

GOBAREG KICK-OFF EVENT



www.uantwerpen.be/gobareg



gobareg@uantwerpen.be

GOBAREG

INNOVATING FOR LEGITIMATE REGULATION



U Universiteit
Antwerpen

15 maart 2024, Brussel



Welkom!



Programma



Welkomstwoord

Inzichten uit recent onderzoek (+ Q&A)

Case: Nederlandse Omgevingswet (+ Q&A)

Koffiepauze

Voorstelling project

Algemene Q&A en uitwisseling ervaringen

Netwerklunch

Waar info terug te vinden?

Mail met link naar website

- Powerpointslides
- Opgenomen presentaties
- Verslag Q&A vragen

Inzichten uit recent onderzoek

Prof. dr. Wim Marneffe



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.

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) of 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- of middelregelgeving

De Beslistool voor Doel- of Middelenregelgeving

- 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)

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 **kwalitatieve of kwantitatieve** 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 handhavingskosten,
 - 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.

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).

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 veroudert** 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 glipt. 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 veroudert**. 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 marktspelers 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 loutere 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

Rechtszekerheidsbeginsel

Legaliteitsbeginsel

Gelijkheidsbeginsel

Risico doelregelgeving



1. Onduidelijke formulering van doel en middelen



2. Ontoegankelijke invulling: verspreid, onzeker statuut



3. Onzekere handhaving

Aanpak in het project



1. Onduidelijke formulering

→ meetinstrument



2. Ontoegankelijke invulling

→ mapping evolutie



3. Onzekere handhaving

→ beoordelingsmaatstaven

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**

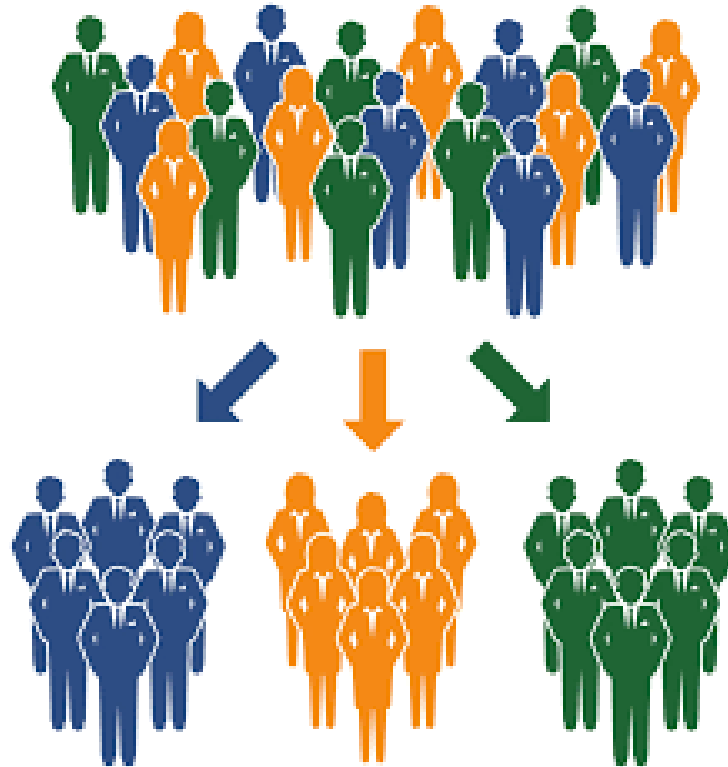
**Inspanningen verwacht
van geadresseerden,
zeker bij professionele
doelgroepen**

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

Omschrijving doelgroepen

- Kan je differentiëren tussen doelgroepen?



Het gelijkheidsbeginsel

Groepen zijn
vergelijkbaar

Geen onderscheid, tenzij
objectief en verantwoord

Groepen zijn niet
vergelijkbaar

Onderscheid verplicht, tenzij
objectief en verantwoord

Het gelijkheidsbeginsel

Algemene zorgplicht voor iedereen



Specificatie voor bepaalde groep



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

Q&A 1

(zie Word-verslag)



Case: Nederlandse Omgevingswet

Kryštof Krijt



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 ...

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

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

Verschil 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

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
- zorg voor verkeersveiligheid
- veilig autogebruik
- verantwoorde snelheid
- maximum snelheid 50/80/100
- snelheidsbegrenzer in de auto

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

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

Kwantitatief doelvoorschrift

▪ Voorbeelden:

- emissiegrenswaarden afgeleid van techniek (“bbt”)
- emissiegrenswaarden afgeleid van beschikbare milieuruimte
- maatregelen toepassen met terugverdientijd van 5 jaar of minder

▪ Voordelen:

- biedt veel handelingsvrijheid voor initiatiefnemer
- bevordert innovatie

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

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

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

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

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

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

Hoe zijn we er gekomen, waar staan we?

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

Enkele observaties (1)

- **Wat is het beleidsdoel?**
- **verandering tweebrengen?**
 - 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**
- **vraagstuk vetlozingen voedselbereiding**

Doelvoorschrift emissienormen glastuinbouw (1)



- **Algemene aandachtspunten kwantitatief doelvoorschrift**
 - het doel is meetbaar of berekenbaar (maximumsnelheid weg)
 - de “techniek” van meten/berekenen ligt vast (snelheidscamera)
 - de “wijze van bemonstering” ligt vast (flitser of zone)
 - er is bepaald wie meet of berekent (meting ter controle is door overheid)

Doelvoorschrift emissienormen glastuinbouw (2)



- **kwantitatief doelvoorschrift met duidelijke stappen**
 - oppervlaktewaterkwaliteit vaak meer dan 10x boven de norm
 - dalende lozingsnormen in de tijd afgesproken
 - binnen 15 jaar in stappen meer dan 90% reductie van emissie
 - uiteindelijk streven (2027) is “nagenoeg nullozing”
 - analysemethoden in wetgeving vastgelegd
 - de tuinder neemt 12x per jaar zelf watermonsters
 - en rapporteert eens per jaar

Doelvoorschrift emissienormen glastuinbouw (3)



- **inmiddels meer dan 10 jaar onderweg ...**
 - volgens rapportages zouden emissies enorm gedaald moeten zijn
 - maar waterkwaliteit in glastuinbouwgebieden onvoldoende verbeterd
 - veel bedrijven geven aan helemaal geen water te lozen en bemonsteren dus niet
 - onvoldoende capaciteit toezicht en handhaving om te kijken of het klopt
 - en in de praktijk ook heel moeilijk te controleren
 - gekeken wordt naar mogelijkheden bijsturing

Bescherming werking gemeentelijk riool (1)

- eerst poging tot gedetailleerde wetgeving
- er mag niet geloosd worden, als het afvalwater
 - een temperatuur heeft die hoger is dan 30 °C;
 - een zuurgraad heeft die lager dan pH 6,5 of hoger dan pH 10 is;
 - een sulfaatconcentratie heeft die hoger is dan 300 mg/l;
 - brand- of explosiegevaar kan veroorzaken, of
 - door een beerput, rottingsput of septictank is geleid.

Bescherming werking gemeentelijk riool (2)

- was bedoeld als stok achter de deur
- bemonstering nauwelijks mogelijk
- eind vorige eeuw vervangen door kwalitatief doelvoorschrift
 - afvalwater belemmert niet de doelmatige werking van het openbaar riool
- geen problemen geconstateerd
- ook kwalitatief doel geeft ruimte om in evidente gevallen op te treden
- onder Omgevingswet onderdeel specifieke zorgplicht
 - tot de zorg behoort het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater

Vraagstuk vetlozingen voedselbereiding

- is de zorgplicht ook voldoende voor vetlozingen?
- risico slechtere werking/verstopping gemeentelijk riool
- beleid en wetgeving nog niet helemaal uit
- eerder zorgplicht met erkende maatregelen
 - in ieder geval voldaan als afvalwater door vetafscheider gaat
 - of maximaal 300 mg/l vet bevat
- daarna toch middelvoorschrift (vetafscheider) + individueel maatwerk
- Omgevingswet: voortaan geen landelijke regels (decentraal, tenzij)
- gemeente mag zelf regels bepalen

Q&A 2

(Zie Word-verslag)



Koffiepauze



Voorstelling GOBAREG project

Prof. dr. Koen Verhoest



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**.

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

**Legitimiteit
als basisgedachte**

**Hybride
regelgeving**

**Contextfactoren op
verschillende niveaus**

**Conditie voor legitieme
doelregelgeving**

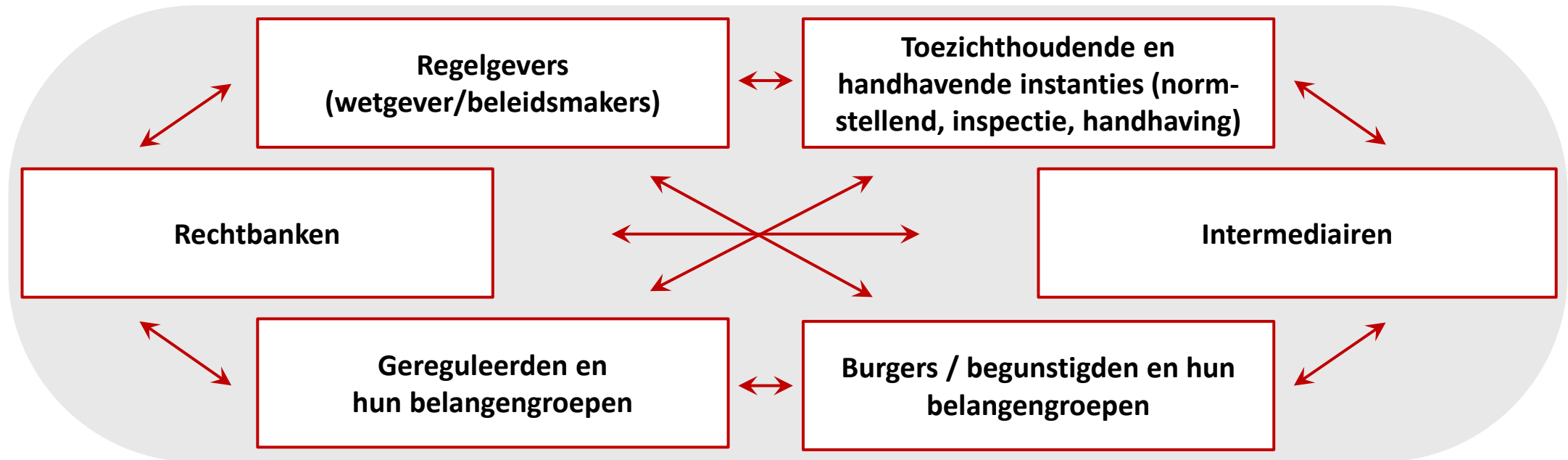
**Uitkomsten van
doelregelgeving**

**Gedrags-
verandering**

**Alle betrokken actoren en
gezond vertrouwen**

**Gehele beleids- en
reguleringscyclus**

Multi-actor perspectief



Relevante contextuele factoren

- ◆ Complexiteit van de context
- ◆ Snelheid van technische en andere evoluties
- ◆ Identificeren en evalueren van doelen
- ◆ Informatie-asymmetrie
- ◆ Attitude en capaciteiten van gereguleerden
- ◆ Timing van interventie en kosten
- ◆ **Bestaand 'gezond' vertrouwen tussen actoren**

Relevante condities

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

Geïntegreerd kader

**CONTEXTFACTOREN, incl. sectorkenmerken
+ dynamieken van wederzijds 'gezond' vertrouwen**

CONDITIES

Ontwerp van regelgeving
[regelgevers + rechtbanken]

Stakeholderbetrokkenheid
[belangengroepen van
gereguleerden & begunstigden]

Toezicht en handhaving
[toezichthoudende en
handhavende instanties]

**GEDRAGS-
VERANDERING**

VERWACHTE UITKOMSTEN

[gereguleerden & begunstigden]

Naleving /doelbereiking

Innovatie

Minder regeldruk

Draagvlak sector en maatschappij

Vertrouwen sector en maatschappij

Valorisatie-instrumenten en -activiteiten

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

3 empirische fases

- 1** Mapping huidige evolutie
- 2** Gedragsexperimenten
(hypothetisch)
- 3** Veldexperimenten
(reëel)

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?

Methode



DESK RESEARCH



SURVEYS



DIEPTE-INTERVIEWS

2. Gedragsexperimenten

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

Methode

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



SURVEY EXPERIMENTEN

3. Veldexperimenten

- Wat is het effect van de **(gecombineerde) condities 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

Methode



DESK RESEARCH



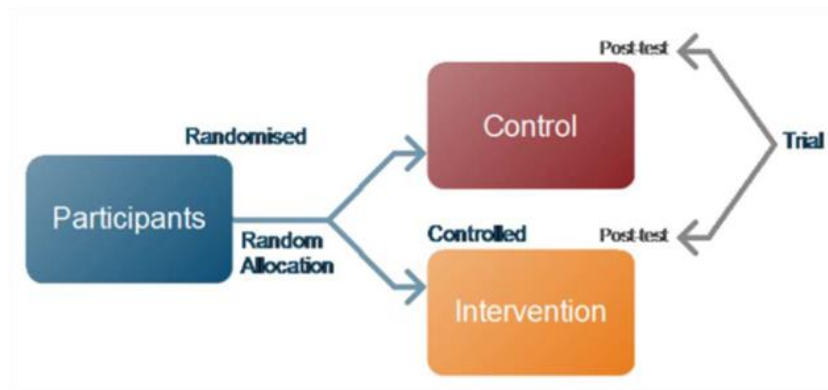
SURVEYS



**INTERVIEWS
&
OBSERVATIES**

Experimentele analyse

- **causale effect** van een beleidsmaatregel op het gedrag van gereguleerden → enkel en alleen gelinkt aan veranderingen in het regelgevend kader zelf.
 - Uitdagens, omdat **externe factoren** mogelijk **invloed** op dezelfde **uitkomstvariabele** als regelgeving
 - E.g. regulering - doel vermindering van CO2 uitstoot
 - Onmogelijk om voor eenzelfde bedrijf na te gaan wat de evolutie van hun CO2 uitstoot over eenzelfde periode zou zijn **met en zonder** doelregelgeving
 - **Vergelijking** tussen bedrijven die blootgesteld wordt **aan de nieuwe regelgeving** 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.



Veldexperimenten: optimale set-up

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

Voorstelling GOBAREG project: experimentregelgeving

Prof. dr. Patricia Popelier



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.

Rechtszekerheid - Duidelijkheid vereist over:

Toepassingsgebied

- wie valt onder het experiment en wie niet, en voor welke periode?

Voorwaarden en limieten

- Onder welke voorwaarden val je onder het experiment of kan je eraan deelnemen?

Toepasselijke regels

- Welke regels zijn van toepassing of kunnen eventueel worden weggezet, onder welke voorwaarden?

Procedure

- Bv indien deelname vrijwillig is op basis van projecten

Evaluatie

- Procedure voor beoordeling
- Criteria voor stopzetting of veralgemening

Het vertrouwensbeginsel

- **Duidelijkheid over termijn**
- **Mogelijkheid tot stopzetting op elk moment?**
 - Er worden geen legitieme verwachtingen geschept
 - 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**

Het gelijkheidsbeginsel: probleemstelling

Vergelijkbare groepen moeten gelijk behandeld worden, tenzij verantwoord onderscheid

Vergelijkbare groepen: proefgroep en controlegroep

Differentiatie op basis van locatie, sector, ...

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

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 3

(Zie Word-verslag)



Enkele reflectievragen

Vanuit jullie eigen ervaringen, noden en bekommernissen:

- Hebben jullie nu al een nieuw inzicht opgedaan?
 - Hoe kan dit project nuttig voor jullie zijn?
 - Leggen we de juiste klemtonen?
 - Missen we belangrijke zaken?
-
- Willen jullie meedenken en *mee doen*?

Bedankt voor uw komst!

Contact:

gobareg@uantwerpen.be

