

- Kwaliteitsbewaking =
- van regelgeving =
- door middel van =
- monitoring en evaluatie =



Kwaliteitsbewaking van regelgeving door
middel van monitoring en evaluatie

Inhoudsopgave

- 1 Managementsamenvatting 5**
- 2 Reguleringsmanagement in Vlaanderen 7**
- 3 Referentiekader reguleringsmanagement in Vlaanderen: acht kenmerken van goede regelgeving 11**
- 4 Reguleringsimpactanalyse (RIA) als leidraad voor regelgevingskwaliteit 13**
 - Definitie 13
 - Toepassingsgebied 14
 - RIA en de acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving 15
 - Succesfactoren 28
 - Hervorming RIA 29
- 5 Reguleringsimpactevaluatie (RIE) als bewaker van de regelgevingskwaliteit 31**
 - RIE als concept 31

De dienst Wetsmatiging van het Departement Bestuurszaken, Vlaamse overheid, zet zich in voor kwaliteitsvolle regelgeving: voor goede regelgeving, eenvoudige procedures en minder administratieve lasten.
Meer informatie op <http://www.bestuurszaken.be/wetsmatiging>

- Managementsamenvatting =
- =
- =
- =

De verbetering van de wetgevingskwaliteit is al een paar decennia een prioriteit, zowel op de Europese als op de Vlaamse politieke agenda.

In Vlaanderen gelden **de acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving** daarbij als referentiekader:

Goede regelgeving is:

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 actueel en relevant

In een **Reguleringsimpactanalyse (RIA)** wordt de opmaak van nieuwe regelgeving getoetst aan deze acht kenmerken. Ideaaltypisch geldt dat aandacht voor de eerste zeven criteria leidt tot een blijvend actuele en relevante regelgeving. Uiteraard betreft dit geen constante, de samenleving is voortdurend in beweging en de regelgever kan vooraf niet alle (rand)variabelen correct inschatten. Het risico op discrepantie tussen de *law in books* en *law in action* is dan ook steeds reëel. Deze studie gaat na hoe de bestaande RIA-methodiek op een optimale wijze kan worden ingeschakeld in het cyclisch proces van kwaliteitsvolle regelgeving.

In 2009 – 2010 lanceerde de dienst Wetsmatiging de studie 'kwaliteitsvolle regelgeving door ex post evaluatie van regelgeving'. Binnen het onderzoek werden verschillende methodieken voor wets-evaluatie onderzocht en werd de methodiek voor **Reguleringsimpactevaluatie (RIE)** ontwikkeld. Het onderzoek legt de klemtoon op de complementariteit tussen RIA enerzijds en RIE anderzijds. Die complementariteit zorgt ervoor dat reeds bij de opmaak van regelgeving aandacht besteed wordt

aan de voorbereiding van een latere evaluatie van de regelgeving. De introductie van de RIE in het Vlaamse reguleringslandschap laat toe tijdig hiaten op te sporen binnen bestaande regelgeving. De RIE vormt een proactieve kwaliteitsbewaker die er voor moet zorgen dat de regelgeving in kwestie continu voldoet aan de acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving. Proactief houdt in dat RIE ingrijpt voor een tekortkoming binnen de regelgeving zichtbaar gaat escaleren.

De introductie van RIE vraagt onvermijdelijk aanpassingen binnen het bestaande RIA-systeem. De proactieve rol van RIE veronderstelt de introductie van een continu monitoringsysteem gebaseerd op een sectorspecifieke SMART indicatorenset binnen de RIA. Monitoring houdt in dat er regelmatig wordt nagegaan of de regelgeving, eenmaal in werking, wel de geplande doelstellingen bereikt en/of de uitgangspunten bij de opmaak van de regelgeving wel correct bleken te zijn. De RIA omschrijft vandaag de gewenste uitwerking van de regel maar de operationalisering van de doelstellingen blijft vooralsnog minimaal. De complementariteit tussen RIA en RIE vereist dat RIA doelstellingen op een eenduidige manier kwalificeert en/of kwantificeert en bepaalt hoe de opvolging van de doelstellingen doorheen de levensduur van de regelgeving zal gebeuren. Dit moet op die manier tijdig wijzigingen van de regelgeving mogelijk maken.

- Reguleringmanagement
- in Vlaanderen
-
-



Hoe groot is de economische slagkracht van Vlaanderen? Hoe competitief zijn onze bedrijven? Hebben burgers en organisaties vertrouwen in de overheid? Het antwoord op deze vragen wordt mee bepaald door een kwaliteitsvol reguleringsklimaat waar eenvoud en transparantie voorop staan. De dienst Wetsmatiging van het Departement Bestuurszaken binnen de Vlaamse overheid zet zich in voor kwaliteitsvolle regelgeving: voor goede regelgeving, eenvoudige procedures en minder administratieve lasten. Ondoordachte regelgeving in ruime zin creëert onnodige administratieve lasten en zet op die manier een rem op de economische groei. Het tast ook de rechtszekerheid en vertrouwen in de overheid aan. Een optimale reguleringsomgeving daarentegen, laat meer ruimte voor initiatief van burgers, ondernemingen en organisaties.

De dienst Wetsmatiging coördineert en ondersteunt de ontwikkeling en implementatie van structurele initiatieven en instrumenten op het vlak van reguleringsmanagement binnen de Vlaamse overheid. Daarbij volgt de dienst de prioriteiten die het Europese **'Better Regulation'** programma stelt. Better Regulation mag daarbij nooit verengd worden tot louter deregulering:

"Het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving veronderstelt een veelzijdige strategie met betere regelgeving, herregulering, vereenvoudiging en institutionele- en capaciteitsopbouw. Hervorming van de regelgeving gaat niet over het beperken van de rol van de staat, maar over 'slim reguleren', m.a.w. over het herdefiniëren van de instrumenten, capaciteit en rol van de overheid om te voldoen aan veranderende maatschappelijke behoeften. Dit betekent dat reguleringsmanagement deel moet gaan uitmaken van het overheidsmanagement, net zoals bijvoorbeeld het budgettair beleid of het personeelsbeleid."¹

¹ Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. Achtergronddocument bij het SERV-advies "Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn", p.9

De dienst Wetsmatiging stelt vijf hoofdinstrumenten ter beschikking binnen de Vlaamse overheid en is werkzaam op drie actiesporen:

Vijf instrumenten binnen het reguleringsmanagement

- 1. **Reguleringsimpactanalyse (RIA)**²: RIA analyseert doelstellingen en verwachte positieve en negatieve effecten van een voorgenomen regelgeving in vergelijking met alternatieven.
- 2. **Regelgevingsagenda**³: de regelgevingsagenda is een lijst van geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. Deze lijst is publiek toegankelijk. De regelgevingsagenda garandeert transparantie en planning van regelgeving.
- 3. **Cellen Wetskwaliteit**⁴: binnen elk beleidsdomein van de Vlaamse overheid wordt de regelgevingskwaliteit bewaakt door de cellen Wetskwaliteit. De Cellen Wetskwaliteit worden aangestuurd door de dienst Wetsmatiging.
- 4. **Compensatieregel administratieve lasten (Cral)**⁵: een verhoging of verlaging van administratieve lasten gekoppeld aan nieuwe of gewijzigde regelgeving wordt gemonitord door de compensatieregel. De compensatieregel bepaalt dat elke stijging van administratieve lasten binnen een beleidsdomein moet gecompenseerd worden door een evenredige daling.
- 5. **Kwaliteitsvolle formulieren**⁶: formulieren nemen binnen de administratieve vereenvoudiging een bijzondere plaats in. Ze vormen de meest tastbare en zichtbare administratieve lasten waarmee burgers en bedrijven in aanraking komen. Binnen de Vlaamse overheid wordt er een kwaliteitslabel toegekend aan kwaliteitsvolle formulieren. De formulierensite is een centrale website die de meeste formulieren van de Vlaamse overheid aan de burger, het bedrijfsleven, non-profitorganisaties en lokale besturen bevat.

2 <http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria>

3 <http://www.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda>

4 <http://www.bestuurszaken.be/cellen-wetskwaliteit>

5 <http://www.bestuurszaken.be/compensatieregel>

6 <http://www.bestuurszaken.be/formulieren>

Drie sporen binnen het reguleringsmanagement

- 1. De **administratieve lastenverlaging** wil de informatieverplichtingen van de burgers, de bedrijven en andere organisaties tegenover de overheid verminderen. Administratieve lastenverlaging kan gerealiseerd worden d.m.v. (1) het afschaffen van overbodige of inefficiënte informatieverplichtingen, (2) het introduceren van alternatieven voor regelgeving en (3) het optimaliseren van de informatiestromen door o.a. investeren in e-government.
- 2. De **juridisch-technische vereenvoudiging** omvat het verbeteren van de samenhang, de consistentie en de structuur van rechtsregels. Daardoor wordt de regelgeving niet alleen vereenvoudigd, maar is ook een belangrijke vermindering van de omvang van de regelgeving en administratieve lasten mogelijk. Juridisch-technische vereenvoudiging kan gerealiseerd worden door (1) inventarisatie of het ophoofden van alle regelgeving en artikelen die van kracht zijn, (2) consolidatie of het integreren van wijzigingen en toevoegingen in de oorspronkelijke wettekst zodat opnieuw één wettekst ontstaat, (3) coördinatie of het samenvoegen van momenteel afzonderlijke, maar inhoudelijk samenhangende regelgeving in één wettekst en (4) codificatie of het meer ingrijpend samenvoegen en herstructureren van wetgeving tot een logisch geheel.
- 3. De **reguleringsimpactanalyse** analyseert doelstellingen en verwachte positieve en negatieve effecten van een voorgenomen regelgeving in vergelijking met alternatieven.

- Referentiekader
- reguleringsmanagement
- in Vlaanderen: 8 kenmerken
- van goede regelgeving

Regelgevingskwaliteit is geen eenduidig concept dat rechtstreeks kan worden gemeten. Het begrip wordt zowel in de juridische literatuur als in de beleidspraktijk meestal geoperationaliseerd onder de vorm van principes van goede regelgeving.

Geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, werden ook in Vlaanderen acht kenmerken van goede regelgeving vastgelegd in een beslissing van de Vlaamse Regering (7 november 2003)⁷.

Goede regelgeving is:

Kenmerk	Korte beschrijving
Noodzakelijk en doeltreffend	Goede regelgeving is regelgeving die noodzakelijk en doeltreffend is voor het bereiken van het beoogde doel. Overheidstussenkomenst is noodzakelijk en doeltreffend en regelgeving is het beste instrument.
Doelmatig en afgewogen	Goede regelgeving draagt bij tot maatschappelijke welvaart en welzijn. Ze realiseert het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten en minimaliseert ongewenste neveneffecten.
Uitvoerbaar en handhaafbaar	Goede regelgeving houdt waarborgen in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven. Ze moet uitvoerbaar en afdwingbaar zijn.
Rechtmatig	Goede regelgeving respecteert de eisen en grenzen die het recht aan de wetgeving stelt en komt tegemoet aan democratische bekommernissen.
Samenhangend	Goede regelgeving vertoont, geplaatst naast andere regelgeving, geen overlappingen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel.
Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk	Goede regelgeving is goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk voor iedereen voor wie ze van belang kan zijn.
Onderbouwd en overlegd	Goede regelgeving is zorgvuldig voorbereid. Ze is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Over de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan is ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overleg gepleegd.
Blijvend relevant en actueel	Goede regelgeving verzekert dat de beoogde doelen blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt.

⁷ VR/PV/2003/44-punt 2; VR/2003/24.10/DOC.1039 en VR/2003/07.11/DOC.1039BIS

- Reguleringsimpactanalyse
- (RIA)
- als leidraad voor
- regelgevingskwaliteit

Definitie

RIA vormt een van de centrale instrumenten binnen het streven naar kwaliteitsvolle regelgeving.

RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en de verwachte effecten van een voorgenomen regelgeving (of beleidsmaatregel) in vergelijking met alternatieven. RIA stelt beleidsmakers in staat om inzichten te verwerven in de gevolgen van beleidsopties en helpt mee uit te maken of een bepaalde optie de doelstelling efficiënter bereikt dan een andere beleidsmaatregel.

Bij de invoering van RIA werden **drie doelstellingen** voor de opmaak van nieuwe regelgeving centraal gesteld:

- 1 betere voorbereiding en onderbouwing van nieuwe regelgeving;
- 2 meer transparantie;
- 3 meer beleidscoördinatie.

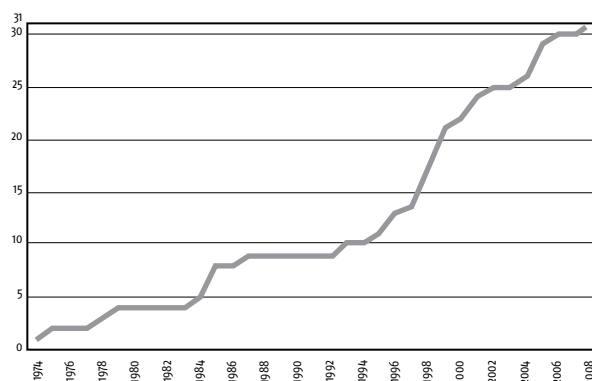
Het is belangrijk meteen op te merken dat RIA een hulpmiddel is om de besluitvorming te verbeteren en niet om ze te vervangen. In het democratisch besluitvormingsproces primeert de politieke beslissing. RIA is het instrument bij uitstek om onderbouwde beleidsbeslissingen te nemen. RIA verschaft beleidsmakers inzicht in de gevolgen van beleidsopties. Het helpt hen te bepalen of de ene optie de beoogde doelstellingen efficiënter en effectiever bereikt dan de andere.

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

Met de reguleringsimpactanalyse (RIA) beschikt Vlaanderen over een internationaal erkend instrument om de kwaliteit van regelgeving te bewaken. —

13

Figuur 1: Trend in consolidatie van RIA in de OESO-lidstaten



Toepassingsgebied

Sinds 1 januari 2005 is in Vlaanderen de RIA verplicht voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties.

Als het decreet of besluit bestaat uit meerdere inhoudelijke onderdelen (vb. verzameldecreet) is een RIA voor elke maatregel afzonderlijk nodig.

Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve

- autoregulering van de overheid zelf,
- regelgeving over begroting en fiscaliteit (met uitzondering van beleidsheffingen en – belastingen die wel onder de RIA-verplichting vallen),
- regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden,
- decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter,
- regulering vervat in ruimtelijke plannen,
- beslissingen van de Vlaamse Regering of van een Vlaams minister die geen regelgeving inhouden en ministeriële besluiten.

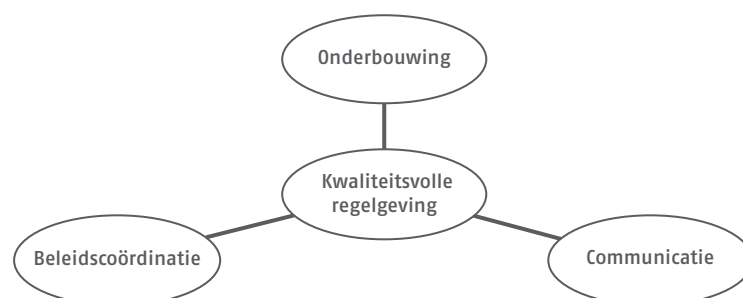
RIA en de acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving

De reguleringsimpactanalyse heeft een **kerndoelstelling** en drie **afgeleide doelstellingen**:

1. *Kwaliteitsvolle regelgeving*: RIA leidt tot een betere onderbouwing van regelgeving als beleidsoptie. Het denkproces dat de RIA als product (*het RIA-sjabloon, cf. infra*) vooraf gaat, beschouwt alle kenmerken van goede regelgeving. Op die manier voegt RIA een empirische en rationele dimensie toe aan de besluitvorming.
2. *Onderbouwing*: RIA is een methode om op een systematische en consistente wijze alle relevante effecten (economisch, sociale, milieu...) van beleidsmaatregelen te onderzoeken en beleidsmakers te helpen om zo veel mogelijk op basis van feiten en cijfers en dus evidence based de meest efficiënte en effectieve beleidsopties te selecteren. De RIA is m.a.w. een instrument voor onderbouwing van beleid en voor het versterken van de rationele, analytische basis van beslissingen. RIA is een hulpmiddel is om de besluitvorming te verbeteren. In het democratisch besluitvormingsproces primeert echter de politieke beslissing.
3. *Beleidscoördinatie*: RIA stimuleert beleidsmakers om over de grenzen van beleidsdomeinen heen alle relevante positieve en negatieve effecten te beschouwen. RIA moedigt tevens aan om de invloed van nationale en internationale regelgevingsinitiatieven op het eigen regelgevingsinitiatief te monitoren. RIA wil het horizontaal denken binnen de Vlaamse overheid promoten.
4. *Communicatie*: RIA is ook een belangrijk instrument in de communicatie tussen de overheid en de belanghebbenden bij de motivering van regelgeving. RIA beoogt de transparantie en consultatieprocessen in regelgevingsprocessen te verbeteren. RIA faciliteert tevens de motivering en politieke verantwoording voor de gemaakte beleidskeuzes.

15

Figuur 2: Doelstellingen RIA



Figuur 3: RIA als denkproces



RIA als product en proces

RIA vervult **bovenstaande functies** door de opsteller(s) van regelgeving tot een **aantal specifieke reflecties** aan te zetten. 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.

1. In welke maatschappelijke context wordt de beslissing tot regelgeving genomen? Wat is precies het probleem waarvoor naar een oplossing wordt gezocht? Uit welke verschillende facetten bestaat dit probleem?
2. Wat wil men precies bereiken met de regelgeving? Wat is de uiteindelijke doelstelling van de regelgeving, wat zijn de afgeleide doelstellingen?
3. Zijn er geen alternatieve oplossingen mogelijk voor het maatschappelijk probleem? Is regelgeving wel het meest efficiënte beleidsinstrument?
4. Wat zijn de (in)directe effecten van de regelgeving? Welke effecten kunnen gepaard gaan met de alternatieven voor de regelgeving? Hoe verhouden deze effecten zich tot het maatschappelijk probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht en tot de doelstellingen van andere regelgeving?
5. Hoe zullen de uitvoering en de handhaving van de regelgeving worden georganiseerd? Wat zijn de potentiële gevaren die kunnen interfereren met de initiële doelstelling?
6. Wat zijn de kosten verbonden aan de implementatie, uitvoering en handhaving van de regelgeving? Wegen deze kosten wel op tegen de baten die de regelgeving uiteindelijk zal realiseren?
7. Welke transparantieggaranties werden/worden ingebouwd? Wie werd/wordt geconsulteerd? Hoe zullen de resultaten van de gevoerde consultatierondes geïntegreerd worden in de verdere beleidstappen? Hoe wordt de feedback naar de stakeholders over hun input georganiseerd?
8. Welke mijlpalen zijn achtereenvolgens nodig om het uiteindelijke doel te bereiken? Welke indicatoren moeten daartoe worden gemonitord? Hoe en wanneer wordt de evaluatie gepland?
9. Hoe zal de regelgeving bekend gemaakt worden bij de doelgroepen? Welke speciale communicatieacties zijn nodig?

Een finaal RIA-document komt dan ook pas tot stand na het doorlopen van verschillende **processtadia**:

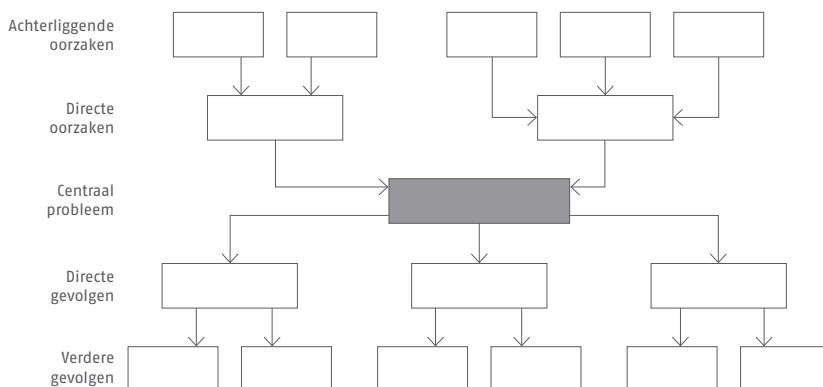
a | De probleemdefinitie

Een RIA-proces start met een probleemdefiniëring, met een beschrijving en analyse van het maatschappelijk probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht (*probleembeschrijving*), en/of van de redenen waarom een overheidsinterventie wenselijk wordt geacht (*omgevingsanalyse*). Deze processtap veronderstelt een inventarisatie van de oorzaken van het probleem (*probleemanalyse*). De probleemdefinitie vormt een cruciale fase binnen het RIA-proces. Een gedetailleerde en vooral juiste omschrijving van het probleem is essentieel om in een volgende fase de best passende

doelstelling te formuleren en het meest adequate beleidsinstrument te selecteren. Het probleem moet ook zo veel mogelijk in meetbare termen beschreven worden. Kwantitatieve informatie objectiviert de informatie en verkleint de kans op een verkeerde inschatting van het probleem. Bij een vluchtig geformuleerde probleemdefinitie ontstaat het gevaar dat enkel de symptomen van het probleem en niet het eigenlijke onderliggende probleem worden belicht.

Als hulpinstrument in deze fase is de **probleemboom** (zie onder) aangewezen.

Figuur 4: De probleemboom



b | Doelformulering

Vervolgens moeten de **doelstellingen** geformuleerd worden. Het is uiteraard belangrijk dat de doelstellingen in direct verband staan met de oorzaken van het probleem. De doelstelling moet in meetbare termen geformuleerd worden. Een veel gebruikt hulpmiddel bij het meetbaar maken van doelstellingen is het toepassen van het **SMART-principe**. De doelstellingen worden Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en Tijdsafhankelijk geformuleerd;

- *Specifiek*: doelstellingen moeten duidelijk zijn en niet vatbaar voor misverstanden of interpretatie. Hoe specifieker het beoogde resultaat is verwoord, hoe makkelijker het is om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van de regelgeving te bepalen.
- *Meetbaar*: een doelstelling beschrijft het resultaat dat men moet bereiken. Het resultaat moet geformuleerd worden in meetbare (kwantitatieve) termen. Alleen dan kan men het resultaat nadien ook toetsen.
- *Aanvaardbaar/afgesproken*: een afgesproken en aanvaarde doelstelling heeft het voordeel dat ze gedragen wordt door alle stakeholders. Als de betrokken partijen niet achter de doelstelling staan en er dus geen draagvlak is voor de doelstelling, dan is de kans dat de doelstelling gerealiseerd wordt gering. Het draagvlak van een doelstelling is dus een essentiële voorwaarde voor het slagen ervan. Omgekeerd kan een goede doelstelling ook een draagvlak creëren.

- *Realistisch*: een doelstelling mag ambitieus zijn, maar te hoog gestelde verwachtingen ervaart men als onhaalbaar en zij zullen daarom ontmoedigend werken.
- *Tijdgebonden*: doelstellingen moeten gekoppeld zijn aan een datum of tijdsperiode. Die tijdshorizon geeft aan waar binnen de resultaten effecten behaald moeten worden.

Goed geformuleerde doelstellingen verwijzen naar veranderingen die door het uitvoeren van activiteiten bij bepaalde doelgroepen of in een bepaald beleidsveld teweeggebracht moeten worden tegen een bepaalde deadline. Goed geformuleerde doelstellingen beginnen met "het verhogen van ..., het verminderen van...". Slecht geformuleerde doelstellingen beginnen met "het implementeren, het ontwikkelen, het opzetten van, het toepassen van, het realiseren."

Een voorbeeld van een SMART-geformuleerde doelstelling: "het verminderen van het aantal geregistreerde misdrijven in de stad X tot 108 delicten per 1000 inwoners tegen 20XX". De doelstelling is *specifiek* omdat ze voor de stad X geldt. Ze is *meetbaar* omdat ze een indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners in stad X) en een streefwaarde (108) bevat. Ze is *realistisch* omdat de nagestreefde afname relatief bescheiden is. Ze is *tijdgebonden* omdat ze aangeeft wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk tegen 20XX.

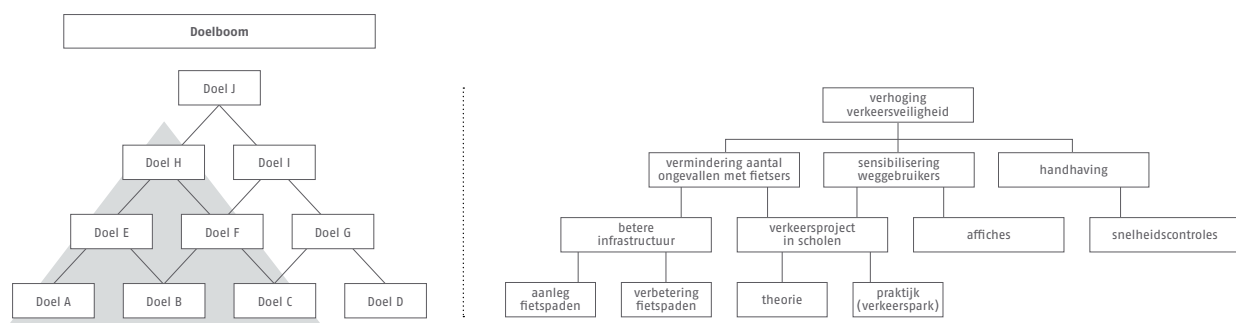
De doelstellingen moeten altijd geformuleerd worden als te behalen resultaten (vb. het verminderen van het aantal rokers in België tegen 2017 met 20%) en niet als in te zetten middelen (vb. het verhogen van de tabaksprijzen in België tegen 2017 met 30%).

Het is ook aangewezen om de doelstellingen hiërarchisch te ordenen. Op het eerste niveau zijn dan de algemene doelstellingen te vinden; deze drukken het algemene doel uit in termen

van de uitkomsten of impact. Specifieke doelstellingen zijn het tweede niveau; deze gaan over de directe, korte-termijn effecten. Ze zijn de onmiddellijke doelstellingen van het gevoerde beleid. Voor het bereiken van de algemene doelen moeten eerst de specifieke doelen bereikt zijn. De operationele doelstellingen zijn het laatste niveau en zijn uitgedrukt in outputs.

De **doelboom** kan deze oefening vergemakkelijken:

Figuur 5: De doelboom

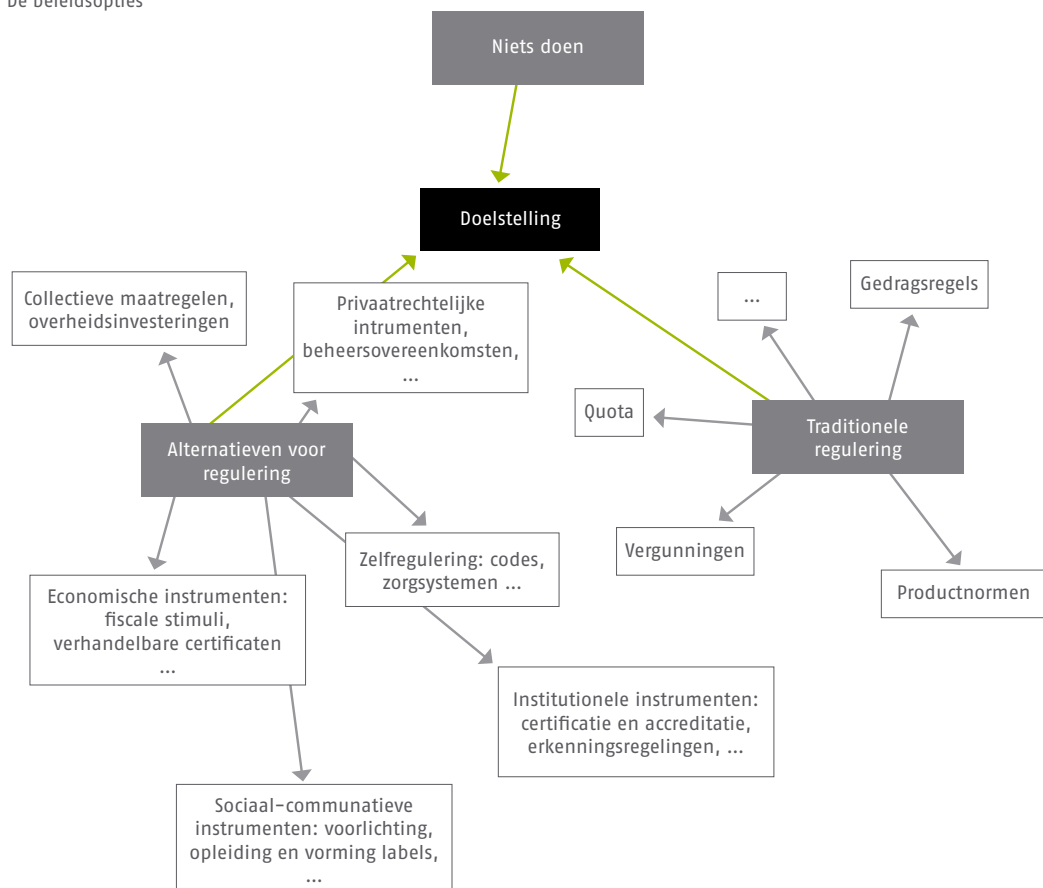


c | Identificatie van de beleidsopties

Een derde stap bestaat uit het identificeren van de beleidsopties die het gewenste doel kunnen bereiken. Bij de identificatie van de beleidsopties is het vooral belangrijk ruim te denken. De **nuloptie** (het aanhouden van de bestaande situatie/niets doen) moet steeds in overweging worden genomen. De eliminatie van opties

gebeurt op basis van de criteria van effectiviteit, efficiëntie en consistentie. Op deze manier is het eenvoudig om stakeholders uit te leggen waarom sommige opties niet gekozen werden. De dienst Wetsmatiging raadt de opstellers steeds aan om altijd een alternatief voor traditionele regelgeving te overwegen.

Figuur 6: De beleidsopties



d | De effectenanalyse

De volgende stap gaat na wat de waarschijnlijke economische en/of sociale impact van de verschillende opties zal zijn gekoppeld aan een kostenbatenanalyse per doelgroep. In deze analyse komen zowel de directe als indirecte effecten aan bod. De **directe effecten** zijn van toepassing op de

belanghebbenden van de regelgeving. De **indirecte effecten** hebben betrekking op andere betrokken partijen. Er wordt aangeraden zowel de huidige als toekomstige generaties in de overweging mee op te nemen waardoor deze processtap een belangrijke duurzaamheidsfactor kent.

Figuur 7: Kosten en baten van regelgeving



Voor het in kaart brengen van kosten en baten kunnen zowel **kwalitatieve als kwantitatieve data** worden verzameld. De kostenbatenanalyse vormt het meest tijdrovende onderdeel van het hele RIA-proces. Het is belangrijk dat de weergegeven data transparant en reproduceerbaar worden weergegeven. Dit houdt in dat de resultaten zowel

ondubbelzinnig zijn zodat wanneer de analyse opnieuw op dezelfde wijze zou plaatsvinden, dit hetzelfde resultaat zou opleveren.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van kwantitatieve en kwalitatieve kosten en baten.

Baten voor burgers of consumenten	Betere toegang tot informatie, lagere prijzen, veiliger producten, meer kwaliteitsgaranties, betere arbeidsomstandigheden, ...
Baten voor bedrijven	Lagere productiekosten, kortere procedures, subsidies, meer rechtszekerheid, transparantie en voorspelbaarheid, lagere grondstofprijzen, ontstaan van nieuwe markten, ...
Baten voor de overheid	Beter afgestemde regelgeving en procedures, ontvangsten uit heffingen, lagere monitoring- en handhavingslasten, minder administratieve formaliteiten, ...
Baten voor de samenleving	Hoger opleidingsniveau, betere kwaliteit van het leefmilieu, zuiniger ruimte- en grondstofgebruik, veiliger verkeer, hogere economische groei, toename van de levensstandaard, rechtvaardiger inkomensverdeling, ...
Kosten voor burgers of consumenten	Stijging van de prijzen, vermindering van de variëteit aan goederen en diensten, toename van de onveiligheid, hogere gezondheidsuitgaven, ...
Kosten 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, ...
Kosten voor de overheid	Investeringskosten in infrastructuur en opleiding om de regelgeving uit te voeren, bijkomend personeel, kosten van informatieverzameling en databeheer, hogere controle- en handhavingslasten, ...
Kosten voor de samenleving	Ongewenste herverdeling van inkomen of vermogen, belemmering van de innovatie, lagere werkgelegenheid, verminderde economische groei, toename van milieuschade, uitputting van grondstoffen, ...

De **effectenmatrix** is een belangrijk hulpmiddel voor het in kaart brengen van de effecten per doelgroep:

Figuur 8: De effectenmatrix

Thema	Nr.	Indicator	Impact op KT ++/+/0/-/-/-/+-/?	Impact op LT ++/+/0/-/-/-/+-/?	Ruimtelijke impact LokVL/BE/EU/btn EU	Zekerheid over informatie ++/-/-
Economische effecten						
Investerings	E1	Private investeringen				
	E2	Publieke investeringen				
	E3	Innovatie, onderzoek en ontwikkeling				
	E4	Prijzen				
Reëel inkomen/BBP	E5	Aantal bedrijven				
	E6	Productieniveau ondernemingen				
	E7	Nalevingskosten				
	E8	Productiviteit				
Economische activiteit	E9	Marktwerving				
	E10	Overheidsontvangsten				
Sociale effecten						
Armoede en solidariteit	S1	Armoede en sociale ongelijkheid				
	S2	Consumentenbescherming				
	S3	Omvang van de werkgelegenheid				
Gezondheid en welzijn	S4	Beschikbaarheid van kwaliteitsvolle gezondheidszorg				
	S5	Algemene gezondheidszorg				
	S6	Consumptie van schadelijke producten				
Onderwijs en cultuur	S7	Beschikbaarheid van kwaliteitsvol onderwijs				
	S8	De algemene scholingsgraad				
Gelijkheid en participatie	S9	Gelijke kansen				
	S10	Toegang tot democratische basisrechten				
Milieueffecten						
Milieukwaliteit	M1	Luchtkwaliteit				
	M2	Waterkwaliteit				
	M3	Bodemkwaliteit				
	M4	Hinder				
Grondstoffen en hulpbronnen	M6	Energiegebruik				
	M6	Watergebruik				
Biodiversiteit en natuur	M7	Biodiversiteit				
	M8	Ruimtegebruik				
	M9	Waterhuishouding				
	M10	Congestie				

e | Consultatie

Consultatie van stakeholders heeft verschillende **functies**:

- Consultatie is nodig om *informatie* te verzamelen (datacollectie voor effectenbeschrijving)
- Consultatie van alle relevante betrokkenen is een centraal instrument om de *kwaliteit* van en het *draagvlak* voor het beleid en de regelgeving te verbeteren. Zelfs kleine modaliteiten, zoals overgangstermijnen, kunnen grote gevolgen hebben voor de doelgroep.

In de RIA wordt beschreven hoe en met wie consultatieprocedures werden georganiseerd en wat de resultaten van die consultatierondes waren. In de RIA wordt ook beschreven in welke

mate de resultaten doorwerking kregen in de uiteindelijk voorliggende regelgeving. Bij beperkte of geen doorwerking worden de redenen daartoe gemotiveerd.

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.

25

f | Uitwerking, uitvoering en administratieve lasten; handhaving en evaluatie

Verder moet nagegaan worden op welke manier de handhaving en uitvoering van de regelgeving zal gebeuren. Is er een decreet vereist of is lagere regelgeving voldoende? Is een uitgebreide regelgeving noodzakelijk of volstaat een algemeen kader? Is de regelgeving consistent met bestaande regelgeving zowel binnen het eigen beleidsdomein als daarbuiten? Is voldoende aandacht besteed aan de inwerkingtredingsbepalingen van de regelgeving, aan de overgangsbepalingen? Hoe wordt de regelgeving gecommuniceerd naar de

doelgroepen? Zijn de opgenomen administratieve procedures efficiënt en optimaal georganiseerd? Een belangrijke vraag binnen deze stap is ook 'kan en wil de doelgroep de regelgeving wel naleven'?

In deze fase is het nuttig om de **'tafel van elf'** in beschouwing te nemen.

De tafel van elf: groepen van determinanten	
Spontane naleving	
Niveau van kennis van de regels	Hoe bekend zijn de regels bij de doelgroep en worden de regels begrepen? Wanneer de doelgroep de regels niet kent of begrijpt, berust de naleving ervan op toeval. Sancties worden niet in rekening gebracht.
Kosten wegen niet op tegen de baten	Wat zijn de directe kosten en baten (administratief, tijd, financieel, sociaal) voor de naleving van de regelgeving? Wanneer deze kosten opwegen tegen de baten, verkleint de kans dat de doelgroep de regels naleeft.
Mate van acceptatie van de regels	Dit verwijst naar het draagvlak voor de regelgeving (zowel de doelstellingen als de strategie) bij de doelgroep. Als het draagvlak klein is, verlaagt dit de nalevingsgeneigdheid.
Normgetrouwheid van de doelgroep	In welke mate volgt de doelgroep doorgaans het overheidsgezag? Bepaalde doelgroepen kunnen – naargelang het thema – meer of minder gezagsgetrouw zijn.
Mate van informele controle	Dit verwijst naar de informele sociale controle (door familie, vrienden, voorbijgangers, ...), die op de doelgroep wordt uitgeoefend om de regelgeving na te leven óf te overtreden.
Hoe groter de spontane geneigdheid tot naleving, hoe kleiner de nood aan handhaving vanwege de overheid. Het is dus belangrijk om deze eerste vijf elementen maximaal te benutten/te stimuleren. Men mag eigenlijk pas terugvallen op een overheidsingrijpen nadat men elk van deze factoren volledig heeft 'gebruikt'.	
Handhavingsfactoren	
Kans op een informele melding	Wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding anders dan door overheidscontrole aan het licht komt (bijvoorbeeld via klachten)?
Kans op controle door de overheid	Controlekans: wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding door overheidscontrole aan het licht komt?
Kans dat de overtreding aan het licht komt	Dit verwijst naar de kans dat de overtreding effectief ontdekt wordt bij een controle.
Selectiviteit	Deze factor handelt over de inschatting van de potentiële overtreder dat overtreders een grotere kans hebben om gecontroleerd te worden dan anderen.
Kans op een sanctie	Een overtreder zal minder geneigd zijn de regels op te volgen wanneer er bij ontdekking van een overtreding geen sanctie volgt.
Hoogte van een sanctie	De zwaarte en de aard (burgerrechtelijk of strafrechtelijk) van de sanctie beïnvloedt de mate waarin de doelgroep al of niet de regels navolgt.

In deze fase wordt ook nagegaan hoe de **opvolging** en de **evaluatie** van de regelgeving zal gebeuren (cf. infra). 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? Onderzoek welke aspecten van de regelgeving voor evaluatie in aanmerking komen: de mate waarin de beoogde doelstelling verwezenlijkt wordt, 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, ... Indicatoren en meetmethoden worden hier vastgelegd voor de aspecten die opgevolgd en geëvalueerd worden.

Succesfactoren

Om kwaliteitsvolle regelgeving via het instrument RIA te garanderen moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden kunnen worden samengevat onder de noemers **perceptie en timing**.

De opmaak van een kwaliteitsvolle RIA vergt een investering door de verschillende spelers (administratie, kabinetten, parlement, ...) en mag dus niet als een bureaucratische taak worden gezien, als een extra last bovenop het dagelijkse takenpakket. Als de geschetste functies niet gedragen worden door de opsteller en door zijn of haar leidinggevendenden, bestaat het risico dat het uiteindelijke RIA-document geen enkele beleidsmeerwaarde heeft. De betrokkenen moeten overtuigd worden van het feit dat de initiële RIA-inspanning het uiteindelijk opstellen van een kwaliteitsvolle regelgeving zal vergemakkelijken en er achteraf minder reparatiewetgeving nodig zal zijn.

Bovendien moet RIA voldoende vroeg in het besluitvormingsproces worden geïntegreerd. Een kwaliteitsvolle RIA heeft bovenal impact en vormt dus geen loutere verantwoording voor eerder gemaakte keuzes. Het RIA-proces moet worden opgestart aan het begin van het regelgevingsproces en niet pas nadat de regelgevende ontwerp tekst reeds is uitgeschreven. Sterker nog, het RIA-denkproces moet starten wanneer het maatschappelijke probleem wordt gedetecteerd. Het denkproces start nog voor de beleidsalternatieven op tafel liggen.

De kwesties timing en perceptie gaan vaak hand in hand. Een te late aandacht voor de RIA ondermijnt de geloofwaardigheid van het RIA-proces en leidt tot een continue negatieve perceptie. Die negatieve houding zorgt er op haar beurt weer voor dat er weinig incentives bestaan om het RIA-proces optimaal te integreren in het besluitvormingsproces. Dit leidt tot het ontstaan van zogenaamde pro forma RIA's. Het gaat dan om louter formalistische RIA's die enkel opgemaakt werden omdat de wetgevingsprocedure dat nu eenmaal vereist.

Als mogelijke oplossing voor het perceptieprobleem werd het **proportionaliteitsbeginsel** binnen de RIA geïntroduceerd. Proportionaliteit binnen een RIA-context betekent dat voor belangrijke regelgeving een grondige analyse moet gebeuren en dat voor minder belangrijke regelgeving een beperkte analyse of zelfs geen analyse voldoende is omdat de kosten verbonden aan de RIA-opmaak niet zullen opwegen tegen de baten van de analyse. De 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.

Hervorming RIA

De Vlaamse Regering keurde op 17 december 2010 het strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009–2014 principieel goed. Dit beleidskader omvat een herbevestiging van de algemene principes en de krachtlijnen van de bijsturing van de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement. RIA is één van die instrumenten.

Het nieuwe strategisch beleidskader is gebaseerd op de evaluatieresultaten van de bestaande instrumenten van het Vlaams wetgevingsbeleid.

De **krachtlijnen** van de hervorming zijn:

- het vermijden van formalisme;
- het zoeken naar een meer proportioneel gebruik van het instrument RIA;
- een grotere nadruk op het gebruik van RIA in de verschillende fasen van het beleidsproces.

- Reguleringsimpactevaluatie
- (RIE)
- bewaker van de
- regelgevingskwaliteit

RIE als concept

Nood aan ex post evaluatie van regelgeving

Eens de regelgeving van kracht, is het uiteraard belangrijk dat de wetgever deze blijft opvolgen. Aandacht voor de acht kenmerken van goede regelgeving binnen de RIA leidt tot een blijvend actuele en relevante regelgeving. Uiteraard betreft dat geen constante, de samenleving is voortdurend in beweging en de regelgever kan niet alle variabelen vooraf correct inschatten. RIA kijkt immers vooruit en blijft daardoor een ex ante inschatting van de impact van regelgeving. Het risico op discrepantie tussen de **law in books** en de **law in action** is dan ook steeds reëel. Een uitdaging is dan ook na te gaan of de regelgeving **doorheen de tijd** nog wel aan de acht kenmerken van regelgeving voldoet. Dat betekent concreet dat er op regelmatige tijdstippen moet worden nagegaan of deregulering, eens geïmplemen-

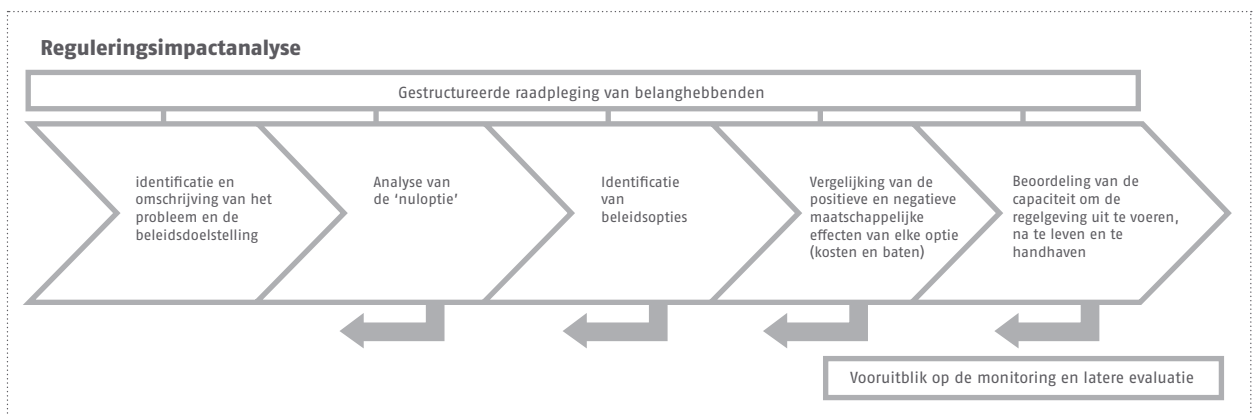
teerd, de voorziene doelstellingen bereikt en of de uitgangspunten zoals neergeschreven in de RIA wel de juiste bleken te zijn.

Een kwaliteitsbewaking van regelgeving mag niet berusten op incidenten, signalen vanuit het veld of rechterlijke uitspraken. Het kwaad is dan immers al geschied en moeilijk of nauwelijks te corrigeren door de wetgever.

Kwaliteitsbewaking van regelgeving is een proactieve discipline. Net daarom vraagt **hoofdstuk 5** van de RIA-sjabloon de opsteller van de regelgeving reeds na te denken over hoe de regelgeving zal worden opgevolgd en geëvalueerd.

31

Figuur 9: Monitoring en evaluatie als component van RIA



Een toekomstige evaluatie kan op **verschillende manieren** in de regelgeving worden geïntegreerd:

1. *Automatische herzieningsclausule of horizonartikel* (sunsetting). Er wordt dan een eindtermijn voor regelgeving of voor sommige bepalingen vastgelegd. Een evaluatie moet dan uitmaken of de regelgeving of de bepalingen worden 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.
2. *Een wetsevaluatief artikel*. Dit artikel in het regelgevingsdocument verplicht een evaluatie van de regelgeving binnen een bepaalde termijn of met een bepaalde frequentie.
3. *Een rapportageartikel* verplicht een periodieke verslaggeving door de Vlaamse Regering, een minister of een administratieve entiteit over bepaalde aspecten van de reglementering.
4. *Een evaluatiebevoegdheid* toekennen aan een bepaald orgaan (vb. evaluatiecommissie, adviesraad ...)

Definitie RIE

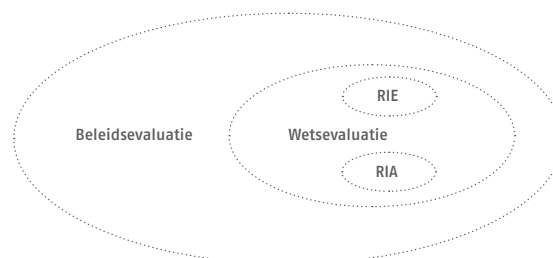
In 2010 voerde de dienst Wetsmatiging in samenwerking met het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) een studie uit naar de mogelijkheden van een Reguleringsimpactevaluatie (RIE) als ex post evaluatieve complement op de RIA.

:: Beleidsevaluatie, wetsevaluatie, RIE en RIA

De Reguleringsimpactevaluatie (RIE) en de Reguleringsimpactanalyse (RIA) kunnen worden gedefinieerd als bijzondere vormen van wetsevaluatie, respectievelijk ex post en ex ante. Wetsevaluatie is dan weer een deelverzameling van beleidsevaluatie aangezien wetsevaluatie zich specifiek richt op een bepaald beleidsinstrument, met name regelgeving.

Wetsevaluatie kan verschillende vormen aannemen met telkens een constante; wetsevaluatie evalueert of de regelgeving de gewenste effecten en doelstelling(en) genereert. Wetsevaluatie kan ex ante (voorafgaand aan implementatie) of ex post (na implementatie) gebeuren.

Figuur 10: De verhouding tussen beleidsevaluatie, wetsevaluatie, RIE en RIA



Hieronder volgen enkele voorbeelden van wetsevaluatieve varianten.

Wetsevaluatieve component	Beschrijving
JoKER	De kind- en jongere-effectrapportage, of kortweg de JoKER, peilt naar de effecten van een wetgevend initiatief (decreet) op kinderen en jongeren. Telkens een minister bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet indient dat het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt, moet dat ontwerp vergezeld zijn van een JoKER.
	Evaluatiecriterium: jongerenwelzijn
	Evaluandum: regelgeving
Armoedetoets	Een armoedetoets gaat na of de nieuwe regelgeving en de dienstverlening toegankelijk zijn, gebruiksvriendelijk, verstaanbaar, juridisch correct, eerlijk, inspraak toelaten en beschikken over een vlotte klachtenprocedure.
	Evaluatiecriterium: sociaal welzijn
	Evaluandum: regelgeving
AL-toets	De Administratieve Lastentoets gaat na of de procedures zoals opgenomen in de regelgeving efficiënt (nodig) en optimaal georganiseerd zijn.
	Evaluatiecriterium: procedurele efficiëntie
	Evaluandum: regelgeving
Lokale Besturentoets (Belfortprincipe)	Het Belfortprincipe bepaalt dat de ministers die voorstellen aan de Vlaamse Regering ter beslissing voorleggen, telkens de gevolgen van hun voorstellen voor de lokale besturen en de provincies nauwkeurig in kaart moeten brengen. Het gaat er om de weerslag van de Vlaamse beslissingen op de organisatie van de lokale besturen en de provincies, hun personeel, werking en investeringsbeleid te kennen.
	Evaluatiecriterium: optimale afstemming tussen bevoegdheden en middelen
	Evaluandum: regelgeving
...	...

Als het referentiekader van een wetsevaluatie bestaat uit de acht kenmerken van goede regelgeving goedgekeurd door de Vlaamse Regering, spreken we in een ex ante context van RIA en in een ex post context van RIE.

:: RIE versus RIA

De Reguleringsimpactevaluatie vormt het spiegelbeeld van de Reguleringsimpactanalyse. Waar RIA het probleem analyseert en de afweging maakt of regelgeving het meest efficiënte beleidsinstrument is, gaat RIE concreet na of de gewenste doelstelling(en) werden bereikt. Een RIE kan een positief of negatief resultaat opleveren. Als men een RIE uitvoert, wil men vooral te weten komen waar het precies fout ging:

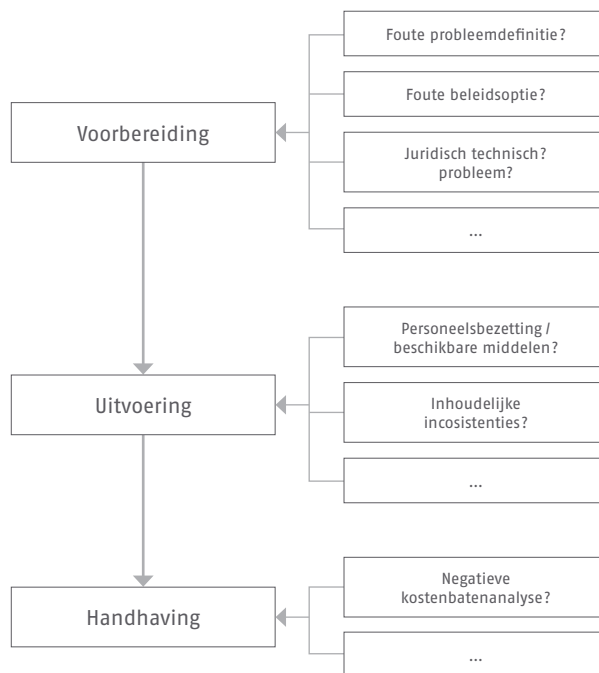
- Heeft men een verkeerde beleidskeuze gemaakt?
- Is het falen te wijten aan een tekortschietende uitvoering of handhaving?
- Heeft men het probleem verkeerd ingeschat?

	RIA	RIE
Tijdstip van evaluatie	Ex ante	Ex post
Evaluandum	Regelgeving	Regelgeving
Centrale onderzoeksvraag	Wat is het maatschappelijke probleem waarvoor een oplossing moet worden gezocht en is regelgeving het meest geschikte instrument om deze doelstelling te bereiken?	Heeft de regelgeving de gewenste doelstelling(en) bereikt?
Product	RIA-sjabloon	RIE-sjabloon

Hier volgt een overzicht van de mogelijke vragen:

Vraagstelling per evaluatiecriterium		
	RIA	RIE
Noodzakelijk en doeltreffend	Wat is de maatschappelijke probleemstelling? Welke doelstellingen kunnen tegemoet komen aan die probleemstelling? Welke beleidsopties zijn er om die doelstellingen te bereiken? Wat zijn de eventuele tekortkomingen per beleidsoptie? Wat is de meest aangewezen beleidsoptie om de doelstelling te bereiken?	Heeft het regelgevingsdocument bijgedragen aan het behalen van vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen?
Doelmatig en afgewogen	Wat zijn de mogelijke interfererende effecten? Wat zijn de kosten en baten van de verschillende beleidsopties geschetst per doelgroep?	Uitvoeringsefficiëntie: wat zijn de reële middelen besteed aan de uitvoering en handhaving van de regelgeving en wat is de relatie daarvan tot de maatschappelijke effecten die de regelgeving creëert. Wat waren de geschatte middelen nodig voor uitvoering en handhaving van de regelgeving? Is een eventueel falen te wijten aan een negatieve analyse of een ontoereikende initiële schatting?
Uitvoerbaarheid en handhaving	Hoe wordt de uitvoering van de regelgeving gerealiseerd? Welke handhavinginstrumenten worden voorzien?	Uitvoeringsefficiëntie: zijn er eventueel knelpunten opgetreden op het vlak van interne capaciteit? Bevoegdheden van uitvoerende instanties? Interpretatieproblemen bij dossierbehandeling? Tafel van elf? ...
Rechtmatig	Is de regelgeving wettig? Voldoet ze aan het gelijkheidsbeginsel? Biedt ze rechtszekerheid?	Is de regelgeving in overeenstemming met hogere regelgeving? In welke mate is er gelijke behandeling van de regelgeving? Krijgen gelijkaardige dossiers gelijkaardige beslissingen?
Samenhangend	Wat zijn de verwante regelgevingen (subnationaal, nationaal, regionaal, lokaal) en is de regelgeving intern en extern consistent zowel op niveau van de doelstellingen als op het vlak van uitvoering, handhaving, ...?	Genereert de regelgeving effecten die tegenstrijdig zijn met doelstellingen van andere regelgeving en/of beleidsdoelstellingen bij de uitvoering, de handhaving, ... of omgekeerd interfereren andere regelgevingen met de doelstelling van de regelgeving?
Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk	Hoe wordt de regelgeving gecommuniceerd? Zijn de administratieve lasten opgenomen in de regelgeving noodzakelijk en efficiënt georganiseerd? Is het taalgebruik afgestemd op de doelgroep?	Zijn er aanwijzingen dat de doelstellingen niet werden gehaald door gebrekkige communicatie, vakjargon, te hoge administratieve lasten, ...
Onderbouwd en overlegd	Welke consultatieprocedures (formeel en informeel) zijn de opmaak van de regelgeving voorafgegaan?	Zijn er redenen om aan te nemen dat de doelstelling niet werd gehaald omwille van onvoldoende draagvlak en/of betrokkenheid van stakeholders?

Figuur 11: interfererende variabelen binnen de regelgevingscyclus



Een RIE kan ook interessant zijn wanneer men de vooropgestelde beleidsdoelstellingen wel blijkt te halen. Bij een positief resultaat kan immers niet zomaar met zekerheid worden beweerd of het slagen volledig aan de regelgeving kan worden toegeschreven en er geen andere bepalende factoren zijn. Bovendien kan een positieve evaluatie belangrijke leereffecten creëren voor volgende regelgevingsprocessen.

Nood aan monitoring

Zoals hierboven reeds vermeld is kwaliteitsbewaking van regelgeving proactief. Dit veronderstelt de introductie van een monitoringsysteem in de levenscyclus van de regelgeving.

Monitoring is het systematisch en doorlopend of frequent verzamelen van gegevens aan de hand van metingen via indicatoren. De functie van monitoring is het verzamelen van beschrijvende informatie over parameters die verband houden met verschillende facetten van het overheidsoptreden. In het geval van regelgeving ligt de focus op de toepassing van de regelgeving, het bereiken van de normen en de effecten afgeleid van de doelstelling in functie waarvan de regelgeving werd opgesteld.

Deze nood aan monitoring sluit aan op de aanbevelingen binnen de RIA-sjabloon op het vlak van probleemdefinitie en doelformulering. Met het oog op een goede RIE is het dan ook cruciaal dat de RIA-verantwoordelijken deze bepalingen zo goed mogelijk opvolgen.

RIA processtap	Aanbeveling met oog op monitoring en evaluatie
Probleemdefinitie	De probleemdefinitie vormt een cruciale fase binnen het RIA-proces. Een gedetailleerde en vooral juiste omschrijving van het probleem is essentieel om in een volgende fase de juiste doelstelling te formuleren en het meest adequate beleidsinstrument te selecteren. Bij een vluchtig geformuleerde probleemdefinitie ontstaat het gevaar dat enkel de symptomen van het probleem en niet het eigenlijke onderliggende probleem worden belicht. → Identificatie van de verschillende facetten van het probleem.
Doelformulering	Vervolgens moeten de doelstellingen geformuleerd worden. Het is uiteraard belangrijk dat de doelstellingen in direct verband staan met de oorzaken van het probleem. Met het oog op doelopvolging is hier vooral het SMART-principe doorslaggevend. De doelstellingen worden Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en Tijdsafhankelijk geformuleerd. → Formuleren van SMART-indicatoren.
Doelformulering	De doelstellingen moeten altijd geformuleerd worden als te behalen resultaten (vb. het verminderen van het aantal rokers tegen 2017 met 20%) en niet als in te zetten middelen (vb. het verhogen van de tabaksprijzen tegen 2017 met 30%). → Formuleren van SMART-indicatoren. Het is ook aangewezen om de doelstellingen hiërarchisch te ordenen. Op het eerste niveau zijn dan de algemene doelstellingen te vinden, deze drukken het algemene doel uit in termen van de uitkomsten of impact. Specifieke doelstellingen zijn het tweede niveau, deze gaan over de directe, korte-termijn effecten. Ze zijn de onmiddellijke doelstellingen van het gevoerde beleid. Voor het bereiken van de algemene doelen moeten eerst de specifieke doelen bereikt zijn. De operationele doelstellingen zijn het laatste niveau en zijn uitgedrukt in outputs. → Formuleren van SMART-indicatoren op alle niveaus.
De effectenanalyse	Voor het in kaart brengen van kosten en baten kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve data worden verzameld. De kostenbatenanalyse vormt het meest tijdrovende onderdeel van het hele RIA-proces. Het is belangrijk dat de data transparant en reproduceerbaar worden weergegeven. Dit houdt in dat de resultaten zowel ondubbelzinnig zijn als dat wanneer de analyse opnieuw op dezelfde wijze zou plaatsvinden, dit hetzelfde resultaat zou opleveren. → Formuleren van indicatoren.
Uitvoering, handhaving en evaluatie	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? Onderzoek welke aspecten van de regelgeving voor evaluatie in aanmerking komen: de mate waarin de beoogde doelstelling verwezenlijkt wordt, 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, ... → Vastleggen van indicatoren en wie wanneer de evaluatie zal uitvoeren o.b.v. indicatoren.

Binnen het kader van regelgeving zijn de volgende *indicatoren* van belang:

1. *Inputindicatoren* gelinkt aan uitvoeringsdoelstellingen: deze verwijzen naar de middelen of inputs die worden ingezet.
vb. Hoeveel financiële middelen werden ingezet? Hoeveel personeelsleden werden ingezet?
2. *Outputindicatoren* gelinkt aan operationele doelstelling: deze leggen het verband met de beleidsresultaten die de regelgeving beoogt.
vb. Het aantal KMO's dat gebruik maakt van de adviescheques of het aantal personen dat zich inschakelt in een opleidingsstelsel.
3. *Outcome-indicatoren* gelinkt aan specifieke doelstellingen: deze geven de onmiddellijke gevolgen van de regelgeving weer op de beoogde doelgroep.
vb. De graad van tevredenheid van de KMO's die van de consultancy gebruik maakten.
4. *Impactindicatoren* gelinkt aan algemene doelstelling: deze geven de gevolgen van de beleidsmaatregel weer die verder gaan dan de onmiddellijke gevolgen voor de beoogde doelgroep. Dit houdt ondermeer de impact op middellange termijn in voor zowel de beoogde doelgroep als voor groepen betrokkenen waarvoor de maatregel niet bedoeld is, alsook de onvoorziene impacts.
vb. De versterking van de groei(mogelijkheden) van KMO's of verhoging van de verlevingskansen van KMO's; een verhoging van de weerbaarheid van werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

5. *Contextindicatoren* gelinkt aan indirecte doelstellingen: deze bekijken de effecten op het ganse territorium, de gehele bevolking of onderdeel van de bevolking, zonder hierbij een onderscheid te maken tussen doelgroepen waarvoor de beleidsmaatregel bedoeld is en de overigen.

vb. Een versterking van het economisch weefsel door gezondere KMO's; een daling van de werkloosheid door meer inzetbare arbeidskrachten.

Monitoring kan via primaire of secundaire databronnen gebeuren. Secundaire databronnen zijn al bestaande bronnen zoals overheidsstatistieken, gegevens die worden verzameld in het kader van dossierbehandeling. Primaire dataverzameling is nieuwe dataverzameling in functie van de vraag naar doeltreffendheid van een bepaalde regelgeving.

Om efficiënt te zijn, moeten indicatoren aan de voorwaarden van o.a. het SMART (Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en Tijdsafhankelijk) –principe voldoen.

Volgende voorwaarden dragen bij aan de **efficiëntie van indicatoren**:

1. *Aggregeerbaar*: de indicatoren die op verschillende beleidsdomeinen worden verzameld moeten zo veel mogelijk aggregeerbaar zijn tot op hogere niveaus.
2. *Vatbaar voor periodieke en tijdelijke verzameling*: indicatoren moeten tijdig en periodiek kunnen worden verzameld en moeten na verloop van tijd een evolutiepad kunnen weergeven.
3. *Controleerbaar*: het moet mogelijk zijn de bron van elke indicator te kennen en te controleren op juistheid en betrouwbaarheid.
4. *Normering*: het moet voor elke indicator duidelijk zijn wanneer het resultaat als goed of slecht kan worden bestempeld (normering).

Bovendien moet men zich steeds bewust zijn van de intrinsieke beperkingen van indicatoren. Zo geven indicatoren wel een evolutie weer maar zeggen ze niets over de oorzaak ervan. Monitoring op zich volstaat dus niet om betrouwbare uitspraken te doen, monitoring moet steeds worden ingebouwd in een evaluatief systeem.

Per evaluatiecriterium voorziet de RIE in een aantal methoden die een interpretatiekader bieden aan de verschillende indicatoren.

Criterium	Methoden en technieken
Doeltreffendheid	• Trendbreukanalyse (met ambtelijke data of data vanuit indicatoren) • Vergelijkingsgroep of controlegroep • Procesanalyse van de doorwerking van regelgeving • Survey (indien geen retrospectieve data beschikbaar)
Doelmatigheid en afweging kosten baten	• Kosten-batenanalyse • Kosteneffectiviteitsanalyse • Procesanalyse van het invoeringstraject
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	• Capaciteitsanalyse • Analyse van beheerskosten en administratieve lasten • Procesanalyse van implementatie en handhaving • Ex post toepassing van de T11© (evt. via focusgroepen, groepsinterview, individuele interviews of survey)
Rechtmatigheid	• Documentenanalyse • Procesanalyse van de behandeling van dossiers • Rechterlijke toetsing
Samenhang	• Documentenanalyse • Rechterlijke toetsing
Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk	• Documentenanalyse • Bevraging van gebruikers van regelgeving
Onderbouwd en overlegd	• Bevraging stakeholders
Blijvend relevant en actueel	• Behoeftenonderzoek

Bovendien staat net als bij de RIA ook in de RIE het **proportionaliteitscriterium** centraal en wordt het **tijdigheidsprincipe** toegepast. De RIE wordt bijgevolg toegepast volgens het evenredigheidsbeginsel en dataverzameling begint, indien mogelijk, al voor de implementatie van de regelgeving. Voor zwaarwichtige regelgeving of voor belangrijke onvoorziene neveneffecten van bestaande regelgeving moet een grondige evaluatie gebeuren; voor minder belangrijke is veeleer een beperkte evaluatie voldoende.

Toch mogen de benodigde inspanningen ook hier weer niet overschat worden. Het doorlopen van de RIE als proces zal er uiteindelijk toe leiden dat het wijzigen van de regelgeving indien nodig gemakkelijker zal verlopen, aangezien tijdens het evaluatieproces alle aspecten van de regelgeving onderzocht zijn. De RIE vormt vooral een kader om op een gestructureerde manier te rapporteren over aandachtspunten en vragen die normaal in elk goed besluitvormingsproces over regelgeving aan de orde zijn.

En na de RIE?

De gevolgen van de RIE hangen uiteraard samen met de resultaten van de RIE. Hieronder volgt een overzicht van de meest plausibele resultaten:

Resultaat van de analyse/oorzaak van de noodzaak aan wijzigende regelgeving	Actie
Gebrekkige handhaving en uitvoering als gevolg van gebreken in de wettelijke bepalingen zelf	Dit kan leiden tot de aanpassing van de wettelijke uitvoeringsbepalingen (via uitvoeringsbesluiten) enerzijds of van de sanctie- en handhavingsbepalingen in de eigenlijke regelgeving anderzijds.
Onverwachte indirecte effecten (voor andere groepen dan de doelgroepen)	Dit euvel kan leiden tot een aanpassing (bijv. een versoepeling) van de regelgeving, maar kan ook opgelost worden door bijkomende (verzachtende) beleidsmaatregelen (financiële compensaties, belastingvrijstellingen of een betere informatiecampagne).
Verkeerde inschatting van de directe effecten (de regelgeving is minder efficiënt dan oorspronkelijk gedacht) waardoor de kosten van de regelgeving te hoog komen te liggen, in verhouding tot de maatschappelijke baten	Hoewel ook hier kan geopteerd worden voor additionele (verzachtende) beleidsmaatregelen (opnieuw te bepalen door een overkoepelende beleidsimpactanalyse), raakt dit gebrek toch al meer de bestaansredenen en de inhoudelijke kern van de betreffende regelgeving. Een inhoudelijke aanpassing van de kernartikelen lijkt dan vaak opportuun.
Verkeerde inschatting van de doelbereiking als gevolg van de initiële keuze voor een verkeerd beleidsinstrument (de regelgeving is minder effectief dan oorspronkelijk geraamd)	Dit euvel kan niet langer met additionele beleidsmaatregelen afgezwakt worden, maar vergt vaak een grondige verandering van de regelgeving zelf (eventueel zelfs een volledige opheffing van de regelgeving en de keuze voor een ander beleidsinstrument). Nu hangt de graad van aanpassing van de initiële regelgeving af van de mate van het tekort aan doelbereiking: hoe kleiner het verschil in doelbereiking, hoe minder aanpassing overwogen moet of zal worden.
Een gebrekkige doelbereiking kan ook te wijten zijn aan de vastlegging van verkeerde beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld omdat zij de maatschappelijke problemen onvoldoende oplossen of steunen op irrealistische verwachtingspatronen over gewenste gedragsveranderingen	Dit pijnpunt raakt de kern van de bestaansredenen van de regelgeving, waardoor de gehele essentie van de regelgeving in vraag gesteld moet worden. Maar ook hier geldt de stelling: hoe groter de gebrekkige doelbepaling, hoe groter de noodzaak om de gehele regelgeving in vraag te stellen. Het komt er dus op aan te vertrekken van een nieuwe vaststelling van beleidsdoelstellingen en vervolgens te bekijken of, hoe en in welke mate de initiële regelgeving deze (nog) kan bewerkstelligen.
Tot slot is er het probleem van een verkeerde probleemanalyse, namelijk dat het aangehaalde maatschappelijk probleem ofwel niet bestaat of totaal andere kenmerken bezit dan oorspronkelijk geraamd. In essentie is elke regelgeving ontwikkeld omwille van zijn probleemoplossend vermogen, of m.a.w., de daadwerkelijke oplossing van het samenlevingsprobleem vormt de maatschappelijke baat van de regelgeving. Met een correcte probleemanalyse staat of valt de uiteindelijke meerwaarde en bestaansredenen van de regelgeving.	Dit pijnpunt raakt de kern van de bestaansredenen van de regelgeving, waardoor de gehele essentie van de regelgeving in vraag gesteld moet worden. Dit zal vaak gepaard gaan met een opheffing van de regelgeving.

**Verantwoordelijke uitgever**

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

Contact

Departement Bestuurszaken
Dienst Wetsmatiging
Boudewijnlaan 30, bus 34
1000 Brussel
Tel. 02 553 17 11
wetsmatiging@vlaanderen.be
www.bestuurszaken.be/wetsmatiging

Depotnummer

D/2011/3241/219

Bestellen

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

Uitgave

November 2011

