

*Legitimate Goal-Based Regulation in a Hybrid Multi-
Actor Regulatory Regime
(GOBAREG)*

**D6.3 Masterclass #1 for all actor groups
Kick-off event
15/03/2024**

Objective and abstract (EN)

The first masterclass was organized as a kick-off meeting in March 2024 across the three actorspecific working groups, targeting rule makers, regulatory agencies, interest groups and courts where we presented and discussed with the participants:

- existing relevant research and tools to build on (presentation by Wim Marneffe),
- legal insights regarding goal-based regulation (presentation by Patricia Popelier),
- and relevant experiences with goal-based regulation by the Dutch Ministry of Environment presented by Mr. Krijt,
- besides discussing the core elements of GOBAREG.

Doel en inleiding (NL)

De eerste masterclass werd in maart 2024 georganiseerd als startbijeenkomst voor de drie actorgroepen, gericht op wetgevers, toezichthouders, belangengroepen en rechtbanken, waarbij we het volgende presenteerden en bediscussieerden met de deelnemers:

- bestaand relevant onderzoek en instrumenten waarop kan worden voortgebouwd (presentatie door Wim Marneffe),
- juridische inzichten met betrekking tot doelgerichte regelgeving (presentatie door Patricia Popelier),
- en relevante ervaringen met doelgerichte regelgeving van het Nederlandse Ministerie van Milieu, gepresenteerd door de heer Krijt,
- naast het bespreken van de kernelementen van GOBAREG.

GOBAREG
KICK-OFF EVENT

**Legitieme en
effectieve doelregelgeving:
condities en aanpak**
Masterclass voor alle actorgroepen



 www.uantwerpen.be/gobareg  gobareg@uantwerpen.be

  15 maart 2024, Brussel



1

Welkom!










2

Programma



Welkomstwoord
Inzichten uit recent onderzoek (+ Q&A)
Case: Nederlandse Omgevingswet (+ Q&A)
Koffiepauze
Voorstelling project
Algemene Q&A en uitwisseling ervaringen
Netwerklunch



5

5

Waar info terug te vinden?



Mail met link naar website

- Slides
- Presentaties
- Q&A vragen




6

6

Inzichten uit recent onderzoek

Prof. dr. Wim Marneffe



7

Types van regelgeving



Doelregelgeving

Middelregelgeving

- Twee centrale concepten, maar in realiteit is er zelden regelgeving die volledig doelgebaseerd of middelgebaseerd is, maar heeft regelgeving veeleer een hybride vorm met kenmerken of combinaties van beide types.
- Regelgeving zit op een continuüm tussen doel- en middelregelgeving.



8

Doelregelgeving



= omvat doorgaans algemene doelen, resultaten, principes of normen.

- Er ontbreekt een voorschrift over hoe de normadressaten aan deze doelen, resultaten, principes of normen moeten of kunnen voldoen.

Omdat de normadressaten volledig vrij zijn in hun keuze

- spontaan kiezen voor de kostenminimaliserende (efficiënte) oplossing om het doel te bereiken → **Pareto-optimale** uitkomsten.

De doelstellingen kunnen kwantitatief of kwalitatief omschreven worden.

- **MAAR**: hoe vager de doelstellingen, hoe meer het risico op rechtsonzekerheid groeit.

Het 'algemene' karakter van doelregelgeving maakt dit type regelgeving wel gevoelig voor 'vrijbuitersgedrag'

- De allocatie van individuele verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is cruciaal

Middelregelgeving



▪ = omvat doorgaans regels die specifiek en prescriptief zijn

- Het geeft de normadressaten vooraf uitsluitel over welke acties ze wel en niet kunnen ondernemen.
- De regelgever bepaalt dus de input, het proces of de output van het middel (of middelen) waarmee een maatschappelijk doel moet of kan worden nagestreefd

▪ Meestal leidt middelregelgeving niet tot Pareto-efficiëntie, MAAR tot het ontstaan van winnaars en verliezers

- Meer marktverstoring en herverdelender dan doelregelgeving
- Omdat extractieve regelgeving iedere prikkel tot innovatie ontmoedigt

▪ Voorbeeld: Het instellen van een precieze snelheidslimiet op de weg (bv. 70 kilometer per uur op een autoweg buiten de bebouwde kom)

- Outcome: verkeersveiligheid
- Doel: kwantitatief (bv. aantal doden per 100.000 inwoners) or kwalitatief
- De beleidsmaker/regelgever kan daarbij ingrijpen op de output of rijproducten, het rijproces of de input voorafgaand aan het rijden

▪ Doel- en middelregelgeving kunnen elkaar aanvullen



Opdracht DKBUZA: 2021



▪ Algemene doelstelling van de opdracht

- Ontwikkel een tool om na te gaan in welke gevallen doelregelgeving geschikt kan zijn
- Op basis van economische, juridische en sociologische literatuur en voorbeelden van doelregelgeving
- In samenwerking met DKBUZA en Omgeving (toepassing tool op cases)

- **Resultaat:** Beslistool voor doel- en middelregelgeving

11

De Beslistool voor Doel- of Middelregelgeving



- **De tool werd positief geëvalueerd door de leden van de stuurgroep en de experts die betrokken waren bij de gevalstudies.**
 - De criteria werden verder geclusterd tot 17 en ingedeeld in 3 groepen: beleid, omgeving, uitvoering en handhaving.
- **Algemene structuur van vragen**
 - Er worden u vervolgens 17 stellingen voorgelegd, die bondig worden toegelicht.
 - Bent u helemaal/eerder akkoord of helemaal/eerder niet akkoord, of heeft u geen mening?

 - Geef ook zelf een korte toelichting bij uw keuze en omcirkel het cijfer dat bij uw antwoord past.

<i>helemaal akkoord</i>	<i>eerder akkoord</i>	<i>neutraal of geen mening</i>	<i>eerder niet akkoord</i>	<i>helemaal niet akkoord</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

12

Vragen over het BELEID



- **1. De beleidseffecten zijn moeilijk in kaart te brengen.**
 - Als de impact van regelgeving **moeilijk te becijferen** valt, dan heeft het geen zin om het middel of de middelen vast te leggen in een decreet, maar wel het **uiteindelijke doel of eindresultaat** dat de regelgever voor ogen heeft. Doelregelgeving is dan de meest aangewezen optie.
- **2. Het beleidsdoel of eindresultaat van de regelgeving is of kan duidelijk en precies geformuleerd worden.**
 - Als het beleidsdoel scherp of overeenkomstig de **SMART***-criteria geformuleerd kan worden, dan is doelregelgeving zonder meer de aangewezen optie. Vage termen of een onvoorspelbare invulling van regelgeving door de sector of toezichthouder(s) kunnen tot rechtsonzekerheid leiden.
 - Ga na of het beleidsdoel in duidelijke **kwantitatieve of kwalitatieve** termen is omschreven.
 - Toets de SMART*-criteria: specifiek, meetbaar, aanvaard of afgesproken, realistisch, tijdsgebonden.
 - Ga na of het beleidsdoel in objectief waarneembare criteria is vastgelegd (bv. onder- en bovengrens).
 - Opgelet: kwalitatieve termen zijn niet per definitie vaag.
- **3. De beperking van de regeldruk (i.h.b. de administratieve lasten) is een belangrijke beleidsdoelstelling.**
 - Als de beperking van **de regeldruk** voor dit beleidsthema belangrijk is, dan is algemene doelregelgeving de aangewezen optie. Onder regeldruk wordt verstaan de **regelgevingskosten** voor:
 - de overheid: informatie-, plannings- uitvoerings- en handavingskosten,
 - de burgers, bedrijven en organisaties: informatie-, plannings- en vooral logistieke en administratieve nalevingskosten,
 - de samenleving: verlies aan efficiëntie.
 - Een bijzondere categorie van nalevingskosten voor burgers, organisaties en bedrijven zijn de **administratieve lasten**. Een beperking ervan leidt aantoonbaar tot een hogere economische groei en welvaart. Dit geldt overigens voor alle regelgevingskosten.
 - Ga na of een verlaging van de regeldruk in dit beleidsthema een beleidsprioriteit zijn.

13

Vragen over het BELEID



- **4. De bevordering van ondernemerschap en innovatie is een belangrijke beleidsdoelstelling in dit beleidsthema.**
 - Als **ondernemerschap en innovatie** belangrijk zijn, dan moeten **het doel, niet de middelen** worden bepaald in regelgeving.
 - Ondernemerschap omvat alle activiteiten met eigen risico (bv. zelfstandige activiteit of eigen bedrijf).
 - Innovatie is het creatieve proces waarbij ideeën worden omgezet in nieuwe producten, diensten, productieprocessen, technologieën, organisatievormen, administratieve systemen, plannen of programma's. Innovatie is dus meer dan technologische innovatie;; het omvat ook sociale, economische en organisatorische vernieuwing. Ondernemerschap en innovatie zijn gekende en belangrijke factoren voor groei en welvaart.
- **5. De regelgever wil een algemene gedragswijzing bereiken.**
 - **Algemeen gedrag** omvat een algemene set van handelingen (bv. gezonder leven of ziektepreventie, gebruik van duurzame energie); bij **specifiek gedrag** gaat het om heel specifieke en concrete handelingen (bv. rookgedrag bij jongeren, opslag van tijdelijk overtollige zonne-energie).

14

Vragen over de OMGEVING



- **6. Het probleem waarop de regelgeving van toepassing is, evolueert snel.**
 - Regelgeving is doeltreffend indien er **geen mazen** in het net zitten, ze **niet te snel verouderd** en andere regelgeving niet **tegenspreekt**. Kortom, hoe sneller de evolutie, hoe meer **future proof** regelgeving moet zijn. **Doelregelgeving**, gebaseerd op fundamentele rechtsprincipes of algemene maatschappelijke doelen, doorstaat daarom beter de tand des tijds.
- **7. De sociale omgeving is divers samengesteld en/of onderhevig aan verandering.**
 - De sociale omgeving omvat de **maatschappelijke doelgroepen** (bedrijven, burgers, ...) waarop de regelgeving van toepassing is. Regelgeving is doeltreffend indien niemand door de mazen van het net glijft. Dat is makkelijker voor een **homogene en stabiele doelgroep** (bvb. gelijkaardige bedrijven met dezelfde kenmerken) dan voor een **heterogene en veranderlijke**. In het eerste geval is **middelregelgeving** mogelijk. In het laatste geval is **doelregelgeving** de aangewezen optie.
- **8. De sociale omgeving bestaat uit doelgroepen met een zekere organisatiegraad.**
 - Regelgeving kan relatief vage of onduidelijke termen verdragen, indien de invulling toch voorspelbaar en consistent is. Dit is het geval wanneer er een of meerdere aanspreekbare organisaties (bv beroepsorganisaties of sectororganisaties) zijn die **professionele standaarden** en **procedures** ontwikkelen, die **nageleefd en gehandhaafd** worden.

Vragen over de OMGEVING



- **9. De economische omgeving waarop de regelgeving van toepassing is, is gediversifieerd en/of onderhevig aan verandering.**
 - De economische omgeving omvat de economische doelgroepen of de typologie van de marktspelers. Regelgeving is **enkel doeltreffend** indien er een **gelijk speelveld** ontstaat tussen de marktspelers. Dat is moeilijker te realiseren bij een heterogenere en volatielere groep. In zo'n geval is doelregelgeving de aangewezen optie.
- **10. De transactiekosten zijn relatief laag en/of er vinden relatief veel markttransacties per marktspeler plaats.**
 - Regelgeving kan **transactiekosten reduceren** (bv. door algemeen geldende contractuele principes of kwaliteitsstandaarden). Als bepaalde **markttransacties frequent** plaatsvinden, **dalen de transactiekosten** en is **regelgeving minder noodzakelijk**.
- **11. De technologische omgeving waarop de regelgeving van toepassing is, is gediversifieerd en/of onderhevig aan verandering.**
 - De technologische omgeving omvat de technologie zelf en het technologisch ecosysteem (kennisinstellingen, bedrijven, risicokapitaalverstrekkers, overheid). Regelgeving is **doeltreffend** indien ze **niet te snel verouderd**. Hoe sneller de technologische evolutie, hoe meer **future proof** de regelgeving moet zijn.

Vragen over de OMGEVING



- **12. Het probleem waarop de regelgeving van toepassing is, is complex en vergt specifieke kennis waarover de overheid in beperkte mate beschikt.**
 - De informatiekosten van de regelgevende overheid omvatten de kosten voor het verzamelen van **informatie** over het voorwerp of de omgeving, die moeten gereguleerd worden. Burgers, bedrijven en organisaties beschikken vaak over meer en actuelere **kennis** dan de overheid. Als de kennis meer bij burgers, bedrijven en organisaties dan bij de overheid zit, is **doelregelgeving** de aangewezen optie.
- **13. De invloed van belangengroepen of dominante marktpelers in het regelgevend proces is groot.**
 - Als de invloed van belangengroepen (bv sectororganisaties) of bepaalde bedrijven groot is, stijgt de kans op regelgeving die **veeleer de belangen** van de sector of **enkele bedrijven** dient dan die van de samenleving. Door **het doel en niet de middelen** te vatten in regelgeving, kan de invloed worden beperkt.

Vragen over uitvoering en handhaving



- **14. De regelgever heeft vertrouwen in haar burgers, bedrijven en organisaties.**
 - Een samenleving waarin de burgers, bedrijven en organisaties **rechtsgetrouw** en **zelfhandhavend** zijn, vergt uiteraard een minder strikte regelgeving.
- **15. De regelgeving wordt weinig toegepast.**
 - **Hoe vaker** een regelgeving wordt toegepast, hoe doelmatiger het gebruik van **gedetailleerde regelgeving**. Toch kan het nut van regelgeving niet alleen worden afgeleid door de toepassingsaantallen. Het louter bestaan van regelgeving heeft ook een morele waarde en een praktische prikkelwerking.

Vragen over uitvoering en handhaving



- **16. Bindende privaatrechtelijke standaarden en procedures zijn transparant en publiek bekend.**
 - De regelgever **kan verwijzen** naar sectorale of professionele standaarden en procedures. Voorwaarde is wel dat die op **toegankelijke wijze publiek bekend** worden gemaakt door de sectoren en/of de toezichthouders. In de regelgeving moet ook naar de vindplaats ervan verwezen worden.
 - Als zulke privaatrechtelijke regelgeving bestaat, is publiekrechtelijke **middelregelgeving** dubbelop.
- **17. Het handhavingsbeleid voorziet geen strafsancities, omdat die niet noodzakelijk zijn.**
 - Voorzichtigheid is geboden wanneer er **strafbepalingen** in de regelgeving zijn voorzien.
 - In dat geval moeten de criteria **objectief** kunnen worden **vastgesteld** en consistent worden ingevuld en geïnterpreteerd.

Doelregelgeving en rechtsbeginselen

Prof. dr. Patricia Popelier



Doelregelgeving en rechtsbeginselen

The diagram consists of three red rounded rectangular boxes. Two boxes are positioned at the top, one on the left and one on the right. A third box is centered below them. The text inside the boxes is white.

Rechtszekerheidsbeginsel

Legaliteitsbeginsel

Gelijkheidsbeginsel

GOBAREG
INSTITUUT VOOR LEGITIMATIE REGELGEVING

UHASSEL Universiteit Antwerpen


21

21

Risico doelregelgeving

The list is presented in three horizontal grey rounded rectangular boxes. Each box contains an icon on the left and text on the right.

? 1. Onduidelijke formulering van doel en middelen

 2. Ontoegankelijke invulling: verspreid, onzeker statuut

 3. Onzekere handhaving

GOBAREG
INSTITUUT VOOR LEGITIMATIE REGELGEVING

UHASSEL Universiteit Antwerpen

22

22

Aanpak in het project



- 
1. Onduidelijke formulering → meetinstrument
- 
2. Ontoegankelijke invulling → mapping evolutie
- 
3. Onzekere handhaving → beoordelingsmaatstaven




23

23

Aanknopingspunten in de rechtspraak



Vage normen: precisering door rechter en bestuur	Onbepaalde normen: inhoudelijke criteria voor afweging en procedurele waarborgen	Geen absolute precisie vereist
Voorwaarden strenger naarmate sancties ernstiger zijn	Voorwaarden soepeler bij moeilijke omstandigheden of snel evoluerend domein	Inspanningen verwacht van geadresseerden, zeker bij professionele doelgroepen




24

24

Voorbeeld



- Decreet geeft regering opdracht om zorgplicht concreter te maken in een code van goede natuurpraktijk
- RvSt: Geen twijfel laten over bindende kracht
 - Niet bindend: geven idee over wat decreetgever voor ogen heeft, maar laat ruimte voor eigen afwegingen
 - Bindend: sanctie op niet-naleving
- GwH: Definitie van misdrijf in wet zelf = rechtszekerheid + legaliteitsbeginsel
 - Strafbaarstelling van 'elke handeling' die ernstige schade kan toebrengen aan 'natuurelementen', ongeacht aard of doel, schendt het legaliteitsbeginsel, zelfs in geval van een code

25

Omschrijving doelgroepen



- Kan je differentiëren tussen doelgroepen?



26

Het gelijkheidsbeginsel

GROEPEN ZIJN VERGELIJKBAAR → Geen onderscheid, tenzij objectief en verantwoord

GROEPEN ZIJN NIET VERGELIJKBAAR → Onderscheid verplicht, tenzij objectief en verantwoord

GOBAREG
INSTITUUT VOOR GELIJKHEID EN BELEVENIS

UHASSELT Universiteit Antwerpen

27

27

Het gelijkheidsbeginsel

Algemene zorgplicht voor iedereen

↓

Specificatie voor bepaalde groep

↓

RvSt: kan niet per analogie worden uitgebreid tot andere groepen onder de algemene zorgplicht

GOBAREG
INSTITUUT VOOR GELIJKHEID EN BELEVENIS

UHASSELT Universiteit Antwerpen

28

28

Case: Nederlandse Omgevingswet

Kryštof Krijt



29

Spreker: Kryštof Krijt



- chemisch technoloog
- van milieu inspecteur gemeente Praag (CZ) tot beleidscoördinator bij rijksoverheid NL (VROM, IenM, IenW, BZK, ...)
- vanaf 1990 regelgeving lozingen – milieu – fysieke leefomgeving
- vanaf 1-10-2026 ...

30

Jubileumjaar omgevingswetgeving



- **2024**
 - 1 januari Omgevingswet in werking

- **1824**
 - Besluit rakende de vergunningen ter oprigting van sommige fabrieken en trafijken (opvolger Keizerlijk decreet 1810)
 - Besluit over veiligheidsmaatregelen bij het aanwenden van stoomwerktuigen

31

Weg naar de Omgevingswet



- laatste 50 jaar sterke toename algemene regels milieu, water, natuur, bouwen, ruimtelijke ordening
- van meer dan 20 wetten en 100 uitvoeringsbesluiten naar 1 en 4
- Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving
- meer dan 2000 pagina's artikelen en toelichting
- honderden doel- en middelregels en combinaties daarvan

korte verkenning van het topje van de ijsberg

32

Verskil doel en middel op hoofdlijnen



- Doelregelgeving geeft het **doel** aan dat moet worden bereikt, en laat **vrijheid** in keuze van toe te passen middelen of de manier van handelen
- Middelregelgeving ligt het **middel** vast, dat **moet** worden toegepast om een bepaald doel te bereiken

33

Waar ligt de grens tussen doel en middel?



- zorg voor fysieke leefomgeving
- zorg voor verkeersveiligheid
- zorg voor goede waterkwaliteit
- veilig autogebruik
- afvalwater wordt goed gezuiverd
- verantwoorde snelheid
- max 20 mg/l olie in afvalwater
- maximum snelheid 50/80/100
- toepassen olieafscheider EN 858
- snelheidsbegrenzer in de auto

34

Waar ligt de grens tussen doel en middel?



- zorg voor fysieke leefomgeving
- zorg voor goede waterkwaliteit
- afvalwater wordt goed gezuiverd
- max 20 mg/l olie in afvalwater
- toepassen olieafscheider EN 858
- algemene zorgplicht
- specifieke zorgplicht
- kwalitatief doelvoorschrift
- kwantitatief doelvoorschrift
- middelvoorschrift

35

Middelvoorschrift



- **Voorbeelden:**
 - technische normen over specifieke installaties naleven (opslag, zuivering)
 - bepaalde activiteiten in gesloten ruimte uitvoeren
 - afvoer emissies in de lucht bovendaks en omhoog gericht uitvoeren
- **Voordelen:**
 - duidelijkheid voor initiatiefnemer, bestuur en derden
 - meestal vrij eenvoudig handhaafbaar

36

Kwantitatief doelvoorschrift



- **Voorbeelden:**
 - emissiegrenswaarden afgeleid van techniek ("bbt")
 - emissiegrenswaarden afgeleid van beschikbare milieurimte
 - maatregelen toepassen met terugverdientijd van 5 jaar of minder

- **Voordelen:**
 - biedt veel handelingsvrijheid voor initiatiefnemer
 - bevordert innovatie

37

Kwalitatief doelvoorschrift



- **Voorbeelden:**
 - een vermijdings- en reductieprogramma's opstellen voor zeer zorgwekkende stoffen
 - water zo veel mogelijk hergebruiken

- **Voordelen:**
 - biedt (nog meer) handelingsvrijheid voor initiatiefnemer
 - is onderhoudsarm voor wetgever

38

Specifieke zorgplicht



Onder Omgevingswet zelfde redactie voor vele soorten activiteiten:

Degene die een (*milieubelastende*) activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor (*het milieu*), is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die *redelijkerwijs* van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen *zoveel mogelijk* te beperken of ongedaan te maken,
- c. als die gevolgen *onvoldoende* kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat *redelijkerwijs* van hem kan worden gevraagd.

Specifieke zorgplicht



▪ Vaak ook enige concretisering in juridische tekst

De zorgplicht houdt in ieder geval in dat: (voorbeeld milieu)

- passende preventieve maatregelen worden getroffen
- beste beschikbare technieken worden toegepast
- geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt

▪ Voordelen:

- doet nog meer beroep op eigen verantwoordelijkheid
- voorkomt uitschrijven van vanzelfsprekendheden
- ontwikkeling van kennis werkt vanzelf door

Algemene zorgplicht



- **Het hoogste abstractieniveau:**
 - een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

- **Voordelen:**
 - spreekt een ieder aan op eigen verantwoordelijkheid
 - werkt als ultiem vangnet, wetgever kan niet alles voorzien

41

Elk voordeel heb zijn nadeel (nr. 14)



- naast voordelen heeft elke regelvorm ook nadelen
- geen van de regelvormen is “de oplossing”
- regel zelf is geen doel, maar middel
- uiteindelijk gaat het om het resultaat, niet een bepaalde regelvorm

Doel van de wet:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

ook kijken naar combinaties en tussenvormen

42

Middelvoorschrift



- **middel alleen garandeert geen resultaat**
 - specifieke zorgplicht geldt naast middelvoorschrift
 - bij rijksregels is maatwerk mogelijk
 - maatwerk individueel (-voorschrift) of decentraal (-regel)
 - maatwerk: ander middel, of andere regelvorm

- **nodigt niet uit tot innovatie**
 - recht om gelijkwaardige middelen/oplossingen te gebruiken
 - gelijkwaardigheid aan te tonen door initiatiefnemer
 - meestal voorafgaande toetsing door bevoegd gezag vereist

43

Kwantitatief doelvoorschrift



- **vraagt een zeker kennisniveau van initiatiefnemers en kan hoge administratieve lasten betekenen (meten, berekenen, rapporteren)**
 - “erkende maatregelen” in wetgeving – maatregelen, waarmee je in ieder geval aan doel voldoet (vaak middelvoorschriften)
- **soms te streng, soms te soepel**
 - er is maatwerk mogelijk, individueel of gebiedsgericht
- **zelden uitputtend (alle stoffen, ...)**
 - specifiek zorgplicht geldt naast doelvoorschrift

44

Kwalitatief doelvoorschrift/ zorgplicht



- **geeft minder sturing bij hoog risico**
 - bij rijksregels maatwerk mogelijk: maatwerkvoorschriften of maatwerkregels
 - erkende maatregelen
- **vooral zorgplichten door hoger abstractieniveau moeilijker toepasbaar, gevaar voor pseudoregelgeving**
 - als het kan, een van de andere regelvormen uitwerken

45

Hoe zijn we er gekomen, waar staan we?



- grotendeels “op gevoel” en door ervaringen uit het verleden
- Omgevingswet zelf is goed gevulde gereedskapskist
- **maar nog geen echte handleiding voor nieuwe uitvoeringsregels:**
 - wanneer welk gereedschap
 - hoe gebruiken
- **wetenschappelijk onderzoek beperkt**

46

Enkele observaties (1)



- **Wat is het beleidsdoel?**
- **verandering teweegbrengen?**
 - kwantitatief doelvoorschrift of middelvoorschrift handig
 - geeft duidelijkheid, ook voor toezicht en handhaving
 - bij hoog risico en grote doelgroep vaak middelvoorschrift
- **stok achter de deur?**
 - kwantitatief of kwalitatief doelvoorschrift, zorgplicht

Enkele observaties (2)



- **Speelt locatie een rol?**
- **nee, locatieonafhankelijke preventieve maatregelen (zoals bbt)**
 - landelijk kwantitatief doelvoorschrift of middelvoorschrift handig
- **locatie speelt een rol bij bepalen wat aanvaardbaar is**
 - landelijk: lukt het om relatie met locatie eenduidig te leggen?
 - zo niet, kwalitatief doelvoorschrift, zorgplicht
- **als cumulatie een rol speelt**
 - landelijk: kwalitatief doelvoorschrift, zorgplicht
 - decentraal/individueel kan ook middelvoorschrift

Enkele observaties (3)



- **Het gaat vooral om:**
 - duidelijke beleidskeuze – welke rol moeten de regels spelen?
 - op welk niveau moeten de regels gesteld worden (landelijk of decentraal)?
 - bij keuze regelvorm bewust omgaan met voor en nadelen
 - kwaliteit van uitwerking in regels
 - kwaliteit van uitvoering in het veld

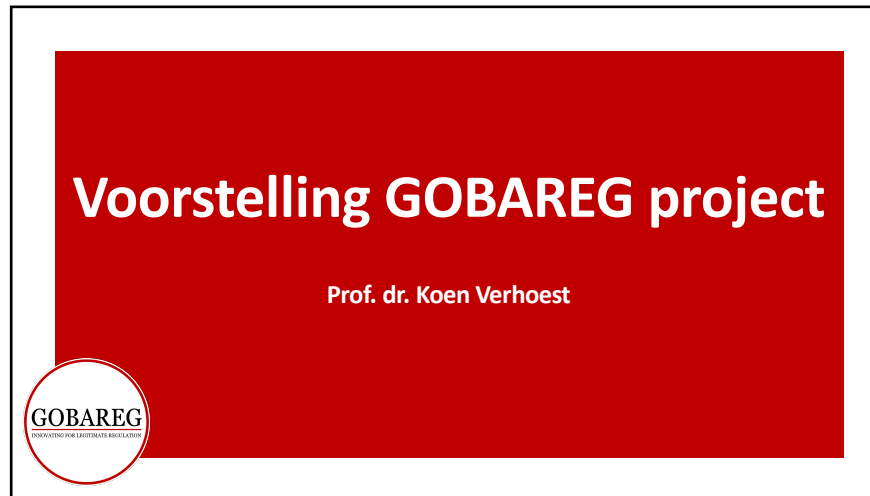
Enkele voorbeelden



- **doelvoorschrift dalende emissienormen glastuinbouw**
- **bescherming doelmatige werking gemeentelijke rioolstelsels**



51



52

Projectteam: professoren



Prof. dr. Koen Verhoest Bestuurskunde, Universiteit Antwerpen

Prof. dr. Peter Bursens Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

Prof. dr. Patricia Popelier Rechten, Universiteit Antwerpen

Prof. dr. Stéphanie De Somer Rechten, Universiteit Antwerpen

Prof. dr. Wim Marneffe Rechtseconomie, Universiteit Hasselt

Prof. dr. Samantha Bielen Rechtseconomie, Universiteit Hasselt

Projectteam: onderzoekers



Dr. Lise Frehen Senior onderzoeker

Dr. Sophie Op de Beeck/Danika Pieters Valorisatiemanagers

Cassandra Willems Onderzoeker FWO


Belén Garcia-Guisasola Onderzoeker

Amber van Heerebeek Onderzoeker



Lucas Brants Onderzoeker

Nathan Herrebosch Onderzoeker

Voorstelling project




- 🎯 **Omstandigheden en condities** waaronder doelregelgeving,
- ✓ op een **legitieme** manier georganiseerd kan worden,
- ⚖️ in een context van **hybride** regelgeving,
- 📊 opdat het de verwachte **uitkomsten** kan realiseren,
- 👥 en rekening houdend met de noden van alle **betrokken actoren**.



55

55



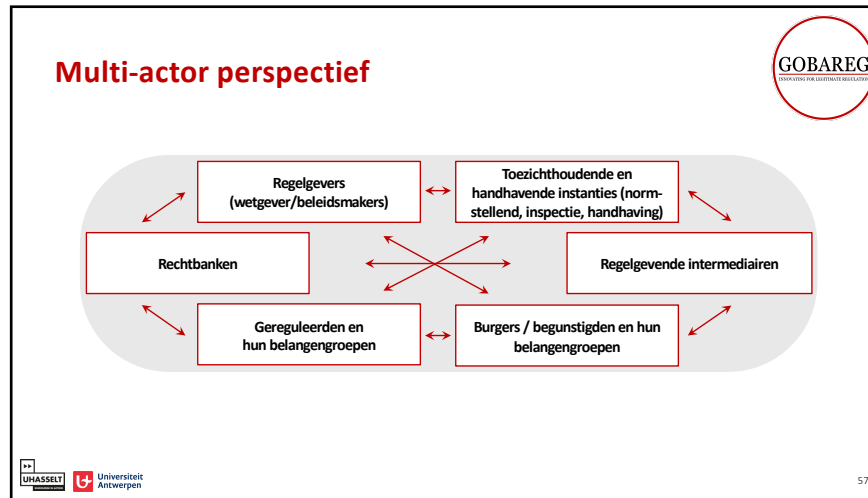
**Interdisciplinair,
multi-methode
onderzoek
in 2 sectoren**

Legitimiteit als basisgedachte	Gedragsverandering
Hybride regelgeving	Multi-actor perspectief
Gehele beleids- en reguleringscyclus	Conditie voor legitieme doelregelgeving
Contextfactoren op verschillende niveaus	Uitkomsten van doelregelgeving

56

56



57



58



Relevante condities




- Legaliteit en ontwerp van regulering
- Consultatie, participatie en representatie
- Regulerende capaciteit en stijl
- Samenwerking
- Communicatie, informatiedeling en ondersteuning
- Wederzijds 'gezond' vertrouwen



59

59

Geïntegreerd kader



CONTEXTFACTOREN, incl. sectorkenmerken
 + dynamieken van wederzijds vertrouwen

CONDITIES

Ontwerp van regelgeving
 [regelgevers + rechtbanken]

Stakeholderbetrokkenheid
 [belangengroepen van gereuleerden & begunstigden]

Toezicht en handhaving
 [toezichthoudende en handhavende instanties]

➔

GEDRAGS-
VERANDERING

VERWACHTE UITKOMSTEN
[gereuleerden & begunstigden]



Naleving /doelbereiking

Innovatie

Minder regeldruk

Draagvlak sector en maatschappij

Vertrouwen sector en maatschappij



60

60

Valorisatie-instrumenten en -activiteiten



- Kennisplatform doelregelgeving
- Doelregelgeving toolkit
 - Goede praktijken
 - Checklists
 - Handleidingen
 - Scenario's
 - Beleidsinstrumenten
- Training (bv. masterclass)
- Beleidsbrieven
- Conferentie voor professionals

61

Co-creatie



62

3 empirische fases



- 1 Mapping huidige evolutie
- 2 Gedragsexperimenten
- 3 Veldexperimenten

63

1. Mapping



De evolutie van het regelgevend landschap in Vlaanderen in kaart brengen

Welzijnssector
Omgevingssector



Hoe kunnen de veranderingen in de regelgevingsaanpak, gedrag van actoren en de uitkomsten van (doel)regelgeving **gemeten** worden?



Hoe zijn de **regelgevingsaanpak, het gedrag van de betrokken actoren en uitkomsten** in de loop van de tijd geëvolueerd met betrekking tot (hybride) doelregelgeving?



Wat is de rol van **contextuele factoren** (o.a. sectorkenmerken en vertrouwensdynamieken) in de evolutie naar (hybride) doelregelgeving?

64

Methode





DESK RESEARCH



SURVEYS




DIEPTE-INTERVIEWS




65

65


2. Gedragsexperimenten





- Onder welke voorwaarden leidt de evolutie naar doelregelgeving tot (gewenste) **gedragsveranderingen** op het niveau van individuele actoren?

Methode

- Bevraging binnen een hypothetische situatie
- Deelnemers uit sectoren welzijn en Omgeving
- Van de verschillende actorgroepen



SURVEYS

66

66

Veldexperimenten



- Wat is het effect van de **(geconfigureerde set) voorwaarden voor legitieme doelregelgeving** en contextuele factoren op gedragsverandering en de uitkomsten van (hybride) doelregelgeving?
- **Beperkt aantal cases van dichtbij opvolgen in hun evolutie naar doelregelgeving**
 - Opvolgingscases: enkel mogelijkheid tot metingen na invoering en geen controle-groep
 - Experimentcases: mogelijkheid tot voor- en nameting en vergelijking met controle-groep
- Real-life testomgevingen voor het toepassen, testen en valideren van de bevindingen van de vorige onderzoeksresultaten en de daaruit voortvloeiende tools
- Meting op verschillende momenten gedurende het lange termijn onderzoek

67

Methode



DESK RESEARCH



SURVEYS



INTERVIEWS
&
OBSERVATIES

68

Experimentele analyse



- Om het **causale effect** van een beleidsmaatregel op het gedrag van bedrijven te kunnen evalueren is het van belang dat deze enkel en alleen gelinkt kan worden aan veranderingen in het regelgevend kader zelf.
 - Uitdagend, omdat **externe factoren** mogelijk ook van **invloed** zijn op dezelfde **uitkomstvariabele** als wetgeving
 - E.g. regulering die tot doel heeft om tot een vermindering van CO2 uitstoot te leiden
 - Onmogelijk om voor eenzelfde bedrijf na te gaan wat de evolutie van hun CO2 uitstoot over eenzelfde periode zou zijn **met en zonder** wetgeving
 - **Vergelijking** tussen bedrijven die blootgesteld wordt **aan de nieuwe wetgeving** en een **vergelijkbare** groep van bedrijven die nog **onder de oude regels vallen** → Randomised Control Trials (RCT)
- RCTs = laat toe om de **gemiddelde impact** van een beleidsmaatregel te evalueren.



Experimentele analyse



- **Onze studie:** er zal door middel van een RCT nagegaan worden in welke mate doelregelgeving voordelen biedt ten opzichte van middelregelgeving
 - Interventie groep → doelregelgeving
 - Controlegroep → middelregelgeving
 - Outcome: Voordelen
- **Opgelet!** → Belangrijk dat de interventie groep en de controlegroep **vergelijkbaar** zijn!
- **Hoe?** → Door bedrijven volledig **willekeurig** toe te wijzen aan de controle- of interventiegroep.

Randomised Control Trials



- Bij de opzet van een RCT voor experimentwetgeving/regelluwe zones is het belangrijk dat:
 - 1. De beleidsmakers regelgevingen opstellen op een manier dat de testresultaten kunnen **gereproduceerd** worden;
 - 2. Een steekproef (of zelfs een populatie) **willekeurig** toegewezen kan worden aan een nieuw-gereguleerde groep en een controlegroep;
 - 3. De **omvang** van de steekproef voldoende **groot** is om verschillen in uitkomsten te detecteren tussen de nieuw-gereguleerde groep en de controlegroep

Planningsfase		Implementatiefase	Verwerkingsfase
A) Beschrijven context	B) Uitwerken design	Uitrollen experiment	Analyseren data
Stap 1: Definieren doeleinde en doelpopulatie	Stap 2: Kiezen voor type of laboratoriumexperiment	Stap 1: Verzamelen data	Stap 2: Rapporteren conclusies
Stap 2: Formulieren onderzoeksvraag en hypothesen	Stap 3: Kiezen voor methode of between-subject design		
Stap 3: Identificeren interessevariabelen	Stap 4: Bepalen steekproefgrootte		
Stap 4: Beschrijven niveau en periode van interessevariabelen	Stap 5: Realiseren		



71

71

Randomised Control Trials: Planningsfase



Fase A: Beschrijving van de context van het experiment

Stap 1: Definieer het beleidsdoel en de doelpopulatie

- Het moet nagegaan worden of het te onderzoeken beleid wel geschikt is om met behulp van een RCT te worden onderzocht → zal de nieuwe beleidsmaatregel een (voldoende grote) **impact** kennen?
- Grootte van de populatie is van belang
 - B.v.: bedrijven uit eenzelfde sector waarbij de implementatie van doelregelgeving in de interventiegroep een competitief voordeel zou opleveren ten opzichte van bedrijven uit de controlegroep onderworpen aan middelregelgeving.

Stap 2: Formuleer de onderzoeksvraag en de hypothesen

Stap 3: Identificeer de interessevariabelen

- Afhankelijke en onafhankelijke variabelen, primaire en secundaire uitkomsten

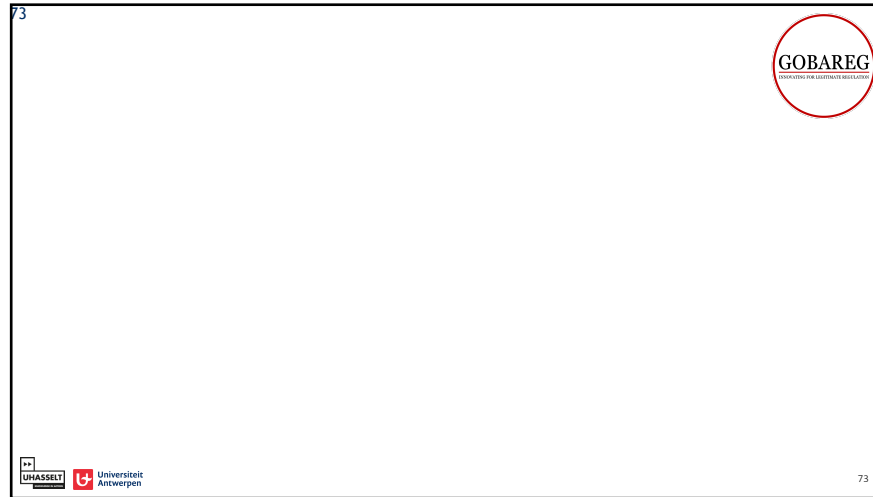
Stap 4: Beschrijf het niveau en de periode van de interessevariabelen

- Is er **bestaande data beschikbaar**? Varieert de doelregulering binnen een nieuw gereguleerde groep? Zijn er regels veranderd tijdens het experiment?



72

72



73



74

75




Universiteit
Antwerpen

75

75

Randomised Control Trials: Planningsfase



Fase B: Uitwerking van het design van het experiment

Stap 1: Kies tussen een veld- of laboratoriumexperiment

- Laboratoriumexperimenten kunstmatig zijn en sterk gecontroleerd worden door de onderzoekers
- Veldexperimenten worden uitgevoerd in het 'veld' waar reëel gedrag geobserveerd wordt
 - Onderzoekers grijpen zo min mogelijk in → hogere externe validiteit
- One study:** een laboratoriumexperiment zou opgezet worden door allerlei hypothetische scenario's voor te leggen aan bedrijven in een bepaalde sector (bv. automobielsector), die hun gedrag dat zij in reactie op het regelgevend kader (doel- of middelregelgeving) zouden stellen, op papier of tijdens een interview moeten weergeven → **MAAR** het kan niet worden gegeneraliseerd

Stap 2: Kies tussen een *within-subject* of een *between-subject* design

- In een **within-subject** design worden de geobserveerde bedrijven over een bepaalde periode aan meerdere beleidsmaatregelen blootgesteld.
- In **between-subject** designs, worden de bestudeerde bedrijven slechts aan één specifiek beleid (doel- of middelregelgeving) blootgesteld.

Stap 3: Bepaal de steekproefgrootte

- Belangrijk dat de omvang van de steekproef voldoende groot is

Stap 4: Zorg voor een willekeurig verdeelde steekproef (randomiseer)

- In de eerste fase dient **willekeurig een steekproef** van potentiële deelnemers uit de relevante populatie geselecteerd te worden
- In de tweede fase worden individuen uit de steekproef van de eerste fase willekeurig toegewezen **aan de interventie- of controlegroep**



76

Randomised Control Trials: Implementatiefase



Stap 1: Rol het experiment uit

Overweeg de implementatie van een pilotstudie

- Alternatief, consulteer experts niet betrokken bij het ontwerp van het design
- De **interne validiteit** wordt gewaarborgd door de toewijzing van deelnemers aan de controlegroep en de interventiegroep gebeurt volledig willekeurig
- De **externe validiteit** wordt gewaarborgd door ervoor te zorgen dat de deelnemers representatief zijn voor de gehele bevolking
- **Stratificatie** binnen de groep zal bijdragen aan het versterken van zowel de interne als de externe validiteit.

Stap 1: Verzamel de data

- Het is essentieel dat **uitval van deelnemers** (door faillissementen of bedrijfsverhuizingen) tijdens het experiment tot een **minimum** wordt beperkt
- Hoe **groter de groep** van deelnemers, **hoe robuuster** de resultaten en hoe groter de kans dat er significante resultaten gevonden worden
- Is een **baseline enquête** nodig? → Nee, als de randomisatie correct is uitgevoerd



77

Randomised Control Trials: Verwerkingsfase



Stap 1: Analyseer de data

- Omdat de randomisatie niet altijd vlekkeloos verloopt en er tijdens het onderzoek mogelijk uitval van deelnemers zal optreden, wordt vaak gebruik gemaakt van '**Intention to Treat (ITT)**'-analyse.
- ITT specificaties worden als volgt gedefinieerd:

$$y_i^1 = \alpha + \beta_1 \text{Interventie}_i + \beta_2 y_i^0 + \beta_3 \sum_i X_i + \varepsilon_i$$

- Waar:
 - y_i^1 = de post-test waarde van de uitkomst variabele (bv. uitstoot) van elke deelnemer i
 - **Interventie** = een dummy variabele die aangeeft of een deelnemer behoort tot de controlegroep of de interventiegroep, y_i^0 geeft de pre-test waarde van de uitkomst variabele van elke deelnemer i
 - X_i = set van kenmerken die controleren voor potentiële verschillen tussen deelnemers van de controlegroep en de interventiegroep
 - β_1 = verklarende variabele (een indicatie zijn dat doelwetgeving (interventiegroep) tot een betere resultaat leidt dan middelwetgeving (controlegroep).

Stap 2: Rapporteer de conclusies

- Het is van belang dat er over **mogelijke tekortkomingen** zoals problemen met de randomisatie of uitval correct wordt gecommuniceerd
- Nuttig om **niet alleen de significante resultaten** weer te geven
 - Zo kan doelregelgeving een voordeel bieden op bepaalde uitkomst variabelen ten opzichte van middelregelgeving terwijl dit niet zo is voor andere uitkomst variabelen.



78

78

Voorstelling GOBAREG project: experimentregelgeving

Prof. dr. Patricia Popelier



79

Art. III.119 Bestuursdecreet



Experimentregelgeving:

- tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij wijze van experiment wordt ingevoerd.

Regelluwe zone:

- tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar, die bestaande regelgeving voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie buiten toepassing stelt.



80

Rechtszekerheid - Duidelijkheid vereist over:




Toepassingsgebied	<ul style="list-style-type: none"> • wie valt onder het experiment en wie niet, en voor welke periode?
Voorwaarden en limieten	<ul style="list-style-type: none"> • Onder welke voorwaarden val je onder het experiment of kan je eraan deelnemen?
Toepasselijke regels	<ul style="list-style-type: none"> • Welke regels zijn van toepassing of kunnen eventueel worden weggezet, onder welke voorwaarden?
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Bv indien deelname vrijwillig is op basis van projecten
Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Procedure voor beoordeling • Criteria voor stopzetting of veralgemening




81

81

Het vertrouwensbeginsel



- **Duidelijkheid over termijn**
- **Mogelijkheid tot stopzetting op elk moment?**
 - Er worden geen legitieme verwachtingen geschapt
 - Juist dat biedt rechtsonzekerheid en kan deelname afschrikken
- **Geen nadelige gevolgen achteraf**
 - Legitieme verwachtingen hoger indien wetgever aanzette tot dit gedrag
- **Geen rechten scheppen die langer lopen dan het experiment**
 - Bv geen vergunningen geven die voortduren na het experiment
- **Overgangperiode voor derden igv veralgemening van het experiment**




82

82

Het gelijkheidsbeginsel: probleemstelling



Vergelijkbare groepen moeten gelijk behandeld worden, tenzij verantwoord onderscheid

Vergelijkbare groepen: proefgroep en controlegroep

Differentiatie op basis van locatie, sector, ...

83

Toetsing aan gelijkheidsbeginsel: Legitiem doel



- **Maatschappelijk doel**
- **Maar bovendien: een leerdoelstelling**
 - bv experiment nodig wegens onvoldoende gegevens om impact in te schatten van innoverende maatregel, of om meest geschikte maatregel te kiezen
 - Evaluatiebepaling toevoegen

84

Toetsing aan gelijkheidsbeginsel



Deelname is vrijwillig

Deelname moet voor iedereen
gelijk openstaan
Kan tot vertekend beeld leiden!



Deelname is niet vrijwillig

Objectieve voorwaarden voor selectie:
d.w.z. geen randomized trial!
Gelijke behandeling binnen de
proefgroep

Q&A



Enkele reflectievragen



- In welke mate sluit de informatie die gedeeld werd aan bij jullie ervaringen?
- Brengt de informatie die gedeeld werd ervaringen in een ander perspectief?
- Zijn er nog belangrijke zaken die we moeten meenemen in het project?

87

Bedankt voor uw komst!

Contact:

gobareg@uantwerpen.be



88