



Consultatienota

Reguleringsimpactanalyse

19/03/04

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	Introductie van RIA in Vlaanderen	13
4.1	De lichte RIA	14
4.2	De zware RIA	17
4.3	RIA voor Europese regelgeving	21
4.4	Reguleringsimpactevaluatie (RIE)	21
4.5	Kosten en baten van RIA in Vlaanderen	23
5	Vragen ter structurering van de consultatie	24
6	Bijlagen	26
6.1	Voorlopige richtvragen voor een RIA	26
6.2	Voorbeelden van RIA's in andere landen	27
6.3	Overzicht van de RIA-systemen in andere landen	27

I Samenvatting

De Vlaamse regering besliste op 14 september 2001 om in Vlaanderen een systeem van reguleringsimpactanalyse uit te bouwen. Deze consultatienota bevat het voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging voor de invoering daarvan.

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 voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging beantwoordt zo goed mogelijk aan de internationaal aanvaarde principes en randvoorwaarden voor een effectief RIA-systeem. Het houdt tegelijk rekening met de specifieke kenmerken van Vlaanderen op het vlak van schaal, deskundigheid, beschikbare data en het juridisch, administratief en politiek kader.

Het voorstel 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.

Concreet onderscheidt de Kenniscel Wetsmatiging drie vormen: de 'lichte RIA', de 'zware RIA' en de reguleringsimpactevaluatie of 'RIE'. 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.

De kostprijs van de lichte RIA is beperkt. Volgens een ruwe schatting zou een totale werkbelasting voor de ganse Vlaamse Gemeenschap neerkomen op het equivalent van ongeveer 2 voltijdse personeelsleden. Daar tegenover staan talrijke voordelen, onder meer op het vlak van wetsmatiging, transparantie en beleidscoördinatie en uiteindelijk betere regelgeving. Een zware RIA kan wel veel geld en tijd vergen, afhankelijk van de diepgang van de analyse. Die (eenmalige) kosten moeten echter worden bekeken in het licht van 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.

De Kenniscel Wetsmatiging beschouwt reguleringsimpactanalyse dan ook als één van de best mogelijke investeringen die Vlaanderen kan doen voor de bevordering van de kwaliteit van haar regelgeving.

Dit is een consultatienota. Het betreft voorlopige voorstellen die de Kenniscel Wetsmatiging wil toetsten bij mogelijke belanghebbenden en belangstellenden, voorafgaand aan de formulering van een voorstel aan de minister-president en de Vlaamse regering. De consultatienota sluit dan ook af met vragen die u kunt gebruiken als leidraad bij de formulering van uw opmerkingen en suggesties. Wij ontvangen die graag voor 1 april 2004 op het volgende adres:

Kenniscel Wetsmatiging
 Ministerie van de Vlaamse gemeenschap
 Kon. Albert II-laan 19, 1210 Brussel
 peter.vanhumbecck@coo.vlaanderen.be

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 is intussen afgerond. Deze consultatienota bouwt voort op de resultaten daarvan. Hij bevat de voorstellen van de Kenniscel Wetsmatiging voor de invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. De wetenschappelijke studie geldt als achtergrondinformatie voor deze consultatienota en is beschikbaar op de website van de Kenniscel (<http://www.wetsmatiging.be/initiatieven/initiatief3.html>).

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 mogelijkheden voor de introductie van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. We sluiten af met vragen die u kunt gebruiken als leidraad bij de formulering van opmerkingen en suggesties op deze consultatienota. Wij ontvangen die graag voor 1 april 2004 op het volgende adres:

Kenniscel Wetsmatiging
 Ministerie van de Vlaamse gemeenschap
 Kon. Albert II-laan 19, 1210 Brussel
 peter.vanhumbecck@coo.vlaanderen.be

3 Reguleringsimpactanalyse (RIA)

3.1 Wat is RIA ?

Reguleringsimpactanalyse is een instrument om betere regelgeving te maken, door het versterken van de rationale, 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

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.

1. Wat is 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 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.

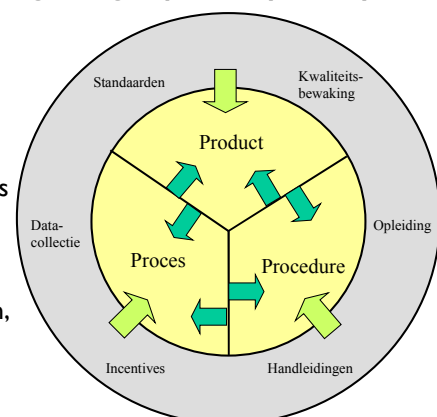
RIA als procedure

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.

Figuur 2: Reguleringsimpactanalyse als systeem

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, ...



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). We overlopen ze kort.

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 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

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.

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 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

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 is 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".

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.

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

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.

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

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.

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 ontwerp tekst 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 debat⁸. 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.

⁸ Cf. het gezegde "inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht".

4 Introductie van RIA in Vlaanderen

De invoering van een systeem van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen zou zo veel mogelijk moeten 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, formuleert de Kenniscel Wetsmatiging hierna haar voorstellen voor de invoering van reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'lichte RIA' en de 'zware RIA'. Daarnaast gaan we ook in op de mogelijkheid om vanuit Vlaanderen RIA te gebruiken bij de voorbereiding van Europese regelgeving, en op ex post reguleringsimpactevaluatie of RIE. Tabel 3 vat de belangrijkste overeenkomsten en verschilpunten samen. We besluiten met een analyse van de kosten en baten van het voorgestelde RIA-systeem zelf.

Tabel 3: RIA in Vlaanderen: soorten en kenmerken

	Lichte RIA	Zware RIA	Ex post RIE
Wat?	kort, gestructureerd document van 3 tot 5 pagina's	omvangrijker rapport dat voldoet aan methodologische vereisten	Rapport vergelijkbaar met zware RIA maar ex post, voor bestaande regelgeving
Toepassingsgebied?	alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties	enkel voor ontwerpregelgeving met grote impact	enkel voor bestaande regelgeving met grote impact
Selectie?	geen. Uitzonderingen worden exhaustief opgesomd.	jaarlijks door de Vlaamse regering op basis van een lijst van voorgenomen regelgeving.	Jaarlijks door de Vlaamse regering op basis van een voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging na consultatie van de strategische adviesraden
Aantal	wordt geschat op 200 per jaar	3 à 5 per jaar in de aanvangsfase	3 à 5 per jaar
Inhoud?	1. Probleemstelling 2. Doelstelling 3. Opties 4. Effecten 5. Consultatie 6. Uitvoering en monitoring 7. Samenvatting 8. Contactinformatie	idem als voor lichte RIA	idem als voor lichte en zware RIA, behalve (6)
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	idem als voor zware RIA
Methodologische vereisten	Geen	worden opgenomen in RIA-handleiding	idem als voor zware RIA
Uitvoerder	administratie/minister die de betrokken regelgeving opmaakt	administratie/minister die de betrokken regelgeving opmaakt; onderdelen kunnen worden uitbesteed	administratie/minister die de betrokken regelgeving opmaakt; samenwerking met de Kenniscel Wetsmatiging is verplicht; onderdelen kunnen worden uitbesteed
Timing	RIA vergezelt de ontwerp tekst van de regelgeving op het moment dat die aan de Vlaamse regering voor 1 ^e principiële goedkeuring wordt voorgelegd	idem als voor lichte RIA	wordt vastgelegd door de Vlaamse regering bij de selectie; RIE wordt meegeedeeld aan de Vlaamse regering
Formele controle	secretarie van de Vlaamse regering	idem als voor lichte RIA	timing wordt opgevolgd door Kenniscel Wetsmatiging
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	idem als voor zware RIA
Begeleiding	departementale RIA-coördinatoren als helpdesk	intensief door departementale RIA-coördinatoren met Kenniscel Wetsmatiging als helpdesk	intensief door departementale RIA-coördinatoren en Kenniscel Wetsmatiging
Ondersteuning	interne communicatie RIA-opleidingen RIA-Richtlijnen	RIA-opleidingen RIA-handleiding (zware RIA) Databeheer	idem als voor zware RIA

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 ontwerptekst (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. Hieronder vallen zowel de voorontwerpen van decreet als de ontwerpen van besluit.

Er is evenwel geen RIA vereist voor

1. Autoregulering van de overheid zelf (kaderdecreet bestuurlijk beleid, oprichtingsdecreten van verzelfstandigde agentschappen, delegatiebesluiten voor de hoofden van departementen en van IVA's, regelingen inzake personeelsstatuut, regeling van advies- en overlegorganen, regeling van bevoegdheden van provinciale, intercommunale en gemeentelijke instanties, 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. (Begrotingsdecreten, decreten tot begeleiding van de begroting wat de bepalingen van louter budgettaire aard betreft - andere bepalingen vallen wél onder het toepassingsgebied⁹ -, klassieke fiscale maatregelen en retributies (bv. successierechten, dossiertaksen) - beleidsbelastingen en beleidsheffingen (bv. leegstandsheffing, milieuheffingen, ...) vallen wél onder het toepassingsgebied).
3. Regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden¹⁰.
4. Decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter (errata, consolidaties, coördinaties schrapping van verouderde overgangsbepalingen, een benoeming, een toekenning van een subsidie ...).
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.

Volgens een ruwe schatting op basis van historische cijfer zou het gaan om ongeveer 200 lichte RIA's per jaar¹¹.

⁹ Soms hebben deze zgn. programmadecreten een zeer heterogene inhoud, met bepalingen die zeer diverse beleidsdomeinen betreffen en weinig met de begeleiding van de begroting te maken hebben. Indien een dergelijk verzameldecreet regels bevat voor diverse beleidsdomeinen dan zal dit decreet voor het uitvoeren van een RIA 'uiteengetrokken' moeten worden, en een RIA worden opgemaakt voor elk van de relevante bepalingen. Terzijde wordt opgemerkt dat de kenmerken van goede regelgeving inhouden dat die techniek van verzameldecreten zo weinig mogelijk wordt gebruikt.

¹⁰ Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat er 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.

¹¹ Zie het wetenschappelijk rapport over RIA op www.vlaanderen.be/wetsmatiging.

Aan welke vormvereisten moet een lichte RIA beantwoorden?

Een lichte RIA bevat volgende 8 kernelementen:

1. Probleemstelling. Beschrijving van de problemen of omstandigheden waaraan de regulering wil verhelpen.
2. Doelstelling. Beschrijving 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 nalevingstrategie 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.

Als bijlage is, onder de vorm van richtvragen, een verdere uitwerking van deze elementen opgenomen.

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 reguleringsimpactanalyse. 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. Reguleringsimpactanalyse wordt best uitgevoerd door het projectteam dat ook de regelgeving voorbereidt. 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'.

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 ontwerptekst al klaar is.

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

De lichte RIA biedt een kader voor de integratie van een aantal bestaande toetsen. Met name kunnen de weerslag op de financiën van 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 recente 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.

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.

4.2 De zware RIA

Naast de 'lichte' RIA wordt voorgesteld om in Vlaanderen ook met de opmaak van zware reguleringsimpactanalyses te starten. Hierna formuleert de Kenniscel Wetsmatiging daarvoor een voorstel. Het voorstel 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 moneteriseren. 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 echter zoveel mogelijk geobjectiveerd en gemotiveerd door te verwijzen naar één of meerdere van de volgende criteria:

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. Een belangrijke beleidsmatige innovatie.
6. 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. Probleemstelling. Beschrijving van de problemen of omstandigheden waaraan de regulering wil verhelpen.
2. Doelstelling. Beschrijving 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.

Als bijlage is onder de vorm van richtvragen een verdere uitwerking van deze elementen opgenomen.

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 monetaarisering 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 reguleringsimpactanalyse. 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'.

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. 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 ?

In de zware RIA worden een aantal bestaande toetsen geïntegreerd. Met name maken de eventuele weerslag op de financiën van de lokale besturen, het uitvoeringsplan met de gevolgen op overheidspersoneel en organisatorisch vlak, en de kindeffectrapportage deel uit van de zware RIA. Hetzelfde geldt voor de recente 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 om in de nota aan de Vlaamse regering te verwijzen naar de bijgevoegde RIA. In de RIA-handleiding zal ingegaan worden op of verwezen worden naar de bestaande regels en richtlijnen die daarover bestaan.

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, advies inspectie van financiën, financiële weerslag op de begroting, ...). 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 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. Indien nodig zullen tevens 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.

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 doorlichting van al bestaande regelgeving. In dat geval spreken we van reguleringsimpactevaluatie of RIE.

Reguleringsimpactevaluatie van bestaande regelgeving is 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 RIE 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 RIE 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.

Het voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging 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.

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 op basis van een voorstel van de Kenniscel Wetsmatiging. 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?

De uitvoering van een RIE gebeurt door het beleidsdomein dat ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de betrokken regelgeving. Binnen dat beleidsdomein is immers de meeste nuttige kennis en informatie voor de RIE aanwezig. Voor onderdelen kan uitbesteding wenselijk zijn. In vergelijking met 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 reguleringssimpactevaluatie 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 zware RIA?

De beleidsdomeinen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de RIE en bouwen daarvoor intern deskundigheid op. De RIA-coördinatoren worden ook belast met de begeleiding van RIE's in hun beleidsdomein. Zij maken 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 intensief betrokken bij de opmaak van de RIE met het oog op de bewaking van de methodologische kwaliteit en van het procesverloop. Daarnaast stelt ze een handleiding op en organiseert ze opleidingen voor de RIA-coördinatoren in de beleidsdomeinen. Ze rapporteert over de kwaliteit van elke RIE aan de minister-president, voorafgaand aan de mededeling ervan aan de Vlaamse regering.

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 groeikracht, 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 op basis van historische cijfers zou 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 ganse Vlaamse Gemeenschap betekenen van 3200 werkuren, of het equivalent van ongeveer 2 voltijdse personeelsleden. Dit lijkt kosten en baten van de lichte RIA vergeleken, 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 reguleringsimpactanalyse 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 tegen eind april 2004 beschikbaar zijn.

5 Vragen ter structurering van de consultatie

Hierna formuleert de Kenniscel enkele vragen ter structurering van de consultatie over haar RIA-voorstellen. Het is niet vereist dat u op elk van die vragen een antwoord geeft. U kunt zelf kiezen welke vragen u het meest relevant vindt vanuit uw achtergrond en positie. U kunt uiteraard ook eventuele andere aspecten ter sprake brengen die niet in de onderstaande vragen aan bod komen.

U kunt in uw antwoord verwijzen naar het nummer van de vraag. Dat vergemakkelijkt de interpretatie en verwerking van de reacties. Ook het verslag van de ontvangen opmerkingen zal volgens de onderstaande vragen worden gestructureerd. Iedereen die opmerkingen over deze consultatienota aan de Kenniscel bezorgt, zal een exemplaar van dat verslag ontvangen.

1. Noodzaak RIA

Deel 3.2. van deze consultatienota bevat de argumentatie voor de wenselijkheid van een systeem van reguleringssimpactanalyse in Vlaanderen.

1.1 Vindt u de invoering van reguleringssimpactanalyse noodzakelijk?

1.2 Gaat u akkoord met de ontwikkelde argumentatie?

1.3 Welke van de vermelde argumenten zijn volgens u de belangrijkste?

2. Inhoud RIA

Deel 4 bevat de voorstellen van de Kenniscel voor de inhoud van een lichte RIA, zware RIA en RIE. Die inhoud is in de drie gevallen vrij gelijklopend. Het verschil zit voornamelijk in de diepgang van de analyse, de methodologische vereisten en de kwantificeringsvereisten.

2.1 Gaat u akkoord met de voorgestelde inhoud van een RIA en RIE?

2.2 Welke aspecten ontbreken of zijn onderbelicht? Welke aspecten zijn overbelicht?

2.3 Gaat u akkoord met het onderscheid tussen een lichte RIA, zware RIA en RIE?

3. Toepassingsgebied - ambitieniveau

Deel 4 bevat de voorstellen van de Kenniscel voor de afbakening van het toepassingsgebied van een lichte RIA, een zware RIA en een RIE. Voor de lichte RIA gaat het om een automatisme (met uitzonderingen). Voor de zware RIA en de RIE om een beslissing van de Vlaamse regering (telkens 3 à 5 per jaar in de aanvangsfase).

3.1 Gaat u akkoord met het voorgestelde toepassingsgebied voor de lichte RIA?

3.2 Wat is uw oordeel over de voorgestelde selectieprocedure voor de zware RIA/RIE?

3.3 Wat vindt u van de ambitie om te starten met 3à5 zware RIA's en 3à5 RIE's per jaar?

4. Procedure voor de opmaak van een RIA

Er werd in deze nota bewust geen uitgebreide, geformaliseerde procedure voorgesteld voor de opmaak van een RIA. Er werd enkel formeel bepaald dat de RIA de ontwerptekst van de regelgeving zou moeten vergezellen bij de 1^e principiële goedkeuring door de Vlaamse regering.

4.1 Vindt u het noodzakelijk dat een meer uitgewerkte RIA-procedure wordt vastgelegd?

4.2 Is volgens u de integratie van RIA als formele vormvereiste voor agendering van voorgenomen regelgeving op de Vlaamse regering wenselijk?

4.3 Vindt u een voorafgaandelijke controle door de Kenniscel Wetsmatiging van de kwaliteit van de zware RIA of RIE nodig?

5. Inhoudelijke taakverdeling

Deel 4 bevat tevens een voorstel van taakverdeling tussen RIA-uitvoerders, RIA coördinatoren in de beleidsdomeinen, de Kenniscel Wetsmatiging, de andere beleidsdomeinen, de strategische adviesraden en betrokken doelgroepen en actoren. Ook hier is niet gekozen voor een grote mate van formalisering. De positie en kwalificaties van de RIA-coördinatoren werden evenmin nader omschreven om de beleidsdomeinen daarin vrij te laten, rekening houdend met de reeds aanwezige en geplande expertise en (BBB-)structuren.

5.1 Vindt u de aanstelling van RIA-coördinatoren in elk beleidsdomein wenselijk? Zijn daarover verdere richtlijnen van de Kenniscel Wetsmatiging noodzakelijk?

5.2 Gaat u akkoord met de voorgestelde taakverdeling bij de opmaak van de RIA tussen de RIA-uitvoerder, de RIA coördinatoren en de Kenniscel Wetsmatiging?

5.3 Hoe beoordeelt u het voorgestelde systeem van inbreng en kwaliteitscontrole door de Kenniscel Wetsmatiging, de andere beleidsdomeinen en de betrokken doelgroepen?

6. Randvoorwaarden

In deel 3.3 van deze nota is gewezen op het belang van een centrale aansturing en ondersteuning van het RIA-systeem via kwaliteitsstandaarden, opleidingen, richtlijnen, handleidingen, dataverzameling, enz. Daarnaast is er behoefte aan opbouw van expertise, mensen en middelen.

6.1 Wat zijn voor u de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede introductie van RIA in Vlaanderen?

6.2 In welke mate zijn die voorwaarden vandaag vervuld?

6.3 Welke verwachtingen heeft u naar de Kenniscel Wetsmatiging toe qua aansturing en ondersteuning?

7. Invoering

Het voorstel in deze nota betreft de geleidelijke invoering op korte termijn (eerste 5 jaar) van RIA in Vlaanderen.

7.1 Wanneer zou Vlaanderen volgens u met het voorgestelde RIA-systeem kunnen starten?

7.2 Wat zou er in de tussenperiode moeten gebeuren?

7.3 Welke aanbevelingen heeft u om de invoering van RIA te versnellen?

6 Bijlagen

6.1 Voorlopige richtvragen voor een RIA

1. Probleemstelling

(Beschrijving van de problemen of omstandigheden waaraan de regulering wil verhelpen)

- Welk maatschappelijk probleem wordt door de regelgeving aangepakt?
- Wat zijn de risico's die verbonden zijn aan de huidige toestand?
- Wat zijn de onderliggende oorzaken van het probleem? Waarom voldoet de huidige regelgeving niet?
- Wie/welke bevolkingsgroepen of sectoren wordt/worden geraakt door het probleem?

2. Doelstelling

(Beschrijving van de vooropgestelde doelstelling van de regelgeving)

- Wat is de belangrijke doelstelling van de regelgeving?
- Wat zijn de gewenste gevolgen van de regelgeving?

3. Opties

(Identificatie van de meest relevante opties (zowel regelgeving als andere vormen van regulering) om die doelstelling te realiseren)

- Wat zou gebeuren indien het beleid onveranderd blijft?
- Welke beleidsalternatieven bestaan er om de vooropgestelde doelstelling te realiseren?

4. Effecten

(Analyse van de verwachte voor- en nadelen (positieve en negatieve effecten) van elke optie)

- Wat zijn de verwachte effecten – positieve en negatieve – van de verschillende beleidsalternatieven (economisch, sociaal, voor het milieu, ...)?
- Hoe groot zijn die effecten, kosten en baten voor de verschillende doelgroepen en de maatschappij in het geheel?
- Worden bepaalde bevolkingssegmenten, sectoren of regio's bijzondere getroffen door de regelgeving?
- Hoe zijn de verwachte effecten verdeeld over de tijd?

5. Consultatie

(Vermelding van de consultaties die hebben plaatsgevonden bij de voorbereiding van de regelgeving)

- Welke andere overheidsdiensten werden geconsulteerd?
- Welke doelgroepen werden geconsulteerd?
- Wat was de doelstelling daarvan? Wat waren de resultaten van die raadpleging?

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)

- Hoe zal de regelgeving ingevoerd worden?
- Hoe zal de toezien worden op de naleving van de regelgeving?
- Hoe zal de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving worden opgevolgd?

7. Samenvatting

(Samenvatting van de argumentatie waarom voor de gekozen regelgeving werd geopteerd)

- Wat is de verkozen beleids optie en waarom?
- Waarom werd niet besloten tot een meer/minder verdergaande optie?
- Welke zijn de voornaamste afwegingen die speelden bij de gemaakte keuze?

8. Contactinformatie

(Naam en contactgegevens van de persoon die beschikbaar is voor vragen over de impactanalyse of de voorgestelde regelgeving)

- Wie kan men contacteren met vragen over de RIA of de voorgestelde regelgeving?

6.2 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>.

6.3 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>.