praktijk die meerwaarde ook daadwerkelijk zal bieden, hangt af van de concrete vormgeving. Het systeem dat in Vlaanderen wordt ingevoerd, beantwoordt zo goed mogelijk aan de internationaal aanvaarde principes en randvoorwaarden voor een effectief RIA-systeem. Tegelijk houdt het rekening met de specifieke kenmerken van Vlaanderen op het vlak van schaal, deskundigheid, beschikbare data en het juridisch, administratief en politiek kader. Over de invoering van reguleringsimpactanalyse werd ook intens overleg gepleegd met ambtenaren, middenveld en andere deskundigen binnen en buiten de Vlaamse overheid.

Het RIA-systeem dat in deze gids wordt uitgelegd, betreft de situatie op korte en middellange termijn (eerste 5 jaar). Nadien zullen wellicht aanpassingen volgen op basis van de intussen toegenomen ervaring en expertise.

We onderscheiden twee vormen: de 'lichte RIA' en de 'zware RIA'. Elk van die vormen gaat gepaard met een eigen inhoud, toepassingsgebied en taakverdeling. Daarnaast is een centrale ondersteuning en coördinatie van het RIA-systeem voorzien, met handleidingen, opleidingen en projectbegeleiding.

2 Inleiding

Op haar bijeenkomst van 25 juli 2000 besliste de Vlaamse regering om de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels voortaan op structurele wijze uit te bouwen. Een centraal onderdeel daarvan is *reguleringsimpactanalyse* of RIA.

Een systeem van reguleringsimpactanalyse bestaat vandaag in de meeste westerse landen in één of andere vorm. Dat is geen toeval. De ervaring wijst uit dat RIA een onvervangbare bijdrage levert aan kwaliteitsvolle regelgeving. Lange tijd stelden overheden regelgeving op, zonder veel inzicht in de effecten en neveneffecten van die regelgeving, en zonder degelijke overweging van alternatieven voor traditionele vormen van reglementering. Daardoor kunnen de kosten om de wetgeving uit te voeren, na te leven en te handhaven onnodig hoog oplopen, zonder dat er zekerheid bestaat dat de maatschappelijke doelstellingen die de wetgeving beoogde wel worden gerealiseerd.

Reguleringsimpactanalyse probeert die problemen te vermijden door een *zorgvuldigere voorbereiding* van de regelgeving.

Reguleringsimpactanalyse is daarnaast ook een belangrijk instrument in de communicatie tussen overheid en burger en bij de motivering van regelgeving. Het verhoogt de *transparantie* van het regelgevingsproces en geeft meer inzicht in de beweegredenen voor een bepaalde regelgeving.

Daarom promoten zowel de OESO als de Europese Commissie het gebruik van reguleringsimpactanalyse door de lidstaten. In zijn *'Report on Regulatory Reform'* van 1997 bijvoorbeeld, adviseerde de OESO de regeringen om reguleringsimpactanalyse te integreren in de ontwikkeling, herziening en vereenvoudiging van regelgeving. De Europese Commissie stelde in haar *'mededeling over Impact Assessment'* van 2002 onder meer dat de lidstaten moeten worden aangemoedigd om regels voor impactanalyse uit te werken en vast te leggen.

In Vlaanderen besliste de Vlaamse regering op 14 september 2001 om een systeem van reguleringsimpactanalyse uit te bouwen. Ze gaf de toen nog op te richten Kenniscel Wetsmatiging de opdracht om daarnaar onderzoek uit te voeren en "*een voorstel te formuleren, op basis waarvan de Vlaamse regering, op voorstel van de minister-president, de procedure, de methoden en technieken voor de impactanalyse, en de mechanismen voor de selectieve toepassing ervan, kan vastleggen*".

Dat onderzoek resulteerde in een *wetenschappelijke studie*. Voortbouwend op de resultaten daarvan, verspreidde de Kenniscel Wetsmatiging een *consultatienota*. Die bevatte de voorstellen van de Kenniscel Wetsmatiging voor de invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. De Kenniscel heeft tussen 19 maart en 19 april 2004 39 antwoordformulieren ontvangen en 9 andere reacties van personen of organisaties. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) heeft op eigen initiatief een advies aan de Vlaamse regering uitgebracht over de consultatienota. Die opmerkingen hebben op een aantal vlakken geleid tot een bijsturing van het oorspronkelijke voorstel. Over de ontvangen reacties en de commentaren van de Kenniscel op die reacties heeft de Kenniscel een *consultatieverslag* opgemaakt. Alle voormelde documenten zijn beschikbaar op de website van de Kenniscel Wetsmatiging.

Hierna leggen we eerst kort uit wat reguleringsimpactanalyse is, waarom reguleringsimpactanalyse nodig is, en welke principes en randvoorwaarden van belang zijn voor een goed RIA-systeem.

Daarna gaan we in een tweede deel meer concreet in op de introductie van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen.

3 Reguleringsimpactanalyse (RIA)

3.1 Wat is RIA ?

Reguleringsimpactanalyse is een instrument om betere regelgeving te maken, door het versterken van de rationele, analytische basis voor beslissingen en door het vergroten van de transparantie van het regelgevingsproces.

Concreet kan reguleringsimpactanalyse kan het best worden uitgelegd als een systeem bestaande uit een product, een proces en een procedure.

Figuur 1: Typische inhoud van een RIA als product

1. Wat is het de aanleiding of het probleem?
2. Wat is de doelstelling van de voorgenomen regelgeving?
3. Welke andere opties werden overwogen?
4. Wat zijn de effecten van elk van die opties?
5. Welke consultaties hebben plaatsgevonden?
6. Hoe zal de uitvoering en monitoring worden georganiseerd?
7. Besluit: waarom is voor de voorgenomen regelgeving gekozen?
8. Wie kan worden gecontacteerd voor meer informatie?

RIA als product

Een reguleringsimpactanalyse is een product: een reguleringsimpactrapport. Dat is een document dat samen met de voorgenomen regelgeving waarop het betrekking heeft; wordt opgesteld. Het bevat een gestructureerde behandeling van de vragen en beslissingen die in principe in elke goede besluitvorming over regelgeving aan de orde zijn. Met name worden in een RIA de noodzaak en wenselijkheid van de voorgenomen regelgeving aangetoond, door een beschrijving van de beoogde doelstellingen van de regelgeving en van de verwachte positieve en negatieve effecten ervan in vergelijking met alternatieven.

RIA als proces

Veel meer dan een product, is reguleringsimpactanalyse een proces, een activiteit.

Reguleringsimpactanalyse is een werkwijze om op systematische wijze informatie te verzamelen en te structureren over een maatschappelijk probleem en over de mogelijke opties om dat op te lossen. De grootste bijdrage van RIA aan de kwaliteit van de regelgeving komt in de praktijk niet van het document op zich of van de precieze berekeningen en getallen in de analyses, maar van het inzicht dat men door het uitvoeren van een RIA verkrijgt in de problematiek en de mogelijke oplossingen, waardoor beter onderbouwde beslissingen mogelijk worden.

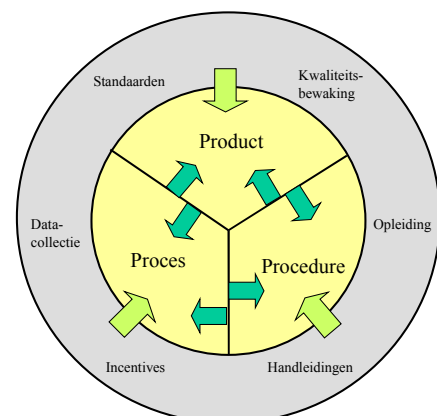
RIA als procedure

Reguleringsimpactanalyse is ook een procedure. Het gaat dan om afspraken over de inhoud van een RIA (als document) en over de opmaak van een RIA (als proces), maar daarnaast ook over de regelgeving die aan reguleringsimpactanalyse wordt onderworpen, over de manier waarop de integratie in het besluitvormingsproces gebeurt, over institutionele, juridische en procedurele vormgeving, en over de waarborgen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat die afspraken worden nagekomen.

RIA als systeem

Bovenal is reguleringsimpactanalyse een systeem, een samenhangend geheel van voorzieningen, instrumenten en maatregelen om de effectiviteit en efficiëntie van reguleringsimpactanalyse te bevorderen en te bewaken. Het betreft enerzijds de dwarsverbanden en coherentie tussen reguleringsimpactanalyse als product, proces en procedure. Anderzijds zijn ondersteunende initiatieven nodig zoals handleidingen, opleidingen, datacollectie, ...

Figuur 2: Reguleringsimpactanalyse als systeem



3.2 Waarom RIA ?

In Vlaanderen bestaan vandaag reeds waarborgen voor de bevordering en bewaking van de kwaliteit van de regelgeving. De meerwaarde van reguleringsimpactanalyse ligt enerzijds in de toevoeging van extra waarborgen waar die vandaag ontbreken, en anderzijds in de stroomlijning van enkele bestaande waarborgen.

Concreet heeft reguleringsimpactanalyse meerdere potentiële functies (zie Tabel 1). Uit de consultatie is alvast gebleken dat de belangrijkste reden voor de wenselijkheid van RIA wordt gelegd bij de bijdrage aan de kwaliteit van de regelgeving, via een betere onderbouwing. Van de aangegeven motieven in Tabel 1 werd de mogelijke bijdrage voor meer welvaart en welzijn, sociale rechtvaardigheid en dynamiek het laagst ingeschat. We overlopen hierna kort alle potentiële functies.

Tabel 1: Functies van reguleringsimpactanalyse

RIA als instrument voor	... betekent meer aandacht voor ...
Regelgevingskwaliteit ...	Noodzakelijkheid en doeltreffendheid, doelmatigheid en neveneffecten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
Evenwichtige besluitvorming ...	Economische effecten, sociale effecten, milieueffecten ... voor burgers, bedrijven, organisaties en overheid
Beleidscoördinatie ...	Samenhang en samenwerking tussen beleidsdomeinen
Meer welvaart en welzijn ...	Afwegingen tussen conflicterende maatschappelijke doelstellingen
Sociale rechtvaardigheid ...	Verdelingseffecten en sociale bescherming
Wetsmatiging ...	Alternatieven voor traditionele regulering
Onderbouwing ...	Empirische en wetenschappelijke informatie
Transparantie	Communicatie en motivering van regelgeving
Dynamiek	Opvolging en evaluatie van regelgeving in de praktijk

RIA als instrument voor regelgevingskwaliteit

De Vlaamse regelgeving is vandaag niet alleen administratief belastend of overmatig complex. Ze vertoont ook op inhoudelijk vlak gebreken. De door wetgeving beoogde maatschappelijke doelstellingen zijn niet altijd duidelijk of worden niet gehaald, de baten lijken niet steeds op te wegen tegen de kosten, de kosten zijn soms onnodig hoog doordat alternatieven voor regelgeving weinig worden onderzocht of onaangepaste regels worden gebruikt, de regels zijn niet altijd even goed uitvoerbaar en afdwingbaar, enz. Reguleringsimpactanalyse is een instrument om die inhoudelijke gebreken in de regelgeving te vermijden. In een RIA worden immers net die kenmerken van goede regelgeving bekeken die vandaag doorgaans minder gestructureerde aandacht krijgen in het regelgevingsproces: (1) noodzakelijkheid en doeltreffendheid, (2) doelmatigheid en neveneffecten, en (3) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid¹.

RIA als instrument voor evenwichtige besluitvorming

Regelgeving heeft primair tot doel de beoogde positieve maatschappelijke effecten te realiseren. In veel gevallen gaat regelgeving echter gepaard met (kleine of grote) ongewenste neveneffecten op

¹ Zie de kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse regering goedkeurde op 7 november 2003 en de gids "kenmerken van goede regelgeving" van de Kenniscel Wetsmatiging. Vandaag bevat het regelgevingsproces inderdaad vooral voorzieningen die de manier waarop de regelgeving wordt geformuleerd bewaken (de omzendbrief wetgevingstechniek, verplicht legistiek advies, advies raad van state, ...). Het gaat om de zgn. 'waarborgvereisten' van goede regelgeving (rechtmatig; samenhangend; eenvoudig, duidelijk en toegankelijk) De inhoudelijke vereisten van goede regelgeving (noodzakelijk en doeltreffend; doelmatig en afgewogen; uitvoerbaar en handhaafbaar) worden tot dusver niet systematisch behandeld.

andere maatschappelijke doelstellingen: bijvoorbeeld milieuregelgeving met onnodige kosten voor het bedrijfsleven, fiscale regelgeving met onbedoelde schadelijke milieueffecten, enz. Vandaag worden dergelijke effecten onvoldoende in beeld gebracht. Enkel over (een aantal) kosten langs de kant van de overheid wordt systematisch gerapporteerd tijdens het opmaakproces van nieuwe regelgeving (budgettaire impact, personeelsimpact, impact lokale besturen). Dit gebeurt niet voor andere, vaak belangrijker effecten op het bedrijfsleven, de bevolking, het leefmilieu, enz. Dit kan op termijn onbedoeld de hoofddoelstellingen van het beleid ondergraven en is niet in overeenstemming met het streven naar een duurzame ontwikkeling. Dat vereist dat - waar relevant - steeds de mogelijke sociale, economische en milieueffecten worden bekeken voor zowel huidige als toekomstige generaties. Voor een evenwichtige oordeels- en besluitvorming is derhalve inzicht noodzakelijk in zowel de beoogde als de onbedoelde effecten op sociaal, economisch en milieuvlak. Reguleringsimpactanalyse is een instrument om die effecten in kaart te brengen. Het brengt informatie aan de oppervlakte die tot dusver verborgen of onderbelicht blijft in het besluitvormingsproces over nieuwe regelgeving.

RIA als instrument voor beleidscoördinatie

Van beleidsmakers wordt dus verwacht dat zij hoe langer hoe minder enkel met hun eigen materie begaan zijn, maar in hun beleid ook rekening houden met de effecten ervan op andere beleidsterreinen. Het analyseren van die effecten en neveneffecten gebeurt best op een geïntegreerde wijze. Zo kan worden vermeden dat een proliferatie van aparte impacttoetsen zou ontstaan (een milieutoets, een bedrijfseffectentoets, een mobiliteitstoets, enz.). Dat zou niet alleen tot een ondoorzichtig geheel leiden, maar ook tot een situatie waarbij sommige aspecten onderbelicht blijven ten opzichte van andere, of de informatie door gebruik van uiteenlopende basisdata, hypothesen en referentiejaar niet onderling vergelijkbaar is. Hierdoor dreigt het gebruik van aparte impacttoetsen te zorgen voor meer conflicten tussen beleidsdomeinen tijdens het opmaakproces van regelgeving. Reguleringsimpactanalyse daarentegen is een instrument om de coördinatie tussen beleidsdomeinen te bevorderen. Het biedt een kader voor overleg en gestructureerde samenwerking over beleidsdomeinen heen.

RIA als instrument voor afweging met het oog op meer welvaart en welzijn

Het integrerend karakter van reguleringsimpactanalyse komt niet alleen tot uiting in de veelheid van effecten die in een RIA kunnen worden beschreven, maar ook en vooral in het achterliggende beoordelingskader dat wordt gebruikt. Een moeilijke uitdaging voor beleidsmakers is het integreren of afwegen van uiteenlopende doelstellingen die elkaar wederzijds beïnvloeden.

Reguleringsimpactanalyse is een instrument dat beleidsmakers helpt om afwegingen te maken tussen soms conflicterende maatschappelijke belangen. Het zorgt er mee voor dat de nadelen van de regelgeving niet buiten verhouding staan tot het nagestreefde doel of het bereikte resultaat; met andere woorden: dat de baten van de reglementering de kosten verantwoorden. Dit principe geldt in elke RIA als een centraal uitgangspunt bij de analyse en beoordeling van opties en effecten. Het blijkt een belangrijke meerwaarde te bieden voor een kwalitatief hoogstaand reguleringsbeleid².

RIA als instrument voor sociale rechtvaardigheid

Doordat reguleringsimpactanalyse de relevante effecten voor de betrokken doelgroepen (bedrijfssectoren, bevolkingsgroepen, regio's, ...) in kaart brengt, zorgt RIA er niet alleen voor dat de regelgeving afgewogen is en tegen minimale kosten wordt bereikt, maar ook dat individuele

² Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de kosten-batenbenadering als leidraad en als methode. De idee achter RIA is dat men bij elke overheidsbeslissing ernaar zou moeten streven, zonder dat dit een harde voorwaarde is, dat de baten van reglementering de kosten verantwoorden, en dat de gekozen optie de baten maximaliseert en de kosten minimaliseert. Dit betekent niet dat RIA steeds of alleen een volledige, formele kosten-batenanalyse als methode veronderstelt. De concrete keuze van analysetechniek moet gebaseerd zijn op het praktische oordeel over de noodzaak, de haalbaarheid en de kostprijs. Reguleringsimpactanalyse komt daarmee ook tegemoet aan de beslissing van de Vlaamse regering van 14 september 2001, "dat een belangrijke evaluatiemethode van vrijwel elke wets- en regelgevingsevaluatie het beginsel van de kosten-batenanalyse is, zelfs wanneer vaststaat dat een volledige, formele kosten-batenanalyse niet altijd mogelijk of nodig is".

belangen niet onevenredig worden geschaad. Kosten en baten van de regelgeving kunnen immers ongelijk verdeeld zijn. Dit kan ongewenste effecten hebben voor bijvoorbeeld de inkomensverdeling, de werkgelegenheid in een regio of de concurrentiepositie van een bedrijfstak. Dat hoeft niet te betekenen dat de regelgeving op zich ongewenst is, maar kan aanleiding zijn om alternatieve toepassingsmodaliteiten te verkennen (bv. overgangstermijnen, terugsluizing van heffingsinkomsten, ...) of indien nodig aanvullende maatregelen of compensaties voor de meest getroffen groepen of regio's uit te werken (bv. inkomensvergoedingen, sociale begeleiding, ...). In dat opzicht is reguleringsimpactanalyse tevens een instrument voor meer sociale bescherming en rechtvaardigheid.

RIA als instrument voor wetsmatiging

Inhoudelijk overloopt een reguleringsimpactanalyse in feite alle belangrijke stappen die normaal onderdeel zouden moeten uitmaken van het opmaakproces van regelgeving. RIA vereist onder meer een goede analyse van het probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht, een verklaring waarom overheidstussenkomst wenselijk of nodig is, en een verantwoording voor de gekozen regelgeving in vergelijking met beschikbare regelgevende en andere alternatieven. Daardoor is reguleringsimpactanalyse ook een instrument voor wetsmatiging. Het vermijdt dat te snel naar wetgeving wordt gegrepen om maatschappelijke problemen aan te pakken, en draagt ertoe bij dat regelgeving enkel wordt gebruikt als er geen alternatieve instrumenten (zelfregulering, voorlichting, convenanten, ...) beter geschikt zijn dan wettelijke voorschriften, regels en procedures. Dat versterkt de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheid en vermijdt onnodige kosten en lasten voor bedrijven, gezinnen en organisaties.

RIA als instrument voor onderbouwing

Reguleringsimpactanalyse is erop gericht informatie op een logische en consistente manier te verzamelen en te structureren. In de analyse en beschrijving van verschillende opties met hun voordelen, nadelen en effecten, wil een RIA vooral feiten en cijfers brengen. Reguleringsimpactanalyse beoogt een juist inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn en in de gevolgen die de regelgeving in de praktijk zal hebben. RIA is dus bedoeld om een empirische dimensie toe te voegen aan de vandaag gebruikte informatie en werkwijzen voor het nemen van beslissingen (raadpleging van experts, consensusvorming tussen belanghebbenden, politieke afweging, 'benchmarking' met andere landen, ...). Reguleringsimpactanalyse is met andere woorden een instrument voor onderbouwing, voor het versterken van de rationele, analytische basis voor beslissingen.

RIA als instrument voor transparantie

Reguleringsimpactanalyse verhoogt de transparantie van het regelgevingsproces. RIA geeft meer inzicht in de beweegredenen voor een bepaalde regelgeving. Het is dan ook een belangrijk instrument in de communicatie tussen overheid en burger en bij de motivering van regelgeving. RIA vergemakkelijkt en versterkt de politieke verantwoording voor de gemaakte keuzes bij de uitwerking van nieuwe regelgeving³. Daarnaast kan reguleringsimpactanalyse een belangrijke meerwaarde bieden in consultatieprocessen. RIA vergroot namelijk de effectiviteit van bestaande inspraakprocedures omdat de implicaties van voorgenomen regelgeving veel duidelijker worden. De impact van de regelgeving wordt concreter. Daardoor neemt de belangstelling van de bevolking toe en verbetert de kwaliteit van consultaties⁴. Op die manier draagt reguleringsimpactanalyse bij aan de openheid en de kwaliteit van het maatschappelijk debat en het democratisch besluitvormingsproces.

³ Dat is niet onbelangrijk in het licht van de nieuwe verplichting, opgenomen in het kaderdecreet op de strategische adviesraden, om afwijkingen van de adviezen te motiveren.

⁴ Dat is van groot belang omdat een goede consultatie verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan bod komen. Verder bevordert consultatie de totstandkoming van een maatschappelijke consensus, waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert. Consultatie maakt het ook mogelijk de kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten.

RIA als instrument voor dynamiek

Reguleringsimpactanalyse verzekert mee dat het beoogde doel van de regelgeving blijvend doelmatig en doeltreffend wordt bereikt. Regelgeving wordt op een gegeven moment vastgelegd, maar is doorgaans bedoeld om gedurende langere tijd invloed te hebben. Na een zekere periode kunnen de feitelijke of beleidsmatige omstandigheden zodanig veranderd zijn dat de regelgeving haar maatschappelijke betekenis verliest of kan de toepassing ervan in toenemende mate nadelige effecten opleveren waardoor ook de maatschappelijke steun ervoor verdwijnt. Regelgeving moet dan ook regelmatig herbekeken worden zodat de noodzaak, doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang blijvend worden gewaarborgd. Via reguleringsimpactanalyse worden beleidsmakers aangespoord om daaraan reeds bij de opmaak van de regelgeving aandacht te schenken, en vooraf al na te gaan hoe de uitvoering van de regelgeving zal worden georganiseerd en opgevolgd.

RIA als engagement naar Europa toe

Tot slot is er een meer formeel argument. In haar mededeling over effectbeoordeling of 'impact assessment'⁵ heeft de Europese Commissie gesteld dat zij verwacht dat de lidstaten (regulerings)impactanalyses uitvoeren wanneer ze gebruik maken van hun initiatiefrecht om nieuwe wetgeving te creëren (justitie en binnenlandse zaken) en over elke ontwerpregelgeving die ze aan de Commissie moeten notificeren. De Commissie vraagt dat de impactanalyses ter gelegenheid van die kennisgeving systematisch worden bijgevoegd. Verder heeft de Commissie gesteld dat de lidstaten worden aangemoedigd om richtlijnen uit te vaardigen voor consultatie en impactanalyse bij de opmaak van nationale regelgeving ter omzetting van Europese richtlijnen die een ruime marge voor implementatie bieden⁶.

3.3 Principes en randvoorwaarden voor RIA

Uit het voorgaande blijkt dat reguleringsimpactanalyse een veelzijdig en krachtig instrument is. RIA biedt in principe een oplossing voor enkele van de belangrijkste tekortkomingen in het huidige regelgevingsproces.

Het zet aan tot een goede probleemdefiniëring en doelformulering, tot identificatie van alternatieve opties om het gewenste resultaat te bereiken, tot analyse van de volledige impact van de voorgenomen regelgeving en van onevenredige gevolgen voor bepaalde sectoren, groepen of regio's, tot afweging van tegenstrijdige doelen en belangen, en tot tijdige reflectie over de manier waarop de uitvoering, handhaving en evaluatie zal worden gerealiseerd.

RIA draagt daardoor bij aan een matig gebruik van regelgeving (enkel waar noodzakelijk en doeltreffend), aan regelgeving die maatschappelijke welvaart en welzijn creëert en onnodige kosten en lasten vermijdt, aan de samenwerking tussen beleidsdomeinen en de coördinatie van het beleid, aan de publieke verantwoording van regelgeving en aan meer betekenisvolle consultaties.

De ervaring in andere landen leert dat RIA in de praktijk die meerwaarde inderdaad *kan* bieden⁷. Of reguleringsimpactanalyse die meerwaarde ook daadwerkelijk *zal* bieden, hangt af van de concrete vormgeving.

Wat de beste vormgeving is verschilt van land tot land. Het wordt in sterk mate bepaald door het juridisch, administratief en politiek kader waarbinnen RIA opereert. Toch kunnen een paar

⁵ COM(2002) 276 final van 5 juni 2002.

⁶ Zie hierover ook de besluiten van de Europese Raad in Lissabon van maart 2000, de conclusies van de "Mandelkern Group" van november 2001, de besluiten van de Europese Raad in Laken van december 2001 en de besluiten van de bijeenkomst van de Europese Ministers van overheidsbeleid van mei 2002 in La Rioja.

⁷ De resultaten van RIA in andere landen situeren zich voornamelijk in een verhoogde kosteneffectiviteit van de regelgeving en een reductie van onnodige en regulering van lage kwaliteit. RIA verhoogt tevens de transparantie en verantwoording van beslissingen en optimaliseert de raadpleging en medewerking van de betrokken doelgroepen. Dit leidt veelal tot een reductie van onnodige regulering en van regulering van zwakke kwaliteit.

algemene 'basisingrediënten' van een goed RIA-systeem worden geïdentificeerd. De belangrijkste principes en randvoorwaarden zijn samengevat in Tabel 2. Ze worden hierna kort besproken.

Tijdens de consultatie werden de aanwezigheid van politieke steun, opleidingen, richtlijnen en handleidingen het meest vermeld als belangrijke randvoorwaarden.

Tabel 2: Belangrijke principes en randvoorwaarden voor een goed RIA systeem

Principes	Randvoorwaarden
RIA is ondersteunend; het vervangt de politieke beoordeling niet	Politieke steun van het hoogste niveau vinden
RIA heeft impact, het is geen ex post verantwoording van reeds gemaakte keuzen	Zo vroeg mogelijk in de regelgevingsopmaak met RIA starten
RIA is geïntegreerd; het is geen extra administratieve stap	Decentrale uitvoering van RIA door de instantie die ook de regelgeving opmaakt voorzien
RIA gebeurt selectief; het is geen papieren verplichting	(Geobjectiveerde) concentratie van de inspanningen verzekeren: waar de kosten van RIA verantwoord zijn
RIA is flexibel; het is geen rigide blauwdruk	Zwaardere eisen aan de RIA stellen naarmate de verwachte gevolgen van een regulering toenemen
RIA hanteert een integrale invalshoek; het is geen enge benadering vanuit één aspect	Via RIA kader bieden voor onderlinge afweging van effecten
RIA is ook een communicatiemiddel; het is geen louter intern instrument	RIA koppelen met consultatieprocessen
RIA is onderdeel van een systeem; het staat niet op zich	Centrale aansturing, ondersteuning en kwaliteitsbewaking voorzien
RIA is een dynamisch instrument, het is geen statisch gegeven	RIA kan bescheiden starten, om daarna snel in omvang en effectiviteit te kunnen toenemen

RIA is ondersteunend; het vervangt de politieke beoordeling niet

Reguleringsimpactanalyse is geen substituut voor de politieke besluitvorming. RIA is een hulpmiddel bij die besluitvorming. Het vervangt de politieke beoordeling niet. Politieke beoordeling houdt immers complexe overwegingen in, die verder gaan dan wat een reguleringsimpactanalyse kan opleveren. RIA moet dus worden gezien als een instrument dat essentiële informatie aanbrengt voor een goede besluitvorming. Dat impliceert dat er voor reguleringsimpactanalyse politieke steun van het hoogste niveau is. Zonder die steun kunnen RIA's nooit een goede doorwerking in de besluitvorming hebben en kunnen ook de andere, hierna vermelde principes en randvoorwaarden moeilijk worden gerealiseerd.

RIA heeft impact, het is geen ex post verantwoording van reeds gemaakte keuzen

Dat reguleringsimpactanalyse de politieke besluitvorming niet vervangt, wil niet zeggen dat RIA geen impact heeft op die besluitvorming. Het is integendeel juist de bedoeling dat reguleringsimpactanalyse de aard van de beslissingen beïnvloedt zodat de kwaliteit van de regelgeving verbetert. RIA is dus geen instrument om vooraf gemaakte politieke keuzes te verantwoorden. Dat heeft belangrijke implicaties voor het tijdstip waarop de reguleringsimpactanalyse aanvangt. RIA moet in het begin van het regelgevingsproces starten, bij wijze van spreken nog voor er ook maar één letter op papier staat. Enkel dan is een analyse en beoordeling van verschillende alternatieven zinvol, en kan reguleringsimpactanalyse de uitwerking van onnodige nieuwe regelgeving vermijden. RIA moet dus zo vroeg mogelijk in de beleidsvoorbereiding starten, en niet pas nadat de regelgevende ontwerptekst is uitgeschreven.

RIA is geïntegreerd; het is geen extra administratieve stap

Reguleringsimpactanalyse is geen extra stap die aan het besluitvormingsproces wordt toegevoegd. In plaats van een fase in het regelgevingsproces, is reguleringsimpactanalyse in de eerste plaats zelf een proces, dat moet samenspannen met het opmaakproces van nieuwe regelgeving. Er mag daarbij geen scheiding zijn tussen de beleidsontwikkeling en de opmaak van een RIA. Anders wordt RIA snel misbruikt om al genomen beslissingen te verdedigen of aan te vallen, en gaat de geloofwaardigheid verloren. Dat heeft belangrijke implicaties voor de uitvoering van reguleringsimpactanalyses. De opmaak van een RIA gebeurt best door de instantie die ook de regelgeving opmaakt. Enkel op die manier wordt vermeden dat RIA een louter formele, academische oefening wordt en kunnen de noodzakelijke leerprocessen en culturele veranderingen plaatsvinden. Dat belet niet dat onderdelen kunnen worden uitbesteed, en dat methodologische ondersteuning, aansturing en kwaliteitsbewaking noodzakelijk zijn. Maar de uitvoering van een RIA overlaten aan een aparte, gespecialiseerde afdeling of een externe instantie is niet aangewezen.

RIA gebeurt selectief; het is geen papieren verplichting

Zowel wetgeving als uitvoeringsreglementering komen voor RIA in aanmerking. Anderzijds vergt het uitvoeren van een volledige en gedetailleerde analyse dikwijls veel tijd en middelen. Een te ambitieus systeem van reguleringsimpactanalyse dreigt door een versnippering van de schaarse middelen en capaciteit te verwateren tot een louter formele, papieren oefening met weinig impact. Een ongepast systeem van uitzonderingen kan dan weer leiden tot een ineffectief RIA systeem. Ook 'kleine' regelgeving kan immers substantiële effecten hebben. Het is dus belangrijk om selectief tewerk te gaan. Dat kan op twee niveaus: bij de selectie van te evalueren regelgeving en bij het vooropgestelde detailniveau van de evaluatie. Het uitgangspunt is in beide gevallen dat de inspanningen best worden geconcentreerd waar de kosten van evaluatie verantwoord zijn ten opzichte van de verwachte omvang van de effecten van de regelgeving. De kosten van de RIA moeten in verhouding staan tot de potentiële impact en de mogelijke kostenbesparingen als gevolg van de RIA. Die selectie gebeurt bovendien best op basis van vooraf vastgelegde, objectieve drempels en/of criteria zodat ad hoc ambtelijke beslissingen of politieke discussies worden vermeden.

RIA is flexibel; het is geen rigide blauwdruk

Ideaal zou zijn dat in een RIA alle aspecten van een regelgeving (rechten, plichten, lasten, procedures, formulieren, sancties, ...) samen met alle mogelijke alternatieven, worden geanalyseerd op hun kosten, baten en alle andere positieve en negatieve effecten (nu en in de toekomst) op de samenleving, de economie, de werkgelegenheid, de inkomensverdeling, het milieu, de mobiliteit, de sociale bescherming, de positie van zwakke bevolkingsgroepen en minderheden, het overheidsbudget enz., en dit op gekwantificeerde en liefst gemonetariseerde wijze. Dat ideaal is vanzelfsprekend niet bereikbaar omwille van een gebrek aan informatie, mensen, middelen, deskundigheid en tijd. Een pragmatische en realistische strategie is nodig. Voor echt belangrijke regelgeving kan RIA kort in de buurt komen van het beschreven 'ideaal'. Voor minder belangrijke regelgeving kan worden volstaan met een lichtere vorm met minder verregaande methodologische en kwantitatieve vereisten. Flexibiliteit in de uitvoering van een RIA is dus aangewezen, zodat geval per geval rekening kan worden gehouden met de aard en verwachte omvang van de effecten, de beschikbaarheid van informatie, de aanwezige kennis en deskundigheid, enz.

RIA hanteert een integrale invalshoek; het is geen enge benadering vanuit één aspect

Vaak groeide reguleringsimpactanalyse in andere landen uit een of andere 'bedrijfseffectentoets'-benadering, maar vandaag groepeerde RIA diverse effecten op een veelheid aan actoren. Het hanteert een integrale benadering waarbij de grenzen van de interne overheids- en administratieve organisaties overschreden worden. Reguleringsimpactanalyse onderzoekt dus niet één welbepaald aspect van regelgeving maar behandelt alle relevante inhoudelijke aspecten. RIA beperkt zich daarbij niet tot een opsomming van specifieke invalshoeken, volgend uit de administratieve structuren (bv. bedrijfseffecten, milieueffecten, ...). Belangrijk is dat RIA een kader biedt voor afweging van die

effecten door het principe te hanteren dat elke regulering ernaar zou moeten streven dat de baten van reglementering de kosten verantwoorden, en dat de gekozen optie de baten maximaliseert en de kosten minimaliseert. Dit neemt niet weg dat harde uitspraken daarover niet altijd mogelijk zullen zijn, en dat er ruimte moet zijn voor de behandeling van verdelingseffecten, belangrijke kwalitatieve aspecten en effecten op specifieke aandachtspunten van het regeringsbeleid (bv. effecten voor KMO's, gevolgen voor de administratieve lasten, ...).

RIA is ook een communicatiemiddel; het is geen louter intern instrument

Reguleringsimpactanalyse is geen louter intern instrument, dat dient om beleidsmakers te informeren. Het is ook een effectief consultatie- en communicatiemiddel. Door de koppeling van reguleringsimpactanalyse aan consultatiemechanismen ontstaat wederzijdse synergie. Aan de ene kant blijkt de kwaliteit van RIA's sterk te verbeteren van zodra ze deel uitmaken van het consultatieproces over nieuwe regelgeving. Door de openbaarmaking ervan samen met de ontwerpregelgeving ontstaat immers een zekere maatschappelijke druk om kwaliteitsvolle RIA's af te leveren. Aan de andere kant blijkt de kwaliteit van consultatieprocessen sterk te verbeteren door de informatie in RIA's. Kennis van de beleidsproblemen en van de effecten van mogelijke oplossingen zijn immers essentiële voorwaarden voor een goede functionering van het maatschappelijke en politieke debat. RIA leidt dus tot meer openheid en een betere communicatie met de bevolking en doelgroepen. Om die redenen is reguleringsimpactanalyse dikwijls nauw verbonden met processen van inspraak en overleg.

RIA is onderdeel van een systeem; het staat niet op zich

Reguleringsimpactanalyse staat niet op zich, maar moet worden ondersteund door een systeem dat zorgt voor aansturing, dynamiek en kwaliteitsbewaking. De ervaring leert dat de decentrale uitvoering van RIA door de beleidsmakers zelf, centraal moet worden ondersteund en opgevolgd. Anders blijkt reguleringsimpactanalyse op termijn vast te lopen door een minimalistische invulling. De beleidsmakers bezitten vanuit hun opleiding en ervaring bovendien meestal niet de deskundigheid om brede impactanalyses uit te voeren. Onderdeel van een goed RIA-systeem zijn dan ook de begeleiding en kwaliteitsbewaking door gespecialiseerde cellen of afdelingen, de opmaak van kwaliteitsstandaarden, richtlijnen en handleidingen, de organisatie van opleidingen voor de opbouw van expertise en vaardigheden bij ambtenaren, en de ontwikkeling van de datacollectie en het beheer van databronnen. Een centraal overheidsdepartement heeft daarin een essentiële rol te vervullen. Een centrale dienst kan immers gemakkelijker de aansturing, ondersteuning en kwaliteitsbewaking organiseren, de nodige geloofwaardigheid en het publiek vertrouwen creëren, zorgen voor standaardisatie, en de dialoog tussen verschillende beleidsdomeinen vergemakkelijken. Een centrale dienst, dicht bij de minister-president, heeft vaak ook de formele of informele macht om richtlijnen en adviezen te laten naleven.

RIA is een dynamisch instrument, het is geen statisch gegeven

Reguleringsimpactanalyse heeft in meeste landen een lange onstaansgeschiedenis gekend, vertrekkende van bescheiden, partiële effectbeoordelingen naar een steeds ruimer toepassingsgebied, bredere inhoud en strengere methodologische vereisten (zie tevens de bijlagen). Dit reflecteert het dynamisch karakter van reguleringsimpactanalyse. RIA is geen systeem dat eens en voor altijd wordt vastgelegd, maar moet de kans krijgen om te groeien naarmate de ervaring en deskundigheid toeneemt. RIA kan dus bescheiden starten, om daarna snel in omvang en effectiviteit te kunnen toenemen.

4 RIA in Vlaanderen

De invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen wil zo veel mogelijk beantwoorden aan de hiervoor beschreven principes en randvoorwaarden. Alleen dan kan de meerwaarde van RIA ten volle worden benut. Aan de andere kant moet ook rekening worden gehouden met de actuele situatie in Vlaanderen op het vlak van capaciteit, middelen en deskundigheid, zowel in de administratie als in de Kenniscel Wetsmatiging, met de beschikbaarheid van data, met het juridisch, administratief en politiek kader waarbinnen RIA in Vlaanderen zal functioneren, en met de kleine schaal van Vlaanderen. Die beletten dat buitenlandse systemen zo maar op Vlaanderen zouden worden gekopieerd.

Vanuit die invalshoek is onderstaande regeling voor de invoering van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen tot stand gekomen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'lichte RIA' en de 'zware RIA'. Tabel 3 vat de belangrijkste overeenkomsten en verschillenpunten samen. Daarnaast gaan we ook kort in op de mogelijkheid om vanuit Vlaanderen RIA te gebruiken bij de voorbereiding van Europese regelgeving, en op ex post evaluatie. Van regelgeving. We besluiten met een analyse van de kosten en baten van het RIA-systeem zelf.

Tabel 3: RIA in Vlaanderen: soorten en kenmerken

	Lichte RIA	Zware RIA
Wat?	kort, gestructureerd document van 3 tot 5 pagina's	omvangrijker rapport dat voldoet aan methodologische vereisten
Toepassingsgebied?	alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties	enkel voor ontwerpregelgeving met grote impact
Selectie?	geen. Uitzonderingen worden exhaustief opgesomd.	jaarlijks door de Vlaamse regering op basis van een lijst van voorgenomen regelgeving en na consultatie.
Aantal	wordt geschat op 200 per jaar	3 à 5 per jaar in de aanvangsfase
Inhoud?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Titel 2. Aanleiding en doelstelling 3. Opties 4. Effecten 5. Consultatie 6. Uitvoering en monitoring 7. Samenvatting 8. Contactinformatie 	idem als voor lichte RIA
Detailniveau	beperkt. Veelal op basis van bestaande gegevens; eventueel beperkte consultatie	groter detailniveau, met grote mate van kwantificering; meestal zal bijkomend onderzoek noodzakelijk zijn; consultatie wordt vereist
Methodologische vereisten	geen	worden opgenomen in de handleiding voor de zware RIA
Uitvoerder	administratie/minister die de betrokken regelgeving opmaakt	administratie/minister die de betrokken regelgeving opmaakt; onderdelen kunnen worden uitbesteed
Timing	RIA vergezelt de ontwerptekst van de regelgeving op het moment dat die aan de Vlaamse regering voor 1 ^o principiële goedkeuring wordt voorgelegd	idem als voor lichte RIA
Formele controle	secretarie van de Vlaamse regering	idem als voor lichte RIA
Inhoudelijke controle	ex ante geen ex post door openbaarheid en steekproefsgewijs door Kenniscel Wetsmatiging	ex ante door consultatie van andere beleidsdomeinen en methodologisch door Kenniscel Wetsmatiging; eventueel ook peer reviews door externen ex post door openbaarheid
Begeleiding	Departementale RIA-coördinatoren als helpdesk	intensief door departementale RIA-coördinatoren met Kenniscel Wetsmatiging als helpdesk
Ondersteuning	interne communicatie RIA-opleidingen RIA-Richtlijnen	RIA-opleidingen RIA-handleiding (zware RIA) Databeheer

4.1 De lichte RIA

Wat is een 'lichte RIA'?

De 'lichte' RIA is een kort, gestructureerd document van een 3 tot 5-tal pagina's. Het wordt samen met de ontwerp regelgeving opgemaakt. Het vergezelt de ontwerp tekst (naast de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse regering) op het moment dat die aan de Vlaamse regering voor 1^e principiële goedkeuring wordt voorgelegd, en blijft ook nadien deel uitmaken van het dossier (adviesvragen, parlementaire stukken, ...). Een verwijzing naar enkele voorbeelden van lichte RIA's in andere landen is opgenomen als bijlage.

Waarvoor moet een lichte RIA worden opgemaakt?

Een 'lichte' RIA moet worden opgemaakt voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, tenzij het om één of meer van de volgende categorieën betreft:

1. Autoregulering van de overheid zelf. Er moet geen RIA worden opgemaakt voor regelgeving zoals het kaderdecreet bestuurlijk beleid, de oprichtingsdecreten van verzelfstandigde agentschappen, de delegatiebesluiten voor de hoofden van departementen en van IVA's, de regelingen inzake personeelsstatuut, de regeling van advies- en overlegorganen, de regeling van bevoegdheden van provinciale, intercommunale en gemeentelijke instanties, de bepalingen die betrekking hebben op symboliek van de Vlaamse gemeenschap (volkslied, protocol, monument, wapenschild, ...), enz.)
2. Regelgeving inzake begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidsheffingen en - belastingen. Er moet geen RIA worden opgemaakt voor begrotingsdecreten, decreten tot begeleiding van de begroting wat de bepalingen van louter budgettaire aard betreft, klassieke fiscale maatregelen en retributies (bv. successierechten, dossiertaksen). Er is wel een RIA vereist voor beleidsbelastingen en beleidsheffingen (bv. leegstandsheffing, milieuheffingen, ...) en voor bepalingen in decreten tot begeleiding van de begroting die geen regelingen van louter budgettaire aard inhouden.
3. Regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden. Er is wél een RIA vereist voor omzettingen van Europese richtlijnen of internationale akkoorden. In de RIA zullen de bepalingen van de Richtlijn of het internationaal akkoord als gegeven moeten worden beschouwd en zal de RIA zich beperken tot de marges die de richtlijn of het akkoord laat.
4. Decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter (errata, consolidaties, coördinaties, schrappingen van verouderde overgangsbepalingen, een benoeming, een toekenning van een subsidie ...).

Er moet evenmin een RIA worden opgemaakt voor:

5. Regulering vervat in ruimtelijke plannen (ruimtelijke uitvoeringsplannen, afbakening van GEN, GENO en IVON, ...).
6. Beslissingen van de Vlaamse regering of een minister die geen regelgeving inhouden (bv. convenanten, ...).
7. Ministeriële besluiten.

Uiteraard kan een RIA ook wenselijk zijn voor regulering die valt buiten het toepassingsgebied van de lichte RIA. Voorlopig wordt dat evenwel niet verplicht. Wel is het de bedoeling dat het toepassingsgebied regelmatig wordt geëvalueerd en eventueel uitgebreid.

Aan welke vormvereisten moet een lichte RIA beantwoorden?

Een lichte RIA bevat volgende 8 kernelementen:

1. Titel. omschrijving van de voorgenomen regelgeving
2. Aanleiding en doel. Beschrijving van de problemen of omstandigheden waaraan de regulering wil verhelpen en van de vooropgestelde doelstelling van de regelgeving.
3. Opties. Identificatie van de meest relevante opties (zowel regelgeving als andere vormen van regulering) om die doelstelling te realiseren.
4. Effecten. Analyse van de verwachte voor- en nadelen (positieve en negatieve effecten) van elke optie.
5. Consultatie. Vermelding van de consultaties die hebben plaatsgevonden bij de voorbereiding van de regelgeving.
6. Uitvoering en monitoring. Bespreking van de aanbevolen implementatie- en nalevingsstrategie van de verkozen optie, en van de aangewezen procedures voor opvolging en herziening van die regelgeving.
7. Samenvatting. Samenvatting van de argumentatie waarom voor de gekozen regelgeving werd geopteerd.
8. Contactinformatie. Naam en contactgegevens van de persoon die beschikbaar is voor vragen over de impactanalyse of de voorgestelde regelgeving.

Aan welke inhoudelijke vereisten moet een lichte RIA beantwoorden?

De inhoudelijke vereisten voor de lichte RIA zijn beperkt. Er wordt geen (bijkomend) onderzoek of grote mate van kwantificering gevraagd. Er zijn ook geen strikte methodologische vereisten. Het is immers de bedoeling dat de lichte RIA wordt opgemaakt op basis van de informatie die normaal tijdens het opmaakproces van de regelgeving beschikbaar komt of zou moeten komen.

Een goede lichte RIA:

- bevat de best beschikbare informatie op dat moment;
- is qua diepgang en omvang evenredig met het belang en de grootte van de effecten van de voorgenomen regelgeving;
- gebruikt naast kwalitatieve zoveel mogelijk de kwantitatieve informatie die beschikbaar is;
- is duidelijk, beknopt en in begrijpbare taal geschreven;
- is zelfstandig leesbaar zonder referenties naar andere documenten.

De kwaliteit en volledigheid van de lichte RIA's zal uiteraard toenemen naarmate de ervaring en deskundigheid wordt ontwikkeld.

Wie voert de lichte RIA uit? Wie wordt er bij betrokken?

De persoon of instantie die de nieuwe regelgeving voorbereidt is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de regulering impactanalyse. Finaal is de Vlaamse minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse regering ook verantwoordelijk voor de inhoud van de lichte RIA.

Er wordt niet vastgelegd wie de lichte RIA precies uitvoert en wie bij de opmaak moet worden betrokken. Dat wordt overgelaten aan elk beleidsdomein en elke minister in kwestie. Vanuit de praktijk zijn er wel twee algemene richtlijnen:

- (1) De uitvoering van een RIA gebeurt best door de instantie die ook de regelgeving opmaakt, als onderdeel van het normale regelgevingsproces. Enkel op die manier wordt een scheiding tussen de beleidsontwikkeling en de opmaak van een RIA vermeden en kunnen de noodzakelijke leerprocessen plaatsvinden. De opmaak van een RIA zal normaliter dan ook niet het werk zijn van één persoon alleen. Regulering impactanalyse wordt best uitgevoerd door het projectteam

dat ook de regelgeving voorbereid. Dat belet niet dat ondersteuning wenselijk kan zijn. Daarom worden binnen elk beleidsdomein één of meer RIA-coördinatoren aangesteld die fungeren als 'helpdesk' bij de uitvoering van de lichte RIA.

- (2) Bij de opmaak van de RIA (en de regelgeving) zal het in de meeste gevallen nuttig zijn andere partijen te betrekken. Daarover worden in de handleiding algemene richtlijnen opgenomen. Er zal bovendien worden gevraagd dat de lichte RIA ter beschikking wordt gesteld van alle andere beleidsdomeinen via een centraal register 'regelgeving in opmaak'. Echte doorbraken inzake transparantie en consultatie zijn wellicht pas mogelijk na een meer fundamentele hertekening van het regelgevingsproces.

Hierover werden bijkomende procedurele regels opgenomen in de RIA handleiding.

Op welk moment wordt de lichte RIA uitgevoerd?

Wanneer regelgeving (die onder het toepassingsgebied van RIA valt) aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd voor 1^e principiële goedkeuring, moet die vergezeld zijn van een RIA. Het moment waarop de RIA moet afgewerkt zijn ligt dus vast. Het moment waarop de uitvoering de RIA aanvangt kan echter moeilijk vastgelegd. Reguleringsimpactanalyse is immers een proces, dat best zo vroeg mogelijk in het regelgevingsproces start. Alleszins moet worden vermeden dat met de RIA pas wordt begonnen op een moment dat de regelgevende ontwerp tekst al klaar is. Ook hierover werden bijkomende procedurele regels opgenomen in de RIA handleiding.

Wat is de verhouding van de lichte RIA met bestaande toetsen ?

Voor dossiers waarvoor een RIA beschikbaar is, vervalt de verplichte doelmatigheidsanalyse (omzendbrief FB 18/4 van 18 december 1998). De overige verplichtingen op financieel en budgettair vlak blijven wél bestaan (de budgettaire raming, het advies van Inspectie van Financiën, het eventuele begrotingsakkoord, ...).

Ook de andere verplichte toetsen blijven bestaan. Maar de RIA biedt wel een kader voor de integratie van een aantal van die toetsen. Met name kunnen de weerslag op de lokale besturen, het uitvoeringsplan met de gevolgen op overheidspersoneel en organisatorisch vlak, en de kindeffectrapportage deel uitmaken van een RIA. Hetzelfde geldt voor de beslissing van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 Vlaams actieplan armoedebestrijding 2004 dat "bij elk nieuw ontwerp van reglementering of beleidsmaatregel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd, rekening moet worden gehouden met de sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen voor 2004, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding 2004". Het volstaat dan in al die gevallen in de nota aan de Vlaamse regering te verwijzen naar de bijgevoegde RIA. Uiteraard blijven de bestaande regels en richtlijnen qua toepassingsgebied en inhoud van die toetsen gelden.

Voor andere bestaande toetsen is er geen relatie met RIA omdat het toepassingsgebied of het doel daarvan te sterk verschilt (milieu-effectrapportage voor plannen en programma's, watertoets, financiële weerslag op de begroting, advies inspectie van financiën, ...). Bijgevolg is er geen integratie mogelijk. Dit neemt niet weg dat de informatie uit die toetsen nuttig kan zijn voor de latere RIA (bv. het milieu-effectrapport van een bepaald beleidsplan).

Tot slot kan worden opgemerkt dat de RIA wil vermijden dat er steeds nieuwe, afzonderlijke toetsen voor regelgeving bijkomen naast RIA. In die zin is reeds voorzien dat de bedrijfsimpacttoets die werd overeengekomen op de ondernemingsconferentie van 9 december 2003 zal worden geïntegreerd in RIA.

Hoe wordt de lichte RIA verplichting gecontroleerd?

De nota aan de Vlaamse regering die de ontwerp regelgeving vergezelt voor 1^e principiële goedkeuring, moet een RIA paragraaf bevatten. Die bevat ofwel een korte samenvatting van de

RIA, ofwel een motivering waarom voor de regelgeving in kwestie geen RIA moet worden opgemaakt (cf. toepassingsgebied supra). In voorkomend geval moet de lichte RIA samen met de ontwerp regelgeving en bijbehorende nota aan de Vlaamse regering worden overgemaakt aan de Secretarie van de Vlaamse regering voor agendering. De Secretarie controleert of de nota aan de Vlaamse regering de vereiste RIA paragraaf bevat. Als dat niet het geval is, kan de regelgeving in principe niet worden geagendeerd (cf. bestaande regeling voor controle op andere vormvereisten).

De controle door de Secretarie is louter formeel. Er wordt geen inhoudelijke kwaliteitstoetsing van de lichte RIA voorzien. De inhoudelijke kwaliteit van de RIA zal worden bevorderd door opleidingen en ondersteuning bij de uitvoering van een lichte RIA. Verder zal door de openbaarmaking van de lichte RIA een zekere kwaliteitsbeoordeling achteraf plaatsvinden. De RIA is immers onderdeel van het regelgevingsdossier, en wordt dus ook, net zoals een memorie van toelichting, ter informatie overgemaakt aan de strategische adviesraden, de raad van state, het parlement, ... die de kwaliteit van de RIA mee kunnen evalueren tijdens hun beoordeling van de voorgestelde regelgeving. Tot slot zal de Kenniscel Wetsmatiging periodiek en steekproefsgewijs de kwaliteit van eerder uitgevoerde RIA's controleren, en daarover publiek rapporteren in het jaarlijks voortgangsrapport reguleringsmanagement. Die controle zal gericht zijn op leren en kwaliteitsverbetering, niet op sanctionering.

Wat is de rol van de beleidsdomeinen resp. de Kenniscel bij de lichte RIA?

De beleidsdomeinen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van reguleringsimpactanalyses. Ze bouwen daarnaast ook intern een RIA deskundigheid en dienstverlening op door de aanstelling van één of meer RIA-coördinatoren. Die zijn belast met de sensibilisering en de organisatie van interne opleidingen over de lichte RIA. De RIA-coördinatoren geven ook ondersteuning bij de uitvoering van de lichte RIA's in het beleidsdomein in kwestie (helpdeskfunctie).

De betrokkenheid van de Kenniscel Wetsmatiging bij de lichte RIA is beperkt. Ze stelt de algemene richtlijnen voor de lichte RIA op, verzorgt de algemene communicatie daarover en organiseert opleidingen voor de RIA-coördinatoren in de beleidsdomeinen. Ze controleert daarnaast ex post en steekproefsgewijs de kwaliteit van de uitgevoerde lichte RIA's en rapporteert daarover jaarlijks in het voortgangsrapport reguleringsmanagement dat aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement wordt overgemaakt.

Wanneer start de lichte RIA?

Het RIA systeem zal zo snel mogelijk starten. Vlaanderen is internationaal vergeleken al héél laat met de invoering van een RIA systeem. Er is geen reden om de invoering ervan nog langer uit te stellen. Het is ook niet nodig dat alle randvoorwaarden volledig zijn vervuld. Het is immers vaak juist door te starten dat de randvoorwaarden pas ingevuld geraken.

De minimale randvoorwaarden die nodig zijn om te kunnen starten zijn overigens beperkt: zorgen voor goedkeuring door de Vlaamse regering, vastlegging van de procedure, opstart van de communicatie en verspreiden van richtlijnen.

Die minimale randvoorwaarden kunnen allemaal op zeer korte termijn worden uitgewerkt. Bijgevolg zou de lichte RIA operationeel moeten zijn tegen ten laatste 1 januari 2005.

4.2 De zware RIA

Naast de 'lichte' RIA wordt ook met de opmaak van zware reguleringsimpactanalyses gestart. De regeling hierna betreft de situatie op korte en middellange termijn (eerste 5 jaar). Nadien zullen wellicht aanpassingen volgen op basis van de intussen toegenomen ervaring, deskundigheid en beschikbaarheid van data.

Wat is een 'zware RIA'?

De 'zware' RIA is een vrij omvangrijk, gestructureerd document dat voldoet aan een aantal methodologische vereisten. Daarmee bedoelen we dat de kern van een zware RIA wordt uitgemaakt door een zekere afweging van kosten en baten, via het gebruik van methoden die een ruime set van zowel positieve en negatieve als directe en indirecte effecten beschouwen, en die effecten waar mogelijk kwantificeren en monetariseren. De zware RIA wordt samen met de ontwerp regelgeving opgemaakt. Het vergezelt de ontwerp tekst (naast de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse regering) op het moment dat die aan de Vlaamse regering voor 1^e principiële goedkeuring wordt voorgelegd, en blijft ook nadien deel uitmaken van het dossier (adviesvragen, parlementaire stukken, ...). Een verwijzing naar enkele voorbeelden van zware RIA's in andere landen is opgenomen als bijlage.

Waarvoor moet een zware RIA worden opgemaakt?

Een zware RIA is enkel verantwoord voor ontwerpregelgeving met een substantiële impact op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. De aanwijzing van die regelgeving (voorontwerp van decreet of ontwerpen van besluiten) waarvoor een 'zware' RIA moet worden opgemaakt gebeurt jaarlijks door de Vlaamse regering op basis van een lijst van voorgenomen regelgeving van alle ministers. Die lijst of 'regelgevingsagenda' wordt door de Vlaamse regering vastgesteld aan de hand van de beleidsnota's die iedere minister aan het begin van de legislatuur opmaakt, en van de jaarlijkse beleidsbrieven. De regelgevingsagenda wordt dus periodiek geactualiseerd.

De selectie van die zware RIA's is dus een politieke beslissing, die wordt voorbereid en mee wordt ondersteund door de beleidsraden, de Kenniscel Wetsmatiging en consultatie van de strategische adviesraden. Het advies van de Kenniscel zal gebaseerd zijn op een risicoanalyse en gebruik maken van één of meerdere van de onderstaande selectiecriteria:

1. De omvang van de reguleringsimpact voor de doelgroepen, uitgedrukt in kosten;
2. De omvang van de bevolking waarvoor de regelgeving een substantiële impact zal hebben;
3. Een significante beperking van de mededinging;
4. Een (dreigende) inconsistentie of overlapping met het beleid in een ander beleidsdomein;
5. Het grote maatschappelijk belang van de voorgenomen regelgeving.

Er wordt vooropgesteld dat het aantal zware RIA's zou variëren van 3 à 5 per jaar in de aanvangsfase tot 10 per jaar tegen het einde van de volgende legislatuur.

Aan welke vormvereisten moet een zware RIA beantwoorden?

Een zware RIA bevat dezelfde 8 kernelementen als de lichte RIA:

1. Titel. omschrijving van de voorgenomen regelgeving
2. Aanleiding en doel. Beschrijving van de problemen of omstandigheden waaraan de regulering wil verhelpen en van de vooropgestelde doelstelling van de regelgeving.
3. Opties. Identificatie van de meest relevante opties (zowel regelgeving als andere vormen van regulering) om die doelstelling te realiseren.
4. Effecten. Analyse van de verwachte voor- en nadelen (positieve en negatieve effecten) van elke optie.
5. Consultatie. Vermelding van de consultaties die hebben plaatsgevonden bij de voorbereiding van de regelgeving.

6. Uitvoering en monitoring. Bespreking van de aanbevolen implementatie- en nalevingsstrategie van de verkozen optie, en van de aangewezen procedures voor opvolging en herziening van die regelgeving.
7. Samenvatting. Samenvatting van de argumentatie waarom voor de gekozen regelgeving werd geopteerd.
8. Contactinformatie. Naam en contactgegevens van de persoon die beschikbaar is voor vragen over de impactanalyse of de voorgestelde regelgeving.

Aan welke inhoudelijke vereisten moet een zware RIA beantwoorden?

In tegenstelling tot de lichte RIA, worden er aan de zware RIA wel eisen gesteld op inhoudelijk en methodologisch vlak. Een goede zware RIA:

- bevat een uitgebreide selectie van alternatieven;
- bevat de resultaten van het bijkomend empirisch onderzoek dat in de meeste gevallen noodzakelijk was ter kwantificering van de effecten;
- bevat een zo groot mogelijke kwantificering en waar mogelijk monetarisering van kosten en baten van elke reguleringsoptie, samen met een behandeling van belangrijke verdelingseffecten en kwalitatieve aspecten;
- bevat een behandeling van alle relevante effecten van de regelgeving in kwestie; dat kunnen bedrijfseffecten, milieu-effecten, kindeffecten, armoede-effecten, effecten op lokale besturen, enz. zijn;
- hanteert bij die kwantificering en bij de afweging van kosten en baten beproefde analytische methoden zoals kosten-batenanalyse en kosteneffectiviteitsanalyse en geldende wetenschappelijke standaarden;
- bevat de beste schattingen, met aanduiding van de risico's en onzekerheden;
- vermeldt duidelijk de geraadpleegde databronnen en referenties;
- is besproken met de relevante beleidsdomeinen, doelgroepen, experts en maatschappelijke actoren;
- is qua diepgang en omvang evenredig met het belang en de grootte van de effecten van de voorgenomen regelgeving;
- bevat een duidelijk en in begrijpbare taal geschreven samenvatting die zelfstandig leesbaar is.

Die vereisten worden verder uitgewerkt en toegelicht in een handleiding voor de opmaak van een zware RIA. De kwaliteit en volledigheid van de zware RIA's zal uiteraard toenemen naarmate de ervaring en deskundigheid zich ontwikkelt. Ook de handleiding zal daartoe regelmatig worden herzien.

Wie voert de zware RIA uit? Wie wordt er bij betrokken?

De persoon of instantie die de nieuwe regelgeving voorbereidt is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de reguleringimpactanalyse. Finaal is de Vlaamse minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse regering ook verantwoordelijk voor de inhoud van de zware RIA.

De uitvoering van een RIA gebeurt best door de instantie die ook de regelgeving opmaakt, als onderdeel van het normale regelgevingsproces. Anders dan bij de lichte RIA, is er evenwel een intense betrokkenheid van de RIA-coördinator(en) van het beleidsdomein in kwestie. Die maakt deel uit van het projectteam dat de RIA opstelt en dus ook de regelgeving voorbereidt. Voor onderdelen kan uitbesteding wenselijk zijn.

Daarnaast wordt de inbreng en consultatie van andere partijen vereist (andere relevante beleidsdomeinen, doelgroepen, ...). Zeker bij de opmaak van de zware RIA zal het nuttig zijn andere partijen te betrekken, om alternatieven te detecteren, informatie over effecten te verzamelen, keuzes te toetsen, enz. De opmaak van een zware RIA zou dan ook een open proces moeten zijn, waarbij - waar relevant - andere diensten, beleidsdomeinen en doelgroepen intensief worden betrokken. Die vroege informele consultatie is geen substituut voor de latere verplichte inspraak en adviezen, maar kan die inspraak- en adviesprocedure effectiever maken. Over die

informele consultaties worden in de handleiding algemene richtlijnen opgenomen. Minimaal zal worden gevraagd dat een ontwerpversie van de zware RIA ter beschikking wordt gesteld van alle andere beleidsdomeinen zodat die daarop, als ze dat wensen, kunnen reageren. Daarvoor wordt een zo eenvoudig mogelijke regeling met minimale administratieve belasting uitgewerkt. Concreet wordt gedacht aan de elektronische ter beschikking stelling van de zware RIA via een centraal register 'regelgeving in opmaak'.

Hierover werden bijkomende procedurele regels opgenomen in de RIA handleiding.

Op welk moment wordt de zware RIA uitgevoerd?

Van zodra de Vlaamse regering een bepaalde voorgenomen regelgeving uit de regelgevingsagenda heeft aangewezen voor uitvoering van een zware RIA, wordt met de reguleringsimpactanalyse gestart. Om daadwerkelijk impact te hebben, moet de impactanalyse immers in een zo vroeg mogelijk stadium van de regelgevingsopmaak aanvangen. Ook hierover werden bijkomende procedurele regels opgenomen in de RIA handleiding. Wanneer die regelgeving vervolgens aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd voor 1^e principiële goedkeuring, moet die vergezeld zijn van de zware RIA.

Wat is de verhouding van de zware RIA met bestaande toetsen ?

Voor dossiers waarvoor een RIA beschikbaar is, vervalt de verplichte doelmatigheidsanalyse (omzendbrief FB 18/4 van 18 december 1998). De overige verplichtingen op financieel en budgettair vlak blijven wél bestaan (de budgettaire raming, het advies van Inspectie van Financiën, het eventuele begrotingsakkoord, ...).

Ook de andere verplichte toetsen blijven bestaan. Maar de RIA biedt wel een kader voor de integratie van een aantal van die toetsen. Met name kunnen de weerslag op de lokale besturen, het uitvoeringsplan met de gevolgen op overheidspersoneel en organisatorisch vlak, en de kindeffectrapportage deel uitmaken van een RIA. Hetzelfde geldt voor de beslissing van de Vlaamse regering van 12 maart 2004 Vlaams actieplan armoedebestrijding 2004 dat "bij elk nieuw ontwerp van reglementering of beleidsmaatregel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd, rekening moet worden gehouden met de sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen voor 2004, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding 2004". Het volstaat dan in al die gevallen in de nota aan de Vlaamse regering te verwijzen naar de bijgevoegde RIA. Uiteraard blijven de bestaande regels en richtlijnen qua toepassingsgebied en inhoud van die toetsen gelden.

Voor andere bestaande toetsen is er geen relatie met RIA omdat het toepassingsgebied of het doel daarvan te sterk verschilt (milieu-effectrapportage voor plannen en programma's, watertoets, financiële weerslag op de begroting, advies inspectie van financiën, ...). Bijgevolg is er geen integratie mogelijk. Dit neemt niet weg dat de informatie uit die toetsen nuttig kan zijn voor de latere RIA (bv. het milieu-effectrapport van een bepaald beleidsplan).

Tot slot kan worden opgemerkt dat de RIA wil vermijden dat er steeds nieuwe, afzonderlijke toetsen voor regelgeving bijkomen naast RIA. In die zin is reeds voorzien dat de bedrijfsimpacttoets die werd overeengekomen op de ondernemingsconferentie van 9 december 2003 zal worden geïntegreerd in RIA.

Hoe wordt de zware RIA verplichting gecontroleerd?

De nota aan de Vlaamse regering die de ontwerp regelgeving vergezelt voor 1^e principiële goedkeuring, moet een RIA paragraaf bevatten. Die bevat ofwel een korte samenvatting van de RIA, met in voorkomend geval een verwijzing naar de beslissing van de Vlaamse regering om daarover een zware RIA uit te voeren, ofwel een motivering waarom voor de regelgeving in kwestie geen RIA moet worden opgemaakt (cf. toepassingsgebied lichte RIA). In voorkomend geval moet

de zware RIA samen met de ontwerp regelgeving en bijbehorende nota aan de Vlaamse regering worden overgemaakt aan de Secretarie van de Vlaamse regering voor agendering. De Secretarie controleert of de nota aan de Vlaamse regering de vereiste RIA paragraaf bevat. Als dat niet het geval is, kan de regelgeving in principe niet worden geagendeerd (cf. bestaande regeling voor controle op andere vormvereisten).

De controle door de Secretarie is louter formeel. De inhoudelijke kwaliteitstoetsing gebeurt door de voorafgaandelijke ter beschikking stelling van een ontwerpversie van de zware RIA aan alle andere beleidsdomeinen, met de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren. De methodologische kwaliteitstoetsing gebeurt door de Kenniscel Wetsmatiging. Die brengt over de uitgevoerde zware RIA een advies uit aan de minister-president en aan de voor de betrokken regelgeving functioneel bevoegde minister voordat de regelgeving op de Vlaamse regering wordt besproken.

De inhoudelijke kwaliteit van de zware RIA zal verder worden bevorderd door de verspreiding van een gedetailleerde RIA-handleiding voor de zware RIA en door opleidingen die de Kenniscel Wetsmatiging organiseert voor de RIA-coördinatoren. Zeker in de aanvangsfase zullen peer reviews (een onafhankelijke beoordeling door experts van de uitgevoerde zware RIA) worden georganiseerd. Ook de openbaarmaking van de RIA, als onderdeel van het regelgevingsdossier, is van belang. Die zorgt voor een zekere kwaliteitsbeoordeling achteraf door de strategische adviesraden, het parlement, ... Dat vormt eveneens een stimulans om RIA's van goede kwaliteit af te leveren.

Wat is de rol van de beleidsdomeinen resp. de Kenniscel bij de zware RIA?

De beleidsdomeinen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van reguleringssimpactanalyses. Ze bouwen daarnaast intern een RIA deskundigheid op door de aanstelling van één of meer RIA coördinatoren. Naast de ondersteunende taken in het kader van de lichte RIA, nemen ze deel aan de projectteams die de zware RIA opmaken.

Van de andere beleidsdomeinen wordt verwacht dat ze 'op afstand' de uitvoering van de zware RIA's volgen wanneer die voor hen relevante aspecten bevatten. Ze worden daartoe op de hoogte gesteld en gehouden via de regelgevingsagenda en het bijbehorende register 'regelgeving in opmaak'. Daarop worden de ontwerpversies van de zware RIA's elektronisch ter beschikking gesteld van die beleidsdomeinen. Wanneer afhankelijk van het onderwerp of de ontvangen opmerkingen de nood aan coördinatie tussen twee of meer beleidsdomeinen groot is, kunnen uiteraard coördinatiebijeenkomsten worden voorzien tijdens de uitvoering van de zware RIA.

De Kenniscel Wetsmatiging stelt de handleiding op voor de zware RIA en organiseert opleidingen voor de RIA-coördinatoren in de beleidsdomeinen. Ze controleert ex ante de methodologische kwaliteit van de uitgevoerde zware RIA's en rapporteert daarover aan de minister-president voorafgaand aan de bespreking van de betrokken regelgeving in de Vlaamse regering. De Kenniscel is ook belast met de uitwerking van flankerende maatregelen zoals de bevordering van de uitbouw van databanken, van de samenwerking tussen beleidsdomeinen, van de uitwisseling van gegevens, van het toegepast wetenschappelijk RIA-onderzoek, van ex post evaluaties van uitgevoerde RIA's op basis van de werkelijke effecten, enz.

Wanneer start de zware RIA?

Het RIA systeem zal zo snel mogelijk starten. Vlaanderen is internationaal vergeleken al héél laat met de invoering van een RIA systeem. De minimale randvoorwaarden die nodig zijn om te kunnen starten zijn overigens beperkt: zorgen voor goedkeuring door de Vlaamse regering, vastlegging van de procedure, opstart van de communicatie en verspreiden van richtlijnen.

Die minimale randvoorwaarden kunnen allemaal op korte termijn worden uitgewerkt. Bovendien zal de zware RIA moeten 'groeien' en kan het best ervaring worden opgedaan door er concreet

mee bezig te zijn ('learning by doing'). Er is dan ook geen reden om de invoering ervan uit te stellen.

Bijgevolg zou ook de zware RIA op vrij korte termijn operationeel moeten zijn. Dat heeft het voordeel dat de invoering van RIA kan worden gekoppeld aan de op te maken beleidsnota's en beleidsbrieven, die op hun beurt de input vormen voor de opmaak van een regelgevingsagenda en de selectie van de 3 à 5 zware RIA's voor het parlementaire jaar 2004-2005.

4.3 RIA voor Europese regelgeving

Regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden en zijn vrijgesteld van de RIA verplichting (cf. supra). Dat soort regelgeving dient immers ter bekrachtiging van eerder genomen beslissingen. RIA komt op dat moment te laat en heeft bijgevolg geen meerwaarde.

Er is wél een lichte RIA vereist is in het geval van omzettingen van Europese richtlijnen. In de RIA zullen de bepalingen van de Richtlijn als gegeven moeten worden beschouwd en zal de RIA zich beperken tot de zoektocht naar de meest efficiënte omzetting binnen de marge die door Europa werd gelaten.

Het kan echter aangewezen zijn om ook een RIA uit te voeren over ontwerpen van Europese richtlijnen met een mogelijk belangrijke impact op Vlaanderen. Dat wordt trouwens aangemoedigd door de Europese Commissie zelf, als aanvulling op en detaillering van de eigen impact assessments. Die Vlaamse RIA's van Europese regels in voorbereiding moeten de Vlaamse onderhandelaars in staat stellen om beter onderbouwd en geïnformeerd deel te nemen aan de Europese besluitvorming.

Dat wordt niet verder uitgewerkt in deze consultatienota. De Kenniscel Wetsmatiging stelt voor dat de bevoegde administratie en diensten daarvoor een voorstel formuleren. Ter inspiratie kan worden verwezen naar de regeling in het Verenigd Koninkrijk (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/ria-guidance/whatsnew.asp>). In elk geval zullen de RIA-leidraad en RIA-opleidingen die de Kenniscel Wetsmatiging plant ook bruikbaar zijn voor toepassing op Europese regelgeving in opmaak.

4.4 Reguleringsimpactevaluatie (RIE)

De term reguleringsimpactanalyse (RIA) wordt gebruikt om te verwijzen naar ex ante analyses van voorgenomen regelgeving. De RIA-methodiek is evenwel ook bruikbaar voor ex post doorlichtingen van al bestaande regelgeving. In dat geval spreken we van reguleringsimpactevaluatie of RIE.

Zulke ex post evaluaties van bestaande regelgeving zijn omwille van verschillende redenen van belang. Ten eerste is die regelgeving dikwijls tot stand gekomen zonder voorafgaandelijke systematische analyse van de verwachte effecten. Een ex post evaluatie kan dan dienen om die regelgeving alsnog te evalueren zodat knelpunten en verbeteringsmogelijkheden worden geïnventariseerd. Ten tweede is, ook als voorafgaandelijk een RIA is gebeurd, een ex post evaluatie na een zekere periode altijd zinvol omdat de sociale, economische, institutionele en beleidsmatige omstandigheden veranderd kunnen zijn. Ten derde kan ex post evaluatie ook complementair zijn ten aanzien van ex ante RIA. Terwijl ex ante RIA is toegespitst op de te onderzoeken voorgenomen regelgeving in kwestie, kan ex post evaluatie meerdere afzonderlijk tot stand gekomen regels tegelijk evalueren en zo beter dwarsverbanden en cumulatieve effecten blootleggen.

Evaluatie van bestaande regelgeving is meestal eenvoudiger dan ex ante RIA omdat het gemakkelijker is om aan de benodigde gegevens te geraken en er reeds ervaring bestaat met de uitvoering. Aan de andere kant is de beleidsimpact dikwijls kleiner. Een bestaande situatie levert immers altijd voordelen op voor een bepaalde groep en als gevolg daarvan kan de weerstand tegen

verandering sterk zijn. Een ander probleem zijn de uitgaven die reeds gedaan werden voor de naleving van de bestaande reglementering (zgn. sunk costs). Daarom is over het algemeen de wijziging van bestaande regelgeving veel moeilijker en minder efficiënt dan meteen te trachten via RIA goede regelgeving op te stellen.

Reguleringsimpactevaluatie zijn dus van groot belang, al zijn er verschillen met ex ante RIA:

- Om dweilen met de kraan open te vermijden, ligt de klemtoon op ex ante evaluatie of RIA.
- Er gebeurt al heel wat ex post evaluatieonderzoek in steunpunten, wetenschappelijke instellingen ed. Een goede afstemming daarmee is nodig.
- Bij ex post evaluatie wordt groot belang gehecht aan de onafhankelijkheid van de analyse.
- Hoewel de RIA-methodiek ook bruikbaar is voor ex post evaluatie, kunnen ex post evaluaties ook ofwel breder worden opgezet (bijvoorbeeld inclusief juridische evaluaties, input klachten, ...), ofwel worden opgezet vanuit een specifieke invalshoek (bv. doorlichting op het aspect bevordering van/belemmering voor de technologische innovatie, ...).

De regeling voor reguleringsimpactevaluatie in Vlaanderen wordt hierna toegelicht.

Wat is een RIE?

Een RIE is als document vergelijkbaar met de zware RIA. Het is een vrij omvangrijk, gestructureerd document dat voldoet aan een aantal methodologische vereisten, maar dat -anders dan bij RIA - betrekking heeft op de evaluatie van al bestaande regelgeving. Anders dan in een RIA, kan een RIE bovendien onderdeel uitmaken van een breder opgezet evaluatieonderzoek of zich beperken tot de evaluatie vanuit één bepaalde invalshoek (bv. doorlichting op het aspect bevordering van/belemmering voor de technologische innovatie, ...).

Waarvoor moet een RIE worden opgemaakt?

Gezien de aard van RIE, moet er eveneens selectief mee worden omgegaan. Een RIE is enkel verantwoord voor bestaande regelgeving met een substantiële impact op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. De aanwijzing van die regelgeving waarvoor een RIE moet worden opgemaakt gebeurt jaarlijks door de Vlaamse regering. Dat voorstel is gesteund op een bevraging van de strategische adviesraden. De selectie van die RIE's is dus een politieke beslissing, die zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd en gemotiveerd. Er wordt vooropgesteld dat het aantal RIE's zou variëren van 3 à 5 per jaar.

Aan welke vormvereisten en inhoudelijke vereisten moet een RIE beantwoorden?

Een RIE bevat dezelfde kernelementen als de zware RIA, met uitzondering van het deel "uitvoering en monitoring", en moet voldoen aan gelijkaardige eisen op inhoudelijk en methodologisch vlak.

Wie voert de RIE uit? Wie wordt er bij betrokken?

Jaarlijks, bij de aanduiding van de RIE's, bepaalt de Vlaamse regering tevens wie de RIE uitvoert en wie erbij betrokken wordt.

De uitvoering van een RIE kan ofwel gebeuren door een onafhankelijke evaluatiecommissie van deskundigen. In dat geval wordt het beleidsdomein dat ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regelgeving betrokken. Binnen dat beleidsdomein is immers nuttige kennis en informatie voor de RIE aanwezig.

Een tweede mogelijkheid is dat de uitvoering van een RIE gebeurt door het beleidsdomein in kwestie. In vergelijking met een zware RIA, zijn er wel twee verschillen. Ten eerste wordt bij RIE meer belang gehecht aan het waarborgen van de objectiviteit van de analyse. Verantwoordelijke overheidsdepartementen kunnen te nauw betrokken zijn bij bestaande reglementering. De reglementering kan belangen gecreëerd hebben waardoor aanpassingen worden tegengewerkt. Daarom is een intense samenwerking met en procesbewaking door de Kenniscel Wetsmatiging verplicht. Ten tweede wordt bij RIE ook meer inbreng en consultatie van andere partijen vereist, in

het bijzonder van personen en instanties die ervaring hebben met de uitvoering van de reglementering (agentschappen, doelgroepen, ...).

Hoe wordt de RIE opgevolgd?

Van zodra de Vlaamse regering een bepaalde bestaande regelgeving heeft aangewezen voor uitvoering van een RIE, wordt met de reguleringsimpactevaluatie gestart. Bij die aanwijzing wordt meteen ook een tijdsplanning opgelegd waarbinnen de resultaten van de uitgevoerde RIE aan de Vlaamse regering moeten worden meegedeeld. De Kenniscel Wetsmatiging volgt de voortgang op en rapporteert daarover in het jaarlijks voortgangsrapport reguleringsmanagement.

Wat is de rol van de beleidsdomeinen resp. de Kenniscel bij de RIE?

De RIA-coördinatoren worden ook belast met de begeleiding van RIE's in hun beleidsdomein. Zij maken, in het geval de RIE wordt uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatiecommissie, deel uit van het begeleidingscomité dat de uitvoering van de RIE opvolgt. In het geval de RIE door het beleidsdomein gebeurt, maken ze deel uit van het projectteam dat de RIE uitvoert.

Van de andere beleidsdomeinen wordt verwacht dat ze 'op afstand' de uitvoering van de RIE volgen wanneer die voor hen relevante aspecten bevat. Ze worden daartoe in kennis gesteld van de ontwerpversies van de RIE. Wanneer afhankelijk van het onderwerp of de ontvangen opmerkingen de nood aan coördinatie tussen twee of meer beleidsdomeinen groot is, kunnen uiteraard coördinatiebijeenkomsten worden voorzien tijdens de uitvoering van de RIE.

De Kenniscel Wetsmatiging wordt, in het geval de RIE door het beleidsdomein gebeurt, intensief betrokken bij de opmaak van de RIE met het oog op de bewaking van de methodologische kwaliteit en van het procesverloop. Ze rapporteert over de kwaliteit van elke RIE aan de minister-president en aan de functioneel bevoegde minister, voorafgaand aan de mededeling ervan aan de Vlaamse regering.

Wanneer start de RIE?

Ook de RIE kan op korte termijn operationeel zijn. De invoering ervan zal worden gekoppeld aan de invoering van de zware RIA.

4.5 Kosten en baten van RIA in Vlaanderen

Reguleringsimpactanalyse kan worden beschouwd als één van de best mogelijke investeringen voor de bevordering van de kwaliteit van de regelgeving. In het licht van de toenemende complexiteit van de samenleving, wordt reguleringsimpactanalyse op termijn zelfs onmisbaar voor de bewaking en bevordering van de inhoudelijke kwaliteit van de Vlaamse regelgeving, en daarmee ook voor de economische groei, de werkgelegenheid en de sociale cohesie.

Reguleringsimpactanalyse hoeft niet duur te zijn. Wanneer zoals in Vlaanderen de middelen en ervaring beperkt zijn, moet bescheiden worden gestart. Het voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging komt daaraan tegemoet. Het beoogt de inspanningen te concentreren waar de kosten van RIA verantwoord zijn ten opzichte van de potentiële impact en de mogelijke kostenbesparingen als gevolg van de RIA.

De kostprijs van de *lichte RIA* is beperkt. Vaak kan men met beperkte middelen en consultaties en het gebruik van bestaande informatie al een heel eind komen. Volgens een ruwe schatting in de wetenschappelijke RIA-studie zou op basis van historische cijfers jaarlijks voor ongeveer 30 decreten en een honderdtal uitvoeringsbesluiten een lichte RIA moeten worden opgemaakt. In totaal zou het gaan om ongeveer 200 lichte RIA's per jaar. De benodigde tijd voor de opmaak van een lichte RIA wordt geschat op twee dagen (met dien verstande dat in realiteit de opmaak niet op twee kalenderdagen zal gebeuren, maar het corresponderende aantal uren verspreid zal zijn over het ganse opmaakproces van de regelgeving). Dit zou een totale werkbelasting voor de hele Vlaamse Gemeenschap betekenen van 3200 werkuren, of het equivalent van ongeveer 2 voltijdse

personeelsleden. Zelfs als die kostenraming een onderschatting zou zijn, lijkt dit vergeleken met de baten van de lichte RIA (betere regelgeving door meer onderbouwing, transparantie, coördinatie), een uiterst zinvolle investering.

Een zware RIA kan, afhankelijk van de diepgang van de analyse, wel veel geld en tijd vergen, al vergt dit enige nuancering. Ten eerste stelt zich de vraag in welke mate die kosten 'extra' zijn. Ook vandaag gebeurt er voor ingrijpende regelgeving vaak wetenschappelijk of beleidsondersteunend onderzoek. RIA biedt in die gevallen het voordeel dat het een kader of onderzoeksagenda biedt voor dergelijke studies. Mogelijk werkt reguleringssimpactanalyse hier zelfs kostenbesparend en/of efficiëntiebevorderend omdat dat onderzoek beter kan worden voorbereid, gericht kan gebeuren en de beleidsrelevantie ervan vergroot.

Ten tweede moeten de kosten van de uitvoering van een zware RIA worden bekeken in het licht van de meerwaarde die de RIA biedt. De (eenmalige) kosten van de RIA moeten dus worden vergeleken met de (jaarlijkse) besparingen in de uitvoerings- en nalevingskosten van de regelgeving als gevolg van de RIA. Buitenlandse studies geven aan dat die besparingen substantieel kunnen zijn. Verhoudingen van RIA-kosten ten opzichte van kostenbesparingen in de regelgeving van 1 tegen 100 of zelfs 1000 zijn geen uitzonderingen. Nog los van daarvan, is een goede praktijk om bij echt belangrijke regelgeving met substantiële effecten een waarborgmechanisme zoals RIA te voorzien (net zoals een goede huisvader bij zware aankopen zoals de aanschaf van een woning of van een dure tweedehandswagen die vooraf zal willen laten keuren door een deskundige). RIA geeft meer zekerheid dat de genomen beslissing de juiste is.

Tot slot zijn er de kosten op niveau van de ondersteuning van het RIA-systeem. Die omvatten de aanduiding van één of meer RIA-coördinatoren in elk beleidsdomein, de opleiding van die coördinatoren door of op initiatief van de Kenniscel Wetsmatiging, en de opmaak door of op initiatief van de Kenniscel van richtlijnen voor de lichte RIA en van een handleiding voor de zware RIA. Die opdrachten van de Kenniscel behoren tot haar normale takenpakket, maar vereisen wellicht een versterking van de RIA-deskundigheid binnen de Kenniscel. Wat de RIA-coördinatoren in de beleidsdomeinen betreft, wordt de meest aangewezen vormgeving en organisatie momenteel door de Kenniscel Wetsmatiging onderzocht in het kader van het project 'draaiboek reguleringsmanagement voor de beleidsdomeinen'. De resultaten daarvan zullen in juni 2004 beschikbaar zijn.

5 Bijlagen

5.1 RIA handleiding

De handleiding met richtlijnen voor de opmaak van RIA's kan u vinden op de website van de Kenniscel onder <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief3.html>.

5.2 Voorbeelden van RIA's in andere landen

Enkele voorbeelden van lichte en zware RIA's in andere landen kan u vinden op de website van de Kenniscel onder <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief3.html>.

5.3 Overzicht van de RIA-systemen in andere landen

Een overzicht van de RIA systemen in andere landen, kan u terugvinden op de website van de Kenniscel onder <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief3.html>.

5.4 Wetenschappelijk rapport, consultatienota en consultatieverslag

Het wetenschappelijk rapport, de consultatienota RIA en het consultatieverslag, kan u vinden op de website van de Kenniscel onder <http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief3.html>.

COLOFON

**Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap**

Samenstelling
Departement Coördinatie
Afdeling Kanselarij
Kenniscel Wetsmatiging

Verantwoordelijke uitgever
Armand De Troyer
Directeur-generaal
Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel

Redactie
Peter Van Humbeeck, Kenniscel Wetsmatiging

Vormgeving
Kunstmaan
Stapelhuisstraat 15
3000 Leuven

Depotnummer
D/2004/3241/015

Druk
Drukkerij De Plano
Klaverbladstraat 4
3560 Lummen

Bestellen
Via mail: wetsmatiging@vlaanderen.be
Telefonisch: 02-553 17 11

Uitgave
Mei 2003