

Leidraad

voor de **opmaak**
van een **Regulerings-
impactanalyse**
(RIA)

INHOUD

1 Inleiding

| | |
|--------------------------------|---|
| Waarom deze leidraad? | 6 |
| Wat staat er in deze leidraad? | 6 |
| Hoe deze leidraad gebruiken? | 6 |

2 Situering van RIA

| | |
|-------------------------------------|----|
| Wat is RIA? | 10 |
| Basisprincipes van RIA | 10 |
| Doelstellingen en voordelen van RIA | 12 |
| RIA en de Vlaamse beleidscyclus | 13 |

3 Richtlijnen voor de uitvoering van een RIA

| | |
|--|----|
| FASE 1: CONCEPT EN PLANNING | 17 |
| Stap 1: Organisatie en planning | 18 |
| Stap 2: Probleemanalyse | 25 |
| Stap 3: Doelbepaling | 34 |
| Stap 4: Beleidsopties | 40 |
| Stap 5: Scoping | 47 |
| Stap 6: Validering | 53 |
| Stap 7: Organisatie van feedback | 56 |
| FASE 2 – ANALYSE EN REDACTIE | 58 |
| Stap 8: Uitwerking nuloptie | 59 |
| Stap 9: Dataverzameling | 62 |
| Stap 10: Effectenanalyse | 65 |
| Stap 11: Keuze tussen beleidsopties | 75 |
| Stap 12: Uitvoering en opvolging | 76 |
| Stap 13: Eindredactie | 82 |
| FASE 3 – GOEDKEURING | 84 |
| Stap 14 – Eerste principiële goedkeuring | 85 |
| Stap 15: Actualisering van de RIA | 86 |
| Stap 16: Indiening en bespreking in het Vlaams Parlement | 87 |
| FASE 4 – PUBLICATIE EN OPVOLGING | 88 |

1

Inleiding

Waarom deze leidraad?

Deze leidraad is bedoeld als **hulpmiddel** voor het uitvoeren van een reguleringsimpactanalyse (RIA) en vervangt de versie van juni 2006. Deze nieuwe versie is niet alleen anders opgebouwd en praktischer van aard, maar houdt ook rekening met de opgedane ervaring en met de nieuwe richtlijnen van de Vlaamse Regering. Ook het RIA-sjabloon werd aangepast.

De leidraad wil zo bijdragen tot de ambitie om de aanpak van RIA in Vlaanderen te versterken en de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving te verbeteren.

Wat staat er in deze leidraad?

Deze leidraad bevat **richtlijnen** voor zowel het RIA-proces als de redactie van een RIA-document en geeft inzicht in de formele RIA-procedure. In de RIA-handleiding van 2006 lag de klemtoon op de redactie van een RIA-document. De aandacht voor de redactie van een RIA-document komt nu vooral aan bod in het vernieuwde RIA-sjabloon.

De leidraad bestaat uit twee delen. In het **eerste deel** wordt uitgelegd wat een RIA is en bespreekt de belangrijkste kenmerken en basisprincipes van het Vlaamse RIA-systeem. Vervolgens worden in het **tweede deel** concrete richtlijnen gegeven voor de uitvoering van een RIA. Die richtlijnen zijn opgebouwd rond de 16 stappen in een RIA-proces. De belangrijkste aandachtspunten worden telkens geïllustreerd aan de hand van praktijkgerichte voorbeelden.

De leidraad streeft ernaar om de richtlijnen tegelijk zo bevattelijk en beknopt mogelijk te houden. Bij deze leidraad hoort ook een **RIA-checklist** die voor de verschillende fasen van het RIA-proces de belangrijkste aandachtspunten bevat en tot slot een **RIA-sjabloon** dat gebruikt kan worden voor de opmaak van een RIA-document.

Zowel de leidraad, de checklist en het sjabloon zullen regelmatig gewijzigd worden, zodra er meer ondersteunend materiaal beschikbaar is of indien er nieuwe vorm- of inhoudelijke vereisten worden opgelegd. De meest actuele versie van de leidraad vindt u steeds op de website van het Departement Bestuurszaken bij het subthema Wetsmatiging (www.bestuurszaken.be/wetsmatiging).

Hoe deze leidraad gebruiken?

De richtlijnen in deze leidraad moet u zien als **afspraken, aandachtspunten en goede praktijken** voor de uitvoering van RIA. Maar ze kunnen nooit een oplossing geven voor elk specifiek geval of probleem. De opmaak van een RIA is immers maatwerk. Verschillende omstandigheden en situaties zullen een verschillende aanpak en klemtoon vereisen, afhankelijk van de aard en complexiteit van het onderwerp en de beschikbare tijd, gegevens en middelen. U moet deze leidraad dan ook beschouwen als een **hulpmiddel**

dat bedoeld is om een antwoord te geven op veel van uw vragen, en niet als een kookboek dat u in alle omstandigheden moet volgen. De vorm- en inhoudelijke vereisten van een RIA zijn opgenomen in de omzendbrief VR 2012/13 betreffende de regelgevingsagenda, de reguleringsimpactanalyse en de compensatieregel voor administratieve lasten. In deze leidraad wordt telkens verwezen naar de relevante verplichtingen in deze omzendbrief.

Voor specifiek advies en ondersteuning bij de uitvoering van een RIA kunt u best terecht bij de Cel Wetskwaliteit in uw beleidsdomein. Voor meer algemene vragen over RIA kunt u terecht bij de dienst Wetsmatiging van het Departement Bestuurszaken.

Op de website van het Departement Bestuurszaken vindt u bij het thema Wetsmatiging (www.bestuurszaken.be/wetsmatiging) ook aanvullend materiaal ter ondersteuning van de opmaak van RIA's, waaronder het aanbod van opleidingen over RIA en voorbeelden van RIA's die u kunt consulteren.

Indien u suggesties heeft om deze leidraad te verbeteren, kunt u die bezorgen aan de dienst Wetsmatiging.

2

Situering van RIA



Wat is RIA?

Reguleringsimpactanalyse of RIA is een geheel van logische stappen die moeten worden gevolgd bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel. RIA komt neer op het doorlopen van een gestructureerd proces en resulteert in een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van mogelijke beleidsopties door hun effecten onderling te vergelijken.

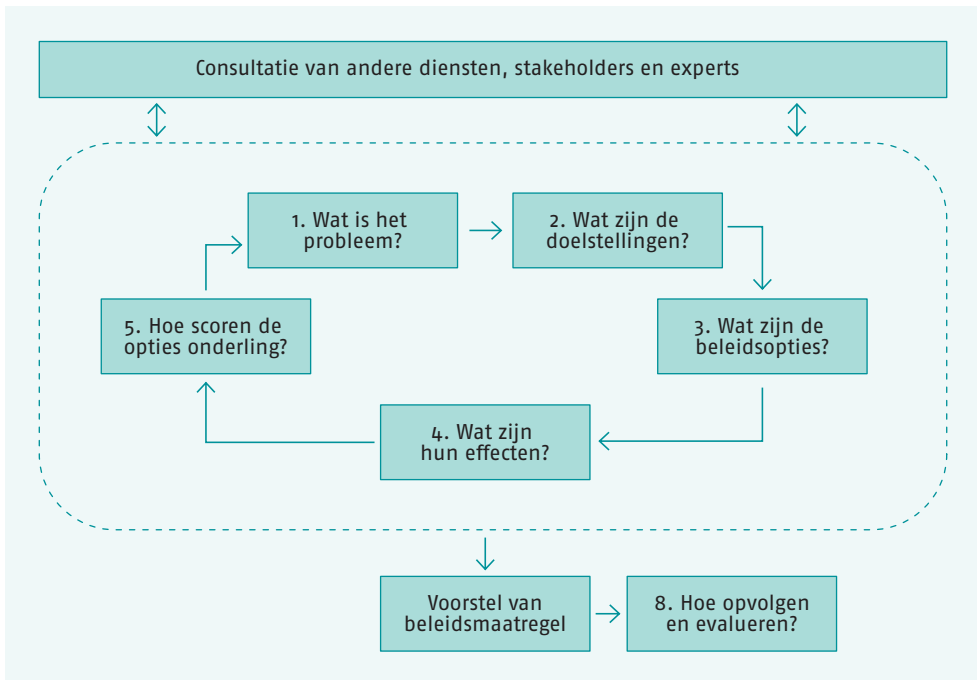
RIA is dus geen loutere impactanalyse van een al gekozen voorstel, maar is bedoeld om beleidsmakers beter in staat te stellen om inzicht te verwerven in de gevolgen van beleidsopties en te bepalen of een optie de doelstellingen efficiënter en effectiever bereikt dan een andere beleidsmaatregel. RIA is dus vooral een leer- en interactieproces (en geen loutere analysemethode) en een hulpmiddel ter verbetering van de besluitvorming (niet ter vervanging van de besluitvorming). RIA neemt in het democratische besluitvormingsproces in geen geval de plaats in van de politieke beslissing.

RIA is geen specifiek Vlaams instrument. Veel landen gebruiken het om het opmaak- en afwegingsproces van regelgeving te verbeteren. Grote organisaties hanteren vergelijkbare technieken om belangrijke investeringsbeslissingen te onderbouwen.

Basisprincipes van RIA

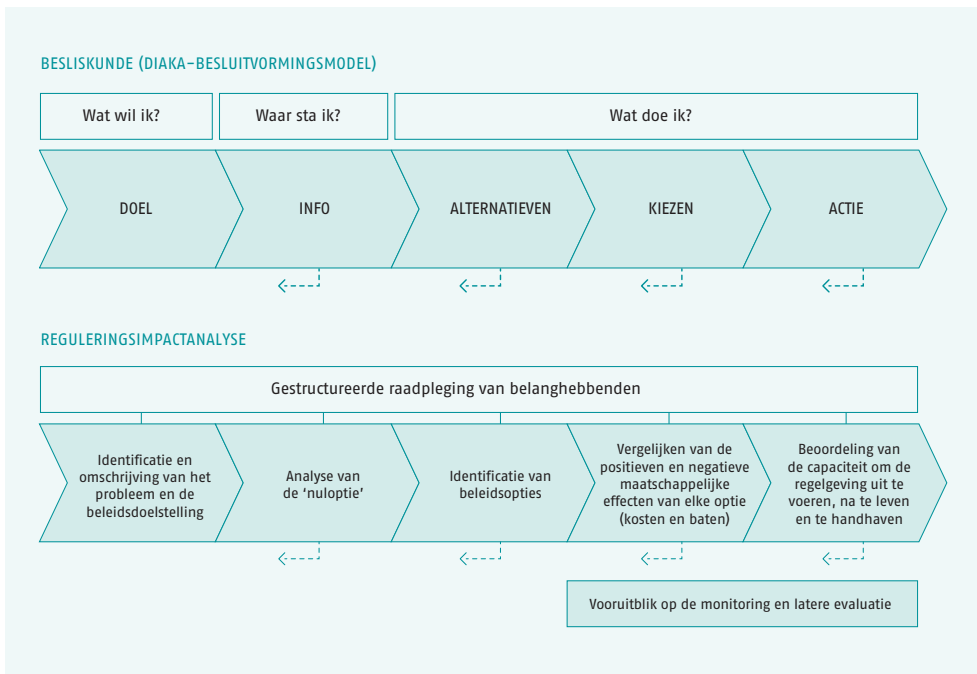
Het uitvoeren van een RIA komt neer op het beantwoorden – in transparant overleg met alle betrokkenen – van *de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde*, en op het *communiceren* van die informatie naar beleidsmakers en publiek (zie figuur 1):

- *Wat is de aard en de omvang van het probleem, hoe evolueert het en wie ondervindt er het meest last van? Wat is de mening van de betrokkenen zelf? Is het aangewezen dat de overheid tussenkomt?*
- *Indien dat het geval is, welke specifieke doelstellingen wil men bereiken om het probleem aan te pakken?*
- *Wat zijn de belangrijkste beleidsopties om die doelstellingen te realiseren?*
- *Wat zijn de te verwachten effecten (positief en negatief) van elk van die opties?*
- *Hoe scoren die opties in termen van effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid, duurzaamheid...? Welke optie is te verkiezen?*
- *Hoe kan de monitoring en latere evaluatie van de gekozen beleids optie best worden georganiseerd?*



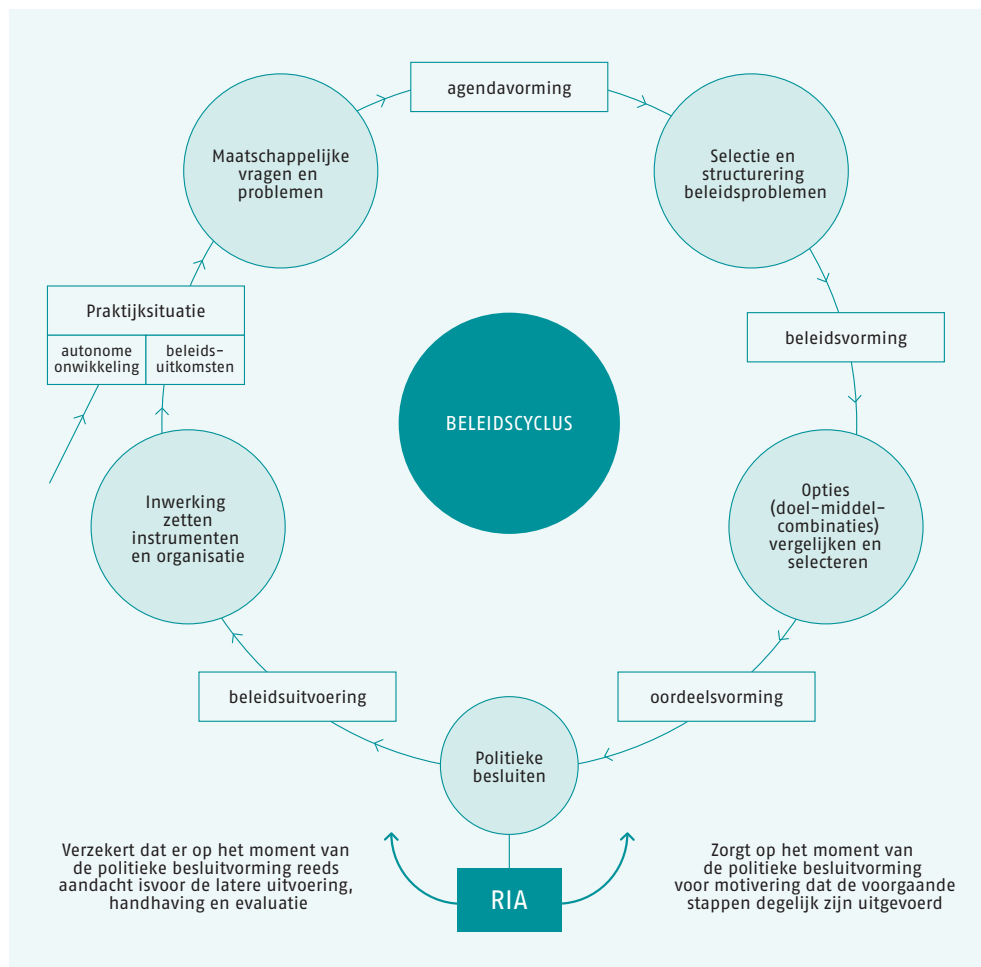
FIGUUR 1 – Basisprincipes van RIA

RIA is daardoor in de eerste plaats te beschouwen als een verlengstuk of systematisering van al bestaande goede praktijken op het vlak van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Het sluit nauw aan bij de basisinzichten van de ‘besliskunde’ en speelt in op de traditionele fasen in de bekende beleidscyclus (zie figuren 2 en 3).



FIGUUR 2 – RIA als hulpmiddel voor de besluitvorming

FIGUUR 3 – RIA als hulpmiddel bij de communicatie van beslissingen



Doelstellingen en voordelen van RIA

RIA helpt om regelgeving op te stellen die beantwoordt aan de acht kenmerken van **goede of kwaliteitsvolle regelgeving**. De kenmerken van goede regelgeving werden op 7 november 2003 door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

Kwaliteitsvolle regelgeving moet in Vlaanderen beantwoorden aan de volgende acht kenmerken:

1. noodzakelijk en doeltreffend,
2. doelmatig en afgewogen,
3. uitvoerbaar en handhaafbaar,
4. rechtmatig,
5. samenhangend,
6. eenvoudig, duidelijk en toegankelijk,
7. onderbouwd en overlegd,
8. blijvend relevant en actueel.

RIA heeft een spilfunctie in de bevordering en bewaking van de kwaliteit van de regelgeving doordat het inspeelt op zowat alle kenmerken van goede regelgeving. Het is daardoor een onontbeerlijk hulpmiddel om betere beleidsmaatregelen en regelgeving te ontwerpen. De Vlaamse Regering wil mede door het gebruik van RIA bereiken dat regelgeving slechts wordt opgesteld na overweging of die wel nodig en doeltreffend is en met inzicht in de te verwachten effecten en neveneffecten. Zij wil dat de nadelen om de wetgeving uit te voeren, na te leven en te handhaven, niet onnodig hoog oplopen en opwegen tegen de voordelen. Zij wil dat de regelgeving een afweging maakt van de belangen van alle betrokken doelgroepen. Zij wil dat de regelgeving in één beleidsveld of beleidsdomein rekening houdt met de effecten op de realisatie van de doelstellingen in een ander beleidsveld of beleidsdomein.

RIA helpt u meer specifiek om:

- het inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn te vergroten,
- mogelijke opties voor de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling te detecteren,
- op een systematische en consistente wijze alle relevante (economische, sociale en milieu-) effecten van geselecteerde beleidsopties te onderzoeken,
- op basis van feiten en cijfers ('evidence based') de meest efficiënte en effectieve beleidsopties te selecteren,
- de betrokkenheid van stakeholders te versterken,
- de uitvoering, handhaving en evaluatie tijdig te plannen,

En helpt zo tevens om:

- de rationele, analytische basis van beslissingen te versterken,
- de openheid en transparantie van besluitvormingsprocessen te vergroten,
- verkokering tegen te gaan en horizontaal denken te promoten,
- het politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak voor de gekozen maatregelen te vergroten,
- de motivering en communicatie van beleidsbeslissingen te vereenvoudigen,
- de kwaliteit van de regelgeving en de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verbeteren.

RIA en de Vlaamse beleidscyclus

RIA als een proces om tot kwaliteitsvolle regelgeving te komen is **geen op zichzelf staand proces**, maar kadert steeds in een breder beleids- en besluitvormingsproces. Binnen de Vlaamse overheid wordt een onderscheid gemaakt tussen drie thematische cycli, zijnde de beleidscyclus, de beheer- en contractcyclus en de financiële cyclus. De Vlaamse beleidscyclus verloopt volgens een vast stramien in de tijd en volgt daarbij de parlementaire kalender. In de huidige Vlaamse beleidscyclus ligt de klemtoon op de rapportering door de Vlaamse Regering van het gevoerde beleid en de aankondiging van nieuw beleid. Overal deze instrumenten verbonden aan de beleidscyclus worden geen formele beslissingen over nieuwe beleidsmaatregelen genomen.

In de financiële cyclus worden aan de hand van de goedkeuring van de jaarlijkse begrotings-decreten wel al formele beslissingen genomen over de aanwending van de beschikbare financiële middelen. Toch is de goedkeuring van de begroting voor nieuw beleid geen finale beslissing. De effectieve vertaling ervan en toekenning aan concrete beleidsinitiatieven verloopt aan de hand van een afzonderlijk proces.

Door de aandacht voor RIA in de regelgevingsagenda wordt aangeknoopt bij de belangrijkste instrumenten van de beleidscyclus, zijnde de beleidsnota's aan het begin van de regeerperiode en de jaarlijkse beleidsbrieven. Het gebruik van RIA zal echter ook beïnvloed worden door de instrumenten van de financiële en beheer- en contractcyclus en de daaruit voortvloeiende beslissingen.

PROPORTIONALITEIT

Deze inbedding van RIA in een breder beleids- en besluitvormingsproces houdt ook in dat rekening wordt gehouden met de politieke en juridische vrijheidsgraden. De beleidsruimte wordt in de praktijk vaak beperkt door politieke keuzes en afspraken, internationale en Europese regels en verplichtingen. Dit betekent dat de mate waarin een beleidsprobleem nog nuttig kan worden geanalyseerd aan de hand van een RIA soms beperkt kan zijn. De RIA-procedures laten voldoende flexibiliteit toe zodat de aard en inhoud van de analyse afgestemd kan worden op de politieke en inhoudelijke vrijheidsgraden van het specifieke geval.

BELEIDSCOÖRDINATIE

Deze inbedding van RIA in een breder beleids- en besluitvormingsproces biedt ook de mogelijkheid om tot meer beleidscoördinatie te komen. De gefaseerde benadering van beleidsontwikkeling en de koppeling aan de instrumenten van de Vlaamse beleidscyclus maken het mogelijk om tijdig kennis te nemen van nieuw beleid en/of regelgeving die een impact heeft op ander(e) beleid(sinstrumenten). Dat er nood is aan dergelijke afstemming blijkt uit o.a. de toenemende vraag naar 'specifieke' wetgevingstoetsen, zoals een armoedetoets, een duurzaamheidsbeoordeling of een lokale besturen-toets. RIA is en blijft het centrale instrument dat moet zorgen voor integrale effecten-rapportage. Daarom besliste de Vlaamse Regering dat alle bestaande en toekomstige toetsen afgestemd en ingebed moeten worden in de RIA.

GROEN- EN WITBOEKEN

In groenboeken en witboeken worden meestal zeer uitgebreide maatschappelijke vraagstukken opgenomen, waarvan het verdere besluitvormingsproject uiteenvalt in verschillende deelprojecten, al dan niet via regelgeving. In deze fase wordt dan ook beslist voor welke onderdelen een RIA zal worden opgemaakt in het verdere besluitvormingstraject. Deze afzonderlijke regelgevingsprojecten worden op hun beurt dan weer opgenomen in de regelgevingsagenda.

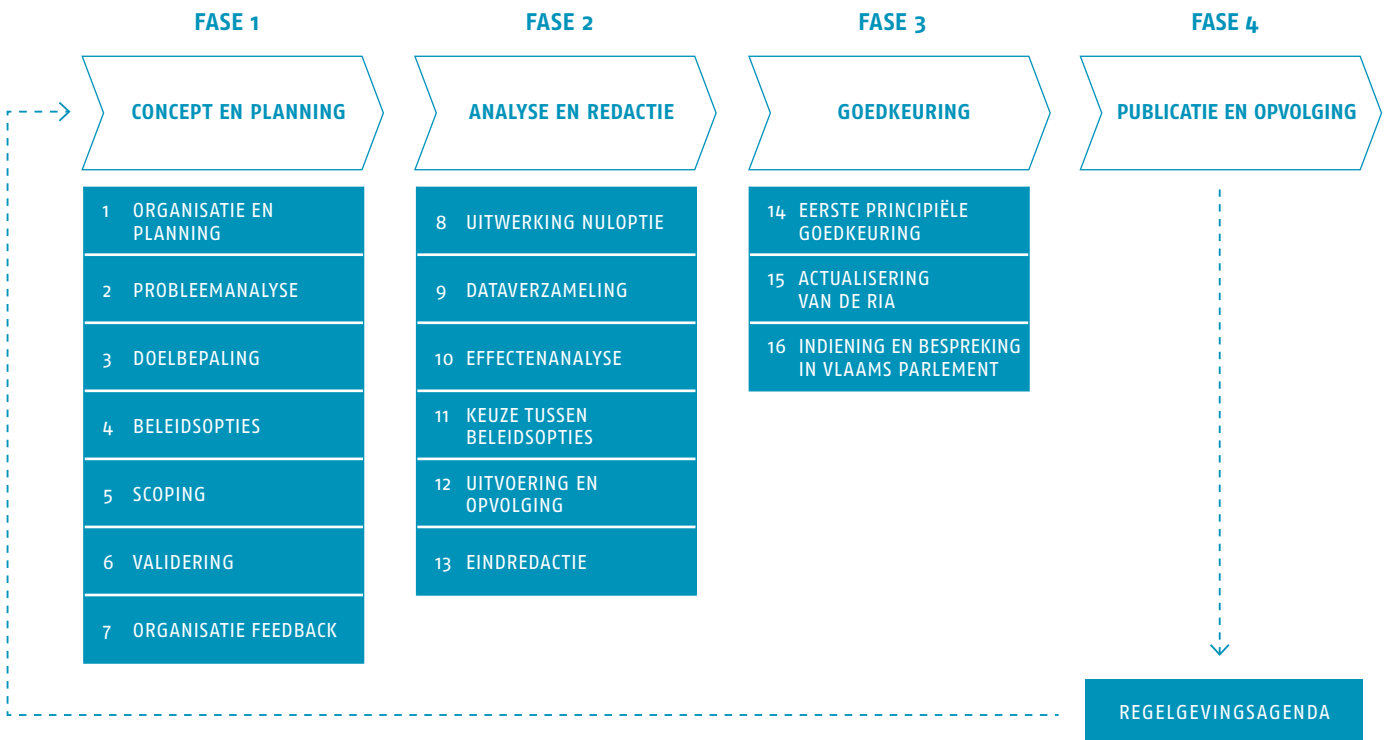
3

Richtlijnen voor de uitvoering van een RIA

De uitvoering van een RIA vergt een aantal **analytische stappen**. Ze worden in figuur 4 samengevat. In de rest van deze leidraad worden die 16 stappen van een RIA-proces beschreven en worden tips en voorbeelden gegeven om een RIA op een goede manier uit te voeren.

In realiteit zal een RIA-proces de chronologie van de geschetste stappen zelden strikt volgen, maar zal er sprake zijn van een iteratief proces. De bepaling van de scope en diepgang van een RIA bijvoorbeeld, is in de praktijk zelden een eenmalige beslissing die wordt genomen aan het begin van het RIA-proces, maar een proces dat rekening houdt met voorlopige resultaten en de mening van belanghebbenden. Ook de organisatie van feedback kan op meerdere tijdstippen in het proces gebeuren, en is niet noodzakelijk gekoppeld aan een specifieke fase.

FIGUUR 4 - Stappen in het RIA-proces



FASE 1: CONCEPT EN PLANNING



De eerste fase in het proces is de **concept- en planningsfase**. In deze fase is de goedkeuring van regelgeving wellicht nog veraf, maar zal dit wel al een onderdeel zijn van de verdere planning. Een RIA is immers alleen verplicht bij de opmaak van regelgeving. Deze fase is ook niet exclusief voor regelgevingsprojecten waarbij een RIA wordt opgemaakt. Deze fase is immers nodig voor elk regelgevingsproject met een zekere omvang.

In deze fase gaan we de **inhoudelijke scope** van het regelgevingsproject en een projectplanning vastleggen. Bepalen op welke manier RIA een rol zal spelen in het verdere besluitvormingstraject is een onderdeel van deze beslissing. Deze beslissingen worden ook gevalideerd, in de eerste plaats door de vakminister, maar in voorkomend geval ook door de Vlaamse Regering.

Stap 1: Organisatie en planning

De opstart van een regelgevingsdossier en de uitvoering van een RIA moet goed worden gepland. Er moet worden beslist:

- of er een RIA zal worden opgemaakt;
- met welk detailniveau;
- wie de RIA zal uitvoeren;
- binnen welke termijn en met welke middelen.

Wanneer is een RIA nodig?

Het uitvoeren van een RIA is **verplicht** voor alle voorontwerpen van decreet en ontwerpbesluiten van de Vlaamse Regering die een regulerend effect hebben op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. De Vlaamse Regering heeft evenwel enkele vrijstellingsgronden vastgelegd, proportionaliteit als uitgangspunt vooropgesteld en de relatie met de regelgevingsagenda's versterkt.

De **regelgevingsagenda** is het instrument voor de afbakening van het RIA-toepassingsgebied. Met name moet daarin worden aangeduid of er voor een regelgevingsdossier al dan niet een RIA zal worden opgemaakt.

De dienst Wetsmatiging overlegt daarover met de gemandateerde contactpersonen van de regelgevingsagenda's en de Cellen Wetskwaliteit. Tijdens dit overleg bestaat er ruimte om de nood aan ondersteuning bij de opmaak van kwaliteitsvolle RIA's (of onderdelen ervan) kenbaar te maken.

UITZONDERINGSGRONDEN

Er zijn een aantal limitatieve gronden die vrijstelling verlenen tot het opmaken van een RIA. Deze worden de **uitzonderingsgronden** genoemd. Wanneer men zich beroept op een uitzonderingsgrond moet men dit afdoende motiveren. Die motivatie moet worden opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering die het ontwerp van beleidsmaatregel ter goedkeuring voorlegt.

De uitzonderingen nemen niet weg dat ook bij gebrek aan RIA de impact van een nieuwe regelgeving of maatregel aan bod moet komen in andere openbare stukken van het wetgevingsdossier (bv. memorie van toelichting of het verslag van de Vlaamse Regering).

→ **Dringende noodzakelijkheid en hoogdringendheid**

Indien het advies van de Raad van State niet wordt ingewonnen omwille van dringende noodzakelijkheid, of er om reden van hoogdringendheid gevraagd wordt een advies te formuleren binnen een termijn van 5 werkdagen, is het ook niet mogelijk om een volwaardig RIA-proces te doorlopen en tijdig een kwaliteitsvolle RIA op te maken, en moet u bijgevolg geen RIA opmaken.

→ **Autoregulering van de overheid zelf**

U moet géén RIA opmaken voor regelgeving die de werking van de overheid zelf regelt,



zoals het kaderdecreet bestuurlijk beleid, de oprichtingsdecreten van verzelfstandigde agentschappen, de delegatiebesluiten voor de hoofden van departementen en van IVA's, de regelingen over personeelsstatuut, de regeling van advies- en overlegorganen, de bepalingen die betrekking hebben op symboliek van de Vlaamse gemeenschap (volkslied, protocol, monument, wapenschild, ...), enz.

U moet echter wél een RIA opmaken (tenzij sprake is van een andere uitzonderingsgrond dan autoregulering) bij organieke regelgeving die (meestal financiële) beleidsinstrumenten creëert (bv. KIDS-Invest) en voor interbestuurlijke regelgeving die de verhouding tussen bestuursniveaus regelt (bv. nieuw decreet interbestuurlijke samenwerking).

Voor de regelgeving m.b.t. lokale besturen moet een onderscheid gemaakt worden. De regelgeving die de werking en structuren van de lokale besturen zelf regelt (gemeentedecreet, provinciedecreet en de uitvoeringsbesluiten) vallen onder de uitzonderingsgrond 'autoregulering'. De regelgeving die aan de lokale besturen een plicht oplegt (bv. afleveren bouwvergunningen) of een recht toekent (bv. mogelijkheid om subsidies aan te vragen) is wel aan RIA onderworpen.

→ **Regelgeving waar geen vrije beleidsruimte bestaat**

Dit betekent dat dossiers waar de Vlaamse regelgever geen vrije juridische beleidsruimte (door hogere regelgeving) of politieke beleidsruimte (meer) heeft, niet onderworpen moeten worden aan RIA. Onder 'geen vrije politieke beleidsruimte' wordt verstaan dat de Vlaamse Regering de beleidscontouren al vooraf heeft goedgekeurd (regerakkoord) of gevalideerd (beleidsnota's).

Onder geen vrije juridische beleidsruimte wordt verstaan, bijvoorbeeld decreten en besluiten die een gebonden implementatie inhouden van Europese, internationale of interregionale regelgeving (bv. geratificeerde verdragen m.b.t. mensenrechten).

→ **Regelgeving over begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidsheffingen en -belastingen**

U moet géén RIA opmaken 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 kunnen wel belangrijke effecten ontstaan ten gevolge van (wijzigingen in) deze zuivere fiscale maatregelen, maar de belasting op zich heeft niet de bedoeling om menselijk gedrag te wijzigen.

U moet wél een RIA opmaken voor beleidsbelastingen en beleidsheffingen (bv. leegstandsheffing, milieuheffingen, ...). Deze beleidsbelastingen hebben immers de bedoeling om menselijk gedrag te wijzigen.

→ **Regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden**

U moet wél een RIA opmaken 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 vrijheidsgraden die de richtlijn of het akkoord laat. Om te bepalen wat deze vrijheidsgraden zijn, zal dikwijls een grondige juridische studie van de Europese richtlijn noodzakelijk zijn.

→ **Decreten en besluiten zonder (belangrijke) inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter**

Indien de (wijziging van) regelgeving geen enkele nieuwe verplichting oplegt, geen nieuw recht toekent of ook geen wijziging aanbrengt aan al bestaande rechten of verplichtingen, dan kan de betrokken regelgeving onder deze uitzondering vallen. U hoeft dus géén RIA op te maken voor errata, consolidaties, coördinaties, schrappingen van verouderde overgangsbepalingen. Het louter aanpassen van regelgeving ten gevolge van of door een wijziging van een hogere rechtsnorm kan ook onder deze uitzondering vallen. Indien bijvoorbeeld een bestaand uitvoeringsbesluit niet meer in overeenstemming is met een nieuwe decretale bepaling, dan zal het louter schrappen van deze tegenstrijdige bepalingen in het uitvoeringsbesluit of het louter verwijzen naar de nieuwe decretale bepaling onder deze uitzondering kunnen vallen. Zodra er sprake is van een verdere uitvoering of invulling van de nieuwe decretale bepaling zal dit niet langer automatisch onder deze uitzonderingsgrond kunnen vallen.

Gelet op de toepassing van de proportionaliteitsregel, kunnen ook inhoudelijke aanpassingen waarvan de effecten beperkt zijn, onder deze uitzonderingsgrond vallen. In een dergelijk geval zal in de RIA-rubriek in de nota aan de Vlaamse Regering afdoende gemotiveerd moeten worden waarom de beperkte effecten van deze inhoudelijke aanpassing niet opwegen tegen de uitvoering van een RIA.

→ **Regelgeving ter goedkeuring van plannen en programma's**

U moet géén RIA opmaken voor regelgeving ter goedkeuring van plannen en programma's met een beperkt territoriaal of inhoudelijk toepassingsgebied. Zo moet u geen RIA opmaken voor ruimtelijke plannen. Deze uitzonderingsgrond is niet beperkt tot het beleidsveld 'ruimtelijke ordening'. U moet ook geen RIA opmaken voor regelgeving ter goedkeuring van frequentieplannen ter uitvoering van het mediadecreet. U moet ook geen RIA opmaken voor sectorale uitvoeringsplannen afvalstoffen ter uitvoering van het afvalstoffendecreet of de preventieprogramma's ter uitvoering van het materialendecreet.

→ **Beslissingen van de Vlaamse Regering of van een Vlaams minister die geen regelgeving inhouden**

U moet géén RIA opmaken voor bijvoorbeeld convenanten, beheersovereenkomsten, standpuntbepaling over federale regelgeving, enz...

→ **Ministeriële besluiten**

PROPORTIONALITEIT

Met **proportionaliteit** wordt bedoeld dat voor regelgeving met een grote maatschappelijke impact een grondige analyse moet gebeuren, en dat voor andere een beperkte analyse voldoende is of een RIA-proces niet nodig is. Ook de uitvoering van RIA heeft immers een kost, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse. RIA moet worden ingezet voor dossiers waar zijn meerwaarde het grootst is. Dit principe van proportionaliteit wil dus verzekeren dat de uitvoering van RIA in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft, en dat de middelen voor RIA bijgevolg worden gericht op beleidsmaatregelen waar ze het meeste kunnen betekenen.

Dit houdt ook in dat rekening wordt gehouden met de **politieke en juridische vrijheidsgraden**. De beleidsruimte wordt in de praktijk vaak beperkt door politieke keuzes en afspraken, internationale en Europese regels en verplichtingen... Dit betekent dat de mate waarin een beleidsprobleem nog nuttig kan worden geanalyseerd aan de hand van RIA soms beperkt kan zijn. Uiteraard zou ook de beleidsagenda goed onderbouwd en overlegd moeten zijn (bv. met witboeken of conceptnota's, zie verder), zo niet komen problemen vroeg of laat toch aan de oppervlakte. Maar dit probleem kan niet worden gecorrigeerd door RIA alleen. Dus in plaats van in dergelijke situaties RIA al te formalistisch toe te passen, laten de RIA-procedures in Vlaanderen een zekere graad van flexibiliteit toe zodat de aard en inhoud van de analyse afgestemd kan worden op de politieke en inhoudelijke vrijheidsgraden van het specifieke geval. In sommige gevallen zal RIA toelaten om beter na te denken over het te voeren beleid; in andere gevallen kan RIA realistisch niet meer bereiken dan een 'fine-tuning' van een beleidsmaatregelen waarover er reeds een politieke consensus is. In nog andere gevallen is RIA geen effectieve en efficiënte aanwending van de middelen.

De praktische implicatie is dat voor dossiers waarvoor er een conceptnota werd opgemaakt, géén automatische uitzondering op de RIA-verplichting geldt. Dat is omdat een conceptnota niet betekent dat er in de volgende fasen van het besluitvormingsproces geen nood meer is aan onderbouwing en verantwoording van de gemaakte keuzes. Per regelgevingsdossier moet worden afgewogen waarop de klemtoon ligt in de bijhorende RIA's.

Wat de diepgang en de omvang van een RIA-proces betreft, geldt de richtlijn dat die proportioneel moeten zijn met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten. In het ideale geval is de bepaling van de aangewezen scope en diepgang van een RIA geen eenmalige beslissing die wordt genomen aan het begin van het RIA-proces, maar een iteratief proces dat rekening houdt met voorlopige resultaten en de mening van belanghebbenden.

WAT MET VERZAMELREGELGEVING?

Als het decreet of besluit waarvoor u een RIA uitvoert, bestaat uit meerdere inhoudelijk te onderscheiden onderdelen (bv. verzameldecreten) moet voor elke maatregel afzonderlijk een RIA worden uitgevoerd. Ook hier moet het beginsel van de proportionaliteit toegepast worden. Concentreer u dus vooral op de belangrijkste thema's in deze 'verzamelregelgeving'.

Wie moet een RIA uitvoeren?

RIA is de verantwoordelijkheid van **de persoon of de instantie in een beleidsdomein die nieuwe regelgeving opmaakt**. Finaal is de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering en in een latere fase aan het Vlaams Parlement verantwoordelijk voor de inhoud van de RIA. De RIA wordt vanaf 2012, zoals een memorie van toelichting of een verslag aan de Vlaamse Regering, ook formeel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Het doorlopen van het RIA-proces en het opstellen van een RIA-document zal echter zelden het werk zijn van één persoon. Reguleringssimpactanalyse wordt het best toegepast door het projectteam dat de regelgeving voorbereidt. De Cel Wetskwaliteit binnen

uw beleidsdomein wordt best betrokken bij de uitvoering van de RIA. Zij hebben immers de opdracht om u daarin te ondersteunen.

Voor elk omvangrijk regelgevingsproject en zeker bij diegene waarbij een RIA-proces wordt gevolgd, wordt best een 'trekker' of projectteam aangeduid en een begeleidingsgroep samengesteld. Die begeleidingsgroep moet worden betrokken doorheen de fasen van het RIA-proces. In de begeleidingsgroep kunnen personen zitten uit dezelfde afdeling als de trekker, uit andere afdelingen binnen uw departement of agentschap en personen uit andere beleidsvelden of beleidsdomeinen indien dat relevant is (soms zal pas tijdens de uitvoering van de RIA blijken welke de andere relevante beleidsvelden of beleidsdomeinen zijn).

In sommige gevallen zal de begeleidingsgroep een al bestaande werkgroep zijn, die bijvoorbeeld betrokken was bij de begeleiding van een studie die de input vormt voor het RIA-proces. Met het oog op de inbreng van RIA-expertise zou uw Cel Wetskwaliteit in elk geval deel moeten uitmaken van de begeleidingsgroep. Met het oog op wisselwerking met het politieke niveau moet ook het kabinet daarin vertegenwoordigd zijn.

Timing en middelen

De beschikbare tijd zal in sommige gevallen vooraf vast liggen. Bijvoorbeeld als gevolg van een politiek engagement, een wettelijke deadline of een Europese verplichting. Maar ook als er geen termijn vastgelegd werd, is het goed om expliciet een indicatieve timing voorop te stellen. Dat moet gebeuren voor zowel de RIA (en het uitschrijven en laten goedkeuren van de bijbehorende regelgeving of beleidsmaatregel) als voor elke stap in het RIA-proces. De beschikbare tijd zou afgestemd moeten zijn op de gewenste diepgang en omvang van het RIA-proces (cf. proportionaliteit). De tijdsplanning moet u opnemen in de regelgevingsagenda. Op die manier kunnen andere diensten op de hoogte worden gesteld van de initiatieven en kunnen zij hun bijdrage eveneens tijdig plannen. Hou de Cel Wetskwaliteit ook op de hoogte van belangrijke wijzigingen in de planning.

Tips en aandachtspunten

Elk goed RIA-proces vertoont enkele belangrijke kenmerken:

→ 1. Begin vroeg

Start het RIA-proces zo vroeg mogelijk (cf. koppeling met de regelgevingsagenda). Start niet pas nadat de regelgevende ontwerp tekst is uitgeschreven. RIA is immers bedoeld om het inzicht in de problematiek en in mogelijke oplossingen te vergroten en om zo beter te kunnen beslissen. Niet om al vooraf gemaakte keuzes te verantwoorden. Enkel wanneer u vroeg start, kunt u vermijden dat RIA niet meer nuttig wordt geacht of dat u in een latere fase tot de vaststelling komt dat er een beter alternatief is voor de uitgewerkte nieuwe regeling.

→ 2. Maak een expliciete planning

Om effectief te zijn moet RIA een geïntegreerd onderdeel zijn van het beleidsproces, en geen afzonderlijke vereiste die achteraf wordt toegevoegd aan wat er al langer loopt.

Dat veronderstelt een goede 'projectplanning', zodat er voldoende tijd is voor de uitvoering van de verschillende stappen in de RIA-proces.

→ **3. Hou het doel van RIA voor ogen en bewaak de proportionaliteit**

Zorg ervoor dat RIA steeds een zinvolle besteding van overheidsmiddelen is. Zowel de diepgang als de omvang van een RIA moeten evenredig zijn met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten. Voor grotere dossiers is meer informatie en dus ook meer tijd en voorbereiding nodig. Voor 'kleine' dossiers volstaat in principe een gestructureerde weergave van de informatie die al beschikbaar is of die u met een kleine inspanning gemakkelijk kunt verzamelen.

→ **4. Zorg voor een evenwichtig proces**

De focus van een RIA-proces moet liggen op de vergelijking van de belangrijkste effecten van relevante opties, via gelijktijdige en geïntegreerde 'metingen' de positieve en negatieve; bedoelde en onbedoelde economische, sociale en milieueffecten, vergelijking van de opgelegde administratieve lasten. In het algemeen is het beter om de volledige set van effecten zo goed mogelijk in kaart te brengen, dan slechts een of enkele specifieke effecten in groot detail te analyseren. Bepaalde effecten niet bekijken komt neer op het toekennen van een gewicht gelijk aan nul aan deze effecten, hetgeen altijd een grotere 'fout' is dan ze opnemen op een kwalitatieve of slechts deels gekwantificeerde manier.

→ **5. Betrek collega's en experts**

RIA is teamwerk. Betrek collega's, uw Cel Wetskwaliteit en andere personen, en wanneer relevant beleidsdomeinen en overheidsniveaus bij de uitvoering van uw RIA. Zij kunnen u helpen bij het verzamelen van informatie en het aandragen van beleidsopties. Dikwijls is er al heel wat informatie beschikbaar vanuit de ervaring en expertise in uw departement en daarbuiten. Die kan voortkomen uit studies, onderzoek, statistieken en databanken. Raadpleeg dus de beschikbare databronnen: onderzoeksrapporten, marktstudies, statistieken, internet, ...

→ **6. Koppel RIA met consultatie**

RIA is een zeer nuttig instrument in raadplegingsprocessen omdat het beter toelaat om in 'mentaal' kennis te nemen van de redenen, doelstellingen en gevolgen van een beleidsvoorstel en erop te reageren. In veel gevallen is RIA, wanneer het ernstig gebeurt, een veel betere basis voor discussie met de belanghebbenden en de burgers dan de tekst van de ontwerpregelgeving zelf. Omgekeerd verhogen consultaties de kwaliteit van en het draagvlak voor uw RIA en de voorgenomen regelgeving. RIA en consultatie is dus een win-win situatie.

→ **7. Zorg voor een goede communicatie met de politieke verantwoordelijken**

RIA is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming en niet ter vervanging van de politieke beoordeling en beslissing. Finaal is de minister die de RIA voorlegt aan de Vlaamse Regering verantwoordelijk voor de inhoud ervan. Zorg er daarom voor dat u tijdens het RIA-proces voldoende terugkoppeling voorziet naar de politieke verantwoordelijken.

→ **8. Kwaliteitsbewaking en transparantie als sluitstuk**

Onafhankelijke kwaliteitscontrole en publicatie van finale RIA's moeten het risico vermijden

dat RIA op termijn vastloopt door een minimalistische invulling. Het vooruitzicht dat de RIA wordt gepubliceerd en extern wordt beoordeeld, is vaak een belangrijke motivatie om RIA's van goede kwaliteit af te leveren.

Hulpmiddelen

STROOMSCHEMA REGELGEVINGSPROCES

Het stroomschema is een dynamisch stappenplan dat de gebruiker wegwijs maakt in het regelgevingsproces. Bekijk het stroomschema op www.bestuurszaken.be/stroomschema.

REGELGEVINGSAGENDA

Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. De regelgevingsagenda is een instrument voor betere planning, meer coördinatie en meer transparantie. Bekijk de regelgevingsagenda's op www.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda.

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent om volgende vragen te beantwoorden:

- *Wordt er een RIA uitgevoerd of niet? Indien niet, waarom?*
- *Wat is de timing voor de afwerking van de RIA? Wat is de verwachte periode van eerste principiële goedkeuring van het regelgevingsdossier door de Vlaamse Regering (maand/jaar)?*
- *Indien er onderdelen van de RIA worden uitbesteed (bv. analyse, informatieverzameling), wat is dan de timing voor de uitbesteding en voor de verwachte input?*
- *Wordt over de ontwerp RIA overleg gepleegd met andere beleidsvelden of beleidsdomeinen? Via welk forum (bv. dossierteam SOIA, mededeling CAG, ambtelijke werkgroep)?*
- *Wanneer werd de begeleidingsgroep samengesteld? Welke afdelingen worden daarin opgenomen? Hoe vaak zal de begeleidingsgroep samenkomen?*
- *Welke personele en/of financiële middelen zijn er voorzien voor de uitvoering van de RIA?*

Stap 2: Probleemanalyse

Een RIA-proces start met een **beschrijving en analyse van het maatschappelijk probleem** waarvoor een oplossing wordt gezocht, en/of van de redenen waarom een overheids-interventie wenselijk wordt geacht.

Drie groepen vragen moeten worden beantwoord:

- *Welk maatschappelijk probleem stelt zich? Wie ondervindt nadeel? Wat zijn de risico's, in grootte en waarschijnlijkheidsgraad, die verbonden zijn aan de huidige toestand? Wat is de verwachte evolutie van de problematiek zonder overheidsingrijpen? (Probleembeschrijving)*
- *Wat is de oorzaak van het probleem? Wat zijn de onderliggende verklaringen? Welk menselijk gedrag ligt aan de grondslag van het probleem? (Probleemanalyse)*
- *Wat is de beleidscontext? Waarom voldoet de huidige regelgeving niet? Wat is de politieke en juridische beleidsruimte? (Omgevingsanalyse)*

Tips en aandachtspunten

→ Wees bewust van het grote belang van een goede probleemanalyse

Een goede probleembeschrijving en duidelijk begrip van de oorzaken van het probleem zijn cruciaal om de juiste beleidsdoelstellingen te kiezen en om geschikte beleidsopties te vinden om het probleem op te lossen. Geen enkele analyse is in staat om een slechte probleemdefinitie te compenseren. Een slechte probleemdefinitie leidt steeds tot ineffektieve oplossingen of zelfs contraproductieve resultaten. Besteed dus voldoende tijd en veel zorg aan de probleemanalyse. Dat kan u nadien veel werk en tijd besparen. Zonder goede probleembeschrijving is een goede RIA, en dus ook een goede regelgeving, onmogelijk. Met een goede probleemdefinitie bent u voorbereid voor het verdere verloop van het RIA-proces. Bedenk tevens dat de manier waarop u een probleem definieert van grote invloed is op de mogelijke beleidsopties om het probleem aan te pakken (zie voorbeeld).

Een goede en duidelijke probleemanalyse verzekert dat u:

- inzicht heeft in de aard, omvang en risico's van het probleem;
- zich richt op de oorzaken van een probleem, en niet slechts op de symptomen ervan;
- de context begrijpt waarbinnen het probleem zich situeert;
- een goed beeld heeft van wat beleidsmaatregelen zouden moeten realiseren;
- vermijdt dat interessante beleidsopties buiten beeld blijven.

Voorbeeld - Probleemdefinitie

- **Situatie:** kleine kinderen onder de vijf jaar worden ziek door het innemen van geneesmiddelen die ze in huis vinden
- **Probleemdefinitie overheid:** kinderen kunnen te gemakkelijk geneesmiddelen openen
- **Regelgeving:** verplicht gebruik van veilige verpakking (cf. moeilijk te openen schroefdoppen)

- **Evaluatie:** aantal kinderen dat ziek wordt door het innemen van geneesmiddelen die ze in huis vinden nam toe met 20% in de zes jaar na de invoering van de regelgeving.
- **Reden:** menselijk gedrag: (1) veel mensen, vooral oudere mensen, bleken de geneesmiddelen niet meer te sluiten omdat ze de schroefdoppen er moeilijk af krijgen, (2) ouders werden onvoorzichtiger omdat de schroefdoppen toch 'childproof' waren.
- **Het resultaat was:** geneesmiddelen werden door de regelgeving niet minder maar net beter bereikbaar voor kinderen.
- **Betere probleemdefinitie was geweest:** geneesmiddelen zijn te bereikbaar voor kleine kinderen.
- **Betere oplossing:** focussen op het menselijk gedrag, niet op technologie. Labelling van geneesmiddelen ("buiten bereik van kinderen bewaren"), de term "childproof" niet gebruiken, sensibilisering ("bewaar geneesmiddelen hoog genoeg, in afgesloten kastje), bijsluiters met duidelijke instructies voor het openen van de schroefdoppen...
- **Resultaat:** die 'betere oplossingen' werden doorgevoerd (en betreffen elk 'regulering' maar niet noodzakelijk 'regelgeving', cf. communicatiecampagne).

→ **Zorg voor een goede probleembeschrijving**

De probleembeschrijving zou inzicht moeten geven in de aard en de omvang van het probleem. De actoren, sectoren en bevolkingsgroepen die er nadeel van ondervinden moeten worden beschreven. Er moet worden uitgelegd waarom de huidige situatie een probleem is.

→ **Ga op zoek naar de achterliggende oorzaken**

Het is noodzakelijk om de oorzaken van het probleem zo scherp mogelijk in het vizier te krijgen. Zoniet is het risico reëel dat enkel symptomen en niet de werkelijke oorzaken worden aangepakt. Problemen mogen dus niet louter gedefinieerd worden als een 'tekort aan iets', of als een 'behoefte aan' omdat dit snel leidt tot ineffectieve en inefficiënte doelstellingen en beleidsopties. Achterliggende oorzaken inventariseren helpt tevens om het probleem in perspectief te brengen, en te vergelijken met andere evenzeer relevante aspecten van de problematiek die misschien anders buiten beeld blijven.

→ **Breng het menselijk gedrag achter het probleem in kaart**

Het is van wezenlijk belang om de 'drivers' of de fundamentele oorzaken van het probleem te achterhalen, en met name om de verklaringen achter het menselijk gedrag dat leidt tot het probleem in kaart te brengen. De prikkels en beweegredenen die in het concrete geval het menselijk handelen verklaren, moeten worden gedetecteerd. Daarom is het wenselijk dat u het probleem vertaalt in termen van gedrag dat bijdraagt tot of oorzaak is van het probleem. Bijvoorbeeld:

- niet 'dit product is onveilig', maar 'producenten maken een product dat mensen kan kwetsen'.

- niet 'huishoudelijke apparaten zijn te weinig energie-efficiënt' maar 'producenten maken te weinig energie-efficiënte huishoudapparaten'.
- niet 'deze rivier is vervuild' maar 'de gezinnen lozen te veel afvalwater in deze rivier'...

De volgende stap is achterhalen welke factoren voor en tegen het vertoonde gedrag werken (doelgroepanalyse): begrijpen mensen dat er een probleem is? Begrijpen zij hun bijdrage in het veroorzaken van het probleem? Weten zij dat zij anders kunnen handelen? Zijn ze in staat om anders te handelen en hebben ze de mogelijkheden daartoe? Zijn er sociale, psychologische of economische factoren die hun gedrag verklaren?

→ **Hou rekening met externe factoren die u niet kunt beïnvloeden**

Tijdens de probleemanalyse is het aangewezen dat u ook de externe factoren in kaart brengt die niet kunnen worden beïnvloed maar die wel van invloed zijn op het resultaat. Die informatie zal ook later nodig zijn bij de bepaling van de 'baseline' voor de effectenanalyse.

→ **Analyseer het probleem in meetbare termen**

Beschrijf het probleem zoveel mogelijk in meetbare termen. Verzamel dus zoveel mogelijk kwantitatieve informatie over de problematiek. Dat objectiviseert de informatie en verkleint de kans op fouten en een verkeerde inschatting van het probleem.

→ **Hanteer steeds een risicobenadering**

Een risicobenadering laat tevens toe om problemen te analyseren op een manier die het mogelijk maakt te bepalen waar de prioriteiten of meest effectieve aangrijpingspunten voor het probleem liggen (cf. hoofdstuk doelstellingen – vgl. bv. met HACCP), en welke beleidsopties relevant en het meest effectief zijn (cf. hoofdstuk beleidsopties en hoofdstuk effectenanalyse).

Een risicobenadering houdt in dat u het probleem analyseert in termen van de mogelijke omvang van de 'schade' enerzijds, en de waarschijnlijkheidsgraad dat die zich zal voordoen anderzijds. Beide parameters zouden zoveel mogelijk in cijfers moeten worden uitgedrukt. Zo kent vliegverkeer een lage waarschijnlijkheid dat zich een ongeval voordoet, maar wanneer dit gebeurt, is de omvang van de schade groot. In het autoverkeer daarentegen is de kans op een ongeval groot, maar is de omvang van de schade beperkt(er).

Een risico-analyse laat tevens toe het relatieve belang van het probleem te vergelijken met andere risico's, en om zo de nood aan beleidsmaatregelen wat meer te objectiveren. Dat kan vooral belangrijk zijn wanneer er indicaties zijn dat het gepercipieerde (gevoelsmatige) risico van het probleem niet strookt met de werkelijke omvang van de risico's.

→ **Hou rekening met de evolutie van het probleem in de tijd**

In veel gevallen is een probleem niet statisch, maar verandert het doorheen de tijd. Soms kan het gaan om een probleem van tijdelijke aard. Nakijken hoe het probleem is geëvolueerd in het verleden, levert vaak nuttige informatie op over hoe het probleem zich verder kan ontwikkelen in de toekomst. Dat neemt niet weg dat u moet opletten met het louter

doortrekken van trends uit het verleden. Daarom is het achterhalen van de redenen waarom een probleem evolueert zeer belangrijk. Die informatie zal ook later nodig zijn bij de bepaling van de 'baseline' (nuloptie) in de effectenanalyse.

Het tijdsaspect is ook van belang bij onomkeerbare effecten (bv. verdwijnen van biodiversiteit) van een beleidsmaatregel. Deze vragen een andere aanpak.

Voorbeeld - Evolutie in de tijd: lerarentekort

Momenteel zijn de eerste indicaties zichtbaar van een dreigend lerarentekort. De huidige economische crisis en hogere werkloosheid zorgt ervoor dat het huidige acute lerarentekort afneemt. Evenwel geeft het Arbeidsmarkt-rapport aan dat dit geen structurele oplossing is voor het tekort aan leerkrachten. Van zodra de economie terug aantrekt en de werkloosheid daalt zal het tekort zich terug voordoen. Dit betekent dat er zich vanaf 2012 wellicht grote problemen zullen stellen in sommige scholen om openstaande betrekkingen in te vullen. Immers, momenteel is 32% van de Vlaamse leerkrachten 55 jaar en ouder. Daarenboven stijgt het geboortecijfer vanaf 2005, waardoor we vanaf 2017 bijkomende problemen kunnen verwachten in het secundair onderwijs, maar ook vanaf 2011 in het lager onderwijs.

→ Analyseer de beleidscontext en de vrije beleidsruimte

Een goede probleembeschrijving vergt tevens een analyse van de beleidscontext waarbinnen het probleem zich voordoet (omgevingsanalyse).

De probleemanalyse moet een beschrijving bevatten van de al bestaande regelgeving en beleidsmaatregelen, en vooral van hun beperkingen om het probleem effectief en efficiënt aan te pakken. Dit veronderstelt een zekere evaluatie van de (toepassing van de) bestaande regelgeving en beleidsmaatregelen. Zo kan blijken dat sommige problemen niet te wijten zijn aan een tekort aan regelgeving, maar aan een gebrekkige vormgeving, uitvoering of handhaving van bestaande regels. In dergelijke situatie dreigt nieuwe regelgeving de bestaande uitvoeringsproblemen alleen maar te versterken in plaats van het probleem op te lossen.

Geef ook aan wie bevoegd is voor het probleem en wat de vrije (juridische) beleidsruimte is waarbinnen het probleem zich voordoet. Bestaat er een hogere of dwingende rechtsnorm (Europese regelgeving, decreet, vernietiging door het Grondwettelijk hof) die de mogelijke keuzes al beperkt? Zo ja, geef aan welke aspecten al vastliggen en welke aspecten nog wel geregeld kunnen worden.

Onderzoek de bevoegdheid van de Vlaamse overheid om regelgevend op te treden. Is het een exclusieve Vlaamse bevoegdheid? Is het een aangelegenheid die samen met de federale overheid en/of andere gemeenschappen of gewesten moet uitgewerkt worden? Welke rechtsgrond is beschikbaar?

Bij uitvoeringsbesluiten zal de juridische vrijheidsgraad beperkt zijn door wat in het decreet is opgenomen. De RIA zal in dit geval over de 'uitvoeringsaspecten' handelen en niet meer over de keuze voor het instrument zelf als dat al in het decreet is vastgelegd. Ook op het vlak van de uitvoeringen en de handhaving van regelgeving kan een RIA een nuttig instrument zijn.

Bij de omzetting van Europese richtlijnen moet in de omgevingsanalyse nauwkeurig worden aangegeven wat de 'minimale en dwingende' bepalingen zijn die in de richtlijn zijn bepaald en welke vrijheid aan de lidstaten nog is overgelaten bij de omzetting. De RIA zal immers over deze vrije beleidsruimte moeten gaan. Dit vergt soms een grondige juridische analyse van de Europese richtlijn.

→ **Input uit wets- en beleidsevaluaties**

Nieuwe regelgeving of beleidsmaatregelen hebben zelden betrekking op een geheel nieuw probleem. Vaak is er al regelgeving of zijn er al andere beleidsmaatregelen in voege. Evaluaties van die regelgeving en beleidsmaatregelen vormen dan ook een bijzonder nuttige input voor de probleemanalyse.

→ **Input van stakeholders**

Input van stakeholders (zowel doelgroepen die nadeel van het probleem ondervinden als doelgroepen die mee oorzaak zijn) kan zeer behulpzaam zijn bij de probleemanalyse en omgevingsanalyse. Input betekent hier niet noodzakelijk een brede consultatie. Soms volstaat een contactname of bijeenkomst met één of enkele personen van de doelgroep. De meerwaarde ervan hangt tevens af van de mate waarin u zelf al over informatie beschikt. Het betrekken van stakeholders in deze fase levert doorgaans een meer volledig en genuanceerd beeld op, en laat toe vertrouwen op te bouwen en medewerking te verkrijgen voor het verdere RIA-proces.

→ **Input van uitvoerders en handhavers**

Ook input van uitvoerders en handhavers in een vroege fase, bij de probleemanalyse, zal in veel gevallen wenselijk zijn. Zij hebben doorgaans een goed zicht op de praktijksituatie. Bovendien is een probleem niet zelden te wijten aan een falende uitvoering of handhaving van het bestaande beleid. De ervaring in andere landen is trouwens dat de sleutel voor het maken van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving zit in het betrekken van uitvoerders en handhavers in een vroege fase. Ze pas betrekken of toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als departementen zelf al een analyse van het probleem en een visie op de oplossing daarvan hebben geformuleerd, is te laat. Interactieve betrokkenheid moet starten na het formuleren van het vermoeden dat er een probleem is. Elke zin die daarna – bij wijze van spreken – wordt geschreven zonder actieve inbreng van uitvoerders, handhavers en burgers, leidt tot suboptimale oplossingen, gebrek aan draagvlak en uiteindelijk vermindering van de mogelijkheden tot uitvoeren en handhaven.

Hulpmiddelen

BENCHLEARNING

Een vergelijking met hoe andere regio's of landen het probleem ervaren en hoe zij het probleem, de ernst en de oorzaken ervan definiëren, kan eveneens een nuttige en goedkope bron van informatie zijn. Misschien heeft u of een collega nuttige contacten in dat verband opgebouwd. U kunt dit soort informatie ook terugvinden in bijvoorbeeld Europese impact assessments of in RIA's die werden uitgevoerd in andere landen.

Voorbeeld - Skateboarden op het marktplein

Individuele personen, bedrijven en seniorenverenigingen vragen de gemeente om skateboarden op het marktplein te verbieden. Volgende punten zouden in de probleem- en contextanalyse aan bod kunnen komen:

- Is de gemeente bevoegd voor het reguleren van skateboarden op het marktplein?
- Hebben andere gemeenten soortgelijke problemen, hoe hebben zij het probleem gedefinieerd en hoe pakken zij het aan?
- Wat zijn de oorzaken en symptomen van het probleem zodat maatregelen kunnen worden genomen die effectief bijdragen aan de oplossing? D.w.z. dat de aard, frequentie, omvang en gevolgen van het probleem worden bekeken.
- Wat is precies het probleem: worden mensen omver gereden, worden ze geïntimideerd, is er te veel lawaai, voelen ze zich onveilig?...
- Hoe dikwijls gebeurt dat?
- Zijn er specifieke momenten in de dag waarop het probleem zich stelt?
- Zijn specifieke jongeren 'het probleem' of doet het zich voor bij alle skateboarders?
- ...

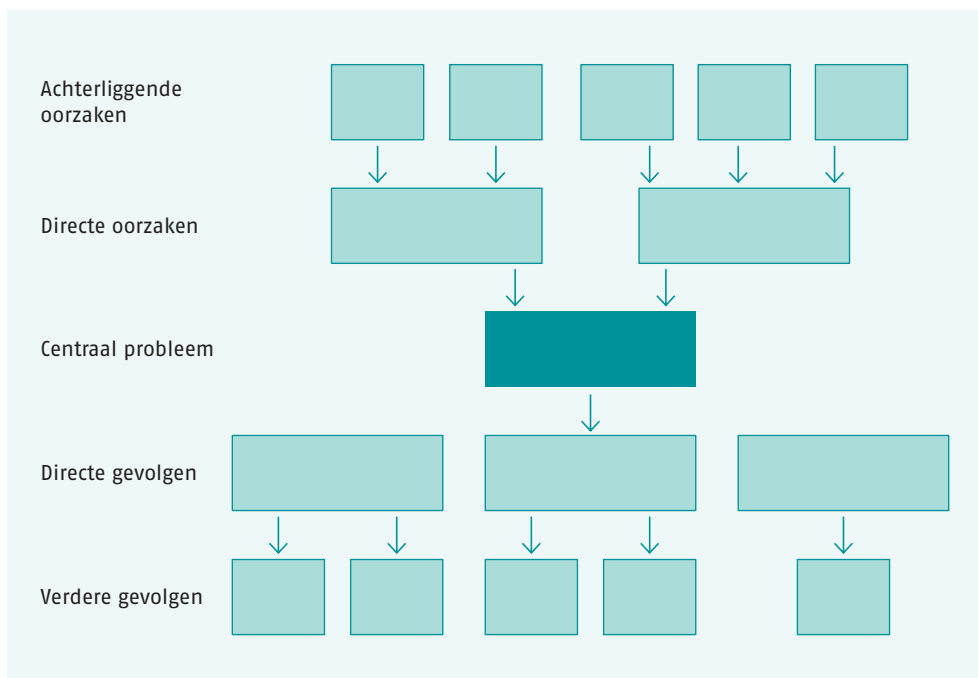
Datacollectie om informatie te krijgen:

- zouden er observaties kunnen worden georganiseerd om gegevens te verzamelen (datacollectie),
- kunnen er gesprekken of interviews gebeuren met skateboarders, plaatselijke winkels en bedrijven, voorbijgangers, onderhoudspersoneel, seniorenverenigingen, jeugdverenigingen...
- kan al verzamelde informatie worden opgevraagd, bijvoorbeeld over klachten bij de politie.
- ...

Tegelijk kan tijdens dit 'consultatieproces' worden gevraagd naar hun mening over de achterliggende oorzaken (spijbelgedrag, gebrek aan speelruimte, onveiligheidsgevoel...), over mogelijke oplossingen (andere dan een verbod), enz.

PROBLEEMBOOM

Een technisch hulpmiddel om te komen tot een goede probleembeschrijving en probleem-analyse is een **probleemboom**. Een probleemboom helpt u om de oorzaken en gevolgen van een probleem te achterhalen en de juiste oplossingen te formuleren (zie figuur 5). Een probleemboom start met het formuleren van het centrale probleem waarvoor u een oplossing zoekt. Vervolgens kijkt u waarom dit probleem bestaat: wat draagt ertoe bij dat het probleem er is, wat houdt het in stand? Voor elk van de oorzaken voor het probleem wordt hetzelfde gedaan: wat zijn daar de onderliggende oorzaken van? In het algemeen geldt dat maximaal vijf lagen voldoende zijn om de achterliggende problemen te vinden die bijdragen tot het veroorzaken van het centrale probleem. Daarna wordt hetzelfde gedaan met de gevolgen: wat gebeurt er niet of gaat er fout omdat het centrale probleem bestaat? En wat is het gevolg van deze gevolgen? Ook hier geldt: maximaal vijf stappen naar boven laten alle gevolgen wel zien. Het beste is als u de stakeholders mee betrekt bij het maken van de probleemboom.



FIGUUR 5 - Probleemboom

TYPLOGIEËN

Een ander hulpmiddel om de oorzaken van een probleem te beschrijven, zijn de typologieën die vaak worden gebruikt in de welvaartseconomie om de noodzaak van overheidsinterventie te argumenteren: die noodzaak volgt gewoonlijk uit (een combinatie van) marktfalen, overheidsfalen, onrechtvaardigheden of een discrepantie tussen de bestaande situatie en fundamentele maatschappelijke doelstellingen (zie kader op p. 32). Zulke typologieën kunnen een handige checklist vormen voor probleemanalyse, maar vergen enige vertrouwdheid met het gebruikte jargon en de betekenis ervan.

Marktfalen

- Marktprijzen die niet de reële maatschappelijke kosten en baten weerspiegelen (zogenaamde 'externaliteiten')
- Onvoldoende aanbod van publieke goederen
- Gebrek aan of gebrekkige concurrentie (incl. misbruik van marktmacht)
- Ontbrekende of onvolledige markten
- Informatietekorten zoals imperfecte informatie of gebrekkige toegang tot informatie voor beslissing nemers (bv. consumenten)

Overheidsfalen

- Inadequaat gedefinieerde eigendomsrechten of wettelijke kaders
- Slecht gedefinieerde beleidsdoelstellingen
- Onbedoelde effecten van overheidsmaatregelen
- 'Regulatory capture' van overheidsdiensten
- Implementatie- en handhavingstekorten

Andere redenen

Discrepantie tussen fundamentele maatschappelijke doelstellingen en de bestaande situatie, zoals

- fundamentele mensenrechten,
- discriminatie,
- openbare orde en veiligheid,
- sociale cohesie
- rechtvaardigheid
- ...

MENSELIJK GEDRAG

Bij de analyse van het menselijk gedrag achter het probleem en van de mogelijkheid tot beïnvloeding van het menselijk gedrag kan het beantwoorden van volgende vragen relevant zijn:

- Welk gedrag draagt bij tot problemen of veroorzaakt problemen?
- Welk gedrag verdient de meeste aandacht van de overheid, gelet op de frequentie en de gevolgen?
- Welk gedrag vormt het grootste risico voor het realiseren van beleidsdoelstellingen?
- Welke externe factoren beïnvloeden het gedrag? Deze vraag kan in meerdere deel-vragen opgesplitst worden:
 - Begrijpt en aanvaardt men dat er een probleem is?
 - Begrijpt en erkent men dat men zelf bijdraagt tot dit probleem?
 - Begrijpt en aanvaardt men de beleidsdoelstellingen (de wensen van de overheid) in dit verband?
 - Is men in staat tot nieuw/gewijzigd gedrag?
 - Spelen economische overwegingen mee?
 - Wegen sociale en psychologische factoren door?

- Is de overheid in staat om het gedrag te monitoren, het gewenste gedrag te promoten en het ongewenste gedrag te sanctioneren?
- Welk(e) gedrag(swijziging) is gewenst?
- Welke instrumenten zijn meest geschikt om het gewenste gedrag te bereiken?

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- *Wat is het probleem? Is er consensus dat er een probleem is? Wie ondervindt nadeel? Wat zijn de risico's, in grootte en waarschijnlijkheidsgraad, die verbonden zijn aan de huidige toestand? Wat is de verwachte evolutie van de problematiek?*
- *Wat is de oorzaak van het probleem? Wat gebeurt er of gebeurt er niet waardoor het probleem ontstaat? Welke gebeurtenissen en welk gedrag bij welke doelgroepen veroorzaakt het probleem of draagt ertoe bij? Wat verklaart hun gedrag (onwetendheid? eigenbelang? gebrek aan alternatieven?...)*
- *Welk gedrag bij welke doelgroep moet worden aangemoedigd of ontmoedigd? Wat zijn de specifieke onderdelen van het probleem waarop het beleid zich kan richten? Op welke verklarende factoren kan de overheid niet ingrijpen?*
- *Wat zijn de kenmerken van de beleidsomgeving? Waarom voldoet de huidige regelgeving niet? Wat is de politieke en juridische beleidsruimte?*

Stap 3: Doelbepaling

In de derde stap van de concept en planningsfase wordt de **doelstelling** vastgelegd. De doelstelling geeft een antwoord op de volgende vragen:

- *Wat zijn de gewenste resultaten van het beleid dat gevoerd zou moeten worden?*
- *Wie is de doelgroep van het beleid?*

Tips en aandachtspunten

→ **Bouw voort op de probleemanalyse**

De formulering van de beleidsdoelstelling moet logisch voortvloeien uit de probleemanalyse. Ze moet afgestemd zijn op de probleemanalyse: met name op de specifieke oorzaken van het probleem en op de factoren die door overheidsbeleid beïnvloedbaar zijn. Herinner u dat de wijze van probleembeschrijving een grote invloed heeft op de doelstelling en beleidsopties.

Voorbeeld - Invloed van de probleemanalyse op de doelformulering

Als bedelen op straat wordt gedefinieerd als een vorm van hinder en een potentieel risico op onveiligheid, is een doelstelling en beleids optie om wetgeving uit te vaardigen die bedelen verbiedt. Als bedelen op straat wordt gedefinieerd als een onderdeel van een breder probleem van armoede, gebrek aan scholing, handicaps, ed. zullen de doelstellingen en beleids opties er wellicht anders uitzien, en zich richten op bijstand, begeleiding, opleiding, enz.

→ **Formuleer algemene en specifieke doelstellingen**

Het onderscheid tussen de twee eerste kernvragen heeft tot doel u te helpen om een onderscheid te maken tussen algemene of uiteindelijke doelstellingen die men wil bereiken en meer directe of concrete resultaten of operationele doelstellingen. Beide soorten doelstellingen zijn van belang in een RIA-proces.

De focus van een RIA zal liggen op de operationele doelstellingen, d.w.z. op wat men concreet wil bereiken met de beleidsmaatregelen. Enkel voor concreet geformuleerde doelstellingen is het mogelijk om relevante beleids opties en hun effecten te analyseren en te vergelijken. Hoe concreter u de doelstelling kunt formuleren, hoe gemakkelijker u nadien de kosten, baten en effecten kunt bepalen. Concrete doelstellingen of te bereiken resultaten zijn tevens de enige effectieve criteria waartegen het succes of falen van een beleidsmaatregel kan worden beoordeeld. Zonder duidelijke doelstellingen is het onmogelijk om de uitvoering goed te monitoren en te evalueren of de verlangde resultaten in de praktijk zijn bereikt.

Het daarnaast expliciet formuleren van algemene doelstellingen is belangrijk in het denkproces om de beleidsdoelstelling op het juiste niveau te formuleren, d.w.z. als een relevant te behalen resultaat en niet als een in te zetten middel (cf. onderscheid tussen oorzaak en symptoom). Alleen zo behoudt u een voldoende ruime blik op mogelijke

beleidsopties. Bijvoorbeeld: 'vermijden dat kinderen ongewenst in aanraking komen met geneesmiddelen' in plaats van 'meer veilige schroefdoppen op geneesmiddelen'.

Het onderscheid is tevens nodig om interferenties met beleidsmaatregelen of bevoegdheden van andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus in beeld te brengen zodat synergieën kunnen worden gezocht of minstens beleidsafstemming mogelijk is. Bijvoorbeeld het finale doel van een rookverbod op de werkplaats was om de ziekte- en sterftekans door roken te verminderen. Maar dit verbod is slechts één van de maatregelen die daartoe bijdragen. Het meer onmiddellijke doel was om werknemers, en vooral de niet-rokers, te beschermen tegen de gevaren van meeroken. Het kan nuttig zijn om tijdens het denkproces over het aangewezen niveau waarop de beleidsdoelstelling moet worden geformuleerd de hiërarchie van doelstellingen en hun onderlinge samenhang schematisch in een doelboom in kaart te brengen (zie [hulpmiddelen](#)).

→ **Onderscheid essentiële doelstellingen van wenselijke neveneffecten**

Soms is het noodzakelijk om essentiële doelstellingen te onderscheiden van minder belangrijke, maar wenselijke doelstellingen of neveneffecten, met name wanneer er meerdere doelstellingen zijn die men wil realiseren. De algemene vuistregel is immers dat elke doelstelling zijn eigen instrument behoeft, en dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is om met één beleidsinstrument op een effectieve en efficiënte manier meerdere doelstellingen tegelijk te realiseren. Dat betekent dat de keuze van het hoofdinstrument wordt afgestemd op de te bereiken hoofddoelstelling, en dat modaliteiten of aanvullende instrumenten worden ingezet om gewenste neveneffecten te realiseren of ongewenste neveneffecten te vermijden. In sommige gevallen zal het nodig zijn om per doelstelling een (afzonderlijk) RIA-proces te doorlopen.

→ **Denk in termen van gedragsverandering en bak de doelgroep af**

Het zijn mensen, geen dingen, die beslissingen nemen en handelingen stellen. Net bij de probleemanalyse, moet u bij doelstellingen dan ook finaal denken in termen van te veranderen gedrag. U wil dat mensen iets meer of minder doen. Dus bijvoorbeeld niet 'we willen veiligere producten' maar 'we willen dat producenten producten ontwerpen, ontwikkelen en produceren met minder risico's op kwetsuren; we willen dat importeurs veiligere producten importeren; we willen dat consumenten veiligere producten kopen', enz. De doelgroep moet dus duidelijk zijn. En hoe meer u over de doelgroep weet, hoe groter de kans op effectief succes (wie zijn ze? hoe gedragen ze zich? wat drijft hen? ... cf. doelgroepanalyse).

Vaak is het aangewezen de doelgroep te verdelen in twee groepen: diegenen wiens gedrag u wil veranderen, en diegenen die kunnen bijdragen tot die gedragsverandering (bv. consumenten die baat hebben bij een gedragsverandering van de producent, federaties, NGO's...). Bovendien kan het aangewezen zijn de eerste groep verder te segmenteren naar locatie, marktstructuur, grootte, aard van het eigenaarschap, eigen productie versus Importeurs, enz.

Kennis van de doelgroep en denken in termen van gedragsverandering, laat ook beter toe te bepalen welk niveau van effectiviteit realistisch en nodig is. In veel gevallen zal een

effectiviteit van 100% zelden gerealiseerd worden, doordat niet alle mensen op dezelfde manier reageren, er handhavingsbeperkingen zijn waardoor de pakkans niet 100% is, enz.

→ **Formuleer de doelstelling in meetbare termen**

Geef de doelstelling en de gewenste gevolgen bij voorkeur aan in meetbare termen. Een veel gebruikt hulpmiddel bij het meetbaar maken van doelstellingen is het toepassen van het SMART-principe. SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en Tijdgebonden (zie [hulpmiddelen](#)).

→ **Hou rekening met de 'autonome' evolutie van het probleem in de tijd**

Bij de bepaling van de doelstellingen moet u rekening houden met de 'autonome' ontwikkeling van het probleem in de tijd. De realisatie van de doelstellingen komt dan neer op het dichten van de 'kloof' tussen de verwachte evolutie van het probleem en de wenselijke situatie.

→ **Zorg voor draagvlak**

Onderdeel van het SMART-principe, is dat doelstellingen aanvaard of afgesproken moeten zijn. Dat impliceert dat de doelstelling wordt gedeeld door zoveel mogelijk betrokkenen, en met andere woorden dat de doelgroep van het beleid best wordt betrokken bij de formulering van de doelstelling. Een afgesproken en aanvaarde doelstelling geeft het voordeel dat ze gedragen wordt door alle betrokkenen, wat belangrijk is voor de motivatie om het resultaat te bereiken. Als de betrokken partijen niet achter de doelstelling staan en er dus geen draagvlak is voor de doelstelling, dan is de kans dat die gerealiseerd wordt kleiner.

→ **Hou er rekening mee dat de doelstelling nog kan veranderen**

De definiëring van de beleidsdoelstelling zal dikwijls een iteratief proces zijn: de doelstelling wordt verfijnd tijdens de uitvoering van de RIA. Met name kunnen de te realiseren concrete doelstellingen mee afhankelijk zijn van de resultaten van de effectenanalyse. Indien men het aantal ongevallen door een bepaalde activiteit wil verminderen, kan men bijvoorbeeld een concrete reductie van 30% binnen een bepaalde periode vooropstellen. Maar de wenselijkheid en haalbaarheid van die reductie zal mee afhangen van de kosten en baten van maatregelen om die reductie te realiseren. Zo zal misschien blijken dat binnen de beschouwde periode 10% of 50% reductie meer aangewezen is. Opnieuw illustreert dit het vaak iteratieve karakter van een goed RIA-proces. Een ander voorbeeld is dat er bij het analyseren van de effecten van een optie kan blijken dat er belemmeringen zijn waaraan voordien niet werd gedacht (waardoor ook de probleemanalyse moet worden geactualiseerd), waardoor het aangewezen kan zijn om voor het wegwerken van die belemmeringen een specifieke doelstelling en bijbehorende beleidsmaatregelen te bepalen. Of kan bij het overwegen en analyseren van beleidsopties blijken dat de doelstellingen onvoldoende concreet zijn of op een verkeerd niveau werden geformuleerd.

→ **Wat als de doelstelling al politiek of wettelijk werd vastgelegd?**

Wanneer de doelstelling al politiek is vastgelegd, is het niet de rol van het RIA-proces om deze doelstelling in vraag te stellen. Deze regel geldt evenwel alleen als deze 'politieke

doelstelling' gevalideerd is, ofwel door de Vlaamse Regering, ofwel door het Vlaams Parlement. Er moet dus een politiek akkoord over bestaan. Een goede doelanalyse (doelboom) en doelformulering voor de RIA blijft in elk geval ook dan belangrijk, al zal die zich op een lager niveau bevinden, bijvoorbeeld op niveau van de uitvoering of handhaving.

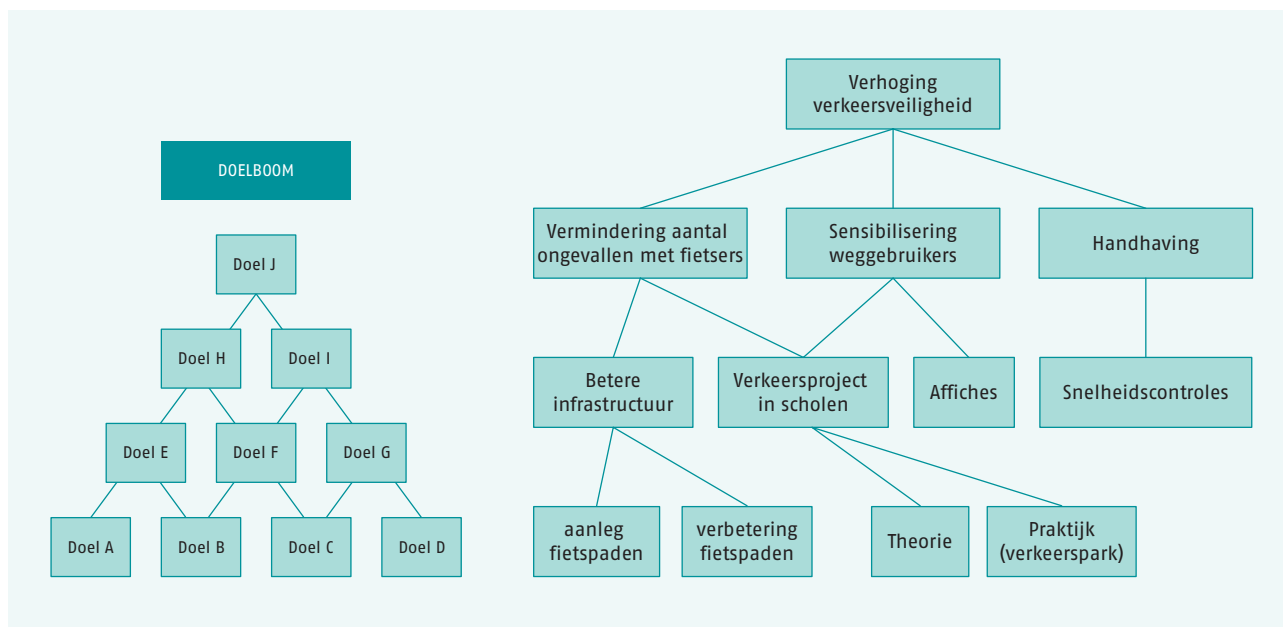
Wanneer de noodzaak aan regelgeving voortvloeit uit de verplichte omzetting van Europese regelgeving of internationale engagementen, mag de doelstelling van de beleidsmaatregel niet uitsluitend geformuleerd worden als 'het correct omzetten ervan'. De doelstellingen van de Europese regelgeving of het internationaal verdrag moeten in die gevallen worden overgenomen als beleidsdoelstellingen in de context van het RIA-proces. Het enige verschil zal zijn dat de vrije beleidsruimte beperkt wordt door de Europese of internationale regelgeving en dat de RIA zich bijgevolg moet richten op de resterende vrijheidsgraden.

Hulpmiddelen

DOELBOOM

Een doelboom toont een hiërarchische samenhang tussen doelstellingen. In een doelboom wordt een beleid uiteengehaald in activiteiten, tussendoelen en einddoelen. Een doelboom expliciteert hoe het beleid in elkaar zit. Het maken van een doelboom dwingt u om helder te maken hoe men denkt de verwachte effecten te kunnen bereiken. Tevens schept de doelboom de mogelijkheid bepaalde verbanden kritisch tegen het licht te houden. Net zoals bij een probleemboom, wordt de doelgroep best betrokken bij het uitwerken van een doelboom.

FIGUUR 6 - Doelboom



SMART-PRINCIPE

Om doelstellingen meetbaar te maken, kunt u het SMART-principe toepassen.

- **S=specifiek.** Doelstellingen moeten duidelijk zijn en niet vatbaar voor misverstanden of interpretatie. Hoe specifiek het beoogde resultaat is verwoord, hoe makkelijker het wordt om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van het beleid te bepalen.
- **M=meetbaar.** Een doelstelling beschrijft het resultaat dat bereikt moet worden. Het resultaat moet dusdanig beschreven worden dat het meetbaar (kwantitatief) is of vastgesteld kan worden. Zodoende is het resultaat toetsbaar.
- **A=aanvaardbaar/afgesproken.** Een afgesproken en aanvaarde doelstelling geeft het voordeel dat ze gedragen wordt door alle betrokkenen, wat belangrijk is voor de motivatie om het resultaat te bereiken. Als de betrokken partijen niet achter de doelstelling staan en er dus geen draagvlak is voor de doelstelling, dan is de kans dat die gerealiseerd wordt gering. Voorwaarde voor een goede doelstelling is dus draagvlak. Andersom kan een goede doelstelling draagvlak creëren.
- **R=realistisch.** Een doelstelling mag ambitieus zijn, maar een te hoog gestelde verwachting en zal als onhaalbaar worden beschouwd en ontmoedigend werken. Het realiteitsgehalte van een doelstelling moet worden beoordeeld tegen de autonome ontwikkeling van een probleem zonder extra maatregelen.
- **T=tijdgebonden.** Doelstellingen moeten gekoppeld zijn aan een datum of tijdsperiode. Die tijdshorizon geeft aan waarbinnen welke periode de resultaten effecten behaald moeten worden.

Deze voorwaarden in de praktijk brengen, is niet altijd gemakkelijk. De onderstaande formule om doelstellingen te formuleren kan hierbij helpen: *'werkwoord dat de richting van de verandering aangeeft + situatie die moet veranderen + doelgroep + mate van verandering + tijdschema'*.

Goed geformuleerde doelstellingen verwijzen naar veranderingen die door het uitvoeren van activiteiten bij bepaalde doelgroepen of in een bepaald beleidsveld teweeggebracht moeten worden. Dat soort doelstellingen begint gewoonlijk met 'het verhogen van ..., het verminderen van ...'. Slecht geformuleerde doelstellingen beginnen hun formulering gewoonlijk met 'het implementeren, het ontwikkelen, het opzetten van, het toepassen van, het realiseren.'

Voorbeeld van een SMART geformuleerde doelstelling

"Daling van het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Quaribus tot 108 delicten per 1000 inwoners tegen 2014". De doelstelling is specifiek omdat ze voor de stad Quaribus geldt. Ze is meetbaar omdat ze een indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners) en een streefwaarde (108) bevat. Ze is aanvaardbaar omdat erover met betrokken partijen en partners afspraken zijn gemaakt. Ze is realistisch omdat de nagestreefde afname relatief bescheiden is. Ze is tijdgebonden omdat ze aangeeft wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk tegen 2014.

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- *Wat is de doelstelling die gerealiseerd zou moeten worden?*
- *Wat zijn de gewenste specifieke gevolgen van het beleid dat gevoerd zou moeten worden?*
- *Welke gedragsverandering is daarvoor bij welke doelgroep vereist?*
- *Welke gewenste neveneffecten wil men bereiken?*
- *Is de doelstelling op het juiste niveau geformuleerd, rekening houdend met de probleemanalyse en met het politieke en wettelijke kader?*
- *Is er een draagvlak voor de vooropgestelde algemene en specifieke doelstellingen?*

Stap 4: Beleidsopties

In deze stap worden de verschillende relevante **beleidsopties** opgelijst.

Kernvragen bij de selectie van beleidsopties zijn:

- *welke beleidsopties zijn er om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren?*
- *welke beleidsopties moeten verder aan een analyse en vergelijking worden onderworpen en wat houden ze concreet in?*

Tips en aandachtspunten

→ Kies nog niet

De bedoeling in deze fase van het RIA-proces is niet om het beste beleidsalternatief te kiezen, wel om te komen tot een lijst van beleidsopties die relevant zijn om nader in detail te vergelijken.

→ Focus op inhoudelijke beleidsopties: juridisch opties zijn in de context van RIA géén beleidsalternatieven

Een vaak voorkomende fout is dat in een RIA geen inhoudelijke opties worden onderscheiden, maar uitsluitend juridische opties. Relevante opties in RIA zijn inhoudelijke opties of opties die elk aan de hand van andere mechanismen gedrag van actoren of doelgroepen beïnvloeden. Bijvoorbeeld via beperking van gedragsalternatieven of 'command and control' (fysieke regulering), via financiële stimuli voor gedragsverandering zoals subsidies of heffingen (financieel-economische regulering), via informatie over gedragsalternatieven zoals sensibiliseringscampagnes (communicatieve regulering) enz. Dit zijn alle voorbeelden van regulering waarvoor al dan niet regelgeving nodig is (voor een heffing bijvoorbeeld wel, voor een communicatiecampagne niet).

De vraag hoe een bepaalde optie vervolgens juridisch vorm moet krijgen, is slechts een afgeleide vraag en hoort in de context van RIA niet als basisvraag te gelden om beleids-opties te onderscheiden (maar is uiteraard wel een onderdeel van het planningsproces en zal onder meer van belang zijn voor de samenhang van regelgeving).

Bijvoorbeeld de vraag of de regelgeving worden opgenomen in een decreet, in een besluit of in een omzendbrief; of de vraag of er een afzonderlijk besluit moet worden gemaakt of de regelgeving integraal best wordt toegevoegd aan een bestaand besluit kan belangrijk zijn, maar zijn geen relevante beleidsopties in het kader van een RIA-analyse. Formuleer beleidsopties dus – aansluitend bij de probleemanalyse en doelformulering – in functie van wat zal leiden tot een gedragsverandering.

Enkele voorbeelden van hoe het niet moet - Juridische opties zijn geen opties

RIA voor de toekenning van een subsidie voor de plaatsing van micro-warmtekrachtinstallaties en warmtepompen door niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen.

→ **Optie 1:** nuloptie: de Vlaamse Regering kent geen subsidie toe.

- **Optie 2:** op basis van het REG-decreet wordt een subsidie van 20% toegekend voor de plaatsing van micro-WKK en warmtepompen door niet-commerciële instellingen of publiekrechtelijke rechtspersonen.
- **Optie 3:** de Vlaamse Regering maakt gebruik van het koninklijk besluit van 10 februari 1983 als rechtsgrond, i.p.v. het REG-decreet.

→ **Onderscheid inhoudelijke beleidsopties van alternatieve implementatieopties**

Naast inhoudelijke beleidsopties zijn er steeds alternatieve implementatieopties (bv. strengheid, detailniveau, flexibiliteit, uitzonderingen...). Deze zijn in de context van een RIA wel relevant, en moeten in een effectenanalyse worden meegenomen. Soms zijn verschillen in termen van kosten en baten tussen alternatieve beleidsopties zelfs kleiner dan verschillen tussen alternatieve modaliteiten, en maakt het bijvoorbeeld meer uit welke overgangstermijn wordt gegeven dan welk beleidsinstrument wordt gekozen.

Soms zal de vrijheid om beleidsopties te onderzoeken sowieso beperkt zijn omdat op een hoger niveau al werd beslist over de inhoud van de voorgenomen regulering (bv. regeerakkoord, beleidsplan, internationale verbintenis, omzetting Europese richtlijn, rechtspraak). Als dit het geval is, moet die keuze niet opnieuw in een RIA-proces in vraag gesteld worden, maar kan de RIA zich beperken tot de aspecten waarover nog wel een keuze gemaakt kan worden. Meestal is er nog wel ruimte om alternatieve implementatieopties te onderscheiden zoals varianten over fasering en overgangstermijnen, specifieke regels voor bepaalde doelgroepen of regio's, verschillende handhavingsstrategieën, enz. De formulering "er zijn geen alternatieven" is bijgevolg nooit of slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk.

→ **Denk ruim na over beleidsopties**

Denk ruim na over beleidsopties, zelfs wanneer u meent dat de oplossing voor de hand ligt. De grootst mogelijke fout in een RIA is immers een interessant alternatief vergeten. Alternatieve beleidsopties dan wat intuïtief voor de hand ligt, zijn soms effectiever, vaak efficiënter (zie voorbeeld 1 over Vlarem op p.42) en kunnen reparatiewetgeving vermijden.

- Besef dat er in principe altijd talrijke mogelijke beleidsopties zijn (niets doen, traditionele 'dwingende' regulering, alternatieven van 'dwingende' traditionele regulering, alternatieven voor traditionele regulering).
- Overweeg altijd of het nuttig is de optie van een meer effectieve beleidsuitvoering met behulp van bestaande regelgeving, instrumenten of instituties te onderzoeken in plaats van nieuwe regels uit te vaardigen. Een probleem is niet zelden te wijten aan een falende uitvoering van het bestaande beleid.
- Overweeg tevens of het nuttig is de optie te onderzoeken om het probleem op een hoger of lager (bestuurs)niveau aan te pakken.
- Probeer minstens één alternatief voor traditionele regulering mee te nemen in het RIA-proces. Uit onderzoek blijkt dat die in vergelijking met traditionele regulering niet zelden doeltreffender en doelmatiger zijn.
- In geval van onzekerheid kan het aangewezen zijn om de optie 'nog niet reguleren' te overwegen. Eventueel kan een termijn bepaald worden waarbinnen de ontwikkeling van het probleem wordt opgevolgd (bv. via pilootprojecten) en meer informatie wordt

verzameld om te beslissen over een tussenkomst nodig is.

- Bij ernstige, onomkeerbare risico's waarvan de kans of de omvang niet gekend is, kan het voorzorgsprincipe worden gehanteerd. Dit betekent dat tijdelijke maatregelen worden genomen op basis van beperkte of onduidelijke gegevens, en dat de invoering van een meer permanente regeling wordt uitgesteld tot er meer informatie beschikbaar is.

Voorbeeld 1 - Alternatieven overwegen loont

In de zomer van 2008 ontving de Vlaamse overheid een hele reeks Vlarem-afwijkingaanvragen van bakkerijen uit Gent. Een afwijkingaanvraag dient om een uitzondering te krijgen op een specifiek milieuvoorschrift in de milieuwetgeving opgenomen in Vlarem. Zij hadden allen inspectie gekregen van de dienst Milieutoezicht van de stad Gent. De inspectie had telkens vastgesteld dat de lokalen waar gewerkt wordt niet de vereiste hoogte van 2,5 meter hebben zoals opgenomen in artikel 5.45.1.4, §1, 2°, van titel II van het Vlarem. Deze afwijkingaanvragen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen en een procedure doorlopen, tot en met uitspraak door de minister. De wetgeving creëert dus veel uitvoeringskosten bij zowel de doelgroep als de overheid als gevolg van een handhavingsactie. Maar het basisprobleem zit in de wetgeving zelf. De kosten van verbouwingen om de vereiste hoogte van 2,5 meter te halen staan immers niet in verhouding tot de milieuwinst ervan. Bovendien zijn er alternatieven om het probleem aan te pakken (bv. afzuiging). Men kiest dan beter niet voor een middelvoorschrift (minimumhoogte), maar voor een minder beperkende maatregel die meer flexibiliteit laat (bv. een doelvoorschrift).

Voorbeeld 2 - Alternatieven overwegen loont

Een positief voorbeeld is het werken met eindtermen in het onderwijs. Die leggen het einddoel vast, maar laten de scholen vrij om te bepalen hoe die best worden bereikt. Die aanpak laat meer maatwerk toe en heeft minder kosten dan een gedetailleerde regeling die ook de middelen (welke methode, welk handboek, hoeveel uren...) zou voorschrijven. Het werken met proeftuinen in onderwijs heeft eveneens de bedoeling om flexibiliteit te creëren en zo maatwerk en innovatie mogelijk te maken.

→ Maak gebruik van de beschikbare hulpmiddelen

Beleidsopties detecteren en relevante selecteren, is zeker niet eenvoudig. Het vergt een zekere kennis over de soorten alternatieven die er zijn, en vooral kennis over de kenmerken van verschillende types beleidsinstrumenten en van de manier waarop ze werken in verschillende omstandigheden. Elk type instrument heeft immers voor- en nadelen, die in meer of mindere mate relevant of van belang kunnen zijn in een bepaald geval of in het licht van een bepaald beleids criterium (effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid, politieke haalbaarheid...). Een volledig verbod op een bepaald product kan een zeer goed instrument zijn bij zeer gevaarlijke eigenschappen van het product (bv. DDT) maar niet in

andere gevallen; een financiële prikkel zal (op korte termijn) slechts effectief zijn bij een prijselastische vraag (als substituten beschikbaar zijn); convenanten met bedrijfssectoren zijn geschikter naarmate de bedrijfstak in kwestie bestaat uit grotere ondernemingen, het aantal ondernemingen klein is, er een goede organisatiestructuur is (weinig sectorfederaties, hoge aansluitingsgraad); is in een bepaald geval dynamische efficiëntie (aanzet tot innovatie) belangrijk, dan zijn technologievoorschriften of normen geen goed idee, maar moet eerder gedacht worden aan prijsprikkel, enz. Voor een goede instrumentenkeuze is dus (naast een goede doelformulering) zowel kennis over soorten instrumenten en hun voor- en nadelen noodzakelijk, als een goede situatieanalyse (m.a.w. een goede probleemanalyse). Houd bij de instrumentenkeuze ook rekening met de administratieve lasten die erdoor worden opgelegd. Zo vormt een erkenningsprocedure een zware bijkomend last die mogelijks door middel van alternatieven (vb volgen van een opgelegde deontologische code) kan worden vermeden. Dat maakt dat instrumenten steeds maatwerk is. Gelukkig bestaan er talrijke hulpmiddelen die u kunnen helpen bij de inventarisatie en selectie van relevante beleidsopties afgestemd op de kenmerken van de situatie (zie verder).

→ **Stem af op de resultaten van de probleemanalyse**

'Match' instrumenten met de oorzaken van het probleem en met de gevonden verklaringen voor het gedrag dat ten grondslag ligt aan het probleem. Gaat het om een tekort aan kennis, dan moeten informatieopties worden vergeleken; gaat het om een economisch-financiële calculus, dan zit financieel-economische regulering best mee in het te analyseren pakket, enz.

→ **Selecteer enkel relevante beleidsopties voor verdere analyse**

Selecteer de meest relevante opties (binnen de beschikbare juridische en politieke vrijheidsgraden). U moet niet alle denkbare opties opnemen in de RIA, enkel de meest relevante. Relevante opties zijn inhoudelijke opties (cf. supra) die realistisch zijn en die de vooropgesteld doelstelling wellicht kunnen bereiken. Vermijd de typische 'fout' om als beleidsopties te weerhouden: de nuloptie, een realistische optie en een belachelijke optie die niemand wil en die niemand vraagt. In zo'n geval is RIA een verspilling van tijd en middelen, en komt die neer op slechte marketing en misleiding van beleidsmakers en publiek.

U zult wellicht een afweging moeten maken tussen meer alternatieven of een meer gedetailleerde analyse van de effecten van een kleiner aantal alternatieven. Bespreek die keuze met de doelgroep en experts. Zorg ervoor dat u goed kunt motiveren waarom u bepaalde opties niet verder onderzoekt. U zult die later moeten opnemen in het RIA-document.

→ **Neem minimaal drie opties mee voor verdere analyse, incl. de nuloptie**

Onderscheid minimaal drie opties: 'niets' doen (nuloptie) en minstens twee relevante opties. Afhankelijk van de omvang en het belang van de verwachte effecten, is het wenselijk om meer opties te overwegen (zie verder onder proportionaliteit). De nuloptie ('niets doen') moet steeds één van de te analyseren opties zijn, zelfs wanneer die niet realistisch wordt geacht. Opname van de nuloptie is nodig omdat die de referentie vormt

waarmee in een RIA nadelen, voordelen en effecten van andere opties worden vergeleken (zie bespreking van uitwerking nuloptie).

→ **Overweeg combinaties van beleidsopties**

Soms is één optie onvoldoende om het maatschappelijk probleem op te lossen, maar is een 'mix' van instrumenten nodig. De beste oplossing is hoe dan ook vaak een combinatie van instrumenten (bv. fysieke regulering samen met gepaste communicatie). Daarbij worden de inhoudelijke zwakheden van een bepaalde instrument gecompenseerd door de inhoudelijke sterkte van een andere optie.

→ **Bekijk wie moet betrokken worden bij de eventuele implementatie van de geselecteerde beleidsopties**

Ga na of voor de uitvoering van een van de voorgestelde opties de medewerking van andere diensten, beleidsdomeinen of bestuursniveaus nodig is. Indien dat het geval is, is het wellicht aangewezen om hen bij de uitvoering van de RIA te betrekken en eventueel op te nemen in de begeleidingsgroep (zie stap 1).

Hulpmiddelen

CONSULTATIE

Opnieuw zijn consultaties een belangrijk hulpmiddel. Doelgroepen en experts zijn vaak een belangrijke inspiratiebron.

BENCHLEARNING

Ook onderzoek van de aanpak en ingezette of overwogen instrumenten in andere landen of regio's kan zeer inspirerend zijn. Misschien heeft u of een collega nuttige contacten in dat verband opgebouwd. U kunt ook Europese impact assessments of RIA's die werden uitgevoerd in andere landen raadplegen. In de meeste landen zijn die vlot op internet terug te vinden.

GEREEDSCHAPSKIST VAN BELEIDSINSTRUMENTEN

Vaak worden er overzichten of lijsten gemaakt van mogelijke beleidsinstrumenten. Die kunnen u helpen om zicht te krijgen op de enorme waaier aan mogelijke beleidsopties die er in theorie zijn. Onderstaande kader geeft een voorbeeld van zo'n lijst.

| | | |
|---|--|---|
| 'Niets' doen | <ul style="list-style-type: none"> • Betreft de situatie zonder maatregelen of overheidstussenkomst.. | |
| Traditionele regulering | Betekent gebruik maken van wettelijke voorschriften en verplichtingen, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • gedragsregels • installatie-eisen • inplantingsnormen • afstandsregels • productnormen | <ul style="list-style-type: none"> • quota • vergunningen • middel- en doelvoorschriften • beheersvoorschriften • producentenverantwoordelijkheid, • "Comply or explain"... |
| Alternatieven voor traditionele regulering, zoals zelfregulering | <ul style="list-style-type: none"> • codes van goede praktijk • gedragscodes en -engagementen | <ul style="list-style-type: none"> • zorgsystemen • ... |
| sociaal-com-municatieve instrumenten | <ul style="list-style-type: none"> • informatie- en sensibiliseringscampagnes • voorlichting • vorming en opleiding • voorbeeldgedrag van de overheid • demonstratieprojecten | <ul style="list-style-type: none"> • labels • benchmarking (prestatievergelijking) • audits (doorlichtingen) • checklists • rapportageregels • ... |
| economische instrumenten | <ul style="list-style-type: none"> • heffingen • subsidies • verhandelbare rechten en certificaten • aansprakelijkheidsregels | <ul style="list-style-type: none"> • statiegeldsystemen • waarborgstelsels • fiscale stimuli • ... |
| privaatrechtelijke instrumenten | <ul style="list-style-type: none"> • convenanten | <ul style="list-style-type: none"> • beheersovereenkomsten • ... |
| institutionele instrumenten | <ul style="list-style-type: none"> • toewijzing van specifieke bevoegdheden aan reguleringsinstanties of normalisatie-instellingen | <ul style="list-style-type: none"> • erkenningsregelingen • certificatie en accreditatie • ... |
| collectieve maatregelen | <ul style="list-style-type: none"> • creatie van nieuwe voorzieningen en infrastructuur • overheidsinvesteringen | <ul style="list-style-type: none"> • overheidsaankopen • ... |

BESLISSINGSSCHEMA'S

Een stap verder zijn de beslissingsschema's die u kunt terugvinden in de literatuur. Zij zijn vaak beleidsdomeinspecifiek. Een voorbeeld is onderstaand beslissingsschema voor milieubeleidsinstrumenten. De toepassing en interpretatie ervan vergt doorgaans wel enige voorkennis over de instrumententheorie erachter. U kunt contact opnemen met uw

Cel Wetskwaliteit om te weten of er soortgelijke schema's of voorbeelden bestaan voor uw beleidsmaterie.

| Meetbaarheid / benadering van de emissies | Aantal bronnen en actoren | Kostenverschil / technologische mogelijkheden | Primair instrumententype |
|---|---------------------------|---|--------------------------|
| Goed | Klein | Klein | D (S) |
| | | Groot | F, P, (D) |
| | Groot | Klein | F, P, (D) |
| | | Groot | F, P |
| Gering | Klein | Niet van belang | D |
| | Groot | Klein | C |
| | | Groot | ? |

D = directe regulering; F = financiële regulering (o.a. heffing);
P = privaatrecht (o.a. emissiehandel); C = communicatief instrument

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen te beantwoorden:

- *Welke relevante inhoudelijke beleidsopties zullen er naast de nuloptie in de effectenanalyse vergeleken worden?*
- *Heeft u vermeden om juridische opties te selecteren voor de effectenanalyse?*
- *Zullen er alternatieve implementatieopties in de effectenanalyse worden vergeleken? Welke?*
- *Welke beleidsopties heeft u overwogen maar uiteindelijk niet weerhouden voor de effectenanalyse en waarom?*
- *Draagt de selectie van opties het akkoord weg van de doelgroep en experts?*
- *Is voor de uitvoering van een van de voorgestelde opties de medewerking van andere diensten, beleidsdomeinen of bestuursniveaus nodig? Welke?*

Stap 5: Scoping

Voor de vooropgestelde beleidsopties moet een relevante **scope** bepaald worden waarin de verdere effectenanalyse zal worden uitgevoerd.

Kernvragen die moeten worden beantwoord in de scopingfase zijn:

- *Wat zal het detailniveau van de effectenanalyse zijn?*
- *Hoe zullen de beleidsopties worden vergeleken?*
- *Welke specifieke effecten moeten er worden onderzocht?*
- *Hoe zal de nodige informatie worden verzameld?*
- *Welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd? Hoe en in welke fase? Hoeveel tijd is er voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input?*

Tips en aandachtspunten

→ Zorg voor een proportionele analyse

Een belangrijk uitgangspunt bij RIA is proportionaliteit. Daarmee wordt bedoeld dat voor belangrijke regelgeving een grondige analyse moet gebeuren, en dat voor minder belangrijke een beperkte analyse voldoende is of een RIA-proces niet nodig is. Ook de uitvoering van RIA heeft immers een kost, die moet worden afgewogen tegen de baten van (bijkomende) analyse. RIA moet worden ingezet voor dossiers waar zijn meerwaarde het grootst is. Het principe van proportionaliteit wil dus verzekeren dat de uitvoering van RIA in alle omstandigheden een effectief en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen blijft, en dat de middelen voor RIA bijgevolg worden gericht op beleidsmaatregelen waar ze het meeste kunnen betekenen.

Proportionaliteit is essentieel om RIA een meerwaarde te geven in het besluitvormingsproces. Naast de afbakening van het toepassingsgebied is de afbakening van de scope van een RIA binnen een concreet regelgevingsdossier een tweede manier om de meerwaarde van een RIA te verzekeren.

Het principe van proportionaliteit geldt niet alleen voor de analyse van de nadelen, voordelen en andere effecten, maar het hele RIA-proces, met inbegrip van het aantal opties dat wordt beschouwd, het consultatieproces en de analyse van uitvoerings- en nalevingsaspecten. In het ideale geval is de bepaling van de aangewezen scope en diepgang van een RIA geen eenmalige beslissing die wordt genomen aan het begin van het RIA-proces, maar een iteratief proces dat rekening houdt met voorlopige resultaten en de mening van belanghebbenden.

Bij de keuze van het detailniveau van de analyse moet u rekening houden met:

- de omvang van de problematiek en van de te verwachten effecten van de beleidsopties (cf. probleemanalyse).
- de aard van de beleidsopties in de analyse. Voor meer ingrijpende types beleidsinstrumenten zouden meer analyse-eisen moeten worden gesteld (cf. keuze van beleidsopties).
- de politieke en juridische vrijheidsgraden (cf. omgevingsanalyse).

- het politieke belang van de problematiek.
- de beschikbare tijd, informatie, middelen en deskundigheid.

De onderstaande tabel verduidelijkt welke aspecten in een RIA-proces moeten worden beïnvloed door het principe van proportionaliteit, en welke aspecten daar niet door mogen worden beïnvloed.

| | |
|--|--|
| <p>Het belang van de effecten moet invloed hebben op</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het aantal te onderzoeken beleids-opties, • Het aantal beslissingscriteria, • De waaier aan te analyseren, doelgroepen/stakeholders, • Het aantal te onderzoeken effecten, • Het detailniveau van het effecten-onderzoek (hoe ver in de effectenketen?), • De mate van kwantificering, • De breedte en diepgang van de consultatie, • Het aantal en de aard specifieke toetsen. | <p>Het belang van de effecten mag geen invloed hebben op</p> <ul style="list-style-type: none"> • De relevantie van de beleids-opties, • De opname van de nuloptie, • De inventarisatie van nadelen en voordelen van de beleids-opties, • De evenwichtige behandeling van nadelen en voordelen, • Het expliciteren van assumpties en hypothesen, • De coherentie van de RIA, • De communicatie en publicatie van de RIA. |
|--|--|

→ Bepaal de beslissingscriteria

In een RIA-proces moet de klemtoon liggen op het onderzoek van de positieve en negatieve maatschappelijke effecten van relevante beleids-optie (vergelijking van voor- en nadelen). Dat gebeurt via een integraal analytisch denkkader waarin kwantitatieve en kwalitatieve informatie over 'economische, sociale en milieueffecten tegelijk en geïntegreerd met elkaar worden geanalyseerd (zie verder onder effectenanalyse). Duurzame ontwikkeling is dus een leidend principe van RIA.

Dit denkkader laat toe om te focussen op de belangrijkste effecten en vermijdt dat wordt ingezoomd op bijkomstigheden terwijl andere belangrijke effecten buiten beeld blijven. Het vermijdt tevens een eenzijdige benadering waarbij enkel naar de kosten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt gekeken, of naar de kosten voor de overheid, of naar de milieu-effecten, de herverdelingseffecten, de effecten op een specifieke bevolkingsgroep enz. Zulke eenzijdige benaderingen kunnen nooit een voldoende basis vormen voor beleidsbeslissingen. De onderlinge vergelijking van de voor- en nadelen van een beleids-optie laat bovendien een terugkoppeling toe naar de vooropgestelde doelstelling. Idealiter moet de analyse van effecten kunnen aantonen dat de voordelen van een tussenkomst de nadelen overtreffen, en dat de gekozen optie de voordelen maximaliseert en de nadelen minimaliseert. Anders is er een probleem bij gecreëerd in plaats van er een op te lossen.

RIA is echter geen 'enge' kosten-batenanalyse, waarin alle effecten monetair moeten worden vergeleken. Het is eerder een werkwijze om alle belangrijke effecten van beleidsopties – positief en negatief, sommige kwantitatief andere kwalitatief, sociaal, economisch

en ecologisch, zowel voor wie nadeel van het probleem ondervindt als voor wie de kosten van maatregelen zal moeten dragen, voor huidige en toekomstige activiteiten en generaties – te inventariseren en te vergelijken.

Dat neemt niet weg dat er in de afweging tussen beleidsopties ook andere beslissingscriteria kunnen meespelen dan doelmatigheid (de kosten–batenverhouding).

Een basis criterium naast de vergelijking van voor- en nadelen is uiteraard de *effectiviteit* van de beleidsopties. Normaliter werden enkel beleidsopties geselecteerd die de beoogde doelstelling kunnen realiseren, maar vaak is er daarbinnen nog een gradatie, bijvoorbeeld in de onzekerheid er rond of de snelheid waartegen dat kan gebeuren. Vaak is ook het budgettair kader bepalend in de keuze van beleidsopties. Dit budgettair kader zal dan ook al de doelbepaling beïnvloeden. In elk geval heeft het weinig zin de voor- en nadelen te analyseren van opties die de vooropgestelde doelstelling niet binnen bereik kunnen brengen.

Een ander beslissingscriterium dat in een RIA steeds aan bod moet komen, zijn de *verdelingseffecten*. Een beleidsmaatregel kan immers positieve netto voordelen hebben voor de samenleving, maar niettemin ongewenste effecten hebben omdat de voordelen in belangrijke mate terecht komen bij één bepaalde groep terwijl de nadelen onevenredig zwaar drukken op een andere.

Andere criteria die u kunt gebruiken bij de vergelijking van beleidsopties zijn bijvoorbeeld de coherentie met reeds bestaande maatregelen, de juridische inpasbaarheid, de aanvaardbaarheid enz. Indien andere beslissingscriteria voor het betrokken probleem relevant zijn, is het best dat ze vooraf expliciet worden benoemd.

→ **Kies een geschikte analysemethode**

De uitvoering van een RIA komt analytisch normaliter neer op het toepassen van de principes van een kosten–baten analyse, die in sommige gevallen de vorm aanneemt van een kosten–effectiviteitsanalyse, een risico–batenanalyse of – als aanvulling daarop – een multicriteria–analyse. Elk van deze analysemethoden heeft voor- en nadelen, en is in sommige situaties geschikter dan in andere.

→ **Ga na welke specifieke effecten er moeten worden onderzocht**

Soms bent u verplicht om specifieke effecten op bepaalde doelgroepen of aspecten te onderzoeken in het kader van een RIA. In een aantal gevallen zijn daarvoor al aparte methodieken uitgewerkt zoals bijvoorbeeld de Standaard Kosten Methodiek die u in staat stelt om administratieve lasten in kaart te brengen. De afbakening van de scope van een RIA in een regelgevingsdossier wordt dus ook beïnvloed door de sectorale wetgevings–toetsen. De aandacht voor de situatie van bepaalde doelgroepen kan immers invloed hebben op het besluitvormingsproces en op de scope van de impactanalyse.

In de scopingfase gaat u na welke van die specifieke toetsen in het concrete geval nuttig en nodig zijn. De vuistregel is ook hier dat u de vraag stelt of de uitvoering van zo'n specifieke toets voor het concrete geval een zinvolle besteding van tijd en middelen is.

Dat zou moeten blijken uit de probleemanalyse en doelgroepanalyse. In elk geval is ook hier het principe van proportionaliteit aan de orde.

→ **Bepaal hoe en bij wie de nodige informatie zal worden verzameld**

Voor richtlijnen terzake verwijzen we naar de bespreking van de fase 'datacollectie'.

→ **Bepaal welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd**

Tot slot bepaalt u in de scopingfase welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd in het verdere RIA-proces, hoe dat zal gebeuren, in welke fase, hoeveel tijd er is voorzien voor deze consultaties en voor de verwerking van de input. Dit komt m.a.w. neer op het opmaken van een soort consultatieplan.

Hulpmiddelen

EFFECTENMATRIX

Een effectenmatrix is een tabel aan de hand waarvan kan worden nagegaan in welke mate bepaalde effecten voor een beleidsmaatregel relevant en belangrijk zijn. Een effectenmatrix kan helpen om op een consistente en overzichtelijke manier de relevante effecten van een beleidsoptie te inventariseren. De keuze van de aandachtspunten is doorgaans gebaseerd op de intentie om zoveel als mogelijk het volledige spectrum of de volle draagwijdte van mogelijke effecten af te dekken.

Doel van een effectenmatrix in deze fase van het RIA-proces is evenwel om beter te kunnen afwegen welke effecten er toe doen en welke niet of minder, en bijgevolg te beslissen welke effecten zeker moeten worden meegenomen in de effectenanalyse (cf. principe van proportionaliteit).

Onderliggende tabel is de Quick Scan, een snelle en eenvoudige vorm van impactanalyse voor duurzame ontwikkeling, ontwikkeld door het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling voor de Vlaamse overheid. Meer informatie over deze Quick Scan en over de impactanalyse voor duurzame ontwikkeling is terug te vinden op de website <http://do.vlaanderen.be/>

| Heeft het initiatief een effect op... | Voor volgende doelgroepen... | | | | | | | | | |
|---|------------------------------|-------------------|-------------------------|--------|-------------|---------|----------|----------|-----------|----------------------------------|
| | Burgers | | | | | | | | Bedrijven | Andere overheden en organisaties |
| | Kinderen & jongeren | Mensen in armoede | Mensen met een handicap | Gender | Allochtonen | Ouderen | Holebi's | Algemeen | | |
| Ecologische pijler | | | | | | | | | | |
| Klimaat? | | | | | | | | | | |
| Milieukwaliteit? | | | | | | | | | | |
| Natuur en biodiversiteit? | | | | | | | | | | |
| Lokale leefkwaliteit? | | | | | | | | | | |
| Open ruimte? | | | | | | | | | | |
| Natuurlijke hulpbronnen & voorraden? | | | | | | | | | | |
| Sociale pijler | | | | | | | | | | |
| Werkgelegenheid & topkwaliteit? | | | | | | | | | | |
| Inkomensongelijkheid? | | | | | | | | | | |
| Onderwijs? | | | | | | | | | | |
| Welzijn & volksgezondheid? | | | | | | | | | | |
| Huisvesting? | | | | | | | | | | |
| Cultuur & vrijetijdsbesteding? | | | | | | | | | | |
| Respect voor mensenrechten? | | | | | | | | | | |
| Mobiliteit? | | | | | | | | | | |
| Economische pijler | | | | | | | | | | |
| Investerings & competitiviteit? | | | | | | | | | | |
| Internationalisering? | | | | | | | | | | |
| Innovatie? | | | | | | | | | | |
| Ondernemerschap & KMO's? | | | | | | | | | | |
| Infrastructuur & logistiek? | | | | | | | | | | |
| Eco-efficiëntie en energie-efficiëntie? | | | | | | | | | | |
| Institutionele pijler | | | | | | | | | | |
| Brussel? | | | | | | | | | | |
| Lokale besturen? | | | | | | | | | | |

TABEL - effectenmatrix

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- *Is het geplande detailniveau van de effectenanalyse proportioneel met het belang van de problematiek, de verwachte effecten, en de aard van de beleidsopties in de analyse?*
- *Indien niet, kan het geplande detailniveau van de effectenanalyse worden gemotiveerd vanuit de politieke en inhoudelijke vrijheidsgraden of het politieke belang van de problematiek?*
- *Heeft u geïnventariseerd welke specifieke effecten er zullen worden onderzocht en welke specifieke toetsen moeten gebeuren?*
- *Heeft u zicht op de instanties en bronnen waar u informatie voor de effectenanalyse kunt vinden?*
- *Heeft u bepaald welke stakeholders en experts zullen worden geconsulteerd, hoe en in welke fase?*
- *Heeft u voor die consultaties en voor de verwerking van de input voldoende tijd voorzien?*
- *Heeft u zicht op de totale tijd die nodig is voor de effectenanalyse?*

Stap 6: Validering

In stap 6 gaan we de tot dusver verzamelde informatie en de genomen beslissingen laten valideren door de vakminister en in voorkomend geval door de Vlaamse Regering. We gaan deze validering in voorkomend geval ook communiceren naar wie het aanbelangt (strategische adviesraad, Vlaams Parlement, breed publiek, ...)

INTERNE VALIDERING

Eenmaal het concept en de planning van het regelgevingsproject vorm heeft gekregen, moet het gevalideerd worden door de vakminister. De manier waarop deze validering vorm krijgt verschilt per beleidsdomein of beleidsveld. Deze validering kan verlopen via een formele agendering op de beleids(veld)raad, via een maandelijks of wekelijks structureel overleg tussen het kabinet en de administratie of een andere ad hoc werkwijze. Indien meerdere vakministers bevoegd zijn, moet deze validering van al deze vakministers worden gekregen.

Deze interne validering door de vakminister kan op zich voldoende zijn om de volgende stap op te starten. Men kan deze interne validering ook op een hoger niveau brengen en ook de Vlaamse Regering als geheel te vatten. Dit kan op twee wijzen, nl. de opname in de regelgevingsagenda of de goedkeuring van een conceptnota door de Vlaamse Regering.

REGELGEVINGSAGENDA

Na deze validering door de vakminister kan het opgenomen worden in de regelgevingsagenda. Voor elk regelgevingsinitiatief dat wordt opgenomen in de regelgevingsagenda moet een planning van het besluitvormingstraject en een inhoudelijke toelichting worden toegevoegd. Voor (onderdelen van) regelgevingsprojecten waarvoor een RIA wordt opgemaakt, wordt aanbevolen om al in deze fase het RIA-sjabloon te gebruiken voor deze inhoudelijke toelichting. Het RIA-sjabloon zal alleen ingevuld kunnen worden met de op dat moment beschikbare informatie en zich in hoofdzaak beperken tot de probleemstelling, doelstelling en onderzochte beleidsopties. Om die reden wordt dit als 'pre-RIA' of 'voorlopige RIA' omschreven. Deze term wordt echter niet vastgelegd in een procedureregule. De Vlaamse Regering valideert deze regelgevingsagenda's drie keer per jaar. De vakminister kan er ook voor kiezen om het initiatief nu nog niet op te nemen in de regelgevingsagenda, maar te wachten op verdere analyse of bijkomend onderzoek. Het is in ieder geval vereist dat het initiatief wordt opgenomen in de regelgevingsagenda vooraleer het voor de eerste principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd.

CONCEPTNOTA VOOR REGELGEVING

Soms wordt een groter gewicht toegekend aan deze fase en wordt het concept van de nieuwe regelgeving nu al ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Op die manier kan binnen de Vlaamse Regering een politiek akkoord gevraagd worden over de inhoud van de conceptnota en kan vervolgens een publiek debat gevoerd worden met de stakeholders en/of met het Vlaams Parlement. Bij de opmaak van deze conceptnota's kan ook gebruik worden gemaakt van het RIA-sjabloon, beperkt tot de probleemstelling, doelstelling en onderzochte beleidsopties. De vakminister zal meestal nu ook al een te

CONCEPT EN PLANNING

| | |
|---|-------------------------|
| 1 | ORGANISATIE EN PLANNING |
| 2 | PROBLEEMANALYSE |
| 3 | DOELBEPALING |
| 4 | BELEIDSOPTIES |
| 5 | SCOPING |
| 6 | VALIDERING |
| 7 | ORGANISATIE FEEDBACK |

verkiezen optie formuleren. Om een echt publiek debat mogelijk te maken moet deze voorkeursoptie wel nog voor aanpassing vatbaar zijn.

Tips en aandachtspunten

→ Bouw voort op de vorige stappen

De informatie opgenomen in de regelgevingsagenda of de conceptnota vloeien normaliter logisch voort uit de vorige stappen. Indien die correct zijn doorlopen, kost de finalisering met het oog op de opname in de regelgevingsagenda of de conceptnota geen moeite. Het meeste schrijfwerk zal trouwens voordien al zijn gebeurd.

→ Hanteer de schrijftips

Beschouw uw RIA als een presentatie. Dat wil zeggen:

- Wees duidelijk en beknopt. Zorg voor een goede structurering. Vermijd bijkomstigheden die de lezer overstelpen met cijfers en technische details waardoor de hoofdzaak wordt gemist of verdoezeld. Ondersteunend materiaal zoals resultaten van studies, gedetailleerde berekeningen of input uit consultaties kunt u opnemen als bijlage bij de RIA.
- Vermijd lange, moeilijke zinnen en paragrafen. Gebruik begrijpbare taal. Hou uw leespubliek in het oog. Ga er niet vanuit dat iedereen dezelfde voorkennis heeft. Vermijd jargon dat niet wordt begrepen door een leek.
- Zorg ervoor dat uw RIA zelfstandig leesbaar is, zonder dat de lezer verplicht is er de bijlagen of andere documenten bij te nemen om alles te kunnen begrijpen. De RIA moet dus alle relevante informatie bevatten of samenvatten. Om de toegankelijkheid en bondigheid van uw RIA te verzekeren, kunt u gebruik maken van tabellen en schema's om de belangrijkste conclusies te presenteren.

FIGUUR 7 - RIA-document



Hulpmiddelen

SJABLOON VOOR DE RIA

SJABLOON VOOR DE REGELGEVINGSAGENDA

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- *Heeft u het concept en de planning van het regelgevingsproject laten valideren door de vakminister(s)?*
- *Heeft u het regelgevingsproject bezorgd aan de gemandateerde contactpersoon met het oog op de publicatie ervan in de regelgevingsagenda?*
- *Heeft u voor het regelgevingsproject een dossier voorbereid met het oog op een goedkeuring door de Vlaamse Regering van een conceptnota voor nieuwe regelgeving?*

Stap 7: Organisatie van feedback

Een belangrijke functie van de validering van het concept, al dan niet al opgenomen in de regelgevingsagenda of de conceptnota, naast het creëren van transparantie, is om de mogelijkheid te bieden aan de relevante diensten, niveaus en actoren om kennis te nemen van de probleemanalyse, de vooropgestelde doelstellingen, de beleidsopties en effecten die nader zullen worden bekeken en het proces dat daarbij zal worden gevolgd, zodat zij daarop kunnen reageren met **feedback**.

REGELGEVINGSAGENDA

De strategische adviesraden kunnen op eigen initiatief een advies uitbrengen over de beleidsbrieven en de bijhorende regelgevingsagenda's. De beleidsbrieven en bijhorende regelgevingsagenda's worden ook besproken in het Vlaams Parlement.

CONCEPTNOTA

Na de goedkeuring van een conceptnota wordt meestal een actieve consultatie georganiseerd door de vakminister in opdracht van de Vlaamse Regering. Deze documenten worden meestal ook voor bespreking ingediend in het Vlaams Parlement. In het Vlaams Parlement kunnen eventueel hoorzittingen worden georganiseerd.

Tips en aandachtspunten

→ Vermijd overconsultatie

Het belangrijkste is dat u tijdig feedback krijgt van relevante diensten, niveaus en actoren op de probleemanalyse, vooropgestelde doelstelling, geselecteerde beleidsopties en voorgenomen effectenanalyse.

Als u al tijdens de voorgaande stappen voldoende input en evenwichtige feedback heeft gekregen, is het niet nodig om een consultatie over de pre-RIA op te zetten. In het andere geval is het aangewezen om dat alsnog te doen naar aanleiding van de communicatie van de pre-RIA.

→ Hou ook hier het relatieve belang van de problematiek in het oog

Zoals ook voor andere onderdelen van het RIA-proces het geval is, moeten de omvang van de consultaties in verhouding staan tot het objectieve of politieke belang van de problematiek. Als u consultaties organiseert, pas dan zoveel mogelijk de consultatie-principes toe die opgenomen zijn in stap 'organisatie van feedback op de RIA'.

Hulpmiddelen

CONSULTATIECODE

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- *Heeft u voldoende input en feedback van andere relevante diensten, niveaus en actoren op de probleembeschrijving, doelstelling en selectie van beleidsopties en specifieke effecten?*
- *Heeft u een goed zicht op het draagvlak bij de andere relevante diensten en de stakeholders voor de probleembeschrijving, doelstelling en selectie van beleidsopties en specifieke effecten?*

FASE 2 – ANALYSE EN REDACTIE



Na de concept en planningsfase komt de **analyse en redactiefase** aan de beurt. Deze fase is de kern van de eigenlijke RIA. Tijdens deze fase wordt ook de opmaak van de regelgevende akte zelf opgestart. Hiervoor is ook een interne validering door de vakminister raadzaam. Bij kleinere projecten zou het goed kunnen dat deze fase gelijkloopt bij de concept en planningsfase; bij grote dossiers is het raadzaam om ze afzonderlijk te doorlopen. Ook indien er vooraf al een diepgaande analyse is gebeurd, bv. in het kader van een ruime beleids- of wetsevaluatie, is het raadzaam om deze analysefase niet over te slaan. Ze zal in dat geval alleen sneller en beter onderbouwd uitgevoerd kunnen worden.

Op het einde van deze fase moet niet alleen het RIA-document gefinaliseerd worden, maar ook het volledige regelgevingsdossier en dit met het oog op de opstart van de formele goedkeuringsfase.

Stap 8: Uitwerking nuloptie

De eerste stap in de analyse en redactiefase is de uitwerking van de **nuloptie**. Hier wordt nagegaan wat de situatie is als er geen bijkomende maatregelen worden genomen of als er geen overheidstussenkomst is.

Tips en aandachtspunten

→ **Neem als nuloptie 'niets doen'**

De nuloptie ('niets doen') betreft de situatie zonder *extra* maatregelen of *extra* overheidstussenkomst. Die is niet noodzakelijk dezelfde als de 'huidige situatie', doordat de situatie kan evolueren als gevolg van andere factoren (marktomstandigheden, innovatie, initiatieven van andere overheden, vertraging in de implementatie of handhaving van huidige regelgeving die spontaan zal verdwijnen, klimaatfactoren...). Sommige van deze factoren kunnen het verderzetten van het huidige beleid of de zogenaamde 'baseline' verbeteren, terwijl andere het probleem nog verergeren. Er is dus een inschatting nodig van de evolutie van de toestand en effecten bij ongewijzigd beleid. Die kan dus 'slechter' of 'beter' zijn dan de huidige situatie, afhankelijk van de verwachte demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en van de evoluties in andere regelgeving en beleidsdomeinen.

De nuloptie is altijd belangrijk, namelijk als referentie – Voorbeeld van hoe het niet moet

RIA voorontwerp van decreet betreffende het volwassenenonderwijs

De nuloptie: niet van toepassing, aangezien de keuze voor de oprichting van regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden vastgelegd werd in de beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2009.

→ **Hou rekening met bestaand beleid**

De baseline zou steeds rekening moeten houden met de resultaten van lopende maatregelen en regelgeving.

→ **Bouw voort op de probleem- en contextanalyse**

Tijdens de probleem- en contextanalyse (zie concept en planningsfase) heeft u de problematiek en het reeds bestaande beleid en regelgeving in kaart gebracht en ingeschat dat er desondanks een probleem is of zal ontstaan. In de stap 'uitwerking nuloptie' komt het erop neer die probleemanalyse verder te concretiseren en te onderbouwen door voor de relevante parameters en doelgroepen in de effectenanalyse (cf. scoping) expliciet aan te geven wat de situatie bij ongewijzigd beleid zal zijn.

→ **Gebruik indien nodig scenario's**

Als er meerdere nulopties plausibel zijn, kunt u werken met scenario's waardoor u de invloed van verschillende waarden voor cruciale externe variabelen (bv. ontwikkeling van de energieprijzen) kunt meenemen.

→ **Kwantificeer**

De baseline zou zoveel mogelijk gebaseerd moeten zijn op cijfermateriaal of worden uitgedrukt in meetbare termen ten opzichte van een relevante tijdshorizon (niet te lang, niet te kort). Maak hierbij zoveel mogelijk gebruik van bestaand materiaal (begrotingsgegevens, metingen administratieve lasten, beleids- en wetsevaluaties).

→ **Doelgroepen**

U start uw analyse best met een oplistings van alle groepen die gevolgen van de optie ondervinden. Voor wie/wat zijn er effecten? Het is daarbij van belang dat u een breed perspectief hanteert. RIA wil immers de globale effecten van regelgeving analyseren. Niet enkel die voor een welbepaalde doelgroep.

Soms zal een onderverdeling in bedrijven, consumenten (gezinnen) en overheid volstaan, maar vaak zijn andere indelingen relevanter. Bijvoorbeeld voor onderwijs in leerlingen, personeel, directies, scholengemeenschap, schoolbesturen, onderwijsbesturen, inspectie, begeleidingsdiensten, enz.

Soms dringt zich bovendien een verdere detaillering in subgroepen op. Voor consumenten/gezinnen bijvoorbeeld naargelang woonplaats, leeftijd of sociale categorie. Ook een uitklaring van de impact op kleine kinderen (<6 jaar), minderjarigen (<18j) of jongeren (<25j) kan relevant zijn, aangezien deze impact anders kan zijn dan die op gezinnen in het algemeen; voor bedrijven naargelang bedrijfstak, omvang of specialisatie; voor organisaties naargelang type, omvang; voor het milieu naargelang regio, milieucompartiment, ..., enz.

→ **Maak een keuze tussen een effectenanalyse in absolute of relatieve termen**

De voorstelling van de effectenanalyse kan in absolute of in relatieve termen gebeuren. Beide werkwijzen hebben hun voor- en nadelen. Een effectenanalyse in relatieve termen wil zeggen dat we alleen de voor- en nadelen ten opzichte van een referentieniveau weergeven (bv. niet de totale werkgelegenheid na invoering van een beleidsmaatregel, maar de extra werkgelegenheid). Dat vereenvoudigt de effectenanalyse en maakt de vergelijking tussen opties eenvoudiger. We hebben immers enkel schattingen en vergelijkingen nodig van de voor- en nadelen en andere effecten die gekoppeld zijn aan de beleidsopties in kwestie, en niet van de andere voor- en nadelen en effecten die er hoe dan ook zijn, met of zonder het beleid. Een effectenanalyse in absolute termen wil zeggen dat ook in de nuloptie de voor- en nadelen van het verderzetten van de bestaande toestand of bestaande beleidsmaatregel expliciet in kaart worden gebracht. Dit heeft als voordeel dat de probleemformulering verder wordt uitgewerkt en dat bestaande gegevens eenvoudig kunnen overgenomen worden. In de andere opties moeten de effecten vermeld in de nuloptie dan ook opgenomen worden. Zoniet is er immers geen vergelijking met de nuloptie mogelijk.

Voorbeeld - Relatieve termen

Om ergens de voor- en nadelen van te kunnen bepalen is het essentieel om goed te weten met welke situatie men vergelijkt, om m.a.w. de referentiesituatie duidelijk te definiëren. Stel dat we de kosten willen berekenen van de maatregel 'vervangen van een bepaalde installatie door een schonere technologie'. We definiëren als referentiesituatie de situatie zonder deze maatregel. In deze situatie zal de oude installatie nog verder gebruikt worden gedurende haar verwachte levensduur, bv. 5 jaar, en vervolgens vervangen worden. De kosten van de vervanging zijn dus enkel de extra kosten van de vervanging met 5 jaar te vervroegen en eventueel de extra kosten van de schonere technologie ten opzichte van een nieuwe installatie met conventionele technologie.

Bij een effectenanalyse in relatieve termen heeft de nuloptie géén effecten. Aangezien in een effectenanalyse in relatieve termen de effecten worden beoordeeld ten opzichte van de nuloptie, heeft de nuloptie dus geen effecten. De 'kosten' van de nuloptie komen immers – in variërende mate – terug als de baten van de beleidsopties.

Voorbeeld - De nuloptie heeft geen effecten

Stel dat er vandaag 10.000 ongevallen zijn per jaar en een voorgestelde maatregel reduceert dat aantal tot 6.000. Dan zijn de kosten van de nuloptie niet: 10.000 ongevallen en de kosten van de maatregel 6.000 ongevallen, maar zijn de baten van de maatregel 4.000 ongevallen minder. Die baten moeten dan vergeleken worden met de kosten die in uitvoering van de beleidsmaatregel gebeuren door de doelgroep en de overheid om het aantal ongevallen te laten dalen met 4.000.

Hulpmiddelen

LEIDRAAD METEN OM TE WETEN
LEIDRAAD BEHEERSKOSTEN
BESTAAND CIJFERMATERIAAL & BEGROTINGSKREDIETEN

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- Heeft u een inschatting gemaakt van de evolutie van de toestand zonder extra maatregelen?
- Heeft u daarbij rekening gehouden met de resultaten van lopende maatregelen en regelgeving (ook van maatregelen en regelgeving die is goedgekeurd, maar nog niet volledig is geïmplementeerd)?
- Heeft u de baseline zoveel mogelijk uitgedrukt in meetbare termen ten opzichte van een relevante tijdshorizon?

Stap 9: Dataverzameling

Bij het plannen van de **gegevensverzameling** komen de volgende vragen terug:

- *Welke gegevens en informatie zijn noodzakelijk of wenselijk?*
- *Welke bronnen zijn beschikbaar?*
- *Welke methoden en technieken zijn mogelijk?*

Tips en aandachtspunten

→ Geen eenmalige activiteit

Dataverzameling zal in de praktijk geen eenmalige activiteit in een goed te onderscheiden stap van het RIA-proces zijn, maar zal doorheen het ganse RIA-proces moeten plaatsvinden. Het zwaartepunt van de datacollectie zal echter liggen met het oog op de effectenanalyse.

→ Belangrijk maar soms duur en tijdrovend

Dataverzameling is essentieel voor een goede RIA. RIA is een 'evidence-based' instrument dat wil zorgen voor een met kennis en informatie ondersteund en onderbouwd beleid. Een effectenanalyse kan dus niet worden uitgevoerd zonder eerst gegevens te verzamelen. Elke RIA is bovendien uniek, waardoor de (planning van de) gegevensverzameling context- en tijdsgebonden is. Informatie maakt het uitvoeren van een RIA ook veel eenvoudiger, objectiviseert de analyse en vergemakkelijkt de discussies. Datacollectie is echter vaak ook de duurste en meest tijdrovende stap in een RIA-proces.

→ Bouw voort op de vorige stappen

Bij een goede planning en uitvoering van de RIA, volgt het antwoord op de eerste vraag uit de voorgaande stappen. De probleefdefinitie, het aantal en de aard van de opties, de analysemethode, de aard, het aantal en de diepgang van de effecten die moeten worden onderzocht... bepalen in zeer grote mate de aard en omvang van de informatie die nodig is.

→ Gebruik de al beschikbare informatie maximaal

Bronnen van informatie kunnen primair (nog niet verzamelde gegevens) of secundair (al verzamelde gegevens) zijn. Maak zoveel mogelijk gebruik van al verzamelde informatie. Primaire gegevens zijn vaak nodig, maar de verzameling ervan kan duur en tijdrovend zijn. Gebruik daarom maximaal de al bestaande informatie die aanwezig is in de eigen dienst, bij andere diensten, in eerder onderzoek of bij de doelgroep zelf. Verzameling van primaire informatie kan dan gericht gebeuren, om de gaten van ontbrekende informatie op te vullen.

→ Gebruik een geschikte techniek voor de verzameling van nieuwe informatie

Voor primaire dataverzameling zijn diverse technieken beschikbaar. Afhankelijk van de vereiste informatie, de beschikbare tijd en middelen en de kwaliteitseisen voor data zullen sommige technieken in bepaalde situaties geschikt zijn, en andere in andere situaties.

→ **Wees transparant over informatietekorten en informatiegebreken**

Als bepaalde belangrijke of noodzakelijke informatie ontbreekt of de informatie die er is onvolledig of twijfelachtig is, mag dat geen reden zijn om over het effect of de doelgroep in kwestie te zwijgen, maar moet u zich wellicht beperken tot een kwalitatieve bespreking of tot het maken van veronderstellingen, het hanteren van vuistregels of vereenvoudigingen. Dat kan vervolgens in de context van een nog te voeren consultatie belangrijk zijn om betere cijfers naar boven te halen van experts en doelgroepen. In elk geval geldt dat hoe beperkter de hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare informatie is, hoe transparanter het RIA-proces zou moeten verlopen. Dan geldt: hoe meer mogelijkheid voor externe 'peer review', hoe beter.

→ **Zorg voor een goed databeheer**

Hoewel het uitvoeren van een RIA maatwerk is, moet worden vermeden om telkens opnieuw van nul te starten bij het verzamelen van informatie. Daarom is het nuttig als er binnen (een onderzoeksceel van) het beleidsdomein een inventaris wordt bijgehouden van databronnen en van resultaten van eerdere analyses, studies en enquêtes. Soms zijn die reproduceerbaar. Uw Cel Wetskwaliteit kan u daarbij helpen.

→ **Organisatie van feedback**

Ook in de datacollectie en effectenanalyse is consultatie een belangrijke stap. Consultatie dient enerzijds om informatie te bekomen en anderzijds om de volgende vragen te kunnen beantwoorden:

Consultatie van alle relevante betrokkenen is een centraal instrument om de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid en de regelgeving te verbeteren. Ook bij de opmaak van een RIA kan de waarde van consultaties moeilijk worden overschat (zie kader). Zelfs kleine modaliteiten zoals overgangstermijnen kunnen grote gevolgen hebben voor de doelgroep.

Betrokkenheid van de doelgroepen bij de RIA betekent geen inbreuk op 'het primaat van de politiek'. Die betrokkenheid neemt immers niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen. Consultatie is er bijgevolg niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken.

Hulpmiddelen

TECHNIEKEN VOOR DATACOLLECTIE

Enkele veel gebruikte technieken worden samen met hun voor- en nadelen samengevat in de onderstaande tabel.

| Methode | Voordeel | Nadeel |
|---|---|---|
| Literatuur, statistieken, databanken, interne gegevens | Snel. Goedkoop. Geloofwaardig. | Vaak niet specifiek genoeg |
| Bevraging van experts (wetenschappers, stakeholders...) | Snel. Goedkoop. Kwalitatief. | Risico op vertekening. Soms niet specifiek genoeg. Raadpleging van meerdere experts wenselijk. |
| Passieve consultatie (loutere publicatie met het oog op commentaar) | Geschikt om snel en goedkoop informatie en ideeën te verzamelen | Risico op vertekening, slechte data en data-gaps. |
| Enquêtes | Geschikt om snel informatie te verzamelen bij een afgebakende doelgroep. Kan informatie opleveren die anders niet zou beschikbaar zijn. | Beperkt in het soort informatie dat dit kan opleveren (weinig over baten). Betrouwbaarheid kan probleem zijn. Hoge kosten. Moeilijker om informatie over verschillende beleidsopties te vragen. |
| Focusgroep (bv. Testpanel) | Geschikt om snel informatie te verzamelen over een brede rang van kosten en baten. Mogelijk om informatie over verschillende beleidsopties te vragen. | Kwaliteit van de informatie kan probleem zijn. Vereist goede voorbereiding en goede relaties met stakeholders. |
| Modelonderneming, -organisatie, -consument... | Snelle en goedkope manier voor verzameling van kosteninformatie. | Simplistisch en groot risico op foute aannames en onterechte veralgemeningen. |
| Modelonderneming, -organisatie, -consument... | Snelle en goedkope manier voor verzameling van kosteninformatie. | Simplistisch en groot risico op fouten. |
| Modellen | Beste manier om informatie over welvaartswijzigingen en tweede-orde effecten te verzamelen. | Duur. Gevoelig voor hypothesen. Vaak modelspecifieke beperkingen. |

CONSULTATIE

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- Heeft u zicht op welke informatie u nodig hebt voor de effectenanalyse?
- Weet u waar u die informatie kunt vinden of hoe u die best verzamelt?

Stap 10: Effectenanalyse

Tijdens de **effectenanalyse** vergelijken we de concrete uitwerking van de gekozen opties door op overzichtelijk manier de voor- en nadelen, zo kwantitatief mogelijk, in kaart te brengen.

In de effectenanalyse worden de volgende vragen beantwoord:

- *Wat zijn de nadelen (of kosten), voordelen (of baten) en andere effecten van elk van de beleidsopties in vergelijking met de baseline (nuloptie)?*
- *Welke optie heeft geleid op die bevindingen de voorkeur?*

Werkwijze

De analyse van de effecten (en vergelijking van beleidsopties) is methodologisch de meest uitdagende stap.

→ Doelgroepenanalyse

Vermeld in alle opties dezelfde doelgroepen, zelfs indien er in een bepaalde optie geen effect is voor een bepaalde doelgroep. Vermeld bij de doelgroepen ook om hoeveel personen/bedrijven/organisaties het gaat. Indien er geen exacte cijfers beschikbaar zijn, maak dan een schatting.

In de effectbeschrijving wordt een conceptueel onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en verdelingseffecten. Voor de doelgroepen zijn er directe effecten. Het is echter de bedoeling dat de afweging van de opties gebeurt op basis van alle effecten en dus niet alleen op basis van de directe effecten voor de doelgroepen. Daarom moet u ook andere betrokken actoren inventariseren waarvoor er indirecte of verdelingseffecten zijn.

→ Inventariseer de directe effecten en gedragsveranderingen

Inventariseer de activiteiten die elk van die groepen zal of moet ondernemen om de beleidsmaatregel te implementeren en de verwachte gedragsveranderingen, bijvoorbeeld investeringen en hun effect (bv. minder uitstoot van emissies als gevolg van een milieuhelling of milieubelasting, afhankelijk van de prijselasticiteit), extra opleiding, aanschaf installaties en materialen, verandering in de arbeidsorganisatie en productieprocessen, bijhouden van informatie, rapporteringen aan de overheid...

Besteed daarbij naast de bedoelde effecten ook aandacht aan onverwachte of onbedoelde neveneffecten en gedragsreacties.

Voorbeeld - Gedragsreacties

In 2008 beslist de Vlaamse Regering om vanaf 2009 iedereen die investeert in dakisolatie een premie te geven van 500 euro. Een relevante vraag is hoe andere overheden daarop reageren. De nieuwe premie kan namelijk leiden tot een verdringingseffect als ten gevolg van de invoering ervan bestaande gemeentelijke en provinciale subsidies worden afgeschaft. Er is dan geen extra stimulans, maar

gewoon een verschuiving van lokale naar gewestelijke subsidies. Eenzelfde mechanisme kan spelen op niveau van de netbeheerders. Zij zijn verplicht om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid energie te besparen bij hun klanten. De nieuwe premie geeft onbedoeld een incentive aan de netbeheerders om hun inspanningen te verminderen aangezien zij hun resultaatsverplichting gemakkelijker zullen kunnen halen. Dit kan de effectiviteit van de regeling ondermijnen.

Besteed tevens aandacht aan de evolutie van de effecten in de tijd. Afhankelijk van de opties of modaliteiten, kunnen de effecten op korte termijn dicht bij elkaar liggen maar op termijn sterk gaan verschillen wanneer ze bijvoorbeeld de technologische innovatie belemmeren of juist stimuleren.

Beperk uw analyse in eerste instantie tot de directe effecten voor de rechtstreeks betrokken doelgroepen (bv. kinderen en jongeren in kader van JOKER). Indirecte effecten en specifieke effecten moet u inventariseren voor zover ze relevant zijn (bv. kinderen en jongeren in kader van JOKER) en gelet op de afgebakende scope van de effectenanalyse (cf. stap 4).

Probeer in uw analyse te focussen op de belangrijkste effecten en tracht die cijfermatig te onderbouwen met zowel financiële als andere kwantitatieve informatie. Bijvoorbeeld over de tijd dat die activiteiten van een bedrijf vergen, de kosten van investeringen, materialen en personeel, de verwachte daling van emissies, enz. Bij die kwantificering gaat het niet om exacte cijfers achter de komma, maar om indicaties en ordes van grootte. Als er onzekerheid is over de schattingen, is het beter om een vork aan te geven in plaats van één cijfer. Minder belangrijke effecten kunt u louter vermelden, triviale kunt u achterwege laten. Ook hier geldt dat de inspanning om bijkomende informatie te verzamelen, moet opwegen tegen het nut van die informatie. Maak een onderscheid tussen effecten waarvan de gevolgen niet kwantitatief of financieel worden uitgedrukt omdat ze onbelangrijk zijn en effecten waarvoor kwantificering omwille van andere redenen niet is gebeurd.

Probeer concreet te zijn en niet te vervallen in algemeenheden. Ga na welk menselijk gedrag gewijzigd zal worden door de onderzochte opties, en geef aan door welk onderdeel van de onderzochte optie het concrete effect wordt veroorzaakt.

→ **Inventariseer andere effecten of specifieke aandachtspunten**

Kijk in de effectenanalyse verder dan de directe effecten als ze relevant zijn (in het licht van de vooropgestelde scope).

Het gaat daarbij in de eerste plaats om een aantal toetsen:

- Administratieve lasten en beheerskosten
- JoKER (kind- en jongereneffectrapportage , cf. artikel 4 decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid)
- Armoede
- Gelijke kansen

- Duurzame ontwikkeling
- Inclusie
- Lokale besturen en Brussel

De eerste inventarisatie van relevante andere effecten of specifieke aandachtspunten moet al in de conceptuele en planningsfase aan bod zijn gekomen. (zie stap 5 van de Concept en Planningsfase i.v.m. Quick Scan impactanalyse voor duurzame ontwikkeling)

De onderstaande tabel bevat een opsomming van enkele mogelijke andere effecten die bekeken kunnen worden:

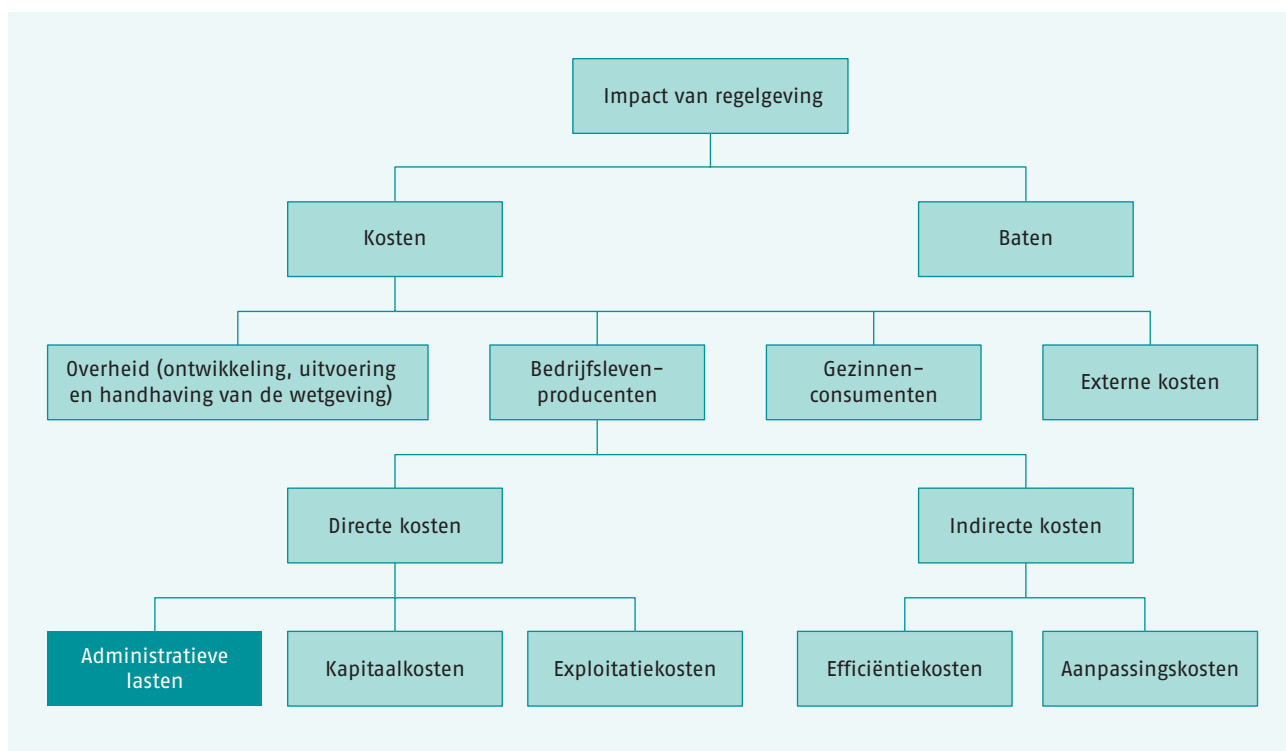
| | |
|--|--|
| Indirecte effecten | Bespreek de indirecte effecten als u verwacht dat die voor de regelgeving in kwestie substantieel zijn. Indirecte effecten zijn tweede orde effecten als gevolg van gestegen directe kosten of baten. Zo kan een regelgeving met grote nalevingskosten voor de bedrijven gevolgen hebben voor hun draagkracht, de concurrentiepositie, de marktwerking en de macro-economische prestaties (werkgelegenheid, loonkosten, import export, ...). Het leggen van causale verbanden kan helpen om de indirecte effecten in kaart te brengen. |
| Effecten voor kleine entiteiten (bv. 'KMO'-toets) | Nalevingskosten vallen dikwijls disproportioneel ten laste van kleine organisaties zoals KMO's. Ze hebben dikwijls ook minder mogelijkheden om gespecialiseerd personeel in te zetten om aan de verplichtingen te voldoen. Als u in de RIA bijzondere aandacht besteedt aan de effecten op KMO's en andere kleine entiteiten, zorg er dan wel voor dat die er niet toe leidt dat ze een voorkeursbehandeling krijgen die de concurrentie vertekent of die leidt tot complexere regelgeving. |
| Concurrentietoets | De internationale trend is dat concurrentie-analyse onderdeel uitmaakt van het RIA-proces. Het betreft een analyse van de impact van beleidsopties op de marktwerking en specifiek op monopolievorming, beperking van de mogelijkheid om toe te treden, markt-afscherming enz. |

→ **Verdeel alle effecten in voor- en nadelen**

Verdeel dan alle effecten in voor- en nadelen. Voordelen zijn alle effecten die een bepaalde groep ten goede komen. Nadelen zijn alle effecten die een bepaalde groep benadelen of de welvaart of het welzijn verminderen.

Ook hier moet u een breed perspectief hanteren en u niet beperken tot financiële kosten en baten of de administratieve lasten (zie ter illustratie het onderstaande schema voor de kostenzijde). U inventariseert de belangrijkste effecten los van het feit of ze gekwantificeerd kunnen worden. Hou bij de niet gekwantificeerde voor- en nadelen wel gevoel voor perspectief zodat de effectenanalyse niet ondergesneeuwd geraakt door lange lijsten van minder belangrijke effecten die het beeld vertroebelen en de kansen op een juiste afweging en een goede beleidsbeslissing doen afnemen.

FIGUUR 8 – de kostenzijde



De tabel op p. 69 toont enkele voorbeelden van voor- en nadelen. Deze voorbeelden zijn op een algemene wijze geformuleerd. In een concrete RIA moeten deze verder worden uitgewerkt en toegelicht en bovendien moet worden aangeduid door welk aspect van de onderzochte optie deze effecten worden bereikt.

Voorbeelden van voor- en nadelen

| | |
|--|---|
| Voordelen voor burgers of consumenten | Betere toegang tot informatie, lagere prijzen, veiliger producten, meer kwaliteitsgaranties, betere arbeidsomstandigheden, enz. |
| Voordelen voor bedrijven | Lagere productiekosten, kortere procedures, subsidies, meer rechtszekerheid, transparantie en voorspelbaarheid, lagere grondstofprijzen, ontstaan van nieuwe markten, enz. |
| Voordelen voor de overheid | Beter afgestemde regelgeving en procedures, ontvangsten uit heffingen, lagere monitoring- en handhavingslasten, minder administratieve formaliteiten, enz. |
| Voordelen voor de samenleving | Een hoger opleidingsniveau, betere kwaliteit van het leefmilieu, zuiniger ruimte- en grondstofgebruik, veiliger verkeer, hogere economische groei, toename van de levensstandaard, rechtvaardiger inkomensverdeling, enz. |
| Nadelen voor burgers of consumenten | Een stijging van de prijzen, vermindering van de variëteit aan goederen en diensten, toename van de onveiligheid, hogere gezondheidsuitgaven, enz. |
| Nadelen voor bedrijven | Hogere energie- en grondstofprijzen, investerings- en exploitatiekosten door aanpassingen van productieprocessen, heffingen, kosten door handelsbelemmeringen, grotere complexiteit van de regelgeving, nieuwe administratieve lasten, enz. |
| Nadelen voor de overheid | Investeringen in infrastructuur en opleiding om de regelgeving uit te voeren, bijkomend personeel, kosten van informatieverzameling en databeheer, hogere controle- en handhavingslasten, enz. |
| Nadelen voor de samenleving | Een ongewenste herverdeling van inkomen of vermogen, belemmering van de innovatie, lagere werkgelegenheid, verminderde economische groei, toename van milieuschade, uitputting van grondstoffen, enz. |

→ Maak een totaaloverzicht van voor- en nadelen per optie.

Daarvoor voegt u de informatie over effecten overzichtelijk samen en telt u financiële informatie op waar mogelijk. Draag er zorg voor dat u kwantitatieve informatie niet laat primeren boven belangrijke kwalitatieve effecten. Sorteert niet kwantificeerbare voor- en nadelen naar geschatte omvang of belang.

Ook de administratieve lasten over de voor- en nadelen bij de uitvoering en handhaving moet u – telkens voor zover ze relevant zijn – opnemen in het overzicht van voor- en nadelen.

De opmaak van een vergelijkingstabel met in de rijen alle doelgroepen en betrokken partijen en in de kolommen de nadelen (kwalitatief, kwantitatief) en de voordelen (kwalitatief, kwantitatief), is hier een nuttig hulpinstrument.

Neem bij de indeling en presentatie van de effecten in voor- en nadelen de onderstaande vuistregels in acht.

| | |
|---|---|
| Druk voor- en nadelen uit ten opzichte van de nuloptie | De kosten en baten van de verschillende opties evalueert u ten opzichte van eenzelfde referentiepunt. Bespreek dus enkel de extra voor- en nadelen in vergelijking met de nuloptie (de nuloptie heeft dus géén voor- en nadelen!). Voor- en nadelen omvatten dus géén effecten die zich ook los van de regulering voordoen. |
| Vermijd dubbel-tellingen | Wanneer u bijvoorbeeld een toename van de productiekosten bij bedrijven verwacht, maar zij die volledig zullen doorrekenen in de prijzen voor hun afnemers, moet u in de RIA aangeven dat er kosten zijn voor zowel bedrijven als consumenten, maar mag u die kosten slechts één keer meetellen bij de presentatie van de totale kosten. Andere voorbeelden van dergelijke overdrachten zijn belastingen, heffingen en subsidies. Die vormen voor de ene groep (bv. gezinnen) een extra uitgave, maar voor een andere groep (de overheid) een even grote extra ontvangst. Zij zijn dan ook geen maatschappelijke kost en mogen niet meegeteld worden in het totaaloverzicht van voor- en nadelen. De aangewezen plaats om ze te behandelen is bij de bespreking van de verdelingseffecten (zie verder), behalve wanneer het gaat om overdrachten van of naar het buitenland. Die rekent u wel mee bij de totale voor- en nadelen. |
| Hou rekening met verschillen in effectiviteit | De mate waarin beleidsopties effectief zijn kan verschillen, bijvoorbeeld doordat ze een verschillend toepassingsgebied hebben of doordat het nalevingspercentage in de praktijk lager ligt dan de 100% die impliciet vaak wordt verondersteld. |
| Hou rekening met risico's | Met risico bedoelen we de waarschijnlijkheid dat een bepaalde uitkomst zich voordoet. Extreme gevolgen voor de volksgezondheid bijvoorbeeld moet u wegen met de kans dat ze zich daadwerkelijk zouden kunnen voordoen. |
| Vergelijk voor- en nadelen op basis van hun actuele waarde | Vaak situeren voor- en nadelen zich op verschillende momenten in de tijd of zijn er zowel structurele als éénmalige voor- en nadelen. Om dan een betekenisvolle vergelijking te kunnen maken, is het nodig dat u die kosten en baten omzet naar hun actuele of huidige waarde. De actuele waarde van een bepaalde financiële kost of baat in jaar n bij een discontovoet van r kunt u berekenen door die te vermenigvuldigen met $1/(1+r)^n$. In een RIA gebruikt u een discontovoet van 4% als basiswaarde. U kunt desgewenst andere waarden gebruiken als onderdeel van een sensitiviteitsanalyse (zie hierna). De periode waarover u verdisconteert hangt af van het beleidsvoornemen in kwestie. Tien jaar is meestal een goede keuze. De tijdshorizon kan ook langer zijn als belangrijke effecten zich verder in de tijd voordoen. Als de belangrijkste kosten samenhangen met een bepaalde investering, kunt u de economische levensduur van die investering gebruiken. Als het om een tijdelijke regeling gaat, neem dan het aantal jaren dat de regeling zou lopen. |
| Expliciteer de gebruikte hypothesen en onzekerheden | Gebruik dezelfde basishypothesen voor de analyse van voor- en nadelen en dezelfde voor elke optie. Als de voor- en nadelen in belangrijke mate afhangen van een bepaalde hypothese, is een sensitiviteitsanalyse aangewezen. In een sensitiviteitsanalyse gaat u na hoe gevoelig de beko- men uitkomsten zijn voor wijzigingen in de gebruikte hypothesen en parameters (bv. discontovoet, referentiescenario, ...). Het laat u toe mogelijke boven- en ondergrenzen aan te geven. Vermeld indien relevant ook de beperkingen, hiaten en onzekerheden in de analyse. |
| Vermeld uw bronnen | Vermeld in de RIA op welke databronnen en studies uw analyse gebaseerd is. |

Voorbeeld - berekening van voor- en nadelen ten opzichte van de nuloptie

Om ergens de voor- en nadelen van te kunnen bepalen is het essentieel om goed te weten met welke situatie men vergelijkt, om m.a.w. de referentiesituatie duidelijk te definiëren. Stel dat we de kosten willen berekenen van de maatregel 'vervangen van een bepaalde installatie door een schonere technologie'. We definiëren als referentiesituatie de situatie zonder deze maatregel. In deze situatie zal de oude installatie nog verder gebruikt worden gedurende haar verwachte levensduur, bv. 5 jaar, en vervolgens vervangen worden. De kosten van de vervanging zijn dus enkel de extra kosten van de vervanging met 5 jaar te vervroegen en eventueel de extra kosten van de schonere technologie ten opzichte van een nieuwe installatie met conventionele technologie.

Voorbeeld - verschillen in effectiviteit

Koudebruggen in woningen vermijden via een aanpassing van de EPB-berekening bijvoorbeeld is enkel 100% effectief als de berekeningsmethode erin slaagt om de problematiek van koudebruggen correct te integreren in de EPB-berekeningssoftware, en als er een sluitende controle is op de correcte toepassing van de berekeningsmethode (wat onmogelijk is, of enkel kan tegen zeer hoge kosten). De optie is bovendien gelet op het toepassingsgebied van de EPB-regeling enkel effectief voor vergunningsplichtige bouwwerken. Een andere optie zoals een code van goede praktijk zal evenmin 100% effectief zijn, maar heeft wel een ruimer bereik omdat die ook bij niet vergunningsplichtige bouwwerken kan gebruikt worden.

→ Analyseer de verdelingseffecten

Analyseer vervolgens de eventuele belangrijke verdelingseffecten. Een maatregel kan immers positieve netto voordelen hebben voor de samenleving, maar niettemin ongewenste effecten hebben omdat de voordelen in belangrijke mate terecht komen bij één bepaalde groep terwijl de kosten onevenredig zwaar drukken op een andere. Of de nadelen voor bijvoorbeeld het bedrijfsleven kunnen globaal beschouwd verwaarloosbaar zijn, maar wel heel sterk verschillen tussen sectoren.

Bekijk ook wie 'wint' en wie 'verliest' bij een bepaalde optie. Besteed zowel aandacht aan grote doelgroepen met kleine gevolgen per actor als aan kleine doelgroepen met grote effecten per actor.

In dat kader is het ook de aangewezen plaats voor de analyse van overdrachten tussen en binnen doelgroepen (doorberekening van kosten in de prijzen, heffingen, subsidies...).

Wanneer effecten zich op lange termijn voordoen of intergenerationele effecten van belang zijn, mag u zich in een RIA niet beperken tot de verdisconteerde voor- en nadelen, maar geeft u ook inzicht in de verdeling van die voor- en nadelen in de tijd.

→ **Vat de resultaten samen en selecteer de beste optie**

Op basis van het overzicht van voor- en nadelen, andere effecten en verdelingseffecten, bent u normaliter in staat om beleidsopties onderling te vergelijken en te beoordelen. Indien u ook andere criteria heeft afgebakend (cf. scope) om beleidsopties te beoordelen, kunt u die opnemen in een multicriteria analyse in aanvulling op het overzicht van kosten en baten, andere effecten en verdelingseffecten.

Tips en aandachtspunten

→ **Maatschappelijk perspectief**

Het perspectief dat relevant is in het kader van een RIA, zijn de totale maatschappelijke (of sociale) voor- en nadelen. Dit betekent dat een RIA in de eerste plaats geïnteresseerd is in de voor- en nadelen voor de ganse maatschappij, en niet slechts de voor- en nadelen voor een bepaalde onderneming, sector of doelgroep. Het is daarom van belang dat alle doelgroepen en belanghebbenden aan bod komen. Dit dwingt ertoe een breed perspectief te hanteren. Daarnaast is RIA tevens geïnteresseerd in de verdelingseffecten, of de verdeling van voor- en nadelen, zowel tussen bevolkingsgroepen op een bepaald moment in de tijd als tussen verschillende generaties of tussen sectoren, regio's enz. Informatie uit specifieke toetsen moet steeds binnen dat kader bekeken worden.

Voorbeeld: belang van het perspectief 'totale maatschappelijke voor- en nadelen'

Metingen van administratieve lasten bijvoorbeeld, kunnen nooit op zich een voldoende basis vormen voor de afweging van beleidsopties. In een administratieve lastenmeting worden namelijk niet alle kosten beschouwd (alleen de kosten veroorzaakt door informatieverplichtingen in regelgeving) en worden de baten van deze lasten niet bekeken.

Een voorbeeld: kiezen voor verplichte specifieke technische standaarden of producteisen zal minder administratieve lasten veroorzaken voor de producenten dan een regeling die hen verplicht om informatie over het product door te geven en op te nemen via een verplicht label (bv. energiezuinigheid). Maar die standaarden of producteisen geven minder flexibiliteit, beperken de keuze van de consument en kunnen de innovatie belemmeren, waardoor de totale kosten van deze maatregel veel hoger zijn dan de administratief misschien meer belassende verplichting om informatie door te geven en te publiceren.

→ **Denk eraan: proportionaliteit**

Het detail van de analyse moet afhangen van de omvang van de verwachte effecten en het maatschappelijk-politieke belang, en van de beschikbare informatie en tijd.

Wanneer de tijd en middelen beperkt zijn, is er een zekere afweging nodig tussen pragmatisme en correctheid. De vuistregel is dat het in de context van RIA belangrijker is om alle relevante effecten te bespreken eerder dan om een beperkt aantal effecten diepgaand te bespreken en andere buiten beschouwing te laten. Een effectenanalyse die

bepaalde relevante effecten niet behandelt, komt analytisch in feite neer op het toekennen van een gewicht gelijk aan nul aan die effecten, hetgeen altijd een grotere fout is dan ze gedeeltelijk en kwalitatief mee te nemen. Ook het vermelden van kwantitatieve (evt. ook gemonetariseerde) informatie en andere informatie slechts pro memorie kan gemakkelijk een vertekend beeld geven.

→ **Kwantificeer**

Onderbouw de verwachte effecten zoveel mogelijk met cijfermateriaal. Dit is van cruciaal belang om afwegingen en vergelijkingen tussen opties waar mogelijk te objectiveren. Monetarisering van voor- en nadelen (ze uitdrukken in euro's) is een stap verder en een middel om de vergelijking tussen voor- en nadelen te vergemakkelijken, maar is geen onmisbaar onderdeel van een kosten-baten vergelijking. Groepering in een maatstaf is ook op andere manieren mogelijk (bv. uren, risico's...). In een aantal gevallen is kwantificering en zeker monetarisering een zeer precaire en soms betwistbare oefening (bv. Bij onomkeerbare effecten) waarvoor specifieke technieken en deskundigheid is vereist die u desnoods extern zult moeten aantrekken.

In de meeste gevallen zal de effectenanalyse dus bestaan uit kwalitatieve en kwantitatieve informatie. In elk geval mag de moeilijkheid om bepaalde voor- en nadelen te kwantificeren nooit een reden zijn om ze buiten beschouwing te laten en moet kwantitatieve informatie samen met andere informatie worden beoordeeld.

→ **Volg een gestructureerde werkwijze**

De analyse van de effecten (en vergelijking van beleidsopties) is methodologisch de meest uitdagende stap. Daarom volgt u best een gestructureerde werkwijze. Die bestaat uit volgende stappen:

Per optie:

- Geef aan voor welke doelgroepen er gevolgen zijn.
- Geef aan wat de verwachte effecten zijn (kosten en baten).
- Geef aan of er belangrijke verdelingseffecten zijn.
- Geef aan of er belangrijke andere effecten zijn.

Deze stappen worden verder uitgelegd onder '**hulpmiddelen**'.

Hulpmiddelen

HANDLEIDING 'METEN OM TE WETEN'
HANDLEIDING BEHEERSKOSTEN

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- *Heeft u de belangrijkste effecten van elke beleidsoptie voor alle relevante doelgroepen geïnventariseerd en betrokken in de afweging van de beleidsopties? Heeft u bekeken wie 'wint' en wie 'verliest' bij elke beleidsoptie?*
- *Bent u voor elke indicator (voor- en nadelen, andere effecten) de effecten zoveel mogelijk kwantitatief en steeds in vergelijking met de nuloptie nagegaan?*
- *Bent u ervan overtuigd dat kwantitatieve informatie voldoende in ogenschouw werd genomen en niet heeft geprimeerd op belangrijke kwalitatieve elementen?*
- *Heeft u gecontroleerd of uw analyse voldoet aan de methodologische richtlijnen (bv. juiste catalogering van voor- en nadelen, vermijden van dubbeltellingen, omgaan met onzekerheden...)?*
- *Bent u ervan overtuigd dat de te verkiezen optie globaal meer maatschappelijke voordelen dan nadelen heeft?*
- *Heeft u een goed zicht op de eventuele ongewenste verdelingseffecten en neven-effecten die de te verkiezen optie creëert?*

Stap 11: Keuze tussen beleidsopties

→ **Motiveer**

Idealiter moet uw analyse van effecten kunnen aantonen dat de voorgenomen regelgeving de meest geschikte optie is en dat de voordelen ervan de nadelen overtreffen. De analyse zou ook moeten aantonen dat de te verkiezen optie geen negatieve impact heeft op het vermogen om een duurzame ontwikkeling te realiseren, rekening houdend met de mogelijke sociale, economische en milieu-effecten voor zowel huidige als toekomstige generaties.

Denk eraan dat:

- gemonetariseerde informatie niet mag primeren op andere overwegingen en samen met andere informatie moet worden beoordeeld;
- kwantitatieve factoren niet mogen doorwegen op belangrijke kwalitatieve elementen;
- efficiëntie en kosten-effectiviteit (vergelijkingen van kosten en baten) zeer belangrijke maar niet de enige beoordelingscriteria voor de selectie van de meest geschikte beleids optie zijn.

Omgekeerd, moet u vermijden om beleids opties te selecteren op basis van een partiële effectenanalyse.

→ **Validering door vakminister(s)**

De keuze van de beleids optie moet u ook ter validering voorleggen aan de vakminister. De manier waarop deze validering vorm krijgt verschilt per beleids domein of beleids veld. Deze validering kan verlopen aan de hand van een formele agendering op de beleids (veld) raad, via een maandelijks of wekelijks structureel overleg tussen het kabinet en de administratie of een andere ad hoc werkwijze. Indien meerdere vakministers bevoegd zijn moet deze validering van de bevoegde vakministers worden gekregen. Na deze validering moet ook de (eind)redactie van de regelgevende akte zelf opgestart worden. Bij juridische complexe regelgeving zal al vroeger gestart worden met de redactie van de regelgevende akte en kan deze betrokken worden in de analyse van de beleids opties.

Stap 12: Uitvoering en opvolging

In een RIA-proces moet voor de geselecteerde optie ook vooruit worden gekeken naar de uitvoering, handhaving, monitoring en evaluatie van de beleidsmaatregel. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn meestal ook relevante effecten en komen dus al aan bod in de effectenanalyse. In deze stap is echter al gekozen voor een beleidsoptie en moet de concrete implementatie meer in detail worden voorbereid.

Deze stap in het RIA proces moet u toelaten om een antwoord te geven op de vragen:

- *Wat zijn de verdere stappen om de maatregel te implementeren?*
- *Wat zijn de administratieve lasten voor de doelgroep en hoe kunnen ze worden verminderd?*
- *Is de beleidsmaatregel uitvoerbaar en handhaafbaar? Wie zorgt voor de uitvoering en handhaving?*
- *Is de beleidsmaatregel budgettair inpasbaar?*
- *Wat is er nodig om de kenbaarheid bij de doelgroep en de naleving te verzekeren? Wie zorgt daarvoor?*
- *Wanneer en op welke manier zal de beleidsmaatregel worden opgevolgd en geëvalueerd om ervoor te zorgen dat de maatregel relevant, effectief en efficiënt blijft? Wie neemt deze taak op zich? Wie wordt daarbij betrokken?*

Tips en aandachtspunten

→ Link met de vorige stappen

Uitvoeringsaspecten (administratieve lasten, beheerskosten, handhavingskosten...) zijn normaliter al meegenomen bij de effectanalyse van de verschillende opties. Toch blijft het voor de gekozen beleidsoptie wenselijk om deze aspecten (nogmaals) te bekijken. Onvoldoende aandacht voor de uitvoering, handhaving en evaluatie kan de effectiviteit en efficiëntie van de beste maatregel volledig ondermijnen. Bovendien kan er nu een beleidsoptie gekozen is, meer in detail worden stil gestaan bij de aangewezen strategie.

→ Administratieve lasten

Aandacht voor administratieve lasten is noodzakelijk vanaf het maken van een keuze m.b.t. het beleidsinstrument tot en met de opmaak van het formulier dat gebruikt wordt voor toepassing van de regelgeving. In de effectenanalyse duidt u dus best voor iedere optie de administratieve lasten die daaruit zouden voortkomen per doelgroep zodat deze mee in overweging genomen kunnen worden. Neem in uw effectenanalyse ook de beheerskosten mee in overweging zodat het verminderen van administratieve lasten langs doelgroepszijde niet louter vertaald worden naar beheerskosten langs overheidszijde.

Beschrijf voor de gekozen optie op welke manier de administratieve lasten bij de uiteindelijke uitvoering tot het minimum beperkt worden door een juiste keuze van informatieverplichtingen. Vanaf 2012 moet alleen nog een relevante stijging of daling van administratieve lasten per doelgroep gekwantificeerd worden.

Meer informatie over het meten van administratieve lasten vindt u in de daartoe uitgeschreven handleiding op de www.bestuurszaken.be/wetsmatiging (publicaties).

Voorbeeld - Analyse administratieve lasten doorheen het beleidsproces

Keuze van het instrument

De keuze voor een vergunning of een erkenning als beleidsinstrument voor een bepaald maatschappelijk probleem zal leiden tot grotere administratieve lasten dan een ander beleidsinstrument (bv. integrale voorwaarden), aangezien elke vergunning moet aangevraagd worden. Het aspect van de administratieve lasten moet dan ook mee afgewogen worden bij de keuze van het beleidsinstrument. Het bestuursniveau waar dit instrument wordt aan toegewezen zal ook bepalend zijn voor de administratieve lasten die ermee samenhangen.

Keuze van de procedure voor de invulling van het beleidsinstrument

Enmaal de keuze voor bijvoorbeeld een vergunning als beleidsinstrument gemaakt is, moet ook bij de procedurele invulling ervan aandacht worden besteed aan de administratieve lasten. Zo zal bv. een nieuwe vergunningsprocedure tot bijkomende administratieve lasten leiden in vergelijking met een integratie in een bestaande vergunningsprocedure. Ook hier zal het bestuursniveau waaraan het instrument wordt toegewezen van belang zijn voor het volume aan administratieve lasten.

Keuze van de informatieverplichtingen

Enmaal de keuze van procedure voor de aanvraag van de vergunning is gemaakt, is de aandacht voor de administratieve lasten nog steeds nodig en dit bij het vaststellen van welke en de wijze waarop informatieverplichtingen zullen worden opgevraagd, zo kan misschien gebruik gemaakt worden van gegevens die bij een andere overheid beschikbaar zijn (cfr het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en de uitvoeringsbesluiten)?

→ Ga de uitvoerbaarheid na

Normaliter heeft u uitvoerders en handhavers reeds eerder betrokken in het RIA-proces. Bespreek op dit moment concreet met hen de maatregelen en tijd die nodig zijn voor de implementatie (bv. opleidingen of infosessies die moeten worden georganiseerd (cf. communicatiecode voor regelgeving), richtlijnen die moeten worden uitgevaardigd, enz.).

Zorg dat de regels uitvoerbaar zijn. Ga na welke maatregelen de doelgroep moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven. Bespreek met hen de geschikte invoerings- en overgangsmaatregelen en -termijnen en flankerende maatregelen.

Ga ook na of de gekozen oplossing ook een aanpassing van andere regelgeving teweegbrengt of de toepassing van andere regelgeving op een andere wijze beïnvloedt. Overweeg of harmonisatie of coördinatie met bestaande regelgeving mogelijk is (bv. of de uitgewerkte procedures in te schakelen zijn in bestaande procedures).

Voorbeeld - belang van uitvoering en begeleidende maatregelen

Nemen we opnieuw het voorbeeld van de dakisolatiepremie. Om effectief te zijn op het vlak van energiebesparing, is niet enkel het plaatsen van dakisolatie van belang, maar ook en vooral de kwaliteit van de uitvoering van de werken. Een ondoordachte plaatsing van dakisolatie kan er namelijk voor zorgen dat er helemaal geen energie bespaard wordt (bijvoorbeeld bij een lage luchtdichtheid), kan nieuwe problemen veroorzaken (bijvoorbeeld bij onvoldoende ventilatiemogelijkheden) of kan de investering in dakisolatie alleen in de praktijk zinloos maken (bijvoorbeeld bij een gebrekkig onderdak).

→ Ga de handhaafbaarheid na

Handhaafbaar' is een van de acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving. Aandacht voor de handhaafbaarheid van regelgeving is immers essentieel voor de effectiviteit van de voorgestelde beleidsmaatregel.

Zorg er dus voor dat de regels afdwingbaar zijn. Als er belangrijke handhavingsaspecten verbonden zijn aan de regelgeving, kunt u gebruik maken van de handhavingstoets die in Nederland werd ontwikkeld ('de tafel van Elf', zie **hulpmiddelen**).

Ga wie op de naleving van de regelgeving zal toezien en hoe dat zal gebeuren en hoe de regelgeving zal gehandhaafd worden. Welke nalevingsgraad is realistisch of wordt beoogd? Worden strafsancities en/of administratieve boetes voorzien? Is een specifieke inspectiedienst bevoegd? Zijn andere diensten (federale of lokale overheden) bevoegd om vaststellingen te doen? Ga ook na wat de concrete handhavingsbehoefte en inzet van middel zal moeten zijn. Als er meer dan één dienst bevoegd is of wordt, moet u kunnen aangeven hoe de coherentie en communicatie tussen deze diensten zal worden verzekerd.

Zorg dat het gekozen handhavingsinstrument en de strafmaat in verhouding staan tot de aard van de problematiek en tot de aard en gevolgen van de potentiële overtreding.

Geen goed voorbeeld: besluit stookinstallaties

De inspecteur van financiën verleent ongunstig advies omdat hij van mening is dat het ontwerpbesluit enkel doelmatig kan zijn indien er ook een effectief handhavingsbeleid wordt uitgewerkt gericht op de gebruikers van huishoudelijke stookinstallaties.

Het antwoord van de regering is dat een goed uitgewerkt handhavingsbeleid inderdaad belangrijk is voor de effectiviteit van de voorgestelde wetgeving. "Het staat evenwel niet vast of dit besluit de beste plaats is om zulke handhaving te regelen. In eerste instantie zal nu op korte termijn gestart worden met een informatie- en sensibiliseringscampagne naar de burger. Daarnaast zal er werk worden gemaakt van de voorbereiding van een handhavingsbeleid, gericht op de gebruikers van stookinstallaties. In dit kader zullen de verschillende beleidsopties en hun budgettaire implicaties worden onderzocht."

De handhavingsaspecten moeten op het moment van de voorbereiding en opmaak van regelgeving bekeken worden, en niet worden uitgesteld tot na de inwerkingtreding ervan.

→ **Ga de evaluatie na**

Overweeg op welke manier de maatregel zal worden opgevolgd en geëvalueerd. Hoe zullen de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving worden opgevolgd? Door wie? Hoe en aan wie wordt er gerapporteerd? Wordt er een formele evaluatie gepland?

Onderzoek welke aspecten van de regelgeving voor evaluatie in aanmerking komen: de mate van verwezenlijking van de beoogde doelstelling, de kosten-batenverhouding, de verdelingseffecten, de neveneffecten, de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de consistentie met andere regelgeving, de subsidiariteit, wijzigende omstandigheden, eenvoud, duidelijkheid, toegankelijkheid, administratieve lasten... Bekijk of u voor de aspecten die u wil opvolgen en evalueren indicatoren en meetmethoden kunt vooropstellen en regel de verzameling van informatie daarvoor.

Overweeg om eventueel een evaluatiebepaling in de regelgeving op te nemen. Dat kan onder verschillende vormen:

| | |
|--|---|
| <p>Een automatische herzieningsclausule of 'horizon-artikel' ('sunsetting')</p> | <p>Legt een eindtermijn voor wetten of sommige bepalingen ervan vast. Een evaluatie moet dan uitmaken of de regeling wordt verlengd. 'Sunsetting' kan in het bijzonder aangewezen zijn bij regelgeving die een crisissituatie moet beheersen zodat er weinig tijd is voor voorafgaandelijke onderbouwing en overleg regelgeving uit voorzorg, waarbij de wetenschappelijke onzekerheid groot is op het moment van het opstellen van de regelgeving, maar waarbij men verwacht dat na verloop van tijd belangrijke informatie beschikbaar zal komen regelgeving in zeer dynamische situaties, waar bijvoorbeeld technologieën snel evolueren en regelingen snel verouderen</p> |
| <p>Een 'wetsevaluatief artikel'</p> | <p>Verplicht een evaluatie van de regelgeving binnen een bepaalde termijn of met een bepaalde frequentie</p> |
| <p>Een 'rapportageartikel'</p> | <p>Verplicht een periodieke verslaggeving door de Vlaamse Regering, een minister of een administratieve entiteit over bepaalde aspecten van de reglementering</p> |
| <p>Een evaluatiebevoegdheid</p> | <p>Kent een evaluatiebevoegdheid toe aan een bepaald orgaan (bv. evaluatiecommissie, adviesraad, ...)</p> |
| <p>...</p> | |

Voorbeeld: belang van ex ante (en ex post) evaluatie van de uitvoeringsaspecten

In 2003 werd regelgeving goedgekeurd waarin werd beslist dat de Vlaamse overheid gratis spaarlampen zou uitdelen aan elk Vlaams gezin. De zal gebeuren in twee rondes (2004 en 2006). De uitvoering verloopt anders naargelang mensen aangesloten zijn bij een gemengde of zuivere intercommunale. Gezinnen die bij een gemengde energieintercommunale zijn aangesloten, ontvangen eerst een brief waarin de maatregel wordt aangekondigd en toegelicht. Vervolgens vindt via de post de bedeling van de spaarlampen plaats. Wanneer men niet thuis is, deponeert de postbode een bon in de brievenbus waarmee men de spaarlamp kan afhalen op het postkantoor. Voor gezinnen aangesloten bij een zuivere intercommunale is de procedure dan men steeds de lamp zelf moet gaan afhalen in het postkantoor.

In 2005 besliste de minister om een tussentijdse evaluatie uit te voeren. De resultaten van een enquête bij de doelgroep van het beleid zijn niet bemoedigend. Van de respondenten zegt 31% nog nooit gehoord te hebben van de beleidsmaatregel, 35% heeft geen brief of bon gekregen en 60% verklaarde geen spaarlamp te hebben ontvangen. Van de 40% die wel een lamp kreeg, had 25% de lamp ongebruikt weggelegd.

Op basis van de resultaten van de tussentijdse evaluatie komt de tweede ronde ter discussie te staan. De implementatie van de maatregel loopt duidelijk mank, bovendien komt aan het licht dat bijna de helft van de gezinnen de verkregen spaarlamp (nog) niet gebruikt. Uiteindelijk beslist men om toch door te gaan met een 2e ronde in 2006, maar gezinnen krijgen nu een kortingsbon van 5 euro die in handelszaken kan worden ingeruild. Bovendien lanceert men een media-campagne om de mensen te sensibiliseren en de beleidsactie onder de aandacht te brengen.

Een goede ex ante evaluatie van de uitvoering had deze problemen kunnen voorkomen. Als men de procedure en de doelgroep beter had geanalyseerd, was men wellicht tot de conclusie gekomen dat de bedeling via het postkantoor niet de beste oplossing was. In een tijd van moderne communicatiemiddelen passeren heel wat gezinnen nog nauwelijks langs het postkantoor. De openingstijden stroken bovendien ook niet steeds met de werkuren. Het is zeer aannemelijk dat heel wat werkende mensen niet speciaal voor een spaarlamp vrijaf zullen nemen.

Hulpmiddelen

LEIDRAAD "METEN OM TE WETEN"

LEIDRAAD BEHEERSKOSTEN

HANDHAVING

EVALUATIE

De reguleringsimpactevaluatie (RIE) werd als een bijzondere techniek van wetsevaluatie ontwikkeld. RIE als methodiek voor wetsevaluatie wordt niet verplicht ingevoerd maar wel aanbevolen. Om de toepassing ervan te ondersteunen, is een afzonderlijke leidraad beschikbaar.

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- *Heeft u de administratieve lasten beperkt tot het noodzakelijke?*
- *Is de uiteindelijke impact van administratieve lasten gekwantificeerd per doelgroep?*
- *Weet u wat er nodig is om de kenbaarheid bij de doelgroep en de naleving te verzekeren?*
- *Zijn de verdere stappen om de maatregel te implementeren geïnventariseerd?*
- *Is de beleidsmaatregel uitvoerbaar en handhaafbaar? Wie zorgt voor de uitvoering en handhaving?*
- *Heeft u de monitoring en evaluatie van de maatregel geregeld?*

Stap 13: Eindredactie

De fase van de eindredactie dient om de tekst van uw RIA te finaliseren. Normaliter heeft u op dit moment al alle stukken en informatie in handen om dat te doen. De klemtoon moet dan ook liggen op het beknopt en helder weergeven van het verloop en de conclusies van het RIA-proces.

Op dit moment moet niet alleen de tekst van de RIA, maar ook de andere stukken van regelgevingsdossier (regelgeving, memorie van toelichting, nota aan de Vlaamse Regering) gefinaliseerd worden en dit met het oog op de opstart van de formele goedkeuringsfase. Het is van belang om de informatie die voortvloeit uit het RIA-proces goed te verwerken in deze verschillende stukken van het regelgevingsdossier, zodat elk stuk een eigen informatieve waarde heeft. Ook dit maakt onderdeel uit van de proportionaliteit van RIA.

Inhoudelijk moet de RIA:

- een goede weergave zijn van het RIA-proces, waarin onderzocht werd hoe een maatschappelijk probleem via verschillende opties opgelost kan worden en bevat tevens de argumentatie hoe men de keuze heeft gemaakt voor de uiteindelijk gekozen optie;
- qua diepgang en omvang evenredig zijn met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten (cf. proportionaliteit);
- een bespreking bevatten voor elke onderzochte beleidsoptie, van de relevante voor- en nadelen en belangrijke andere effecten;
- bij de presentatie van de probleemstellingen, voor- en nadelen en andere effecten eerlijk zijn over ramingen, onzekerheden en hiaten;
- kunnen aantonen waarom de vooropgestelde optie wordt verkozen;
- de resultaten van de meting van de administratieve lasten van de gekozen optie bevatten;
- aangeven hoe de uitvoering, handhaving en evaluatie zal worden georganiseerd.

Tips en aandachtspunten

→ Schrijftips

Beschouw uw RIA als een presentatie. Dat wil zeggen:

- Wees duidelijk en beknopt. Zorg voor een goede structurering. Vermijd bijkomstigheden die de lezer overstelpen met cijfers en technische details waardoor de hoofdzaak wordt gemist of verdoezeld. Ondersteunend materiaal zoals resultaten van studies, gedetailleerde berekeningen of input uit consultaties kunt u opnemen als bijlage bij de RIA of verwerken in de andere stukken van het regelgevingsdossier (bv. memorie van toelichting of verslag aan de Vlaamse Regering)
- Vermijd lange, moeilijke zinnen en paragrafen. Gebruik begrijpbare taal. Hou uw leespubliek in het oog. Ga er niet vanuit dat iedereen dezelfde voorkennis heeft. Vermijd jargon dat niet wordt begrepen door een leek.
- Zorg ervoor dat uw RIA zelfstandig leesbaar is, zonder dat de lezer verplicht is er de bijlagen of andere documenten bij te nemen om alles te kunnen begrijpen. De RIA moet dus alle relevante informatie bevatten of samenvatten. Om de toegankelijkheid en bondigheid van uw RIA te verzekeren, kunt u gebruik maken van tabellen en schema's om de belangrijkste conclusies te presenteren.



FIGUUR 9 – een RIA-document schrijven

→ Samenvatting

De samenvatting is het meest gelezen deel van de RIA. Ze moet beknopt, volledig en vlot leesbaar zijn voor een breed publiek. Ze moet aangeven waarom voor de geselecteerde optie werd gekozen, rekening houdend met de voor- en nadelen en effecten ervan voor de verschillende doelgroepen in vergelijking met alternatieven. Presenteer die informatie zoveel mogelijk in tabelvorm. Besteed naast kwantitatieve aspecten ook voldoende aandacht aan kwalitatieve bevindingen. Voeg geen nieuwe informatie toe die niet elders in de RIA al is vermeld.

Hulpmiddelen

STROOMSCHEMA
RIA-SJABLOON

Checklist

Controleer na uitvoering van deze stap of u in staat bent volgende vragen positief te beantwoorden:

- Heeft u alle hoofdstukken van het RIA-sjabloon ingevuld en dit conform de richtlijnen van het RIA-sjabloon?
- Heeft u de overige documenten van het basisdossier voor de opstart van de goedkeuringsfase afgestemd op de inhoud van de RIA?

FASE 3 – GOEDKEURING



Nadat de eerste fase en de tweede fase zijn afgerond begint nu de **goedkeuringsfase** van het regelgevingsdossier met de bijhorende RIA. Meer gedetailleerde informatie over het goedkeuringsproces van regelgeving is beschikbaar in het stroomschema. Bekijk het stroomschema via www.bestuurszaken.be/stroomschema. Hierna wordt alleen ingegaan op het gebruik van RIA in deze verschillende processtappen.

Stap 14 – Eerste principiële goedkeuring

GOEDKEURING

14 EERSTE PRINCIPIËLE
GOEDKEURING

15 ACTUALISERING
VAN DE RIA

16 INDIENING EN BESPREKING
IN VLAAMS PARLEMENT

→ Wetgevingsadvies

U stuurt het regelgevingsdossier (zie stroomschema) per e-mail naar wetgevingsadvies@vlaanderen.be

Binnen 5 werkdagen ontvangt u een RIA-advies. Indien ook andere wetgevingstoetsen geïntegreerd zijn in de RIA (bv. JoKER) dan worden de betrokken adviezen geïntegreerd in het RIA-advies. Op die manier moet u maar één advies verwerken.

U past de RIA aan volgens de opmerkingen van het RIA-advies en voegt deze aangepaste RIA toe aan het dossier dat aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring wordt voorgelegd. Indien u na 5 werkdagen nog geen RIA-advies hebt ontvangen, kunt u het dossier sowieso agenderen op de Vlaamse Regering en mag u de voor advies voorgelegde RIA toevoegen.

→ Advies van de Inspectie van Financiën

U bezorgt het regelgevingsdossier (zie stroomschema). Het advies van IF doet uitspraak over:

- de wettigheid en de regelmatigheid
- de doelmatigheid en de kostenefficiëntie
- de budgettaire inpasbaarheid op termijn

De Inspectie van Financiën kan voor zijn advies gebruik maken van de informatie opgenomen in de RIA.

De Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting gebruikt dit advies van de Inspectie van Financiën ook als input voor het al dan niet verlenen van zijn begrotingsakkoord. Het is daarom nuttig om in de rubriek 'uitvoering' expliciet in te gaan op de budgettaire inpasbaarheid van de beleidsmaatregel.

Op die manier vermijdt u om per processtap steeds nieuwe verantwoordingsnota's te moeten opstellen en kunt u maximaal doorverwijzen naar bestaande documenten. RIA is immers bedoeld als een instrument voor een integrale effectbeoordeling, dus ook voor de effecten op de werking van de Vlaamse overheid zelf.

→ Eerste principiële goedkeuring Vlaamse Regering

U bezorgt het volledige regelgevingsdossier (zie stroomschema) via uw kabinet aan de afdeling Kanselarij met het oog op de agendering op de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering keurt de ontwerpregelgeving, de memorie van toelichting/het verslag aan de Vlaamse Regering goed.

De minister bezorgt het regelgevingsdossier (zie stroomschema) aan de adviesinstanties (SAR, Raad van State, e.a.).

Na de eerste principiële goedkeuring wordt de ontwerpregelgeving, de memorie van toelichting of het verslag aan de Vlaamse Regering en de bijhorende RIA door de dienst Wetsmatiging openbaar gemaakt via de RIA-databank. Deze is raadpleegbaar op de website van het Departement Bestuurszaken (www.bestuurszaken.be).

Stap 15: Actualisering van de RIA

U moet ervoor zorgen dat het RIA-document, net zoals de memorie van toelichting of een verslag aan de Vlaamse Regering, doorheen het verdere regelgevingsproces actueel blijft. De RIA moet dan ook worden aangepast indien de regelgeving wijzigingen ondergaat als gevolg van bijvoorbeeld de opmerkingen van de adviesraden.

In uitvoering van het decreet op de strategische adviesraden is de Vlaamse Regering immers verplicht om aan de strategische adviesraad duiding en toelichting te verstrekken over de beslissing die de Vlaamse Regering neemt over dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd.

Stap 16: Indiening en bespreking in het Vlaams Parlement

Bij de definitieve goedkeuring van ontwerpdecreten wordt de geactualiseerde RIA toegevoegd aan het regelgevingsdossier (zie stroomschema) dat ingediend wordt in het Vlaams Parlement. De vakminister kan de RIA gebruiken in de parlementaire bespreking van het ontwerp.

Tips en aandachtspunten

→ Actualisatie RIA na eerste principiële goedkeuring

Opdat RIA ook relevant is voor de andere betrokken partijen binnen het besluitvormingsproces, is een actualisatie van de RIA doorheen het besluitvormingsproces nodig. Om die reden moet de RIA na de eerste principiële goedkeuring aangepast worden in zoverre er:

- belangrijke wijzigingen aan de regelgeving worden aangebracht tijdens de goedkeuringsfase, die een invloed hebben op de inhoud van de RIA;
- nieuwe gegevens beschikbaar worden tijdens de goedkeuringsfase, aangebracht door externe partijen, die een invloed hebben op de inhoud van de RIA;
- adviezen zijn uitgebracht door een of meer strategische adviesraden.

Deze aangevulde RIA moet worden toegevoegd aan het regelgevingsdossier dat bij de tweede en ten slotte bij de definitieve goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd.

→ Repliek op consultatie van adviesraden opnemen

De nieuwe omzendbrief VR 2012/11 betreffende de samenwerking Vlaamse Regering en Vlaams Parlement verplicht om een repliek op de adviezen van de strategische adviesorganen op te nemen in het regelgevingsdossier. Uitgangspunt is dat deze repliek slechts op één plaats wordt vermeld. In regelgevingsdossiers met een RIA kan in de memorie van toelichting verwezen worden naar de RIA voor de repliek op de adviezen van de SAR's. In de RIA zal immers nog bijkomende informatie terug te vinden zijn over de andere (informele) consultaties bij de totstandkoming van de regelgeving. In regelgevingsdossiers zonder een RIA moet de repliek in de memorie van toelichting zijn opgenomen. Bij strategische ontwerpbesluiten voor de Vlaamse Regering moet een repliek op de adviezen van de strategische adviesraden eveneens worden opgenomen in de rubriek 'consultatie' van de RIA of in een afzonderlijke bijlage.

Hulpmiddelen

STROOMSCHEMA

Checklist

- Heeft u alle stappen uit de (checklist) bij het stroomschema gevolgd?

GOEDKEURING

14 EERSTE PRINCIPIËLE
GOEDKEURING

15 ACTUALISERING
VAN DE RIA

16 INDIENING EN BESPREKING
IN VLAAMS PARLEMENT

FASE 4 – PUBLICATIE EN OPVOLGING



Na de parlementaire behandeling komt een regelgevingsdossier opnieuw op de agenda van de Vlaamse Regering voor de bekrachtiging en vervolgens wordt de regelgevende akte gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Vanaf nu kan de eigenlijke implementatie en opvolging van de nieuwe regelgeving opstarten. Ofwel is voor de implementatie nog bijkomende besluitvorming nodig en wordt opnieuw aangeknoopt bij de instrumenten van de Vlaamse beleidscyclus (beleidsbrief en regelgevingsagenda). Ofwel wordt de implementatie daadwerkelijk opgestart en zal ze voornamelijk opgevolgd worden via de instrumenten van de Vlaamse beheers- en contractcyclus (beheersovereenkomst en/of ondernemingsplan). In de RIA moet de opstart van deze implementatiefase al voorzien zijn. Op die manier kan de RIA nog een rol te spelen na de beëindiging van de goedkeuringsfase.



© Suzanne Demesmaeker

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Vlaamse overheid
Luc Lathouwers
Secretaris-generaal
Departement Bestuurszaken
Boudewijngebouw
Boudewijnlaan 30, bus 30
1000 Brussel

Redactie

Dienst Wetsmatiging (Departement Bestuurszaken)
Interuniversitair Centrum voor Wetgeving

Contact

Departement Bestuurszaken
Dienst Wetsmatiging
wetsmatiging@vlaanderen.be
02 553 17 11
www.bestuurszaken.be/wetsmatiging

Depotnummer

D/2012/3241/010

Bestellen

wetsmatiging@vlaanderen.be
www.bestuurszaken.be/wetsmatiging

Uitgave

Maart 2012

