



## **Institutionele context van duurzaamheidsbeoordeling: naar een Vlaamse ‘impactanalyse’**

**Jean Hugé**

Vakgroep Menselijke Ecologie – Vrije Universiteit Brussel

Juli 2009 – Working Paper n°13

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling is één van de 14 steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek die door de Vlaamse Regering zijn opgericht in januari 2007. Deze steunpunten zullen zowel kortlopend als langlopend onderzoek verrichten, relevant voor verschillende beleidsdomeinen. Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling is samengesteld uit vier onderzoeksgroepen van drie universiteiten.(GEGSD-KUL, HIVA-KUL, MEKO-VUB, CDO-UGent).

Contact:

Secretariaat Steunpunt Duurzame Ontwikkeling

Katholieke Universiteit Leuven

Hoger Instituut voor de Arbeid

Parkstraat 47 – Bus 5300

B – 3000 Leuven

Tel.: (32) 016 32 31 28

Fax: (32) 016 32 33 44

E-mail: [SteunpuntDO@kuleuven.be](mailto:SteunpuntDO@kuleuven.be)

Website: [www.steunpuntdo.be](http://www.steunpuntdo.be)

Onderzoekspaper in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, project 8 ‘Duurzaamheidsbeoordeling: evaluatie en potentieel in Vlaanderen’



---

## Inhoud

1. Inleiding .....	1
2. Methode.....	1
3. Beleidsvorming in Vlaanderen .....	2
3.1 Interne organisatie van de overheid.....	2
3.2 Organisatie van het externe actorenveld.....	3
3.3 Interactie tussen overheid en externe actoren .....	4
4. Het institutioneel kader en het beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen .....	5
5. Reguleringsimpactanalyse en duurzaamheidsbeoordeling.....	7
5.1 RIA: algemene inleiding en internationale ervaringen.....	7
5.2 RIA en duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen .....	10
5.3 Evaluatie van de Vlaamse RIA.....	12
5.4 Van de RIA naar een volwaardige duurzaamheidsbeoordeling: een Vlaamse impactanalyse? .....	13
5.5 RIA en duurzaamheidsbeoordeling: conclusie.....	17
6. Internationale invloeden .....	18
7. Synthese.....	20
8. Beleidsaanbevelingen.....	22
8.1 Aanbevelingen op micro-niveau .....	22
8.2 Aanbevelingen op meso-niveau .....	22
8.3 Aanbevelingen op macro-niveau.....	23
9. Conclusie .....	23
Referenties .....	25

## 1. Inleiding

De kloof tussen beleidsvisies met betrekking tot duurzame ontwikkeling en de realiteit van de beleidsvorming is nog steeds groot, en beleidsondersteunende *ex ante* beoordelingsmethodes zoals duurzaamheidsbeoordeling blijken in de praktijk vaak slechts een beperkte invloed te hebben op het beleid. Voorts spelen bestaande institutionele arrangementen een grote rol in het definiëren van de meerwaarde en de contextgebonden interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling. Om dit fenomeen beter te begrijpen analyseert deze paper de institutionele factoren die de introductie van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen zullen beïnvloeden. Bepaalde institutionele factoren beperken immers de potentiële rol van duurzaamheidsbeoordeling in de beleidsvorming, terwijl andere aspecten net versterkend werken. Institutionele factoren worden hier ruim gedefinieerd als ‘de gangbare procedures voor beleidsvorming’. Deze procedures worden vaak gekenmerkt door routine en stabiliteit en vertonen dan ook een hoge graad van inertie. In Vlaanderen zal duurzaamheidsbeoordeling geïntroduceerd worden in een ‘druk’ institutioneel landschap. Er bestaan namelijk al *ex ante* beleidsondersteunende instrumenten (RIA, plan-mer), en ook de consultatiepraktijk is geïnstitutionaliseerd (bv. via de adviesraden).

Bij het opstellen van een leidraad voor duurzaamheidsbeoordeling dient men dan ook rekening te houden met de contextspecifieke institutionele factoren die de invoering en/of toepassing van het instrument kunnen bemoeilijken of vergemakkelijken. Na de definitie van het wensbeeld (de ideaal-typische duurzaamheidsbeoordeling), wordt er nu overgestapt naar een analyse van de haalbaarheid en de mogelijkheid van de invoering van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen.

## 2. Methode

Wij baseren ons op het analytisch kader van Nykvist & Nilsson (2009) om de institutionele barrières en opportuniteiten te identificeren waarmee rekening zal moeten gehouden worden bij de invoering van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen. Deze auteurs onderscheiden drie verschillende niveaus van institutionele capaciteit, die barrières of opportuniteiten kunnen genereren met betrekking tot de invoering van duurzaamheidsbeoordeling.

**Tabel 1** Analytisch kader ter verkenning van institutionele barrières en opportuniteiten (naar Nykvist & Nilsson, 2009)

Micro-niveau	Vorming en opleiding van de betrokken actoren, tijdsbesteding en <i>skills development</i>
Meso-niveau	Organisatie van procedures en managementstructuren; systemen van kennisoverdracht en coördinatie; attitude t.o.v. duurzaamheid; normen en stimulansen binnen de overheid
Macro-niveau	Links tussen overheidssysteem en ruimer maatschappelijk kader: maatschappelijk waardensysteem, invloed van het netwerk van <i>stakeholders</i> ; wettelijke context

Om de institutionele barrières en opportuniteiten te identificeren werd een driedelige benadering gevolgd:

- een *desk study* van de beleidswetenschappelijke literatuur (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen; RIA-literatuur) en van beleidsdocumenten van de Vlaamse Overheid;

- een consultatie van Vlaamse duurzame ontwikkeling-stakeholders (zie voor een gedetailleerd rapport van deze consultatie: Hugé, 2009);
- aanvullende gesprekken met leden van de begeleidingscommissie van het onderzoeksproject.

Deze methode liet ons toe een contextanalyse uit te voeren die een licht werpt op de institutionele aspecten die de invoering en de toepassing van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen zullen beïnvloeden.

Na een korte analyse van het beleidsvormingsproces in Vlaanderen, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de rol van de verschillende betrokken actoren, wordt dieper ingegaan op de links tussen regulering-impactanalyse (RIA) en duurzaamheidsbeoordeling. Vervolgens worden de geïdentificeerde institutionele barrières en opportuniteiten besproken en worden aanbevelingen geformuleerd met het oog op verder onderzoek.

### 3. Beleidsvorming in Vlaanderen

De integratie van duurzame ontwikkeling in het beleid met behulp van duurzaamheidsbeoordeling staat of valt met succesvol overleg, zowel binnen de overheid als in de relatie met externe *stakeholders*. Er wordt immers gestreefd naar een beter begrip en een betere structurering van een beleidsproblematiek, en dit door alle betrokken actoren. Dit wordt onder meer verwezenlijkt door een veelheid aan perspectieven met elkaar te confronteren. Mits ondersteund door wetenschappelijke expertise die de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling in rekening brengt, leidt deze werkwijze *idealiter* tot een evenwichtig beleid.

We analyseren in dit hoofdstuk de manier waarop beleid tot stand komt, en we focussen daarbij in het bijzonder op de relatie tussen maatschappelijke actoren en overheid, de zogenaamde '*state society relations*'. Het *governance*-denken dat gekenmerkt wordt door netwerken en partnerschap, is bijzonder relevant in een context van duurzame ontwikkeling. Deze Vlaamse '*state society relations*' zijn door Vancoppenolle en Brans (2005) in kaart gebracht en vormen, samen met de resultaten van de consultatiefase (Hugé, 2009) het uitgangspunt van sectie 3. De '*state society relations*' bestaan uit verschillende dimensies, die besproken worden in secties 3.1 tot 3.3.

#### 3.1 Interne organisatie van de overheid

In Vlaanderen staat de respectievelijke rol van ambtenaren en kabinetten in de beleidsvorming centraal in de analyse van de interne organisatie van de overheid (Vancoppenolle & Brans, 2005). De verhoudingen ambtenarij-kabinetten beïnvloeden onder meer de aanvaardbaarheid en bijgevolg ook de (kans op) toepassing van duurzaamheidsbeoordeling. Zo zou men kunnen verwachten dat ambtenaren minder aanwezig zijn in de maatschappelijke arena wanneer de belangen erg gepolariseerd tegenover elkaar staan, zodat een '*brokering of interests*' door kabinet of Minister zich opdringt. Uit de literatuur blijkt echter dat er zich geen overduidelijke inter-actorverschillen voordoen. Algemeen bleek wel dat de beleidsvorming in Vlaanderen verdeeld gestructureerd is, en weinig geïntegreerd is (Vancoppenolle en Brans, 2005). De recente hervormingen in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid hebben in de praktijk vooralsnog niet geleid tot een duidelijkere en effectievere taakverdeling, waarbij de beleidsvoorbereiding in handen komt van de administraties. Het 'primaat van de politiek' lijkt onder de vorige Vlaamse legislatuur (2004-2009) versterkt. In die context gebeurt de beleidsvoorbereiding in steeds grotere mate binnen de kabinetten en tijdens vergaderingen van de interkabinettenwerkgroepen. Volgens sommige geïnterviewde ambtenaren wordt een objectiverend instrument zoals duurzaamheidsbeoordeling niet onverdeeld positief onthaald (Hugé, 2009). Als op een interkabinettenwerkgroep eenmaal een politiek compromis bereikt is over een belangrijke beleidsbeslissing, zullen de resultaten van een *ex ante*

beoordeling zoals duurzaamheidsbeoordeling wellicht nog weinig impact hebben. De resultaten kunnen dan ook makkelijk gemanipuleerd worden om een beslissing *ex post* te legitimeren. Ook Renda (2009) beschrijft de onwil die politieke verantwoordelijken soms aan de dag leggen betreffende het steunen van het beleid op ‘*evidence*’. Anderzijds kan duurzaamheidsbeoordeling de verhouding tussen de minister en de bevoegde administratie vergemakkelijken. In die context stelt de Dienst Wetsmatiging (Vlaamse Overheid, 2009) in de meest recente RIA-evaluatie dat RIA kan helpen om de spanningen die kunnen optreden tussen een kabinet en een administratie op te lossen. Het gebruik van RIA kan beide partijen helpen om ondanks deze tegengestelde visies toch samen te werken. Aan de uiteindelijke politieke beslissing wordt daarmee niet geraakt. Duurzaamheidsbeoordeling en/of een verbeterde RIA kunnen die rol in de toekomst spelen.

Algemeen blijken de ambtelijk-politieke verhoudingen tijdens de beleidsvoorbereiding, met de politieke verhoudingen tijdens de goedkeuringsfase en met de politiek-ambtelijke-maatschappelijke verhoudingen in de uitvoerings- en monitoringsfase uitdagingen om een beoordelingsproces (zijnde duurzaamheidsbeoordeling *sensu lato* of RIA) te laten slagen. De discussie inzake taakverdeling en inter-actorverhoudingen in de beleidsvorming zijn volop actueel (zie bv. het ‘Memorandum betere regelgeving’ van Popelier *et al.* (2009)). Een reflectie over de toekomstige functie van een Vlaams duurzaamheidsbeoordeling dringt zich dan ook op.

De creatie van dynamische netwerken tussen administraties onderling en tussen kabinetssmedewerkers en ambtenaren van de verschillende beleidsdomeinen kan het ‘hokjesdenken’ helpen doorbreken. Hoewel een meerderheid van de geïnterviewde *stakeholders* stelt dat een formalisering van dergelijke netwerken geen vereiste is (Hugé, 2009), leert de beleidspraktijk in Vlaanderen ons dat effectieve samenwerking zelden vrijwillig gebeurt. De Interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO) kan een aanzet geven tot meer gestructureerde samenwerking, maar beschikt in zijn huidige vorm over onvoldoende slagkracht. De duurzaamheidsbeoordeling van het Type II, zoals voorgesteld in Hugé & Hens (2009) steunt op het idee van duurzaamheidsgesprekken tussen verschillende categorieën actoren, binnen en buiten de overheidsstructuren. Op die manier wordt tevens tegemoet gekomen aan het streven van de Vlaamse Overheid naar hogere niveaus van organisatorische maturiteit: autonome processen worden aangemoedigd met het oog op een verbetering van de kwaliteit van het beleid. De Vlaamse Overheid beklimt zo tevens de ‘treden’ van het Duurzame Ontwikkelings-Maturiteitsmodel (PWC, 2007) en verschuift de focus van de overheid van producten naar processen. Flexibiliteit, netwerking en openheid voor innovatieve processen zijn immers essentiële elementen in het streven naar een duurzamer beleidsvorming.

### 3.2 Organisatie van het externe actorenveld

Het merendeel van de door Vancoppenolle & Brans (2005) bevraagde respondenten (ambtenaren en kabinetssmedewerkers) zegt in zijn/haar beleidswerk te maken te hebben met een veelheid aan middenveldorganisaties die voornamelijk uiteenlopende belangen behartigen.

De onderlinge organisatie van het maatschappelijke actorenveld is van groot belang voor de overheid. Een verdeeld middenveld biedt de overheid de mogelijkheid om eigen afwegingen te maken en eventueel strategische allianties te sluiten met bepaalde groepen, maar de overheid zal dan tevens meer moeten modereren en onderhandelen tussen die belangen (*‘brokering’*) wat specifieke eisen stelt aan de competenties van de beleidsverantwoordelijken. In werkelijkheid blijkt het middenveld inderdaad verdeeld. De verdeeldheid doet zich vooral voor in de domeinen Energie, Leefmilieu en Natuur, Wonen en Huisvesting en Wetenschapsbeleid (Vancoppenolle & Brans, 2005).

Deze bevindingen hebben belangrijke implicaties voor de invoering en toepassing van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen. Aangezien duurzaamheidsbeoordeling streeft naar een forumfunctie, is de organisatie van de externe maatschappelijke actoren en hun relatie met de overheid van belang om een constructief debat te garanderen. Sommige beleidsdomeinen blijken meer dan andere met tegengestelde belangen rekening te moeten houden, wat kan leiden tot conflictsituaties. De *trade off*-mechanismen dienen transparant te zijn en de meest relevante duurzaamheidsaspecten dienen evenwichtig voorgesteld worden om eenzijdige interpretaties door bepaalde drukkingsgroepen te vermijden. Sterke drukkingsgroepen kunnen de neiging vertonen om een voor hen voordelige situatie zogenaamd te willen ‘objectiveren’ en zo een *status quo* na te streven van het gevoerde beleid. Duurzaamheidsbeoordeling heeft net als doelstelling om maatschappelijke inertie tegen te gaan via het stimuleren van innovatieve denk- en actiepatronen. Ook Sheate & Partidario (2009) benadrukken de functie van duurzaamheidsbeoordeling als faciliterend proces en als communicatie-instrument voor forumdiscussies.

### 3.3 Interactie tussen overheid en externe actoren

De druk die de maatschappelijke groepen uitoefenen op de Vlaamse Overheid is groot in alle beleidsdomeinen. Deze druk vertaalt zich vervolgens ook in een grote invloed op het beleid. De belangrijkste drukkanalen zijn ‘directe druk via het kabinet’ gevolgd door advies- en overlegorganen, informele netwerken en bilaterale contacten. De media en het parlement vervolledigen het plaatje (Vancoppenolle & Brans, 2005). De Vlaamse Overheid heeft een aantal institutionele arrangementen en gebruiken ingesteld die de maatschappelijke actoren op systematische wijze toegang verlenen tot de beleidsvorming. De advies- en overlegorganen worden hierbij het belangrijkste geacht. Sommige maatschappelijke groepen hebben in de praktijk echter ‘een voetje voor’, wat betekent dat de toegang tot de beleidsvorming niet altijd gelijk verdeeld is.

Duurzaamheidsbeoordeling is geenszins bedoeld als nieuw drukkingkanaal, maar wel als een nieuw institutioneel arrangement dat maatschappelijke actoren toelaat om op een open manier het debat aan te gaan met overheid en experts, in een collectief streven naar duurzame ontwikkeling. Duurzaamheidsbeoordeling draagt bij tot het structureren van de invloeden van die maatschappelijke groepen, maar is natuurlijk meer dan alleen een discussieforum. Duurzaamheidsbeoordeling beoogt namelijk de toetsing van beleidsprioriteiten door middel van ‘zo objectief mogelijke’ duurzaamheidscriteria. Die duurzaamheidscriteria zijn gebaseerd op de Vlaamse beleidsdoelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en op wetenschappelijke expertise. Er moet vermeden worden dat bepaalde drukkingsgroepen hun eigen, doelgroepspecifieke interpretatie van duurzame ontwikkeling onevenredig veel naar voor schuiven en zo de resultaten van de beoordeling in één bepaalde richting duwen.

De conclusies van de duurzaamheidstoets zijn niet te nemen of te laten. Duurzaamheidsbeoordeling tracht immers via het debat de duurzaamheid van beleidsvoorstellen te interpreteren om zo tot de beste beleidsoplossing te komen. Het vervult aldus een tweeledige rol: het is een forum waar de belangen van maatschappelijke groepen worden geëxpliciteerd maar het is vooral de plaats waar de uiteindelijke beleidsprioriteiten die het resultaat zijn van het maatschappelijk debat, getoetst worden op hun duurzaamheid. Bepaalde vormen van beleidsbeïnvloeding zullen het duurzaamheidsbeoordelingsforum echter steeds weten te omzeilen. Beleidsvorming is geen lineair en rationeel proces, en duurzaamheidsbeoordeling zal deze tendens niet zomaar ombuigen. Kleine groepen experts mogen dan wel meer gedurfde aanbevelingen afleveren, communicatie en interactie tussen verschillende groepen gevestigde *stakeholders* zal essentieel zijn om ‘*out of the box*’ te denken en te handelen. De voorgestelde ‘duurzaamheidsgesprekken’ (Hugé & Hens, 2009) komen tegemoet aan deze vereisten.

Algemeen blijkt er in de Vlaamse beleidsvormingspraktijk geen strikt onderscheid te bestaan tussen de rol van de verschillende overheidsactoren. Maatschappelijke groepen krijgen bovendien makkelijk toegang tot het beleidsvormingsproces. Dergelijke situatie is *a priori* gunstig voor een succesvolle invoering van duurzaamheidsbeoordeling, aangezien dit proces mede steunt op een cultuur van overleg en openheid. Politieke factoren zullen het conflict- dan wel consensus-karakter van verschillende duurzaamheidsbeoordelingsoefeningen bepalen, maar in welke mate dit het risico verhoogt op de uitholling van de rol van *ex ante* beoordelingen zal slechts kunnen blijken uit praktische ervaringen.

#### 4. Het institutioneel kader en het beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen

In Vlaanderen is de minister-president bevoegd voor de coördinatie van het beleid duurzame ontwikkeling. Hij beschikt daarvoor over een administratieve coördinatiecél die deel uitmaakt van de Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid. Samen met de ambtelijke beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep duurzame ontwikkeling (WGDO) staat die in voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie inzake duurzame ontwikkeling.

Het speerpunt van het beleid duurzame ontwikkeling is de opmaak en uitvoering van een Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (VSDO). De eerste versie van de strategie dateert van juli 2006. De strategie vormt de basis voor het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling, en biedt het raamwerk voor dit beleid doorheen de hele Vlaamse overheid. Ze legt doelstellingen vast voor zeven thema's die een negatieve trend vertonen: armoede en sociale uitsluiting, vergrijzing, klimaatverandering, mobiliteit, ruimtelijke ordening, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, en bestrijding van gezondheidsrisico's. Ook de bestuurlijke dimensie of "procespijler" komt aan bod als een essentieel aspect voor het realiseren van duurzame ontwikkeling. De VSDO dient uiterlijk tien maanden na de eedaflegging van de nieuwe Vlaamse Regering geactualiseerd te worden. Het kaderdecreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling werd op 18 juli 2008 bekrachtigd door de Vlaamse Regering (Vlaamse Overheid, 2008). Voor een gedetailleerde analyse van het governance-model van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid verwijzen we naar Spillemaeckers & Bachus (2009).

We bespreken hier respectievelijk de links van duurzaamheidsbeoordeling met de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling en met het Vlaamse Decreet ter bevordering van Duurzame Ontwikkeling.

De vermelding van duurzaamheidsbeoordeling (onder de term 'impactanalyse') in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling is een eerste stap in de institutionele inbedding van duurzaamheidsbeoordeling, aangezien dit een inachtnaam van de oefening verzekert op strategisch niveau. De VSDO stelt: *'Er zal worden nagegaan op welke manier, bij het nemen van beleidsmaatregelen, een impactanalyse kan worden uitgevoerd op economisch, sociaal, ecologisch en bestuurlijk vlak, en wat de impact is van maatregelen, genomen in Vlaanderen, op mondiaal vlak.'*

Voorts komt de vermelding van de 'procespijler van duurzame ontwikkeling' in de VSDO, met als voornaamste doelstelling: 'het samenwerken op verschillende niveaus en in de breedte wordt de referentie voor het beleid' overeen met één van de doelstellingen van de invoering van duurzaamheidsbeoordeling.

Naast deze evidente aanknopingspunten kan duurzaamheidsbeoordeling echter ook een rol spelen in de evaluatie van de realisatie van de strategie.

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkelingproject interpreteert duurzaamheidsbeoordeling als een '*ex ante*' oefening, die wordt uitgevoerd alvorens beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd. In ruime zin kan duurzaamheidsbeoordeling echter ook '*ex post*' worden toegepast: bv. om het proces, de inhoud en de resultaten van de strategie duurzame ontwikkeling te beoordelen, om

zwakke punten te identificeren en om de herziening van de strategie voor te bereiden. Op die manier krijgt duurzaamheidsbeoordeling duidelijk een plaats in de beleidscyclus voor duurzame ontwikkeling (Finnish Environment Institute, 2009). In Vlaanderen zijn er vooralsnog geen plannen om dergelijke *ex post* beoordeling in te voeren onder de koepel van duurzaamheidsbeoordeling. In het Memorandum Betere Regelgeving (Popelier *et al.*, 2009) wordt echter gesuggereerd om in Vlaanderen *ex post* RIA's uit te voeren, om lessen te trekken uit de opgedane ervaringen. De link tussen de VSDO en duurzaamheidsbeoordeling komt ook naar voor in de consistentie en –coherentieanalyse die voorzien is in de voorgestelde procedure (Hugé & Hens, 2009): de beleidsmaatregelen die binnen de reikwijdte (*scope*) van de duurzaamheidsbeoordeling vallen zullen getoetst worden op hun duurzaamheidseffecten, maar ook op de mate waarin ze bijdragen tot het behalen van de doelstellingen van de VSDO.

Het Decreet heeft als voornaamste doelstelling 'het bevorderen van de algemene toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling binnen het beleid en binnen de werking van de Vlaamse Overheid'. In de Memorie van Toelichting wordt de nadruk gelegd op flexibele instrumenten die de Vlaamse Overheid kan inzetten om het proces van duurzame ontwikkeling te sturen. De Memorie van Toelichting adviseert voorts om de effectbeoordeling in de Vlaamse RIA's optimaal te gebruiken om te rapporteren over de effecten die een weerslag hebben op economisch, milieu of sociaal vlak, zij het dat het accent meer moet gelegd worden op de diverse onderdelen van duurzame ontwikkeling. In een volgende sectie (partim 5) werpen we een kritische kijk op de link tussen regulering-impactanalyse en duurzaamheidsbeoordeling.

Algemeen komt de invoering van duurzaamheidsbeoordeling (voorlopig zonder in te gaan op de uiteindelijke vorm waaronder dit kan gebeuren) tegemoet aan een aantal belangrijke bepalingen uit het Decreet:

- zo zal duurzaamheidsbeoordeling bijdragen tot de uitvoering (en eventueel de evaluatie) van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (een evaluatie die voorzien is in punt 1 van Artikel 4 en in Artikel 5);
- duurzaamheidsbeoordeling zal bijdragen tot het beleidsdomeinoverschrijdend overleg en tot het overleg met de maatschappelijke actoren (zoals voorzien in punt 2 en 3 van Artikel 4);
- bovendien zal duurzaamheidsbeoordeling bijdragen tot de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling (punt 7 van Artikel 4).

Duurzaamheidsbeoordeling draagt voorts ook bij tot het realiseren (en evalueren) van het 'inclusief beleid ter bevordering van duurzame ontwikkeling': hierbij wordt een door de Vlaamse Regering afgesproken transversale beleidslijn door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein. SERV en MINA-raad achten het principe van inclusief beleid zoals vermeld in het Decreet te vrijblijvend; duurzaamheidsbeoordeling kan tegemoetkomen aan de vraag om een duidelijker toetsing van de implementatie van dit 'inclusief beleid'.

In hun advies met betrekking tot het Decreet Duurzame Ontwikkeling stellen de SERV en MINA-raad (2007) ook een aantal verbeteringen voor: zo zouden maatregelen niet enkel mogen gericht zijn op de verbetering van de manier waarop beslissingen worden genomen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling, maar ook en vooral op de verbetering van de kwaliteit en de coherentie van de wekelijkse beslissingen die door de Vlaamse Regering worden genomen:

- maatregelen om in elk dossier de transparantie en de actieve participatie van doelgroepen en *stakeholders* te versterken (en de beleidsvorming dus doorzichtiger en minder gesloten maken dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier meer intersectorale beleidsintegratie of synergieën te realiseren en betere afwegingen mogelijk te maken (en de beleidsvoorbereiding dus minder 'verkokerd' te laten verlopen dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier de nodige informatie te voorzien en beschikbaar te stellen voor

een betere onderbouwing en het vermijden van een te kortetermijnfocus.

Duurzaamheidsbeoordeling draagt bij tot het realiseren van deze aanbevelingen, onder andere via het opzetten van een systematische procedure van toetsing van de Vlaamse beleidsvoorstellen en door een versterking van intern en extern overleg.

## 5. Reguleringsimpactanalyse en duurzaamheidsbeoordeling

### 5.1 RIA: algemene inleiding en internationale ervaringen

Reguleringsimpactanalyse (RIA) is een instrument dat de kwaliteit van de regelgeving wenst te verbeteren. Binnen de OESO-landen heerst een consensus over het feit dat een goed uitgevoerde RIA de kosteneffectiviteit en de transparantie van de besluitvorming ten goede komt, de consultatie en de participatie van de betrokken maatschappelijke stakeholders versterkt en nutteloze regelgeving vermijdt. RIA wordt vermeld in de *OECD Recommendations for Improving the Quality of Government Regulation*, en dit reeds sinds 1995 (Van Humbeeck, 2007). Op Europees vlak is het *Mandelkern Report on Better Regulation* (2001) het Europese referentiedocument voor RIA geworden (DBR, 2004). Daarin staat dat de lidstaten en de Europese Commissie *'should systematically, as part of the impact assessment system and prior to the adoption of any significant regulation, carry out a comparative analysis of the relevant alternatives to regulation...the foreseeable impact of each of the relevant options should be submitted to assessment through some explicit and consistently used method'*.

Van Humbeeck (2007) onderscheidt drie factoren die de toegevoegde waarde van RIA verklaren:

- RIA laat toe om de effecten van het beleid op een systematische en consistente manier te analyseren via een onderbouwde keuze voor de beste beleids optie;
- RIA is een communicatie-instrument tussen overheid, bedrijfsleven en burgers en verhoogt de transparantie van het besluitvormingsproces;
- RIA zorgt ervoor dat beleidsmakers voorbij de grenzen van hun eigen beleidsdomein heen de effecten van voorgenomen beleid in acht nemen; RIA verhoogt op die manier de coherentie van het beleid.

Deze algemene principes worden in de Europese DBR-studie (2004) 'vertaald' naar operationele elementen van een 'goede RIA':

- duidelijke probleemdefinitie en identificatie van de beleidsdoelstellingen;
- start van het RIA-proces op een moment dat de keuze tussen verschillende beleids opties nog mogelijk is;
- informatievergaring (o.a. via consultatie) en explicitering van beoordelingscriteria en methodes;
- *ex ante* effectbeoordeling van elke relevante beleids optie;
- transparante bekendmaking van de resultaten van de RIA.

In Tabel 2 worden de elementen van een 'goede' duurzaamheidsbeoordeling (zoals voorgesteld in Hugé & Hens, 2009) vergeleken met die van een 'goede' RIA (DBR, 2004).

**Tabel 2** Basiselementen van een ‘goede’ RIA en van een ‘goede’ duurzaamheidsbeoordeling

RIA	Duurzaamheidsbeoordeling
Probleemdefinitie en identificatie van de doelstellingen	Contextanalyse en bepaling van de reikwijdte van de beoordeling
Start op moment dat keuze tussen verschillende opties nog mogelijk is	Start op moment dat keuze tussen verschillende opties nog mogelijk is
Informatievergaring (o.a. via consultatie)	Informatievergaring (o.a. via consultatie)
Effectbeoordeling van elke beleidsoptie	DO-Effectbeoordeling van elke beleidsoptie
Transparante bekendmaking van de resultaten	Transparante bekendmaking van de resultaten

Uit Tabel 2 blijkt dat RIA en duurzaamheidsbeoordeling dezelfde algemene doelstellingen met betrekking tot een verbetering van de kwaliteit van het beleid nastreven via een gelijkaardig proces van systematische *ex ante* beoordeling van beleidseffecten.

RIA kan echter net als duurzaamheidsbeoordeling, op verschillende manieren ingevuld worden naargelang de context, de jurisdictie en de geldende beleidsprioriteiten. Zo kan een RIA de vorm aannemen van een volwaardige duurzaamheidsbeoordeling, als aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Zo worden in de huidige RIA-praktijk de te beoordelen effecten vaak (te) nauw geïnterpreteerd en zijn de consultatiemechanismen soms onvoldoende geïntegreerd met het beoordelingsproces. Een volwaardige duurzaamheidsbeoordeling dient de effecten van voorgenomen beleid op alle verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling evenwichtig te analyseren, zij het dat ook hier het proportionaliteitsbeginsel geldt. Welke de meest relevante duurzame ontwikkelingsdimensies zijn zal afhangen van de context en van de voorliggende beleidsmaatregel.

Alvorens in te gaan op de situatie in Vlaanderen, wordt hier de RIA-praktijk geanalyseerd in verschillende Europese landen. Een vergelijkende studie, uitgevoerd op vraag van de *EU Directors of Better Regulation Group* (DBR, 2004), analyseerde RIA-richtlijnen en hun praktische toepassing in tien Europese landen. We lichten hier een aantal punten uit die studie nader toe, en focussen in het bijzonder op de types effecten die in de RIA-oefeningen in verschillende Europese landen beoordeeld worden.

In Oostenrijk ligt de nadruk op de verwachte kosten voor administratie en bedrijven, op werkgelegenheid en op de economie. In Zweden bestaan verschillende *ex ante* impactanalyses die volgens een RIA-model functioneren. Erlandsson (2008) geeft een overzicht van de huidige situatie. Op papier is de scope van de beoordeelde effecten ruim: *‘In Sweden gender equality and integration of immigrants are expressly mentioned, but a general obligation exists to make sure that all interests are taken into account’* (Van Humbeeck, 2007). Maar Erlandsson (2008) laat er geen twijfel over bestaan: de focus van de huidige (2008) ‘Strategie voor Betere Regelgeving’ ligt duidelijk op het verminderen van de administratieve lasten en het verbeteren van de voorwaarden waaraan bedrijven moeten voldoen. In Finland hebben de ministeries inspraak over bijkomende effecten die in een RIA beoordeeld moeten worden: *‘RIA is required for new regulations (...). It is supposed to cover all relevant costs and benefits. Official guidelines exist. The general Instructions on the Drafting of Government Proposals (the so called HELO-Instructions) are complemented by separate, specific instructions issued by Ministries (e.g. concerning the impact on the economy, competition and market openness, business, environmental impacts as well as on equality, criminality, regional matters).*

In Denemarken zijn de in een RIA onderzochte effecten echter beperkter: 'Since 1998 RIA explicitly covers the administrative impacts on companies. If there are other relevant impacts such as regional and equal opportunity effects, it is expected that they are detailed as well'. De gevalstudie van een Hongaarse RIA over een lokale regulering m.b.t. rioleringsystemen maakt melding van economische en milieu-effecten: '...effects on business, citizens, environment, health, and public administration are measured, both in a quantitative and qualitative way'. In Nederland worden er verschillende effecten beoordeeld: 'The Dutch approach to RIA is characterised by a flexible use of three checklists: some questions cover the economic and business impact (BET checklists, 1997); other questions concern the environmental impact of proposed regulations (1996); the last set of questions deal with feasibility and enforcement (1995). Draaijers en Verheem (2003) presenteren het eenvoudige voorstel voor duurzaamheidsbeoordeling zoals die in de Nederlandse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling wordt opgenomen: er wordt aandacht besteed aan economische, ecologische en sociale effecten, en dit zowel hier en nu, elders als later. Er zijn in echter geen links te bespeuren met de RIA-praktijk. In een document van het Nederlandse Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal, 2009) wordt evenmin verwezen naar duurzame ontwikkeling en ligt de focus duidelijk (en uitsluitend) op administratieve lasten en regel-druk. In Duitsland werden duurzame ontwikkeling-beoordelingscriteria in mei 2009 toegevoegd aan de federale richtlijnen voor impactanalyse (ESDN, 2009). Een leidraad werd in juni 2009 gepubliceerd door het Duitse Ministerie van Binnenlandse Zaken (BMI, 2009).

'In de Poolse RIA-richtlijnen wordt eveneens aandacht besteed aan verschillende types effecten: 'When health, safety and the environment are concerned, quantitative risk assessment should be done wherever is possible. Effects on competition and market openness should also be accounted for in all case'.

Uit deze bevindingen blijkt dat er geen eensgezindheid bestaat over de effecten die in een RIA beoordeeld moeten worden. De DBR-studie (2004) beveelt aan om zoveel mogelijk effecten in de RIA te beoordelen, al wordt het concept 'duurzame ontwikkeling' nooit vermeld. Flexibiliteit en context-afhankelijkheid blijken sleutelbegrippen te zijn: '*With regard to the explicit selection of types of effects to be considered, this must not be meant in the sense that all types of effects to be considered must be officially stated and prescribed in advance. Of course, there can be compulsory areas of analysis (impacts on the state budget, on competition, etc.), but the character of each LA is different and the type of a given effect is rarely correlated with the importance of that. The prescription of the LA in some strategic areas and a free decision on the selection of further important impacts (taking the time and other resources available for the LA into account, of course) would be the best solution. On the other hand, the analysts should explicitly justify the choice of given effects to be included in the assessment?*

RIA biedt dus perspectieven om de 'better regulation' agenda te laten versmelten met de 'duurzame ontwikkeling'-agenda, en uit de ervaringen in verschillende Europese landen blijkt dat er reeds (schuchtere) stappen in die richting worden gezet, zij het zonder het thema 'duurzame ontwikkeling' te expliciteren en zonder RIA te presenteren als een instrument dat kan bijdragen tot de institutionalisering van duurzame ontwikkeling.

Het is de Europese Commissie die als eerste de stap heeft gezet om beide beleidsagenda's (die op Europees vlak tot uiting komen in respectievelijk de strategie van Lissabon en de strategie van Göteborg) samen te operationaliseren via één beleidsinstrument: *Impact Assessment*. Het *Impact Assessment* systeem werd in 2003 geïntroduceerd ter vervanging en ter integratie van sectoriële beoordelingen (TEP, 2007). Onder deze 'nieuwe' benaming valt de 'R' van regulering weg, en wordt reeds impliciet aangegeven dat het hier gaat om een overkoepelend instrument. In de meest eenvoudige betekenis wordt Impact Assessment gedefinieerd als '*a set of logical steps to be followed when you prepare policy proposals*' (EC, 2009). De vernieuwde *Impact Assessment* richtlijnen van

de Europese Commissie (de laatste versie dateert van januari 2009) bestaan uit een opeenvolging van zes analytische stappen:

- stap 1: identificatie van het probleem;
- stap 2: definitie van de beleidsdoelstellingen;
- stap 3: ontwikkeling van de belangrijkste beleidsopties;
- stap 4: analyse van de effecten van de verschillende beleidsopties;
- stap 5: vergelijking van de beleidsopties;
- stap 6: planning van de monitoring en evaluatie.

Deze werkwijze vertoont veel gelijkenissen met de bovenvermelde kernelementen van een RIA en van een duurzaamheidsbeoordeling (zie tabel 2). De Europese *Impact Assessment* richtlijnen besteden in de regel meer dan de nationale RIA-systemen, systematisch aandacht aan de analyse van beleidseffecten op duurzame ontwikkeling. De Europese Commissie IA-richtlijnen vertrekken niet van een economische invalshoek (zoals bij 'historisch' gegroeide RIA-kaders wel vaak het geval is) maar wensen daadwerkelijk en expliciet de twee complementaire beleidsagenda's van betere regelgeving en duurzame ontwikkeling te integreren.

De *Impact Assessment Board*, een onafhankelijk orgaan dat onder de bevoegdheid valt van de President van de Commissie, zorgt voor de interne kwaliteitscontrole van de uitgevoerde *Impact Assessments* en ziet onder meer toe op een volledige analyse van de verwachte effecten (EC, 2009b). De evaluatie van de Europese *Impact Assessments* bracht aan het licht dat de meeste commentaar werd gegeven met betrekking tot het gedeelte 'effectanalyse'; de kwaliteit van de *Impact Assessments* verbetert echter gestaag (EC, 2009 b).

Jaocobs (2006) bevestigt de tendens die door de Europese Commissie in de *Impact Assessment* wordt gevolgd. Algemeen ligt de nadruk in het evoluerende (R)IA-domein op een proces dat focust op:

- het stellen van de juiste vragen in een gestructureerd kader dat leidt tot transparant beleid;
- de systematische analyse van potentiële effecten van overheidsbeleid;
- de communicatie van de informatie naar *stakeholders* en naar beleidsmakers.

(R)IA is een uitbreiding van bestaande '*good practice*' in beleidsvoorbereiding en beleid, en is dus veel meer dan louter een technische methode die toelaat om kwantitatieve informatie te verwerken. De trend om van RIA naar IA over te gaan is voorts ook ingegeven door het feit dat IA verondersteld wordt reeds van start te gaan bij het prille begin van de beleidsvorming, terwijl RIA suggereert dat de beoordeling pas van start moet gaan eens er een regelgeving gekozen wordt (Jacobs, 2006).

Algemeen blijkt dus dat RIA en duurzaamheidsbeoordeling gelijklopende doelstellingen hebben en beide een stapsgewijze, systematische *ex ante* proces voorstellen dat de kwaliteit van het beleid ten goede wenst te beïnvloeden. De internationale (en in het bijzonder de Europese) context kan een inspiratiebron zijn voor Vlaanderen. We gaan hier in de volgende secties dieper op in.

## 5.2 RIA en duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen

In de loop van jaren 1990 groeide in Vlaanderen het besef dat de kwaliteit van de wetgeving te lijden had onder de veelheid aan regelgevingen, en dat deze situatie zou kunnen leiden tot minder doeltreffende overheidsinterventie. In 2001 werd de Dienst Wetsmatiging opgericht om het regelgevingsbeleid van de Vlaamse Overheid te coördineren en uit te bouwen. Na het opstellen van de '8 principes voor goede regelgeving' in 2003 werd in 2005 een RIA-systeem geïntroduceerd in Vlaanderen (Van Humbeeck, 2007).

Bij de voorbereidingen van het Vlaamse RIA-systeem werden verschillende doelstellingen van RIA vooropgesteld in de RIA-Gids (Vlaamse Overheid, 2004). Bij de beslissing van de vorige Vlaamse Regering (2004-2009) over de invoering van RIA werden echter (slechts) drie belangrijke doelstellingen centraal gesteld:

- betere voorbereiding en onderbouwing van het beleid;
- meer transparantie;
- beleidscoördinatie.

Andere oorspronkelijk vooropgestelde doelstellingen in de RIA-Gids (Vlaamse Overheid, 2004) zoals 'RIA als instrument voor evenwichtige besluitvorming' werden niet prioritair geacht door de Vlaamse Regering, wat als gevolg had dat de Vlaamse RIA duurzame ontwikkeling tot nu toe niet als kerndoelstelling vooropstelt (ondanks een vermelding in de RIA-handleiding).

Sinds 1 januari 2005 is in Vlaanderen een RIA verplicht voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of *non-profit* organisaties. Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve autoregulering, regulering inzake begroting en fiscaliteit (met uitzondering van beleidsheffingen en –belastingen), 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 (Vlaamse Overheid, 2006). RIA werd ingevoerd met de omzendbrief VR 2004/13 van de Vlaamse Regering en wordt tevens vermeld in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering en in de Rondzendbrief VR 2005/4 betreffende de wetgevingstechniek. In 2007 nam het Vlaamse Parlement een parlementaire motie aan 'over de evaluatie en bijstellingen van de reguleringssimpactanalyse (RIA)'.

In de RIA-handleiding (Vlaamse Overheid, 2006) presenteert de Vlaamse Overheid RIA als 'een gestructureerde analyse van de effecten van een voorgenomen regelgeving of een beleidsmaatregel meer in het algemeen. Het resulteert in het doorlopen van een ontwikkelingsproces en de opmaak van een document die voldoen aan de richtlijnen van deze (RIA-)handleiding'. Deze generieke definitie van een ex ante beoordelingsinstrument wordt gespecificeerd in de tweede sectie van de handleiding: met een RIA wil de Vlaamse Overheid bereiken: 'dat regelgeving 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 kosten om de wetgeving uit te voeren, na te leven en te handhaven niet onnodig hoog oplopen, en opwegen tegen de baten. Zij wil dat regelgeving in één beleidsdomein rekening houdt met de effecten op de realisatie van de doelstellingen in een ander beleidsdomein'. Doorheen de richtlijnen is duidelijk dat RIA eerst en vooral een proces van 'analyse en consultatie' is dat vanaf de vroegste stadia van de beleidsvorming wordt doorlopen.

De vermelding van de duurzame ontwikkelingseffecten gebeurt in de Vlaamse RIA-handleiding op een erg voorzichtige manier. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van een doelgroepen – en betrokken partijen-benadering en de 'verdelingseffecten' krijgen de meeste aandacht. In de vijfde sectie van het deel 'effecten' van de handleiding staat: 'De analyse van effecten heeft tevens tot doel te verzekeren dat de voorgenomen regelgeving geen te negatieve impact heeft op het vermogen om een duurzame ontwikkeling te realiseren. Dat wil zeggen dat u - waar relevant - de mogelijke sociale, economische en milieu-effecten voor zowel huidige als toekomstige generaties in kaart brengt.' In de *Impact Assessment Guidelines* van de Europese Commissie daarentegen heeft duurzame ontwikkeling een prominente plaats: het deel 'analyse van de effecten' focust namelijk op: 'identify (direct and indirect) economic, social and environmental impacts and how they occur (causality)'. De Vlaamse RIA-handleiding vertoont dus een 'bias' naar economische effecten, maar biedt vanzelfsprekend mogelijkheden om de aandacht voor duurzame ontwikkeling tot een kernelement van de RIA te maken, mits een aanpassing van de handleiding, en vooral, mits een betere toepassing van die handleiding in de praktijk. Ook binnen

de Dienst Wetsmatiging wordt geadviseerd om RIA uit te breiden naar externe effecten en om de RIA dus niet te beperken tot de interne effecten - zijnde de effecten die betrekking hebben tot de eigenlijke beleidsdoelstellingen van de voorliggende regelgeving. (Vanlaere & Dierickx-Visschers, 2007). Voorts is die 'bias' naar economische en/of bedrijfs-effecten in de RIA een weerspiegeling van het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, waar gestreefd wordt naar een impactanalyse van voorgenomen regelgeving, *in het bijzonder voor de bedrijven*.

Recentelijk lijkt echter een kentering merkbaar en is het politiek engagement voor een ruime interpretatie van RIA merkbaar. Men wil van RIA een centraal hulpmiddel maken in de beleidsvorming, wat perspectieven biedt voor een ruimere interpretatie van de doelstellingen ervan.

Zo streeft het 'Vlaams Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over de gemeenschappelijke aanpak en toepassing van de RIA' naar het promoten van het gebruik van RIA als centraal beraadslagings- en beoordelingsinstrument. Door de centrale positie van RIA kan het instrument een grotere meerwaarde genereren voor een goede beleidsontwikkeling (Vlaamse Overheid, 2009).

### 5.3 Evaluatie van de Vlaamse RIA

Het prille Vlaamse reguleringsmanagementsysteem werd door Cordova-Novion & Jacobs geëvalueerd in 2004; de Dienst Wetsmatiging evalueerde de RIA in 2005, 2006, 2007 en 2008 en werkte in de zomer van 2009 een omvangrijker evaluatie af. De SERV evalueerde het Vlaamse RIA-kader in november 2006 op eigen initiatief. In het overzicht van Van Humbeek (2007) worden de drie eerste evaluaties van de Dienst Wetsmatiging en de SERV-evaluatie besproken. De evaluaties bevatten aanbevelingen om het reguleringsmanagementsysteem te verbeteren en focussen voornamelijk op het systematisch uitvoeren van het stappenplan en op een betere communicatie en sensibilisering (o.a. m.b.t. het beoordelen van alternatieve beleidsopties).

Algemeen blijkt het ontwerp van het Vlaamse RIA-systeem goed te scoren. Dit omwille van de brede scope, het bestaan van formeel opgelegde richtlijnen (via een rondzendbrief), de kosten-batenanalyse, het ruime gamma aan effecten dat *in principe* geanalyseerd moet worden, de vereiste om de effecten indien mogelijk te kwantificeren, het bestaan van de RIA-handleiding en -vorming en de kwaliteitscontrole. Vlaanderen scoort echter slechter m.b.t. het RIA-proces: geen transparantie van de resultaten en van de kwaliteitscontroles, geen *ex post* evaluatie van uitgevoerde RIA's.

Uit een evaluatie van in Vlaanderen uitgevoerde RIA's door de Dienst Wetsmatiging in 2005 bleek o.m. dat RIA's vaak te laat starten; dat er te weinig aandacht besteed wordt aan alternatieve beleidsopties; dat *trade offs* onvoldoende geëxpliciteerd worden; dat er te weinig kwantitatieve gegevens zijn; dat er te weinig uitgewijd wordt over het consultatieproces; en dat er *te weinig aandacht wordt besteed aan de economische, sociale en milieu-effecten van de voorgestelde regelgeving*. Om aan deze tekortkomingen tegemoet te komen hanteert de Dienst Wetsmatiging sinds april 2006 nieuwe criteria en een daaraan verbonden scoresysteem om de kwaliteit van de RIAs te evalueren: daarin worden 4 punten (op een maximumtotaal van 125) toegekend aan een RIA indien de effecten op duurzame ontwikkeling geanalyseerd worden (Van Humbeek, 2007). Deze effecten worden gedefinieerd volgens de drie pijler-definitie van duurzame ontwikkeling: de effecten op bedrijven en op de economie, de effecten op sociale cohesie en de milieu-effecten. De puntenverdeling impliceert echter niet dat er slechts weinig belang wordt gehecht aan duurzame ontwikkeling. De score heeft betrekking op de kwaliteit van het RIA-rapport als document; de inhoudelijke evaluatie is niet prioritair. In de nieuwste RIA-evaluatie (Vlaamse Overheid, 2009) wordt gesteld dat de kwaliteitscriteria aan herziening toe zijn: zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen het product, de procedure en het proces van de RIA. In de RIA-evaluatie die de Dienst Wetsmatiging in 2009 uitvoerde wordt deze benadering voor het eerst consequent toegepast.

In diezelfde evaluatie wordt gesteld dat de rechtstreeks beleidsimpact van RIA's vooralsnog beperkt is: de Vlaamse Regering heeft slechts in één regelgevingsdossier verwezen naar een inschatting van de effecten die was opgenomen in de RIA, en de RIA's worden tevens zelden gebruikt tijdens de parlementaire besprekingen. Adviesraden gebruiken de RIA's echter op regelmatige basis tijdens de bespreking van ontwerpregelgeving.

In een oudere evaluatieoefening analyseerde de SERV tussen januari 2005 en september 2006 46 Vlaamse RIA's. We baseren ons hier op de synthese van Van Humbeeck (2007) en van de Dienst Wetsmatiging (Vlaamse Overheid, 2009) en lichten een aantal bevindingen toe. Zo was één van de meest voorkomende tekortkomingen in RIA's het gebrek aan 'echte' alternatieve beleidsopties. Er wordt te vaak gefocust op de uiteindelijke vorm die de beleidsmaatregel gaat aannemen (decreet, omzendbrief, apart regelgeving of inbedding in bestaande regelgeving enz.). Een relevante vergelijking van opties in een RIA houdt rekening met de manier waarop die opties het gedrag van actoren kunnen beïnvloeden ('*command and control*', subsidies, sensibilisering..). Wat de beoordeling van 'andere effecten' betreft (waaronder de duurzaamheidseffecten gecatalogeerd worden), scoren de onderzochte RIA's ondermaats: slechts iets meer dan 15% van de RIA's beoordeelt deze andere effecten. Ook al behelzen de meeste RIA's een consultatief worden zelden alle relevante stakeholdergroepen betrokken en is er van open consultatie geen sprake. Voorts was er slechts in 35% van de gevallen sprake van een zichtbare informatieve meerwaarde dankzij de RIA. Dit is deels te wijten aan een te late start van de RIA in het besluitvormingsproces, en deels aan de bovenvermelde tekortkomingen.

De aanbevelingen van de SERV worden samengevat en becommentarieerd in de RIA-evaluatie van 2009 (Vlaamse Overheid, 2009). Meerdere aanbevelingen hebben ondertussen tot concrete resultaten geleid: zo is bv. de regelgevingsagenda ingevoerd, wordt RIA selectiever toegepast, zorgt de RIA databank voor meer transparantie, en kreeg het Vlaamse Parlement een grotere rol toebedeeld via het InterInstitutioneel Akkoord. Het wegwerken van de negatieve connotatie rond RIA is dan weer een geleidelijk proces. Algemeen blijkt de Vlaamse RIA gunstig geëvolueerd te zijn tussen de evaluaties van 2006 en die van 2009.

Samengevat blijkt dat de Vlaamse RIA-praktijk nog een aantal zwakheden vertoont, ondanks het bestaan van een RIA-handleiding en ondanks de verplichting om een RIA uit te voeren. De verschillende evaluaties komen tot gelijklopende conclusies wat betreft de tekortkomingen en aanbevelingen ter verbetering. De Vlaamse RIA evolueert echter snel, er wordt telkens getracht het instrument en het gebruik ervan te verbeteren. We gaan er dan ook van uit dat een verdere hervorming van de RIA realistisch en nuttig is, om het instrument toe te laten een centrale rol te spelen in het beleidsvormingsproces. Zoals ook de Dienst Wetsmatiging stelt in zijn evaluatie van 2009: ook het maatschappelijke middenveld is vandaag duidelijk vragende partij om een hertekening van de Vlaamse regelgevingsprocedure in te voeren. We gaan hier in de volgende sectie dieper op in.

#### **5.4 Van de RIA naar een volwaardige duurzaamheidsbeoordeling: een Vlaamse impactanalyse?**

De structurele gelijkenissen tussen RIA en de ideaal-typische kenmerken van een generieke duurzaamheidsbeoordelingsoefening, samen met de geïdentificeerde tekortkomingen van de Vlaamse RIA, vormen een opportuniteit om beide instrumenten samen te voegen. Zo kan een hertekening van de RIA gekoppeld worden aan de introductie van de 'filosofie' van de duurzaamheidsbeoordeling.

We pleiten niet voor de introductie van een volledig nieuw beoordelingsproces, wel voor een kritische en constructieve hervorming/opwaardering van de RIA. We houden hierbij rekening met de beslissing van de Vlaamse Regering om alle bestaande niet-decretaal geregelde en toekomst-

stige toetsen af te stemmen en in te bedden in de bestaande RIA-toets. RIA is in Vlaanderen namelijk een recent instrument, dat maar langzaam doordringt in de besluitvormingscultuur. Zoals de OESO (2006) stelt: ‘*RIA implementation is a long-term process which necessarily requires significant cultural changes to take place throughout the government policy-making apparatus*’. Ook het Mandelkern Rapport (2001) stelt dat RIA een evolutionair proces is, en de Europese *Impact Assessment Board* noteert een gestage verbetering van de toepassing van de *Impact Assessment* richtlijnen en benadrukt aldus eveneens de leereffecten in *ex ante* geïntegreerde beoordeling (EC, 2009b).

Het lijkt dan ook niet aangewezen om bij de aanvang van het RIA-leerproces in Vlaanderen een volledig nieuwe *ex ante* beoordeling onder de naam duurzaamheidsbeoordeling in te voeren. Er dringen zich echter een aantal bijstellingen en hervormingen op, wil RIA ten volle zijn rol opnemen als geïntegreerde *ex ante* duurzaamheidsbeoordeling. Dit kan op termijn ook een naamsverandering van het instrument inhouden.

De tendens naar geïntegreerde beoordelingen die toelaten om de complexiteit van het overheidsbeleid in al zijn interagerende facetten beter te bevatten, bestaat naast de –op het eerste gezicht- tegenstrijdige tendens naar meer gefragmenteerde beoordelingen die focussen op administratieve lasten. Daar fragmentatie een risico inhoudt op *biased decision-making*, is het ook om die reden aangewezen om alle (partiële toetsen) te incorporeren in één overkoepelende kaderbeoordeling (Jacobs, 2006; Van Humbeeck, 2007).

Van Humbeeck (2007) pleit er voor om voorbij de (huidige) lage kwaliteit van de RIA-toepassing in Vlaanderen te kijken. In de beginfase ligt de meerwaarde van RIA besloten in het vermogen om beleidsmakers te sensibiliseren m.b.t. de lage kwaliteit van het beleid en de tekorten van het beleidsvormingsproces. In die zin is het niet aangewezen om RIA *an sich* met de vinger te wijzen. Ook duurzaamheidsbeoordeling blijkt vaak pas erg geleidelijk door te dringen in de beleidscultuur (zie o.m. Luks & Siebenhüner, 2007). Wij pleiten ervoor om de investeringen in de kwaliteit van het *ex ante* beoordelingskader te interpreteren als een integratie van duurzaamheidsbeoordeling in het bestaande RIA-kader, om zo vorm te geven aan een ‘*impact assessment*’-kader in Vlaanderen.

Het voorstel voor een versmelting van duurzaamheidsbeoordeling en RIA is in overeenstemming met de aanbevelingen van Van Humbeeck (2007) m.b.t. het omkeren van de negatieve connotatie rond RIA: ‘*Modern opinions on RIA stress the value of RIA as a process rather than as an analytical tool*’. Historisch gezien kleeft aan RIA echter nog vaak een ideologisch etiket dat de rol van de overheid en de kosten voor het bedrijfsleven wenst te beperken. Dit is ook deels te verklaren door de ontstaansgeschiedenis van RIA in Vlaanderen: op 17 december 2004 werd immers beslist om RIA en de compensatieregel voor administratieve lasten samen in te voeren vanaf 1 januari 2005. Nadien werd de compensatieregel in de RIA opgenomen (Vlaamse Regering, 2007). Ook al betreft het hier een beslissing die ingegeven werd met het oog op een verbeterde efficiëntie, het –gepercipieerde- belang van de RIA-deelstelling ‘minder regelgeving’ verklaart deels de negatieve connotatie die aan RIA verbonden is.

Er dient dan ook met de nodige voorzichtigheid omgesprongen te worden met de term ‘RIA’. Wij pleiten dan ook voor een geleidelijke invoering van de term ‘*impact assessment*’ of ‘impact analyse’ (IA) naar Europees model.

IA is niet beperkt tot regelgeving, maar geldt voor alle belangrijke beleidsbeslissingen. Aangezien in Vlaanderen met bijna alle beleidsinstrumenten (subsidies, belastingen, convenanten etc.) ook regelgeving gepaard gaat is de scope van RIA in dat opzicht wellicht voldoende (Vlaamse Overheid, 2009). Het onderscheid tussen IA en RIA ligt echter niet enkel besloten in de fase van het beleidsproces waarin de *ex ante* beoordeling wordt opgestart; IA heeft namelijk ook een positievere connotatie wat betreft de beoordeling van duurzame ontwikkelingseffecten. Dit is te

wijten aan het Europese voorbeeld, dat er in slaagde om de betere regelgevingsagenda en de duurzame ontwikkelingsagenda succesvol in het IA instrument te integreren.

Voorts komt een versmelting van beide processen ook tegemoet aan de aanbevelingen voor meer transparantie (door de versterking van het consultatieluid) en voor een flexibele toepassing van RIA (Van Humbeeck, 2007): *'...We warn against formal criteria that might be used to delineate the scope of RIA. It is not the legal form of the regulation that matters, but its content.'*

Wat zijn nu de concrete mogelijkheden om duurzaamheidsbeoordeling in het bestaande RIA-kader te integreren? Uit de RIA-evaluaties (o.a. Vlaamse Overheid, 2009) en uit het onderzoek naar duurzaamheidsbeoordeling (Hugé & Hens, 2009) blijken de meest in het oog springende 'tekorten' van de Vlaamse RIA t.o.v. een 'ideaal-typische' duurzaamheidsbeoordeling tot vier kernelementen te herleiden:

1. de te late start van het proces in de beleidsvormingscyclus;
2. het gebrek aan aandacht voor economische, sociale en milieu-effecten en de moeilijke beoordeling en kwantificering van deze effecten en van de gerelateerde *trade offs*. Zo focust de RIA hoofdzakelijk op de 'interne' effecten van regelgeving: namelijk de manier waarop regelgeving menselijk gedrag beïnvloedt; en worden 'externe effecten' onvoldoende behandeld. 'De samenleving' als doelgroep naast 'bedrijven' en 'overheid' plaatsen duidt op het secundaire belang van duurzame ontwikkeling. Voorts besteedt de RIA onvoldoende aandacht aan het lange-termijnperspectief en aan de Noord-Zuid dimensie van duurzame ontwikkeling;
3. het gebrek aan een volwaardig consultatieluid;
4. de codificering en rigiditeit van het RIA-kader, die een drempel kan zijn voor vrijwillige en flexibele duurzaamheidsbeoordelingsexperimenten.

Daarnaast lijden zowel RIA- als duurzaamheidsbeoordelingskaders in de (internationale) praktijk aan een resem gelijklopende problemen:

- de impact van de processen op het beleid is vaak beperkt;
- de processen besteden onvoldoende aandacht aan alternatieve beleidsopties;
- de beleidseffecten worden onvoldoende gekwantificeerd;
- de vergelijking van de alternatieve beleidsopties is onvoldoende onderbouwd;
- de ambtenaren beschikken niet over nodige vorming om de processen correct toe te passen;
- *feedback* en communicatie zijn onvoldoende uitgewerkt;
- *ex post* evaluatie en monitoring zijn onvoldoende onderbouwd.

Wat de ogenschijnlijk grootste verschilpunten betreft blijkt er niet enkel op internationaal vlak (bv. Europese Commissie), maar ook in Vlaanderen een draagvlak te bestaan voor een volwaardige *ex ante* duurzaamheidsbeoordeling. Dit bleek o.m. uit de stakeholderconsultatie die in het kader van dit onderzoeksproject werd uitgevoerd. Zo was 60% van de respondenten van mening dat RIA en duurzaamheidsbeoordeling met elkaar gelinkt dienden te worden, en wenste 75% van die voorstanders dat duurzaamheidsbeoordeling de overkoepelende procedure zou moeten worden (Hugé, 2009).

Er zijn in Vlaanderen meerdere signalen die erop wijzen dat een hervorming/verbetering van de RIA nodig en nuttig wordt geacht; en deze signalen hebben voornamelijk betrekking op de vier geïdentificeerde tekortkomingen, zijnde een vroege start van het proces, de beoordeling van effecten op duurzame ontwikkeling, een volwaardig consultatieluid en een flexibele benadering van het beoordelingsproces; meteen ook vier kernelementen van een duurzaamheidsbeoordeling.

1. De doorwerking van RIA in het besluitvormingsproces is afhankelijk van een vroege start van het proces. Door de RIA-procedure vroeger in het beleidsproces te plaatsen verdwijnt de focus van RIA op regelgeving. Dergelijke nieuwe en uitgebreide (R)IA-procedure vereist een hertekening van het huidige systeem (Vlaamse Overheid, 2009).

Betreffende de vroege start van RIA hebben het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering het initiatief genomen tot invoering van een Vlaamse Regelgevingsagenda als bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrieven. De regelgevingsagenda's 2009 zijn toegankelijk op <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=501>. Het gebruik van witboeken, groenboeken of conceptnota's verhoogt de kans op een vroege start van de RIA. De Dienst Wetsmatiging suggereert om de RIA-methodiek reeds toe te passen in conceptnota's of afsprakennota's om het verloop van de opmaak van regelgeving te begeleiden zonder afbreuk te doen aan het 'politieke aspect van besluitvorming'.

2. Over de scope van de in RIA behandelde effecten stelt de Vlaamse Minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme in een Mededeling aan de Vlaamse Regering in 2007 dat er gestreefd wordt naar een 'empirische onderbouwing en kwantitatieve meting van de effecten' in de RIA om zo 'oog te krijgen voor de (on)rechtstreekse economische, sociale en milieugevolgen om deze mee te nemen bij de afweging van de uiteindelijke keuze tegenover de verschillende opties' (Vlaamse Regering, 2007).

Bij de consultatie van de lidstaten in de aanloop naar de herziening van de *Impact Assessment*-richtlijnen van de Europese Commissie suggereerden de Vlaamse beleidsdomeinen en departementen om: 1. naast de drie klassieke dimensies van duurzame ontwikkeling ook de effecten op de institutionele pijler van duurzame ontwikkeling in rekening te brengen; 2. Het evenwicht tussen de economische, sociale en milieuaspecten te benadrukken en erover te waken dat de economische aspecten niet dominant zijn, wat nog te vaak het geval is. 3. Voorzichtig om te gaan met eenvoudige checklists met duurzame ontwikkeling-aspecten aangezien een diepgaander analyse vaak onverwachte duurzame ontwikkeling-effecten aan de oppervlakte brengt; 4. Rekening te houden met methodologieën zoals die in gezondheidseffectbeoordeling gebruikt worden; 5. Meer aandacht te besteden aan de moeilijke kwantificering van milieu-effecten, aangezien de economische effecten momenteel prioritair zijn.

Het algemene standpunt van de Vlaamse Regering benadrukt nogmaals de onvoldoende aandacht die bij een effectbeoordeling gegeven wordt aan sociale en milieu-effecten (Vlaamse Regering, 2008 b). Ideeën rond de verruiming van de RIA leven dus ook binnen de Vlaamse beleidsdomeinen.

In de laatste RIA-evaluatie van de Dienst Wetsmatiging (Vlaamse Overheid, 2009) wordt voorgesteld om met afzonderlijke handleidingen over de verschillende onderdelen van RIA te werken. Op die manier kan de sectie 'effectenanalyse' bijvoorbeeld uitgebreid worden tot een beoordelingskader voor duurzame ontwikkeling. Dit zou een belangrijke stap zijn in de verruiming van RIA op weg naar een geïntegreerde *Impact Assessment*.

3. Uit de memoranda die de actoren van het middenveld in de aanloop naar de Vlaamse en Europese verkiezingen van 2009 hebben opgesteld, blijkt tevens dat volwaardige consultatie en een vroege start van de RIA-procedure heel belangrijk geacht worden. Zo wordt gesuggereerd om -naar Europees voorbeeld- met groenboeken en witboeken te werken om zo een betere beleidsvoorbereiding en participatie te realiseren (Vlaamse Overheid, 2009). Een groenboek is een verkenning van mogelijke pistes en beleidsmaatregelen als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen, met het oog op maatschappelijke consultatie en politiek overleg. De grote lijnen worden vervolgens vastgelegd in een witboek, dat als basis dient voor de verdere uitwerking van regelgeving en andere beleidsmaatregelen (Popelier *et al.*, 2009). Renda (2009) stelt voor om op Europees vlak een incrementele *impact assessment* procedure te implementeren: na het groenboek wordt een eerste *impact assessment* uitgevoerd die focust op welk probleem er opgelost moet worden, op de nood aan actie op EU-niveau en op de mogelijke alternatieve beleidsopties. Na het witboek wordt een diepgaander *impact assessment* uitge-

voerd (incl. kosten-batenanalyse). Nadien wordt de *impact assessment* geactualiseerd om de amendementen die door het Parlement en de Raad ingevoerd werden, eveneens te beoordelen.

Dergelijke 'incrementele' benadering is tevens een interessante piste voor Vlaanderen.

Voorts leidt de link met groen- en witboeken tot een versterking van het consultatielukkig binnen een *ex ante* beoordeling. Dit is een logische evolutie, aangezien de beoordeling van de doelstellingen, de selectie van beleidsopties en de effecten van voorgenomen beleid consultatie en overleg vereisen. Om 'consultatiemoedigheid' te vermijden dient er gewaakt te worden over de kwaliteit van de consultaties en op een aangepaste voorbereiding van de deelnemende *stakeholders*.

4. De Dienst Wetsmatiging erkent in zijn evaluatie van 2009 dat de huidige RIA procedure en het daaraan verbonden RIA document nooit het volledige beleidsproces zal kunnen bewaken. Een te strikte RIA procedure zal immers altijd als een 'externe' factor worden beschouwd, terwijl de RIA methodiek een onderdeel van de politiek-ambtelijke cultuur moet worden (Vlaamse Overheid, 2009). Na de invoering van RIA in het goedkeuringsproces van de Vlaamse regelgeving en de kwaliteitscontrole op het RIA-document is de verbetering van het RIA-proces de volgende uitdaging voor Vlaanderen.

Het open en flexibel karakter van (bepaalde vormen van) duurzaamheidsbeoordeling valt moeilijk te verzoenen met het huidige Vlaamse RIA-kader. In een volgende *working paper* wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden van een tweeledige benadering voor duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen, waarbij voldoende aandacht besteed wordt aan een flexibele interpretatie van impactanalyse.

## 5.5 RIA en duurzaamheidsbeoordeling: conclusie

Algemeen is het RIA-proces, waarbij systematisch wordt nagegaan wat de aanleiding en de doelstelling van een beleidsmaatregel is, welke beleidsopties er zijn, welke effecten die opties hebben en hoe de beleidsmaatregel vervolgens uitgewerkt, uitgevoerd, gehandhaafd en geëvalueerd wordt een belangrijke stimulans voor een beter beleid. De stappen van het proces lopen gelijk met het stapsgewijze verloop van een ideaal-typische duurzaamheidsbeoordeling. De huidige Vlaamse RIA vertoont echter nog een aantal zwakheden zoals een te late start in het beleidsproces, een te nauwe focus op interne beleidseffecten, te weinig consultatie en te weinig flexibiliteit. Het potentieel van RIA wordt op die manier onderbenut. De hertekening van de RIA tot een Vlaamse impactanalyse als structurend proces dat de kwaliteit van het beleid wenst te verbeteren is ons inziens een volgende stap naar beter en duurzamer beleid.

RIA is een systeem, een idee die op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Voorts is RIA constant in evolutie, en is de manier waarop RIA wordt geïmplementeerd een politieke/maatschappelijke keuze. In Vlaanderen verschuift de initiële focus langzaam van een RIA met een economische *bias* naar een ruimere benadering die meer overeenstemming vertoont met het Europese *impact assessment* systeem. De aandacht voor een vroege start en een betere integratie in het beleidsvormingsproces, de versterking van het consultatielukkig, de verbreding van de te beoordelen effecten, de nadruk op duurzame ontwikkeling, zijn nieuwe elementen die de evolutie van de RIA kenmerken.

Deze verschuiving is het gevolg van de praktijkervaringen, de evaluaties en reflecties over het instrument, en beantwoordt tevens aan de verzuchtingen van overheidsactoren en maatschappelijke *stakeholders*.

De synergie tussen de doelstellingen en principes van duurzaamheidsbeoordeling en van RIA zou idealiter kunnen leiden tot een Vlaamse impactanalyse naar Europees model. De dynamiek rond RIA-evaluatie, het startende leerproces en de vertrouwdheid met het instrument zijn een

interessante opportuniteit om duurzaamheidsbeoordelingsprincipes in Vlaanderen te integreren. Het invoeren van de duurzame ontwikkelingsgedachte verrijkt en vervolledigt het discours over kwaliteitsvolle wetgeving. Impactanalyse draagt vervolgens als proces bij tot het realiseren van de synergie tussen beleidsdoelstellingen van betere wetgeving en duurzame ontwikkeling.

Het invoeren van een compleet nieuw instrument is niet wenselijk omwille van de efficiëntie van het beleidsvormingsproces. In een volgende paper wordt een voorstel gedaan voor een Vlaamse impactanalyse die de structuur van de RIA als vertrekpunt neemt en verrijkt met de elementen van duurzaamheidsbeoordeling. Op die manier wordt gestreefd naar een evenwicht tussen wat wenselijk is (het ideaalbeeld van een ideaal-typische duurzaamheidsbeoordeling) en wat haalbaar en mogelijk is (rekening houdend met de bestaande ervaringen en institutionele arrangementen m.b.t. *ex ante* beoordeling in Vlaanderen). In een volgende *working paper* wordt deze piste verder uitgewerkt.

We introduceren vanaf nu de neutralere term ‘impactanalyse’, aangezien die de lading beter dekt. Impactanalyse wordt op basis van de definitie van de EC (2009) hier gedefinieerd als een ‘reeks logische stappen die gevolgd dienen te worden bij het opstellen van beleidsvoorstellen om zo beter en duurzamer beleid te realiseren’.

## 6. Internationale invloeden

De invoering van duurzaamheidsbeoordeling (onder de vorm van een ruimere impactanalyse) in Vlaanderen staat niet los van de internationale ontwikkelingen in het domein van beleid voor duurzame ontwikkeling en impactanalyse. Vooral de ontwikkelingen op Europees niveau kunnen een invloed uitoefenen op het Vlaamse beleidslandschap. Vanuit het EU niveau zijn de tendensen niet eenduidig. Vooreerst is er het feit dat ‘*impact assessment*’ geworteld is in de Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling. Daarnaast is ‘*impact assessment*’ één van de drie pijlers van de Europese Agenda voor Betere Regelgeving. Die agenda wordt opgevolgd door de Raad Concurrentievermogen. Voor deze materie is de hoofdbekommernis van die Raad meestal gericht op lastenverlagingen. Het bestaande *impact assessment* systeem dat door de Europese Commissie wordt gehanteerd wordt internationaal aanzien als een voorbeeld van geïntegreerde beoordelingen. Die EU-praktijk krijgt bij het Europees Parlement en de Raad echter amper voet aan de grond. Ook het EU-pleidooi voor effectbeoordelingen binnen de Europese lidstaten botst op heel wat sceptis. Anno 2009 zorgt de financieel-economische situatie en de krappe toestand van de overheidsfinanciën ervoor dat alle initiatieven die een (perceptie van) extra administratieve last met zich meebrengen weinig slaagkansen hebben, ondanks de wetenschap dat goede *ex ante* effectbeoordelingen onmiskenbaar kunnen bijdragen tot positieve beleidseffecten en dus maatschappelijke baten (Jan De Mulder, pers. med.). Anderzijds nodigt de Raad Concurrentievermogen in haar conclusies van 28 en 29 mei 2009 de Europese lidstaten ook uit om ‘...to consider and develop national *impact assessment* systems for the integrated assessment of economic, social and environmental impacts, along with the supporting structures adapted to their national circumstances..’. De goedkeuring van deze tekst kwam na voorafgaande debatten in de Raadswerkgroep Concurrentie en Groei waarin ook te horen viel dat geïntegreerde effectbeoordelingen efficiëntiewinsten kunnen inhouden. Erlandsson (2008) benadrukt dat de idee van ‘betere regelgeving’ op Europees vlak opgang maakt door middel van ‘zachte druk’, en niet door middel van verplichte standaarden of richtlijnen.

De inclusie van een sessie over ‘Het Europees IA systeem en de linkers met de Vlaamse RIA’s’ in de geplande RIA-opleidingen van 2009 (Vlaamse Overheid, 2009) benadrukt het feit dat RIA alvast niet als een statisch instrument wordt aanzien, maar openstaat voor ‘verruimende’ invloeden van buitenaf. De Dienst Wetsmatiging en Popelier *et al.* (2009) suggereren tevens om de oprichting van een RIA-raad naar het model van het Europees *Impact Assessment Board* op termijn in beschouwing te nemen.

## 7. Synthese

Tabel 3 Institutionele barrières en opportuniteiten voor impactanalyse in Vlaanderen

	<i>Barrières</i>	<i>Opportuniteiten</i>
<i>Micro-niveau</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onaangepaste vorming en opleiding van ambtenaren en kabinetsleden met betrekking tot impactanalyse en duurzame ontwikkeling.</li> <li>• Leereffecten blijven vaak beperkt tot de onmiddellijk betrokken actoren. Er bestaan te weinig fora waarbij de leermogelijkheden kunnen worden uitgebreid naar andere actoren, zoals het gebrek aan interactie en feedback bij evaluatie van uitgevoerde RIA's aantoon.</li> <li>• Individuele kennis en ervaring van de betrokken actoren met het duurzaamheidsconcept beïnvloedt de houding (en de latere toepassingsbereidheid) t.o.v. impactanalyse.</li> <li>• Er is vaak nog een negatieve connotatie verbonden aan RIA, wegens de gepercipieerde eenzijdigheid van het instrument, of wegens de perceptie van bijkomende administratieve lasten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivatie en interesse om huidige RIA-praktijk te verbeteren en om te vormen tot een ruimere impactanalyse bestaat binnen de administraties.</li> <li>• Beleidsmakers in Vlaanderen hebben ervaring met beleidsondersteunende instrumenten zoals RIA. De stapsgewijze benadering van beleidsvorming is reeds geïntroduceerd in Vlaanderen en biedt dus kansen om een hertekende impactanalyse volgens hetzelfde stramen in te voeren.</li> <li>• Geplande RIA-vormingsessies voorzien een lespakket over de links tussen de Vlaamse RIA en de Europese Impact Assessment: dit kan de dynamiek ten voordele van een hertekening van RIA tot een impactanalyse naar Europees model versterken.</li> </ul>
<i>Meso-niveau</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebrek aan coördinatie tussen verschillende beleidsdomeinen en gebrek aan inter-departementale samenwerkingscultuur ondanks bestaan van overlegorganen.</li> <li>• Gebrek aan duidelijke taakverdeling en afstemming tussen kabinet en administratie. Vage grens tussen beleidsvoorbereiding en politieke beslissingen.</li> <li>• Streven naar een politieke consensus kan de invloed van een 'objectiverend' instrument zoals impactanalyse beperken.</li> <li>• Risico bestaat dat dominante maatschappelijke drukkingsgroepen streven naar legitimatie van hun agenda via impactanalyse.</li> <li>• Het gebruik van bestaande beoordelingsmethodes (MER, planMER, RIA) is in Vlaanderen strikt gedefinieerd en gecodificeerd. Actoren hebben geen ervaring met open processen zoals bepaalde vormen van duurzaamheidsbeoordeling (bv. <i>deliberative governance</i>). Afstemming tussen bestaande toetsen en impactanalyse is een uitdaging.</li> <li>• In zijn huidige vorm is RIA niet geschikt als duurzaamheidsbe-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is in Vlaanderen een cultuur van overleg tussen de overheid en de maatschappelijke actoren.</li> <li>• De rol van ambtenaren en kabinetsmedewerkers is in de praktijk niet strikt gescheiden, wat open samenwerkingsverbanden in het kader van een interactieve impactanalyse mogelijk maakt. Impactanalyse kan tevens bijdragen tot het oplossen van potentiële spanningen tussen kabinet en administratie.</li> <li>• Het bestaande RIA-systeem biedt een aanknopingspunt om hertekend te worden tot een volwaardige impactanalyse naar Europees model, dat ook de duurzame ontwikkeling-beleidsagenda incorporeert.</li> <li>• De hertekening van RIA naar een ruimere impactanalyse biedt kansen om het eigenaarschap van IA te verruimen, zodanig dat alle beleidsdomeinen zich betrokken voelen bij het 'nieuwe' instrument dat geen sectorale connotatie meer met zich meedraagt.</li> <li>• Maatschappelijke actoren zijn voorstander van een incorporatie van partiële toetsen in een hertekende RIA / impactanalyse. De recente</li> </ul>

	<p>oordeling. De hertekening naar een ruimere impactanalyse naar Europees model is een vereiste.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergaring van informatie die de impactanalyse zal 'voeden' hangt onder meer af van bestaande datasets, die in Vlaanderen sectoraal verdeeld zijn. Indicatorensets voor duurzame ontwikkeling worden te weinig gebruikt in huidige beleidsvorming.</li> </ul>	<p>incorporatie van de JOKER en de DienstenImpactToets (Vlaamse Overheid, 2009) zijn positieve signalen die perspectieven bieden voor de toekomst).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het invoeren van impactanalyse zou een bewijs zijn van de groeiende organisatorische maturiteit van de Vlaamse Overheid met betrekking tot duurzame ontwikkeling. In het bijzonder binnen de DO-dimensie 'Beleidsvorming en formulering', komt impactanalyse tegemoet aan de specifieke doelstelling: 'Verduidelijk voor de relevante beleidsopties en –maatregelen op welke wijze zij een invloed hebben op (of ondervinden van) relevante DO-thema's' (PWC, 2007).</li> <li>• Institutionele leerarena's zijn essentieel om de duurzaamheids-gedachte verder te versterken. Impactanalyse biedt een forum voor beleidsverantwoordelijken en maatschappelijk actoren en brengt duurzame ontwikkeling naar de kern van het beleidsproces.</li> <li>• Gebruik van witboeken, groenboeken en conceptnota's zal leermogelijkheden verhogen. Vroege introductie van impactanalyse in het beleidsvormingsproces wordt zo mogelijk. Groenboek en witboek is basis voor discussie. Consultatie van <i>stakeholders</i> wordt zo versterkt. (Vlaamse Overheid 2009).</li> <li>• Interinstitutioneel Akkoord m.b.t. RIA vergroot het draagvlak voor <i>ex ante</i> beoordeling onder beleidsactoren en plaatst impactanalyse en zijn centraal in het beleidsproces.</li> <li>• Evolutie van de regelgevingsagenda naar een 'Roadmap' zorgt voor een vroegere start van impactanalyse bij de opmaak van de regelgevingsagenda (Vlaamse Overheid, 2009).</li> <li>• Beleidscoördinatie is een Vlaamse prioriteit (zie bv de analyses van de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid), wat de versterking van het systeem van impactanalyse wenselijk maakt.</li> <li>• De beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling kunnen dienstdoen als inspiratiebron voor de duurzaamheidscriteria die in de impactanalyse zullen gebruikt worden.</li> <li>• De bestaande ambtelijke beleidsoverschrijdende werkgroep duurzame ontwikkeling (WGDO) kan bijdragen tot de noodzakelijke dynamiek om duurzame ontwikkeling tot een centraal element van impactanalyse te maken.</li> </ul>
--	--	---

**Tabel 3** Institutionele barrières en opportuniteiten voor impactanalyse in Vlaanderen. Vervolg

<p><i>Macro-niveau</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De intrinsieke complexiteit van het concept duurzame ontwikkeling is een barrière die sommige actoren kan afschrikken.</li> <li>• Vlaamse coalitieregeringen moeten individuele ministers genoeg politieke manoeuvreerruimte bieden, wat de beleidscoördinatie verzwakt.</li> <li>• De prioriteiten van de Vlaamse Regering die in het Pact 2020 tot uiting komen kunnen aanleiding geven tot tegenstrijdigheden: het is niet altijd duidelijk in hoeverre duurzame ontwikkeling een prioriteit is.</li> <li>• Het bestaan van informele netwerken tussen verschillende categorieën beleidsactoren kan de objectiviteit en de steun voor impactanalyse in gevaar brengen (al kan dit ook in tegengestelde richting werken).</li> <li>• Het risico bestaat dat partijpolitieke afspraken kunnen in sommige gevallen de vrijgave van de resultaten van een impactanalyse in de weg staan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De toepassing van impactanalyse komt tegemoet aan de bepalingen van het Decreet Duurzame Ontwikkeling: bijdragen tot de uitvoering van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling; bijdragen tot het beleidsdomeinoverschrijdend overleg en tot het overleg met de maatschappelijke actoren; en bijdragen tot de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling.</li> <li>• De Memorie van Toelichting van het Decreet Duurzame Ontwikkeling benadrukt dat ook duurzaamheidseffecten beoordeeld moeten worden, wat een extra stimulans is om de RIA te hertekenen tot een volwaardige impactanalyse.</li> <li>• De nieuwe Vlaamse Regering (2009-2014) kan in haar Regeerakkoord een aanzet geven voor het gebruik van impactanalyse en zo tegemoet komen aan de wensen die in de memoranda van stakeholdergroepen werden geuit om de Vlaamse RIA te hertekenen.</li> <li>• Het verhogen van de transparantie van het Vlaamse beleids- en regelgevingsproces dringt zich op, via een opwaardering van de regelgevingsagenda's en een draaiboek voor de wetgeving, dat de gehele besluitvormingsprocedure schetst voor regelgeving. Zo'n draaiboek laat toe alle actoren en processtappen te identificeren en een wetgevingsproject beter te plannen (zie Popelier <i>et al.</i> 2009: Memorandum voor Beter Regeling). Impactanalyse kan een centrale rol spelen om die stappen met elkaar te linken.</li> <li>• De invoering van een hertekende impactanalyse ligt in de lijn van het advies van SERV en MINA-raad m.b.t. het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling.</li> <li>• Internationale ontwikkelingen op Europees vlak oefenen een (vooral nog zachte) druk uit op de lidstaten en de regio's om impactanalyse-schema's in te voeren om beter beleid te realiseren en om het duurzame ontwikkelingsbeleid te versterken.</li> </ul>
----------------------------	--	--

## 8. Beleidsaanbevelingen

Op basis van de in Tabel 3 geïdentificeerde barrières en opportuniteiten worden een aantal aanbevelingen gesuggereerd die de invoering van een volwaardige impactanalyse in Vlaanderen kunnen faciliteren.

### 8.1 Aanbevelingen op micro-niveau

- Er is nood aan een versterkte opbouw van capaciteit m.b.t. de invulling en de praktische toepassing van impactanalyse in Vlaanderen. De vorming en opleiding van ambtenaren dient versterkt te worden. De ervaringen met RIA dienen gebruikt te worden om ambtenaren en andere gebruikers vertrouwd te maken met een nieuwe vorm van impactanalyse naar Europees model. De RIA-vormingsessies kunnen daar een aanzet toe geven. Algemeen dient er voldoende aandacht te gaan naar beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie en naar een verhoging van de kennis van duurzame ontwikkeling.
- De acties van de Coördinatiecel Duurzame Ontwikkeling rond communicatie en sensibilisering met betrekking tot duurzame ontwikkeling dienen verder ontwikkeld te worden en dienen gelinkt te worden met de RIA-vormingsessies van de Dienst Wetsmatiging. Zo kan de synergie tussen de beleidsagenda's 'betere regelgeving' en 'duurzame ontwikkeling' versterkt en geconcretiseerd worden.
- De evaluatie van de RIA's moet aangewend worden om het debat open te trekken naar de hertekening van het instrument tot een impactanalyse naar Europees model. Het incorporeren van feedbackmomenten in de evaluaties van de impactanalyses zal de interesse voor impactanalyse verhogen en de gebruikers bewust maken van de meerwaarde van het instrument. Op die manier kan ook de negatieve connotatie weggewerkt worden die met (de huidige) RIA verbonden is.

### 8.2 Aanbevelingen op meso-niveau

- De bestaande RIA-handleiding dient hertekend te worden tot een volwaardige impactanalyse naar Europees model, die de 'betere regelgeving'-agenda én de 'duurzame ontwikkelingsagenda' belichaamt.
- De hertekende RIA dient onder de vorm van impactanalyse partiële of sectorgebonden toetsen te incorporeren om zo niet enkel de efficiëntie van de beleidsvoorbereiding te verhogen, maar tevens het eigenaarschap van impactanalyse als instrument van alle beleidsdomeinen en dus alle gebruikers te versterken. Op die manier wordt ook het streven naar duurzame ontwikkeling verder versterkt.
- De coördinatie tussen de beleidsdomeinen dient verstrekt te worden. Het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) kan een trekkersrol spelen bij de popularisering van de hertekening van RIA tot impactanalyse in Vlaanderen. Op een lager niveau dient een ambtelijke werkgroep de dagelijkse beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking te garanderen (bv. de WGDO).
- Impactanalyse kan een centrale rol spelen in het overleg tussen kabinet en administratie om potentiële spanningen ten gevolge van een verschillende zienswijze op te lossen.
- Impactanalyse dient een centraal instrument te worden in het volledige beleidsvormingsproces en dient vroeg opgestart te worden (nog voor er sprake is van regelgeving). Zo kan impactanalyse een centrale plaats verwerven in de voorgestelde groenboek- en witboekbenadering, die toelaat om consultatie en overleg reeds van in het begin van de beleidsvorming te systematiseren. De functie van impactanalyse dient ook in een 'draaiboek voor de wetgeving' verduidelijkt te worden.

- Impactanalyse zal een tweeledige benadering moeten volgen om naast het stapsgewijze impactanalyse proces naar Europees model ook open vormen van duurzaamheidsdiscussie toe te laten die een flexibele vorm van (experimentele) ‘*deliberative governance*’ toelaten.
- Een versterkte samenwerking tussen de Dienst Wetsmatiging en de Coördinatiedienst Duurzame Ontwikkeling zal de kans op een succesvolle hertekening van de RIA tot een volwaardige impactanalyse vergroten.
- Een synthese en stroomlijning van de bestaande sets van Vlaamse indicatoren voor duurzame ontwikkeling dringt zich op om de bestaande data efficiënt te kunnen gebruiken in impactanalyse-oefeningen.

### 8.3 Aanbevelingen op macro-niveau

- De bestaande beleidsbepalingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling moedigen de invoering en toepassing van impactanalyse direct of indirect aan. Het is nu tijd om die intenties in daden om te zetten.
- De nieuwe Vlaamse Regering kan via de inclusie van een sectie over een hertekening van de RIA tot impactanalyse in het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord (2009-2014) tegemoet komen aan signalen die uitgaan van maatschappelijke *stakeholders* (zie bv. de memoranda voor de verkiezingen van 2009) en van de ambtenarij.
- Het gebruik van de regelgevingsagenda's en de voorstellen om de ganse besluitvormingsprocedure te schetsen in een ‘draaiboek voor de wetgeving’ wordt aangemoedigd, aangezien dit een vroege start van impactanalyse mogelijk zal maken, waardoor impactanalyse zijn rol als *ex ante* beoordeling ten volle kan uitspelen.
- De internationale evoluties in het domein van beleidsvoorbereiding benadrukken de nood aan geïntegreerde beoordelingen naar het voorbeeld van het *Impact Assessment*-schema van de Europese Commissie. Door pro-actief actie te ondernemen inzake de toepassing van een verrijkte impactanalyse kan Vlaanderen een vooruitstrevende positie innemen, en is de Vlaamse Overheid beter voorbereid op mogelijke dwingende Europese richtlijnen in de toekomst.

## 9. Conclusie

Uit de secties 6 en 7 blijkt dat de invoering van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen een aantal uitdagingen met zich meebrengt. De Vlaamse Overheid heeft zich via een resem institutionele arrangementen geëngageerd om duurzame ontwikkeling te promoten. Dit biedt samen met de dagelijkse beleidspraktijk, een reeks opportuniteiten. Toch blijken op verschillende niveaus ook een aantal barrières te bestaan die de invoering van duurzaamheidsbeoordeling binnen de Vlaamse beleidsvormingscontext (zullen) tegenwerken.

De belangrijkste vaststelling van deze *working paper* is wellicht dat de grootste kans om een vorm van duurzaamheidsbeoordeling te introduceren in Vlaanderen, niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestaande instituties voor duurzame ontwikkeling, maar uit het bestaande schema voor reguleringsimpactanalyse (RIA).

Duurzame ontwikkeling wordt nog vaak als een ‘immatuur’ beleidsdomein aanzien. Dit is ook in Vlaanderen (soms) nog het geval, ondanks de engagementen van de Vlaamse Strategie en het Decreet die de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling garanderen. Dit is deels te verklaren doordat een als nieuw ervaren concept pas een sterke maatschappelijke impuls genereert eenmaal de link wordt gelegd met een bredere systeemcrisis. Nieuwe kennis blijft ‘slapend’ zolang er geen externe gebeurtenissen zijn die een ‘*policy change*’ teweegbrengen (Owens, 2006). Hoewel er internationaal steeds meer aandacht wordt besteed aan de links tussen de huidige economische én ecologische crisis (zie bv. UNEP, 2008), lijken deze gebeurtenissen vooralsnog geen

rechtstreekse invloed uit te oefenen op de implementatie van het Vlaamse duurzame ontwikkelingsbeleid.

Inhoudelijke argumenten voor een verdere integratie van duurzame ontwikkeling in het beleid komen uitgebreid aan bod in het maatschappelijk debat, maar slijpelen slechts langzaam door naar het beleid.

De invoering van een vorm van duurzaamheidsbeoordeling dient dus niet enkel beargumenteerd te worden door te hameren op de noodzaak om duurzamer beleid te implementeren, maar dient ook gebruik te maken van de bestaande ‘*windows of opportunity*’ die het specifieke Vlaamse institutionele landschap op dit moment biedt.

In deze *working paper* werd de internationale RIA-praktijk besproken, en werd de synergie met een ideaal-typische duurzaamheidsbeoordeling in de verf gezet. De systematische beoordeling die door een RIA wordt nagestreefd vertoont heel wat gelijkenissen met het stapsgewijze proces van duurzaamheidsbeoordeling. De initiële koudwatervrees om beide processen aan elkaar te linken is te verklaren door de verschillende ontstaansgeschiedenissen van RIA en duurzaamheidsbeoordeling. Waar RIA initieel een sterk ‘betere (lees: minder) regelgeving’-imago had, groeide duurzaamheidsbeoordeling uit sectoriele ‘groene’ instrumenten zoals milieueffectenbeoordeling. De vermeende incompatibiliteit van beide instrumenten is echter aan het wegebben. Naast de belangrijke evoluties die RIA en duurzaamheidsbeoordeling hebben doorgemaakt, is de beslissing van de Europese Commissie om de ‘betere regelgeving’-beleidsagenda en de duurzame ontwikkeling-beleidsagenda expliciet te laten samensmelten in het integrerende ‘*Impact Assessment*’ schema daar wellicht de belangrijkste oorzaak van.

Een hertekening van het Vlaamse RIA-kader naar Europees model biedt dus mogelijkheden om ook hier duurzaamheidsbeoordeling vorm te geven via de hervorming van een bestaand instrument. Dit is wenselijk omwille van efficiëntie, maar ook omwille van de langzame groei van het vertrouwen en de aanvaarding van een nieuw instrument door de beleidsmakers en door maatschappelijke *stakeholders*. In Vlaanderen is RIA onderhevig aan een constante evolutie, het leerproces is volop aan de gang, en de integratie van de principes van duurzaamheidsbeoordeling in een hertekende impactanalyse zal de dynamiek van het leerproces verder stimuleren. De institutionele inertie m.b.t. RIA wordt langzaam overwonnen, het zou dus geen goed idee zijn om een volledig nieuw instrument te lanceren dat naast de RIA zou bestaan. We dienen voort te bouwen op wat er in Vlaanderen reeds bestaat, maar om een volwaardig duurzaamheidsbeoordelingskader te ontwikkelen is een hertekening van het RIA-kader onontbeerlijk. Er bestaat in Vlaanderen ook een draagvlak om de praktijk van *ex ante* analyse te verbeteren en te verruimen. Dit betekent echter niet dat er slechts één, op RIA-gebaseerde interpretatie van impactanalyse mogelijk is. Het instrument kan ook een flexibeler vorm aannemen, al was het als experiment van *deliberative governance*. De kerndoelstelling van impactanalyse is om beleidsmakers te helpen om beleid op een andere manier vorm te geven. Het veranderen van de beleidsvormingsroutine vergt echter tijd en inspanning, een inspanning die enkel opgebracht wordt als ook de meerwaarde van de nieuwe routine duidelijk wordt gemaakt.

Een Vlaamse impactanalyse biedt ook de mogelijkheid om recurrente problemen te helpen oplossen, zoals het gebrek aan beleidscoördinatie, de soms moeilijke samenwerking tussen kabinet en ambtenarij, het gebrek aan consultatie binnen de huidige RIA enz.

De invoering van een Vlaamse impactanalyse zal misschien een moeizaam proces zijn, die heel wat inspanningen zal vergen van alle betrokken actoren. Maar het Europese voorbeeld bewijst dat het mogelijk is, en dat een pro-actief beleid inzake impactanalyse van Vlaanderen een voorlo-

per kan maken in het duurzame ontwikkelingsbeleid. In een volgende *working paper* wordt een voorstel gelanceerd voor de invulling van een Vlaamse impactanalyse.

## Referenties

- Actal (2009). Persmededeling: Meer ambitie nodig bij toekomstige Europarlementariërs voor krachtige aanpak Europese regeldruk. Den Haag, 19 mei 2009.
- DBR (2004). A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. A Report prepared for the EU Directors of Better Regulation Group. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Formez, Italy. Beschikbaar op: [http://www.betterregulation.ie/attached\\_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf). Laatst geraadpleegd op 16 juni 2009.
- Draaijers G & Verheem R (2003). Experiences on Sustainability Assessment in the Netherlands. The Netherlands Commission on Environmental Impact Assessment.
- Erlandsson, M (2008). Better Regulation through Impact Assessments. Swedish Institute for European Policy Studies. ENBR Working Paper N° 18/2008. European Network For Better Regulation. Beschikbaar op: <http://www.enbr.org/public/ENBR%20WP%20182008.pdf>
- ESDN (2009). ESDNewsletter June 2009. European Sustainable Development Network.
- BMI (2009). Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Bundesministerium des Innern. Beschikbaar op: [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah\\_gfa.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf)
- European Commission (2009 a). Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92. [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm). Laatst geraadpleegd op 19 juni 2009.
- European Commission (2009 b). Impact Assessment Board Report 2008. Commission Staff Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Third Strategic Review of Better Regulation in the European Union. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm). Laatst geraadpleegd op 19 juni 2009.
- Finnish Environment Institute (2009). Assessing Impacts of National Strategies for Sustainable Development – from methodology development to policy process and outcomes. Summary of the Workshop on 11 February 2009. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=313422&lan=en&clan=en>. Laatst geraadpleegd op 31 maart 2009.
- Hugé, J (2009). Stakeholder Consultation in Designing a Sustainability Assessment Framework for Flanders, Belgium. Paper to be presented at the 15th International Sustainability Research Conference, Utrecht, Nederland. Juli 2009.
- Hugé, J. & Hens, L. (2009b). Leidraad voor duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen. Paper van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. *In voorbereiding*. [www.steunpuntdo.be](http://www.steunpuntdo.be)

- Jacobs, S (2006). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. Washington DC: Jacobs & Associates Inc. Beschikbaar op <http://www.regulatoryreform.com/pdfs/Current%20Trends%20and%20Processes%20in%20RIA%20-%20May%202006%20Jacobs%20and%20Associates.pdf>
- Kenniscel Wetsmatiging (2006). RIA-systemen in andere landen. Beschikbaar op [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be)
- Luks, F & Siebenhüner, B (2007). Transdisciplinarity for social learning? The contribution of the German socio-ecological research initiative to sustainability governance. *Ecological Economics* 63: 418-426.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Final Report. November 13, 2001. Brussel.
- Nykvist, B. & Nilsson, M. (2009). Are impact assessment procedures actually promoting sustainable development? Institutional perspectives on barriers and opportunities found in the Swedish committee system. *Environmental Impact Assessment Review* 29: 15-24.
- OECD (2006). Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulatory Quality. Paris, OECD.
- Owens, S. (2005). Making a difference? Some perspectives on environmental research and policy. *Transactions of the Institute of British Geographers* 30(3): 287-292.
- Popelier, P, Van Nieuwenhoven, J, Van Humbeek, P & Van Aeken, K (2009). Memorandum betere regelgeving. Interuniversitair Centrum voor Wetgeving. Beschikbaar op [www.centrumwetgeving.be/memorandum2009](http://www.centrumwetgeving.be/memorandum2009)
- PWC (2007). Duurzaamheidsaspecten binnen de werking van de Vlaamse Overheid: eindverslag. Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. PriceWaterhouseCoopers.
- Renda, A (2009). Better Regulation. In: Policy-making in the European Union: Achievements, Challenges and Proposals for Reform. CEPS Paperback. June 2009.
- SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusie van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. <http://www.serv.be/uitgaven/1490.pdf>
- SERV & Mina-Raad (2007). Advies Decreet Duurzame Ontwikkeling. December 2007.
- Sheate, W. & Partidario, M. (2009). The potential role of SEA and SA as knowledge brokers for sustainability. Paper to be presented at the 2009 Conference of the International Association for Impact Assessment, Accra. *In press*.
- Spillemaeckers, S. & Bachus, K. (2009). Het governancemodel van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid. Onderzoekspaper Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. [www.steunpuntdo.be](http://www.steunpuntdo.be)
- TEP (2007). Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report – Executive Summary. The Evaluation Partnership. Beschikbaar op [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf).

- UNEP (2008). Global Green New Deal - UNEP Green Economy Initiative. Beschikbaar op: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=548&ArticleID=5955&l=en> . Laatst geraadpleegd op 6 april 2009.
- Vancoppenolle, D & Brans, M (2005a). De beleidsrol van ambtenaren en kabinetmedewerkers in de Vlaamse Overheid nader bekeken. Resultaten van het survey-onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: Analyserapport 1. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. D/2005/101006/012.
- Vancoppenolle, D & Brans, M (2005b). Een blik op de Vlaamse beleidsarena's: een beschrijvende analyse van de Vlaamse 'state-society'-relatie(s). Resultaten van het survey-onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: Analyserapport 2. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. D/2005/101006/013.
- Van Humbeeck, P (2007). Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium. Social Economic Council of Flanders (SERV). Working Paper. February 2007.
- Vanlaere, F & Dierickx-Visschers, M (2007). Interview op de Dienst Wetsmatiging in het kader van het onderzoeksproject van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Brussel, 2 februari 2007.
- Vlaamse Overheid (2004). RIA Gids: wegwijs in reguleringimpactanalyse. Dienst Wetsmatiging. Beschikbaar op: <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/VlaamseRIAgids.pdf>
- Vlaamse Overheid (2006). Richtlijnen voor de opmaak van een ReguleringsImpactAnalyse. 2<sup>de</sup> versie, mei 2006. Kenniscel Wetsmatiging.
- Vlaamse Overheid (2008). Homepagina duurzame ontwikkeling. <http://www2.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/DOInVlaanderen.htm> . Laatst geraadpleegd op 31 maart 2009.
- Vlaamse Overheid (2009 in *voorbereiding*). Evaluatie van de Vlaamse Reguleringsimpactanalyse (RIA). Dienst Wetsmatiging.
- Vlaamse Regering (2007). Mededeling aan de Vlaamse Regering. Minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme. Betreft: Evaluatie van de toepassing van regulering-impactanalyse (RIA) en van de compensatieregeling voor administratieve lasten – uitvoering van de regeringsbeslissing van 15 december 2005. VR/2007/14.12/MED.15
- Vlaamse Regering (2008 a). Halfjaarlijkse evaluatie Reguleringsimpactanalyse (RIA) 1 januari 2008-30 juni 2008. Dienst Wetsmatiging.
- Vlaamse Regering (2008 b). Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering. Betreft: Ontwerp van Vlaams standpunt naar aanleiding van de raadpleging over het ontwerp van richtsnoeren voor effectbeoordeling van de Europese Commissie. VR 2008 1807 MED.0383.