

# WETSEVALUATIE VANUIT BESTUURSKUNDIG PERSPECTIEF

## Analyse van de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van regelgeving en voorstel voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen

Peter Van Humbeeck  
Attaché bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

1. Drie belangrijke aspecten van wetsevaluatie worden naar ons aanvoelen soms te weinig (expliciet) belicht in juridische literatuur<sup>1</sup>. Ten eerste is de juridische kwaliteit van een wettekst zeer belangrijk, maar tegelijk toch ook slechts één aspect naast vele andere. De economische, sociale, financiële, ecologische, administratieve, ... implicaties van de regelgeving verdienen evenzeer aandacht bij de evaluatie van reglementering<sup>2</sup>. Wetsevaluatie vereist m.a.w. een interdisciplinaire werkwijze, vergt *integraal denken*<sup>3</sup>. Ten tweede zijn voor het waarborgen van een goede integrale kwaliteit van de regelgeving aanwijzingen voor de regelgeving of een dienst bevoegd voor wetsevaluatie bijvoorbeeld niet voldoende, maar is de kwaliteit van de regelgeving evenmin gebaat met een proliferatie van maatregelen en initiatieven terzake<sup>4</sup>. Kwaliteitszorg vereist een systeem, een samenhangend geheel van criteria; taken, verantwoordelijkheden, instanties en procedures. Wetsevaluatie vergt dus *systeemdenken*. Ten derde kan de aandacht voor de kwaliteit van de regelgeving niet beperkt blijven tot één bepaald evaluatiemoment. Deze aandacht moet reeds in een zeer vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding aanwezig zijn, in feite nog voor er ook maar één letter op papier staat<sup>5</sup>. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de regelgeving kan evenmin worden overgelaten aan één cel, afdeling of instantie. Behoorlijke regelgeving is een zaak van iedereen en vergt de betrokkenheid van een brede waaier aan instanties en doelgroepen<sup>6</sup>. Wetsevaluatie vergt daarom *procesdenken*. Deze drie kenmerken van goede wetsevaluatie lopen als een rode draad doorheen deze bijdrage.

---

<sup>1</sup> De aangehaalde aspecten komen ook weinig of niet aan bod in de initiatieven die terzake op federaal en Vlaams niveau werden genomen en die in deze bundel worden besproken door Popelier, Voorhoof, Van Damme en Declercq, en Adams. Deze aspecten kunnen worden afgeleid uit zowel de bestuurskundige literatuur omtrent wetsevaluatie als uit de bedrijfseconomische literatuur omtrent kwaliteitszorg.

<sup>2</sup> Bovendien: zelfs de toetsing aan juridische beginselen van behoorlijke regelgeving zoals doeltreffendheid, subsidiariteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid e.d. vergt sociaal-wetenschappelijke analysemethoden en -onderzoek. Zie in dezelfde zin de bijdrage van Adams aan deze bundel.

<sup>3</sup> Zoals Adams in zijn bijdrage aan deze bundel terecht opmerkt ontbreekt dit bijvoorbeeld in het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving (Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-955/4).

<sup>4</sup> In zijn bijdrage aan deze bundel wijst ook Adams bijvoorbeeld op de gebrekkige coördinatie van het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving (Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-955/4) en het voorstel tot oprichting van een Dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat (Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-643/7).

<sup>5</sup> Anders geformuleerd: van belang is de toetsing van de kwaliteit van de regelgeving niet als een geïsoleerd sluitstuk van het wetgevingsproces te beschouwen, maar reeds bij het formuleren van beleid, bij het kiezen van doelstellingen en instrumenten na te denken over deze kwaliteit. Zie terzake tevens Ph.EIJLANDER, *De wet stellen. Beschouwingen over onderwerpen van wetgeving*. Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, p. 166. Het zoeken van oplossingen voor kwaliteitsgebreken in ontwerpregelgeving zélf is op zich goed, maar niet voldoende. De problemen beginnen immers vaak vroeger, bij het opstellen en vaststellen van het beleid.

<sup>6</sup> Dat de wetgevende instanties hierbij worden betrokken is evident, maar een fundamenteel verschillend uitgangspunt dan het centraal stellen van de Senaat bij wetsevaluatie op federaal niveau zoals gebeurt in het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving (Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-955/4) en in het voorstel tot oprichting van een Dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat

## **I. Inleiding**

2. Vanaf 1980 zijn veel landen bezig met een herbezinning op de wetgeving(sprocessen). De uitbouw van de verzorgingsstaat waarin de overheid op velerlei gebieden voorzieningen treft, heeft geleid tot een grote toename van het aantal regelingen. Hoewel veel van die reguleringsmaatregelen uit maatschappelijk oogpunt waardevol zijn, zijn de afgelopen jaren de nadelige kanten van regulering steeds meer een punt van zorg geworden.

3. In vrijwel alle landen waren de activiteiten in het begin vooral juridisch van aard, gericht op het vereenvoudigen en verminderen van wetten en regels. Sinds het midden van de jaren '80 kreeg evaluatie van regelgeving een meer economische invalshoek en kreeg de aandacht voor gevolgen van regelgeving een steeds centralere plaats. Later trad nog verdere verbreding op door de aandacht voor de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties en de rechterlijke macht (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid).

4. Intussen is een brede economische en bestuurskundige literatuur omtrent wetsevaluatie<sup>7</sup> ontstaan<sup>8</sup>. Deze bijdrage is erop gericht de belangrijkste bevindingen uit deze literatuur en uit de bestuurskundige praktijk in andere landen weer te geven. Deze literatuur en ervaring biedt immers naar onze mening - in aanvulling op de overwegend juridische inzichten die elders in deze bundel worden behandeld - goede aanknopingspunten voor de uitbouw van ex ante en ex post wetsevaluatie in België en Vlaanderen.

5. Eerder dan de theoretische literatuur te bespreken, werd gekozen voor een praktijkgerichte benadering. Met name worden de aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van reglementering beschreven<sup>9</sup>. Er kan worden vastgesteld dat de aanpak in andere landen niet alleen verschilt maar ook sterk evolueert. De bestaande praktijk is bovendien meestal gegroeid door 'vallen en opstaan'. De beschrijving wil dan ook niet in de eerste plaats de huidige stand van zaken in elk land afzonderlijk weergeven<sup>10</sup>, maar vanuit een dynamisch perspectief de gemeenschappelijke succesfactoren in kaart brengen<sup>11</sup>.

6. Concreet zal worden ingegaan op wat onder evaluatie van regelgeving precies wordt verstaan (II.), de motieven voor evaluatie (III.), het voorwerp van evaluaties (IV.), de gehanteerde methodologieën (V.), de taakverdeling (VI.), en de wijze waarop de integratie in het besluitvormingsproces plaatsvindt (VII). Daarna worden enkele specifieke

---

(Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-643/7). Verder in deze bijdrage zal blijken dat het centraal stellen van de Senaat o.i. geen goede keuze kan zijn.

<sup>7</sup> De term "wet" wordt in deze bijdrage gebruikt in materiële en niet in formele zin. Het betreft dus niet enkel formele wetten, maar ook van besluiten van andere organen dan de wetgever.

<sup>8</sup> Voor een uitgebreide literatuurlijst, zie SERV. *Voorstellen voor de uitbouw van een evaluatiesysteem voor de Vlaamse milieureglementering*. Een alternatief voor de CEM. Brussel, SERV, 1999.

<sup>9</sup> De meest uitgewerkte en uitgebreide evaluatiesystemen zijn te vinden in Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De analyse is dan ook vooral op de ervaringen in deze landen gebaseerd.

<sup>10</sup> Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar P.VAN HUMBEECK. "Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving". In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, jg. 4, nr. 1, 1999, p. 9-19. Hierin zijn in een bijlage voor Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden de hoofdcomponenten van de evaluatiesystemen beschreven en wordt naar de meest relevante documentatie hierover verwezen.

<sup>11</sup> Daarbij wordt in belangrijke mate gesteund op de resultaten van het grootschalig onderzoeksprogramma dat hierover door de OESO werd opgezet.

aandachtspunten vermeld (VIII). Op basis hiervan worden enkele voorstellen geformuleerd voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen (IX). Een kort besluit rond deze bijdrage af (X.)

## **II. Wat is evaluatie van regelgeving ?**

7. Vereenvoudigd voorgesteld kunnen vijf soorten *beslissingsmethoden* worden onderscheiden om de besluitvorming te ondersteunen<sup>12</sup>:

- Raadplegen van experts. De beslissing wordt genomen na raadpleging van één of meer experts;
- Zoeken van consensus. De beslissing wordt genomen door een groep belanghebbenden die overeenstemming bereiken over een beslissing waarin hun belangen evenwichtig aan bod komen;
- Politieke afweging. De beslissing wordt bepaald door de politieke belangen, gevoeligheden en prioriteiten;
- 'Benchmarking'. De beslissing wordt gebaseerd op een externe factor, bijvoorbeeld internationale regelgeving;
- Empirische onderbouwing. De beslissing is gebaseerd op feiten en op een analyse van de verwachte en/of werkelijke effecten in de praktijk.

8. Elke beleidsbeslissing – en dus ook elke regelgeving – is het resultaat van een combinatie van deze methoden. De precieze samenstelling van de mix verschilt van land tot land en hangt af van politieke en administratieve tradities en van de specifieke omstandigheden: kleinere landen passen bijvoorbeeld meer 'benchmarking' toe dan grotere landen, krantenkoppen sturen beslissingen meer in de politieke richting, enz.

9. Evaluatie van regelgeving, ex post of ex ante, kan als bestuurskundige activiteit in principe via elk van de bovenstaande methoden gebeuren, maar is in de praktijk toch vooral verbonden met *empirische onderbouwing*. Een evaluatieprogramma heeft meestal twee centrale doelstellingen: het vergroten en versterken van (1) de rationele, analytische basis voor beslissingen en (2) van de publieke betrokkenheid tijdens de beleidsvoorbereiding. Evaluaties zijn dus gericht op het vergroten de transparantie en verbeteren de consultatie- en participatieprocessen, door empirische dimensie toe te voegen aan de consensus- en politieke beslissingsmethoden. Evaluatie van de regelgeving, ex post of ex ante, is dus geen substituut voor het maatschappelijk overleg of de politieke besluitvorming. Het is er integendeel op gericht een beter geïnformeerd, gestructureerd en evenwichtig maatschappelijk en politiek debat mogelijk te maken. De concrete uitwerking van deze doelstellingen gebeurt vooral via *effectenrapportage*<sup>13</sup> en via aangepaste methoden en structuren (zie verder).

## **III. Waarom wordt er geëvalueerd ?**

10. Hoewel dit misschien in enkele landen aanvankelijk mee het opzet was, is de evaluatie van reglementering meestal niet (langer) bedoeld om de effectiviteit van de wetgeving te reduceren, de totstandkoming van nieuwe reglementering te vertragen of louter de omvang van de regelgeving te verminderen<sup>14</sup>. Evaluatie van regelgeving is algemeen

---

<sup>12</sup> S.H.JACOBS. "An overview of regulatory impact analysis in OECD Countries". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>13</sup> Of Regulatory Impact Analysis (RIA)

<sup>14</sup> Hierbij kan samen met Voorhoof en Adams in deze bundel worden opgemerkt dat in de Belgische en Vlaamse regeerakkoorden de klemtoon vooralsnog op deregulering en kwantiteit wordt gelegd. Dit is

beschouwd bedoeld om het beleid, de reglementering en het regelgevingsproces te optimaliseren. Meer concreet kunnen onder meer de volgende motieven worden vermeld<sup>15</sup>:

- *Verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving*

11. De jongste jaren wordt steeds meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. Deze evolutie stelt men in nagenoeg alle landen van de OESO vast en heeft mee te maken met de groeiende vragen naar de efficiëntie van het beleid als gevolg van maatschappelijk-culturele factoren zoals de toestand van de overheidsfinanciën, het sociaal-economisch klimaat, de klemtoon op marktwerking, de globalisering van de economie enz<sup>16</sup>. Evaluatie van de regelgeving is bedoeld om de totstandkoming van effectieve en efficiënte regelgeving te bevorderen, maar ook om op een meer systematische manier aspecten onder de aandacht te brengen die in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming vaak onderbelicht blijven (bv. uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, milieu-effecten, ...).

- *Afstemming van doelstellingen*

12. Een moeilijke uitdaging voor beleidsmakers is het integreren of afwegen van uiteenlopende doelstellingen die elkaar wederzijds beïnvloeden. Van beleidsmakers wordt verwacht dat zij hoe langer hoe minder enkel met hun eigen materie begaan zijn, maar in hun beleid ook rekening houden met de positieve en negatieve effecten ervan op andere beleidsterreinen. De ervaring leert dat de effecten op en afwegingen tussen de verschillende doelstellingen van overheidsbeleid beter beheerd kunnen worden via doordachte evaluaties. Zij verzekeren bovendien beter dat ook lange termijn- en diffuse belangen voldoende aan bod komen.

- *Vergroten van de transparantie en de betrokkenheid*

13. Binnen alle OESO-landen kan een tendens worden vastgesteld naar een meer open en overlegde beleidsvoering. Informatie over en kennis van de beleidsproblemen en de effecten van mogelijke oplossingen zijn echter cruciale voorwaarden voor een goede functionering van het maatschappelijk overleg. Beleids- en wetsevaluatie brengen de effecten van (alternatieve) beslissingen in kaart. Om deze reden zijn beleids- en wetsevaluatie in vele landen nauw verbonden met processen van inspraak en overleg<sup>17</sup>.

---

kenmerkend voor landen met weinig ervaring inzake wetsevaluatie. In landen met langere ervaring is de klemtoon duidelijk verschoven naar aandacht voor kwaliteit in plaats van kwantiteit. De recente naamsverandering van de "Deregulation Unit" naar "Better Regulation Unit" in het Verenigd Koninkrijk (hierover verder meer) is in dit verband illustratief. Deze evolutie komt tevens tot uiting in de drie fasen die de OESO historisch onderscheidt: van "deregulation" over "regulatory reform" naar "regulatory management". Zie OECD. *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD, 1996.

<sup>15</sup> OECD. *Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, Paris, OECD, 1996; OECD, *Environmental Regulatory Reform in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997; en OECD. *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis Report*. Paris, OECD, 1997.

<sup>16</sup> "Goede regelgeving" wordt m.a.w. een onderdeel van concurrentiebeleid tussen landen. In M.PORTER. *The Competitive Advantage of Nations*. London, Macmillan, 1990 bijvoorbeeld wordt ten aanzien van het concurrentievermogen van landen gesteld dat het de bedrijven zijn die met elkaar concurreren en dat de rol van de overheid vooral ondersteunend is. De overheid dient een ruim kader te creëren en te bestendigen waarbinnen bedrijven kunnen evolueren tot kwalitatieve markspelers. De cruciale variabelen hiertoe zijn vooral arbeidsproductiviteit, kwaliteit en relatieve kostprijs van de productiefactoren, investeringen in onderwijs, R&D en infrastructuur, maar ook het *wetgevend kader*.

<sup>17</sup> Wat men in een aantal landen heeft vastgesteld is dat effectenrapporten inderdaad de betrokkenheid van de bevolking tijdens allerhande bestaande inspraakprocedures verhogen omdat de implicaties van voorgenomen regelgeving en plannen veel duidelijker worden. Evaluatie vergroot de transparantie van het beleid en levert een essentiële bijdrage aan een geïnformeerd besluitvormingsproces. OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

- *Ex post evaluatie*

14. Specifiek voor ex post evaluatie van bestaande regelgeving zijn er enkele bijkomende motieven. Ten eerste is deze regelgeving dikwijls tot stand gekomen zonder voorafgaandelijke systematische analyse van de verwachte effecten. Een ex post analyse kan dan worden gebruikt om deze regelgeving alsnog te evalueren zodat knelpunten en verbeteringsmogelijkheden worden geïnventariseerd. Ten tweede is, welke voorafgaandelijke analyse er ook is gebeurd, een ex post analyse na een zekere periode altijd zinvol omdat de sociale, economische, institutionele en beleidsmatige omstandigheden veranderd kunnen zijn. Ten derde kan ex post evaluatie ook complementair zijn ten aanzien van ex ante evaluatie. Terwijl ex ante evaluatie veelal is toegespitst op de te onderzoeken voorgenomen regelgeving in kwestie, kan ex post evaluatie meerdere afzonderlijk tot stand gekomen regels tegelijk evalueren en zo beter dwarsverbanden en cumulatieve effecten blootleggen.

#### **IV. Wat wordt er geëvalueerd ?**

15. Er is a priori geen reden om een onderscheid te maken tussen verschillende soorten regelgeving. Zowel wetgeving in formele zin als uitvoeringsreglementering komen voor evaluatie in aanmerking. De praktijk verschilt echter sterk van land tot land. De verschillen zijn meestal te wijten aan historische en institutionele factoren en minder het gevolg van een bewuste keuze. Wel kan een evolutie worden vastgesteld naar een breder toepassingsgebied, waarbij naast regelgeving in strikte zin ook sommige beleidsnota's en -plannen systematisch worden geëvalueerd (bv. Nederland<sup>18</sup>).

16. In sommige landen is deze evaluatie (in welbepaalde gevallen) verplicht. In andere landen/gevallen is evaluatie vrijwillig of wordt zij achterwege gelaten. Uitzonderingen zijn bovendien vaak ruim geformuleerd. Deze praktijk reflecteert de nood aan het stellen van *prioriteiten*. Er is immers enerzijds geen enkele overheidsbeslissing die niet aan een evaluatie kan onderworpen worden. Anderzijds vergt het uitvoeren van een volledige en gedetailleerde evaluatie dikwijls veel tijd en middelen. Er moeten dan ook keuzen worden gemaakt. Dit gebeurt meestal op twee niveaus: bij de selectie van te evalueren regelgeving en bij het vooropgestelde detailniveau van de evaluatie.

17. Niet alle regelgeving wordt dus in dezelfde mate aan dezelfde soort evaluatie onderworpen<sup>19</sup>. Het blijkt belangrijk om *selectief* tewerk te gaan en de inspanningen daar te concentreren waar de kosten van evaluatie verantwoord zijn ten opzichte van de verwachte omvang van de effecten van de regelgeving<sup>20</sup>. Selectiviteit is tevens aangewezen om de

---

<sup>18</sup> Y.DE VRIES en J. TONK. Toetsing van milieuregelingen op bedrijfseffecten: de Nederlandse aanpak. In *Energie&Milieu*, nr. 3/1998. Zie terzake bv. ook VOV. Vlaamse Overlegcommissie Vrouwen. *Advies van de Vlaamse Overlegcommissie Vrouwen m.b.t. de implementatie van de emancipatie-effectrapportage in het Vlaamse beleid*. Brussel, SERV-VOV, 1998.

<sup>19</sup> In Nederland bv. is gebleken dat ongeveer 8 à 10% van de totale jaarlijkse hoeveelheid regelgeving voor toetsing aan de vragenlijst voorgenomen regelgeving in aanmerking komt (Y.DE VRIES en J.TONK, o.c.). In Canada gebeurt voor ongeveer 10 % van de reglementering een gedetailleerde analyse. Voor ongeveer 30% gebeurt een beperktere screening. Voor de resterende 60% is de diepgang van de analyses minder groot (APOGEE RESEARCH. "Regulatory reform through regulatory impact analysis: the Canadian Experience". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997).

<sup>20</sup> Ook Adams wijst er in zijn bijdrage aan deze bundel op dat wetsevaluatie, zowel ex ante als ex post, zeer kostbaar kan zijn. Daarom is selectiviteit aangewezen. Anderzijds willen wij hieromtrent toch een tweetal overwegingen meegeven. Ten eerste moet de eenmalige kostprijs van evaluaties worden vergeleken met de baten van evaluaties, in de vorm van betere reglementering, die zich gedurende de ganse looptijd van de regelgeving laten voelen. Onderzoek wijst uit dat – voor belangrijke regelgeving althans – de baten van evaluaties zeker de kostprijs ervan verantwoorden. Zie terzake bijvoorbeeld R.MORGENSTERN (ed.), *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Washington DC, Resources for the Future, 1997; en

nodige steun voor het evaluatieproces te verkrijgen en betekenisvolle resultaten te kunnen realiseren<sup>21</sup>. Daaraan gekoppeld blijkt ook de beleidsimpact te kunnen toenemen<sup>22</sup>.

18. In de meeste landen werd een *procedure en taakverdeling* uitgewerkt voor het vastleggen van de prioriteiten. Globaal zijn er bij *ex ante* evaluatie twee benaderingen. In sommige landen gebeurt de selectie van de formeel te evalueren reglementering (en de bepaling van de diepgang van de analyse) door een ambtelijke commissie<sup>23</sup>. In andere landen werden criteria vastgelegd, maar ook dan spelen bepaalde bevoegde overheidsinstanties een belangrijke rol. Met name kunnen zij vrijstellingen verlenen of omgekeerd voor regelgeving die niet beantwoordt aan de criteria toch een evaluatie opleggen<sup>24</sup>. Voor *ex post* evaluaties is het opvallend dat de doelgroepen meestal zeer nauw wordt betrokken bij de selectie. Dit gebeurt o.m. via werkgroepen, samengesteld uit vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groeperingen<sup>25</sup>.

19. Een ander opvallend kenmerk van de procedures in de landen met de grootste traditie is dat periodiek een lijst van geplande regelgeving en evaluaties *publiek* wordt gemaakt. Daarop wordt vermeld welke regelgeving de daarop volgende periode kan worden verwacht en voor welke daarvan een formele evaluatie is gepland<sup>26</sup>.

---

US EPA. *EPA's use of benefit-cost analysis 1981-1986*. Washington DC, EPA, 1988. Ten tweede heeft wetsevaluatie ook zin, zelfs indien blijkt dat de voorgenomen regelgeving (of het beleid) van goede kwaliteit is en er dus geen wijzingen aan de voorgenomen regelgeving worden aangebracht. Evaluatie geeft een vorm van zekerheid over de kwaliteit van de regelgeving en heeft aldus waarde op zich.

<sup>21</sup> Zonder selectiviteit dreigt *ex ante* evaluatie te evolueren naar een automatisme met standaardzinnen als 'de gevolgen van de regeling zijn aanvaardbaar en rechtvaardigen in elk geval de kosten, gezien het belang van de regeling'. In Nederland motiveerde de selectievere aanpak departementen om evaluatie serieus te nemen. De standaardzin 'deze regelgeving heeft acceptabele gevolgen voor het milieu of bedrijfsleven' komt niet meer voor. Zie terzake Y.DE VRIES en J.TONK, o.c. en tevens de bijdrage van Borman aan deze bundel.

<sup>22</sup> "Freeing up limited staff resources to concentrate on the more significant rules resulted in a higher percentage of changes to the rules reviewed." (uit OMB. Office of Management and Budget. *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*. Washington DC, OMB, 1997).

<sup>23</sup> Nederland is hiervan een voorbeeld. Een "Interdepartementale werkgroep voorgenomen regelgeving" bepaalt welke regelgeving voor een toetsing relevant is en welke vragen uit de "vragenlijst voorgenomen regelgeving" wel of niet moeten worden beantwoord.

<sup>24</sup> De Verenigde Staten vormen hiervan een voorbeeld. Daar zijn criteria vastgelegd om te bepalen welke beleidsmaatregelen al dan niet aan de formele evaluatievoorschriften moeten worden onderworpen. De toetsing aan de criteria gebeurt in de eerste instantie door de administratie die de beleidsmaatregel voorstelt. In tweede instantie kan OMB (Office of Management and Budget) deze aanmerking door de administraties ongedaan maken of andere beleidsmaatregelen aanwijzen als belangrijk.

<sup>25</sup> Voorbeelden hiervan zijn de Council on Business Regulation in Australië, de Regulatory Working Group in de Verenigde Staten, en de Better Regulation Task Force in het Verenigd Koninkrijk. In Frankrijk bestaat er een fonds voor het uitvoeren van *ex post* evaluatieonderzoek. Het fonds wordt beheerd door een interministeriële evaluatiecommissie. Enkel de projecten die worden goedgekeurd door een "Wetenschappelijke Evaluatie Raad" komen voor financiering in aanmerking. De Sociaal-Economische Raad kan vrij beschikken over 20% van het budget van het fonds, al moeten ook deze projecten vooraf worden goedgekeurd door de wetenschappelijke raad. Zie o.a. F.STASSE. "Public Policy Assessment in France". In OECD. *Assessing the Impacts of proposed laws and regulations*. Sigma Paper no. 13. Paris, OECD, 1997.

<sup>26</sup> In de Verenigde Staten wordt twee maal per jaar de Unified Regulatory Agenda gepubliceerd. Deze bevat een overzicht van zowel de geplande nieuwe als de wijzigingen aan bestaande reglementering. In het Verenigd Koninkrijk wordt elke zes maanden een rapport met de geplande regelgeving gepubliceerd. In Nederland wordt een overzicht opgemaakt van de voorgenomen regelgeving met substantiële effecten voor bedrijfsleven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit overzicht wordt drie maal per jaar geactualiseerd. In Canada wordt elk jaar het Federal Regulatory Plan gepubliceerd, met de reguleringsinitiatieven die de verschillende departementen wensen te ondernemen in het komende kalenderjaar en de volgende jaren.

## V. Hoe wordt er geëvalueerd (methodologie) ?

20. De sociaal-wetenschappelijke methoden die worden gebruikt om de effecten van regelgeving te beschrijven en te analyseren lopen sterk uiteen. Zij betreffen onder meer kosten-batenanalyse, kosten-effectiviteitsanalyse, socio-economische impactanalyse, effectenstudies (bedrijfseffecten, KMO-effecten, milieu-effecten, ...), multi-criteria analyse, kostenanalyse, budgettaire impactanalyse, check-lists, enz<sup>27</sup>. Er is echter duidelijk een *evolutie merkbaar* naar methoden die een ruimere set van directe en indirecte effecten in aanmerking nemen en naar methoden die zowel de negatieve als de positieve effecten beschouwen<sup>28</sup>.

21. Elk van de vermelde methoden heeft voor- en nadelen. Daarom is *flexibiliteit* in de keuze van de te hanteren methodologie aangewezen, zodat geval per geval de beste techniek voor het vraagstuk in kwestie kan worden gebruikt. De keuze van de methode zal m.a.w. worden bepaald door de verwachtingen en doelstellingen van de evaluatie, de aard en verwachte omvang van de directe en indirecte effecten, de beschikbaarheid van informatie, de aanwezige kennis en deskundigheid, enz. Toch kunnen vanuit de praktijk drie algemene richtlijnen of aandachtspunten worden vermeld.

22. Het eerste aandachtspunt sluit aan bij de vermelde evolutie op methodologisch vlak. In de meeste landen is een afweging van de kosten en baten van de regelgeving een essentieel onderdeel van de evaluaties of evolueert de praktijk in die richting<sup>29</sup>. Belangrijk daarbij is de vaststelling dat de principes van een kosten-batenanalyse (KBA) niet overboord worden gegooid omdat kwantificering soms moeilijk is<sup>30</sup>. Uit de praktijk blijkt dat de idee achter KBA belangrijker zijn dan de methodologisch correcte en volledige toepassing ervan. Deze idee is dat men bij elke overheidsbeslissing ernaar zou moeten streven, zonder dat dit een harde voorwaarde is, dat de baten van reglementering de kosten verantwoorden, en dat de gekozen optie de baten maximaliseert en de kosten minimaliseert. Dit principe de kern van KBA en is ruim aanvaard in de OESO-landen als één van de centrale beginselen in analyses en evaluaties van regelgeving, onafhankelijk van de concrete analysemethode die wordt gevolgd. Evaluatiesystemen zouden dus formeel moeten erkennen dat het *kosten-batenprincipe belangrijk* is voor de beoordeling van overheidsacties, maar dat een volledige, formele kosten-batenanalyse niet altijd mogelijk, wenselijk of nodig is. De concrete keuze van analysetechniek moet gebaseerd zijn op het praktische oordeel over de noodzaak, de

---

<sup>27</sup> Voor een beschrijving en bespreking zie bv. K.W.VISCUSI. "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision Making". In OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997. Voor voorbeelden voor milieubeleid en milieuwetgeving, zie RPA. Risk & Policy Analysts Ltd. *Economic Evaluation of Environmental Policy and Legislation*. Brussels, European Commission (DG III), 1998.

<sup>28</sup> S.H.JACOBS, o.c. en OECD, *Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, Paris, OECD, 1996.

<sup>29</sup> Illustratief in dit verband is de vervanging in 1996 van de vroegere 'Compliance Cost Assessment' in het Verenigd Koninkrijk, die uitsluitend gericht was op het in kaart brengen van de kosten van reglementering voor het bedrijfsleven, naar de 'Regulatory Appraisal' die een analyse van zowel de kosten als de baten van de reglementering vereist.

<sup>30</sup> Er zijn inderdaad voordelen verbonden aan de toepassing van de *kosten-batenmethodiek*. Terwijl effectenstudies zich vaak beperken tot één bepaald aspect of één specifieke invalshoek zoals de milieu-effecten, de financiële implicaties voor de overheidsbegroting of de lasten voor het bedrijfsleven, bekijkt een kosten-batenanalyse niet alleen de voordelen of de nadelen van een beleidsmaatregel maar beide, en dit niet voor één bepaalde doelgroep maar voor de maatschappij in zijn geheel. Zie terzake bijvoorbeeld P.VAN HUMBEECK. "Werkwijze en ervaringen met kosten-batenanalyse in het milieubeleid". In *Energie&Milieu*, nr. 3/1998. De Nederlandse ervaring onderstreept dit punt. Bij de departementen blijkt dat de mogelijkheid om in evaluaties aandacht te hebben voor de positieve effecten, die de regeling ondersteunen, en niet enkel voor de negatieve, de drempel verlaagt voor het maken van toetsen. De departementen ervaren de geselecteerde regelgeving door deze aandacht voor negatieve en positieve effecten niet als een "blacklist". Zie Y.DE VRIES en J.TONK, o.c.

haalbaarheid en de kostprijs<sup>31</sup>. Dit is duidelijk de benadering die men in een heel aantal OESO-landen heeft gekozen<sup>32</sup>.

23. Het tweede aandachtspunt nuanceert het vorige. De KBA methodiek is belangrijk, maar evaluaties zijn daartoe zeker niet beperkt. De verdelingseffecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid worden zeer dikwijls mee onderzocht. Ook de effecten op *specifieke aandachtspunten* van het beleid worden vaak in kaart gebracht (bv. effecten voor KMO's, gevolgen voor de administratieve lasten, effecten voor het milieu, coördinatie met reeds bestaande regelgeving, ...). Dezelfde minimale inhoud van evaluatierapporten komt overigens vrij algemeen terug in verschillende landen:

- Beschrijving: uitleg van het doel en de inhoud van het voorstel;
- Alternatieven: aangeven waarom de gekozen optie beter voldoet dan mogelijke alternatieven (rechtvaardigt het probleem overheidsinterventie?, als dit het geval is, is regulering de meest effectieve en efficiënte manier van overheidstussenkomst?, waarom is de gekozen reguleringsvorm het meest aangewezen?);
- Kosten en baten: identificeren en kwantificeren van de kosten en baten van de reglementering en kwalitatieve analyse indien kwantificering niet (volledig) mogelijk is; (leidt de voorgenomen regelgeving tot een redelijke verhouding tussen baten en kosten?);
- Verdeling van kosten en baten: in kaart brengen van de kosten en baten voor groepen van de economie en de bevolking (Hoe zijn de baten verdeeld? Wie draagt de kosten?);
- Andere effecten: wat zijn de effecten op specifieke aandachtspunten (bv. internationale concurrentiepositie, KMO's, andere relevante factoren, ...);
- Uitvoering en handhaving: beschrijving van de genomen en te nemen maatregelen om de correcte uitvoering en handhaving te garanderen (Hoe zal de uitvoering gebeuren en de naleving van de reglementering worden opgevolgd en gehandhaafd?);
- Consultatie: samenvatting van de consultaties die intern en extern hebben plaatsgevonden met het oog op de probleemanalyse, de uitwerking van de regelgeving, en de analyse van kosten en baten (op welke manier werden de doelgroepen geconsulteerd en wat is hun mening over de voorgenomen regelgeving en zijn effecten?).

Hieruit blijkt dat evaluatie interdisciplinair dient te zijn. Belangrijke invalshoeken die in principe steeds aan bod moeten komen zijn een juridische, een technisch-wetenschappelijke en een sociaal-economische<sup>33</sup>.

24. Een derde aandachtspunt is dat de noodzakelijke flexibiliteit best enigszins wordt ingeperkt door een gestandaardiseerd afwegingskader dat de mogelijke analysemethoden aangeeft en de richtlijnen voor de toepassing van elke methode vastlegt. Dergelijke

---

<sup>31</sup> "One of the goals of RIA is to ensure that the benefits of government action justify the costs, and that the option chosen maximises benefits and minimises costs. This principle, at the core of benefit-cost analysis (BCA), is already widely accepted in Member countries, and should be the central principle of an RIA programme. This does not mean that full-fledged benefit-cost analysis is always feasible nor appropriate. While RIA programmes should apply the BCA principle to all regulatory decisions, the form of analysis used should be based on practical judgements about feasibility and cost." Uit: OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Noorwegen, Zweden, de Verenigde Staten, Canada en Australië.

<sup>33</sup> Zie in dezelfde zin de bijdrage van Adam in deze bundel. Uit onderzoek blijkt overigens dat zeker aan *sociaal-economische* aspecten een belangrijke rol moeten worden toegemeten. Met name blijkt dat wanneer de invalshoek hoofdzakelijk juridisch is, de daadkracht van evaluatieonderzoek vaak gering is. Sociaal-economische analyse levert meestal de sterkste argumenten op om de reglementering te verbeteren. Zie bijvoorbeeld E.BÖLHUIS en R. GRADUS. "Deregulering: ervaringen in het buitenland". In *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3959, 27 april 1994, p. 388-389, en en J.F.MORALL. "An Assessment of the US Regulatory Impact Analysis Programme". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.



*standaardisering* blijkt belangrijk te zijn voor de effectiviteit van de evaluaties en voor de vergelijkbaarheid van de analyses en analyseresultaten<sup>34</sup>. In verschillende landen werden daartoe schriftelijke richtlijnen of handleidingen opgesteld<sup>35</sup>.

## **VI. Door wie gebeurt de evaluatie ?**

25. De ervaring leert dat twee benaderingen niet werken in de praktijk: de analyses volledig overlaten aan de personen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en opmaak van nieuwe regelgeving, of volledig overlaten aan een aparte, gespecialiseerde afdeling<sup>36</sup>.

26. Indien de evaluaties worden uitgevoerd door *afzonderlijke cellen of afdelingen*, ontstaat er een scheiding tussen de opmaak van effectenrapporten en de beleidsontwikkeling. Evaluaties krijgen dan snel een politieke functie om reeds genomen beslissingen te verdedigen, zodat de geloofwaardigheid verloren gaat. Bovendien moet worden beklemtoond dat het *opmaakproces* in feite belangrijker is dan de uitkomst van de analyse. De grootste bijdrage aan de kwaliteit van de regelgeving komt niet van de precieze berekeningen en getallen in de analyses, maar van het inzicht dat men door het uitvoeren van de analyses verkrijgt in de problematiek en de mogelijke oplossingen<sup>37</sup>. Een scheiding tussen de opmaak van effectenrapporten en de beleidsontwikkeling is dan ook nefast<sup>38</sup>. Beide moeten samensporen. Evaluaties gebeuren dan ook best zo vroeg mogelijk tijdens de beleidsvoorbereiding.

27. *Administraties* aan de andere kant zijn vaak in de eerste plaats begaan met de eigen, specifieke beleidsmaterie en doelen en zijn over het algemeen minder bekommerd om het geheel van de effecten en neveneffecten van hun beleid. Deze beleidsmakers bezitten vanuit hun opleiding en ervaring bovendien meestal niet de deskundigheid om brede effectenstudies uit te voeren. Daardoor zijn de methoden en voordelen van impactanalyses bij afzonderlijke departementen ook relatief onbekend en onbemind. Onder deze omstandigheden blijken evaluatiesystemen op termijn vast te lopen door een minimalistische

---

<sup>34</sup> Bijvoorbeeld R.HAHN. *Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us?*, Conference Paper, Reviving Regulatory Reform, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 17 January, 1996.

<sup>35</sup> Onder meer in Canada, Australië, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, Noorwegen en Zweden. Het zijn vooral de landen met de langste traditie, het breedste toepassingsgebied, de diepgaandere analyses en de grotere politieke aandacht voor evaluaties waar dergelijke richtlijnen beschikbaar zijn. Voor een beschrijving en beoordeling zie T.D.HOPKINS. "Alternative Approaches to Regulatory Analysis: Designs from Seven OECD Countries" en T.D.HOPKINS. "Alternative Approaches to Regulatory Analysis: Description and Assessment", beide in OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>36</sup> "Experiences in OECD countries show no exceptions to the general rule that reform will fail if it is left entirely to regulators, but will also fail if it is too centralised." Uit: OECD. *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD, 1996.

<sup>37</sup> "Experience makes clear that the most important contributor to the quality of decisions is not the precision of calculations, but the action of analysing questioning, understanding real world impacts, exploring assumptions. Most failures of RIA stem directly from the mistaken view that impact analysis is a way of producing the right numbers, and a failure to understand the deeper institutional and cultural changes required to make analysis genuinely a part of increasingly complex decision making environments." Uit: S.H.JACOBS, o.c.

<sup>38</sup> "A spurious distinction between RIA and policy development may develop, leading regulators to see RIA as an optional "add on" which justifies decisions already taken, rather than as an essential guide to good policy development." Uit: R.DEIGHTON-SMITH. "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries", in OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

invulling. Ook in deze benadering dreigen evaluaties dus te verwateren tot een louter formele, papieren oefening, met weinig impact op de werkelijke besluitvorming<sup>39</sup>.

28. Daarom werd in alle landen waar systematische evaluatie van de regelgeving ingeburgerd is, een *combinatie* van beide voorgaande benaderingen uitgewerkt: de evaluatie gebeurt gedecentraliseerd, met begeleiding en bewaking door de gespecialiseerde cellen of afdelingen<sup>40</sup>. Deze cellen hebben dikwijls de richtlijnen en handleidingen opgesteld, verzorgen opleidingen en staan open voor problemen die men bij de uitvoering van de analyses ondervindt. Naast een ondersteunende taak, hebben zij ook een rol bij het coördineren van de verschillende studies en bij de kwaliteitscontrole achteraf. In een aantal gevallen zijn deze cellen tevens bevoegd om de evaluatieprioriteiten vast te leggen. In andere gevallen is hiervoor een afzonderlijke afdeling of commissie verantwoordelijk (cfr. supra).

29. Wanneer er in de beginfase onvoldoende expertise binnen de overheid zelf aanwezig is, gebeuren deze taken soms door *externe consultants*. Uitbesteding aan studiebureaus komt ook frequent voor wanneer zeer moeilijke analyses moeten gebeuren<sup>41</sup>, maar wordt op langere termijn gezien niet wenselijk geacht<sup>42</sup>. Overheden zouden immers steeds zelf de hoofdrolspelers moeten zijn, zodat zij in staat zijn om de werkwijzen en implicaties van de analyses volledig te begrijpen, een scheiding tussen evaluatie en beleidsontwikkeling wordt vermeden en de noodzakelijke leerprocessen en culturele veranderingen kunnen plaatsvinden.

30. Het belang van een *goede betrokkenheid* van de doelgroepen en het brede publiek wordt in verschillende landen herhaaldelijk onderstreept<sup>43</sup>. Inspraak en openbaarheid blijken belangrijk te zijn voor de kwaliteit van de evaluaties en voor het draagvlak voor de analyses en analyseresultaten. Doelgroepen spelen meestal een rol bij de selectie van de analyseprioriteiten (cfr. supra). Consultatie van de betrokken doelgroepen gebeurt nadien best in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling en zou moeten worden voortgezet terwijl de beleidsvoorbereiding vordert. Na de opmaak worden ontwerpevaluaties dikwijls, samen met de ontwerpregelgeving, gepubliceerd en voor commentaar voorgelegd aan adviesinstanties en het brede publiek.

31. Voor *ex post* evaluatie van bestaande regelgeving ligt de taakverdeling anders dan bij *ex ante* evaluatie. Bij *ex post* evaluaties wordt meestal aangedrongen op een *onafhankelijke*

---

<sup>39</sup> "Two programme designs appear to be particularly ineffective: delegating full responsibility to regulators without adequate oversight sacrifices RIA to the narrower incentives and mission of the regulators, while, at the other extreme, placing responsibility for RIA in an independent body isolates the analysis from the decision-making process, and renders it an academic and impotent exercise." Uit: S.H.JACOBS, o.c.

<sup>40</sup> Meestal gaat het om een permanente afdeling binnen de administratie. Voorbeelden hiervan zijn het Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) van het Office of Management and Budget (OMB) in de Verenigde Staten, het Regulatory Affairs Directorate van het Treasury Board Secretariat (TBS) in Canada, het Office of Regulation Review (ORR) in Australië, de Better Regulation Unit (BRU) in het Verenigd Koninkrijk, het Gezamenlijk Steunpunt Voorgenomen Regelgeving In Nederland en het Riksrevisionsverket (RRV) in Zweden. In sommige andere landen gaat het om een ad hoc commissie of werkgroep: volgens gegevens van de OESO onder meer in Finland, Duitsland, Japan, Noorwegen en Portugal.

<sup>41</sup> RPA, o.c.

<sup>42</sup> R.DEIGHTON-SMITH, o.c.

<sup>43</sup> Bijvoorbeeld in RPA, o.c.; BRU. "Regulatory Compliance Cost Assessment: UK experience". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997; TBS. *Treasury Board Canada Secretariat; Managing Regulation in Canada*. Ottawa, TBS, 1996; TBS. *Treasury Board Canada Secretariat; Federal Regulatory Process Management Standards: Compliance Guide*. Ottawa, TBS, 1996, ...

analyse<sup>44</sup>. Verantwoordelijke overheidsdepartementen kunnen te nauw betrokken zijn bij bestaande reglementering. De reglementering kan belangen gecreëerd hebben waardoor aanpassingen worden tegengewerkt. Aan de andere kant is bij de betrokken departementen meestal veel nuttige kennis en informatie aanwezig. De ervaring met ex post evaluatie is volgens de OESO momenteel nog te beperkt om nu reeds uit te maken hoe de taakverdeling terzake best wordt georganiseerd<sup>45</sup>. In de meeste landen gaat het immers nog om een ad hoc in plaats van een systematisch proces, hoewel ook daar stilaan verandering in komt<sup>46</sup>.

## VII. Hoe gebeurt de integratie in het besluitvormingsproces ?

32. Uit de praktijk blijkt dat evaluaties soms een geringe invloed hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissingen<sup>47</sup>. In de meeste landen is men dan ook meer aandacht gaan schenken aan de integratie van evaluaties in het besluitvormingsproces. Naast een goede prioriteitenstelling en taakverdeling gebeurt dit vooral via het vastleggen van *kwaliteitscriteria* voor regelgeving<sup>48</sup>. Dergelijke criteria of principes voor goede regelgeving worden vaak vastgelegd op het hoogste politieke niveau (parlement, regering) en bevatten steeds zowel *inhoudelijke* als *procedurele vereisten* voor ex ante en ex post evaluatie van reglementering<sup>49</sup>).

33. Direct hieraan gekoppeld wordt vaak tevens de wijze vastgelegd waarop zal worden gecontroleerd of aan de vooropgestelde principes van goede regelgeving wordt voldaan. In sommige landen moeten de resultaten van deze toetsing bijvoorbeeld worden opgenomen in

---

<sup>44</sup> Zo onder meer in S.HOLMES en S.ARGY. "Reviewing existing regulations: Australia's national legislative review". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997; K.ARROW e.a.. *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulations. A Statement of Principles*. Washington D.C., American Enterprise Institute/The Annapolis Center and Resources for the Future, 1996; IC. Industry Commission. *Regulation and its Review 1996-97*, AGPS, Canberra, 1997; ORR. Office of Regulation Review. *Guide to Regulation*. Canberra, ORR, 1997.

<sup>45</sup> OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>46</sup> In Australië bestaat wel enige ervaring met systematische ex post evaluatie. Daar werd een lijst met een achttal mogelijkheden vastgelegd, gaande van volledig onafhankelijke commissies tot eigen evaluaties door de betrokken departementen zelf. "In choosing from this range, the view was taken that while it is generally preferable for regulators not to review their own regulation, this is not always cost effective or practicable. Selections therefore struck a balance: independent reviews for major and/or high priority legislation and in-house reviews for less significant or highly specialised legislation." IC. Industry Commission. *Regulation and its Review 1996-97*, AGPS, Canberra, 1997.

<sup>47</sup> RPA, o.c.; OECD, *Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, Paris, OECD, 1996. Soms waren er wettelijke beperkingen om de resultaten te laten doorwerken in de reglementering, soms kwamen de analyses te laat in besluitvormingsproces, op een moment dat de belangrijkste beslissingen al genomen waren, en er kunnen nog een hele reeks andere verklaringen voor de *soms geringe doorwerking* worden gegeven. Vermeld kunnen worden: technische redenen (discussies over de aangewezen methodologie en hypothesen, een ondermaatse kwaliteit door een gebrek aan gegevens, mensen, deskundigheid en middelen), waardeconflicten, politieke en maatschappelijke tegenstand, institutionele redenen (bv. gebrek aan opvolging en kwaliteitscontrole), wettelijke beperkingen, procedurele redenen (bv. te laat in het besluitvormingsproces), culturele factoren (bv. meer aandacht bij politici voor de formulering van nieuw beleid dan voor de effecten en gevolgen ervan). Zie hierover OECD, *Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Note by Public Management Service Secretariat for Meeting on Regulatory Impact Analysis*, OECD, Paris, 1996.

<sup>48</sup> Dit is volgens de OESO gebeurd in Australië, Canada, Duitsland, Nederland en de Verenigde Staten en in beperktere mate tevens in Finland, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Zie OECD, *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD, 1996.

<sup>49</sup> Zie hierover voor Nederland de bijdrage van Borman aan deze bundel. Zie tevens OECD, "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation", OECD/GD(95)95, OECD, Paris, 1996 en RPA, o.c.

een *verslag of in de memorie van toelichting* bij een nieuwe wet<sup>50</sup>. Een verwante techniek is de *verplichte openbaarmaking* van evaluaties vooraleer over de definitieve reglementering wordt beslist.

34. Een andere veel gehanteerde techniek om de integratie van effectenanalyses in de besluitvorming te versterken, is het toekennen van *expliciete verantwoordelijkheden* voor de kwaliteit van de regelgeving aan een bepaalde minister, een afdeling of departement. Het meest verregaand is de bevoegdheid van bepaalde cellen of departementen om ontwerpregelgeving waarvoor geen afdoende voorafgaandelijke effectenstudie werd opgemaakt tegen te houden<sup>51</sup>. Er kan echter worden vastgesteld dat van deze bevoegdheid weinig gebruik wordt gemaakt en dat zij in Canada en de Verenigde Staten, waar deze bevoegdheid vroeger bestond, werd afgebouwd. De achterliggende reden is dat het van groter belang wordt geacht om een verandering van de beleidscultuur binnenin de departementen te stimuleren en hen te overtuigen van de zin van evaluaties, dan geval per geval de gemaakte evaluaties te gaan beoordelen of afkeuren<sup>52</sup>. Wat wel gebeurt, is dat deze afdelingen soms een *jaarverslag* publiceren over de effectiviteit van het evaluatiesysteem en de naleving van de evaluatieverplichtingen<sup>53</sup>.

35. Voor *bestaande reglementering* blijkt uit onderzoek dat de doorwerking van de resultaten van evaluaties groter zijn indien de evaluatie in de regelgeving zelf is opgenomen<sup>54</sup>. Er is dan een plaats op de politieke agenda gereserveerd. Opname in de regelgeving is onder verschillende vormen mogelijk<sup>55</sup>:

- via automatische herzieningsclausules of 'horizonartikelen' ("sunsetting") die een eindtermijn voor wetten bepalen. Een evaluatie moet dan uitmaken of de regeling wordt verlengd<sup>56</sup>;
- via een 'wetsevaluatief artikel', waardoor een evaluatie van de regelgeving binnen een bepaalde termijn of met een bepaalde frequentie wordt opgelegd;
- via 'rapportageartikelen', die periodieke verslaggeving over (bepaalde aspecten van) de reglementering verplichten;
- via een evaluatiebevoegdheid, toegekend aan een bepaald orgaan<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Dit is onder meer het geval in Australië, Canada, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

<sup>51</sup> In Nederland is dit bijvoorbeeld het geval. Daar vormt de wetgevingstoets de laatste controle voordat politieke besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt. Bij de wetgevingstoets beoordeelt het Ministerie van Justitie of een regeling niet in strijd is met de grondwet, internationale verdragen, de Aanwijzingen voor de regelgeving en andere juridische grondbeginselen. In dat kader wordt nu ook gekeken of de toelichting bij de ontwerp-regelgeving op de relevante onderdelen (bedrijfsleven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) voldoende informatief is. In de gevallen de effecten onvoldoende duidelijk zijn aangegeven, kan het ministerie van Justitie nadere informatie vragen. In het uiterste geval kan het ministerie van Justitie behandeling in de ministerraad tegenhouden. Zie Y.DE VRIES en J.TONK, o.c..

<sup>52</sup> APOGEE RESEARCH, o.c.; J.F.MORALL. "Using Regulatory Impact Analysis to Improve Legislation and Regulation: The American Experience and its relevance for Central and Eastern European Countries". In OECD. *Assessing the Impacts of proposed laws and regulations*. Sigma Paper no. 13. Paris, OECD, 1997.

<sup>53</sup> Bv. door ORR in Australië, door OMB in de Verenigde Staten, ...

<sup>54</sup> H.B.WINTER. *Evaluatie van wetgeving*. Terugblik en perspectief. Kluwer, 1990; M.SCHELTEMA, *Evaluatie van wetgeving ?* In *Kracht van wet*. Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving. Zwolle, Tjeenk Willink, 1994; Ph.EIJLANDER, P.C. GILHUIS, e.a. *Milieu als wetgevingsvraagstuk*. Zwolle, Tjeenk Willink, 1991.

<sup>55</sup> J.H.T.H. ANDRIESSEN, e.a.. *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*. Zwolle, Tjeenk Willink, 1987.

<sup>56</sup> In Australië vormt deze techniek tevens een bijkomend sanctioneringsmiddel: indien er ex ante geen effectenrapport werd opgemaakt vervalt de reglementering na 1,5 jaar terwijl dit met effectenrapport normaal na 5,5 jaar is. Zie ORR. Office of Regulation Review. *Guide to Regulation*. Canberra, ORR, 1997.

## VIII. Andere aandachtspunten

36. Vanuit de praktijkervaring komen nog enkele *andere belangrijke aandachtspunten* naar voor en kunnen enkele reeds vermelde punten worden onderstreept:

37. De ervaring met effectenrapporten is over het algemeen positief. Het beste bewijs is misschien dat alle landen die ermee begonnen zijn, nadien het gebruik ervan alleen maar verbreed en meer geformaliseerd hebben<sup>58</sup>. *Evaluaties verbeteren de besluitvorming*, vooral doordat men een beter inzicht heeft in de effecten van verschillende alternatieven om een bepaalde doelstelling te bereiken. Toch is het opstellen van goede evaluaties in de praktijk niet altijd gemakkelijk en zullen, voor zover dit zou worden verwacht, harde uitspraken over de wenselijkheid of onwenselijkheid van een bepaalde (vorm van) reglementering in vele gevallen onmogelijk zijn. Evaluaties blijven *slechts hulpmiddelen* voor de besluitvorming in parlement, regering en administratie en kunnen deze besluitvorming niet vervangen<sup>59</sup>.

38. Een *scheiding van de beleidsontwikkeling en de beleidsevaluatie is nefast*. Dit geldt niet alleen voor de vraag wie de evaluatie uitvoert (cfr. supra) maar ook voor de vraag wanneer de evaluatie gebeurt<sup>60</sup>. Daarom komt in de richtlijnen of handleidingen steeds de verplichting terug om evaluaties zo vroeg mogelijk in de beleidsvoorbereiding te starten, en niet pas nadat de grote lijnen vastliggen<sup>61</sup>.

39. Bij de opmaak van effectenrapporten is de *keuze van alternatieven* cruciaal. Daarom worden vaak specifieke handleidingen opgesteld omtrent de selectie van beleidsalternatieven<sup>62</sup>. Ook de praktijk om de problematiek en de mogelijke oplossingsrichtingen reeds in een zo vroeg mogelijk stadium met betrokken partijen te

---

<sup>57</sup> De keuze hangt in de praktijk vaak af van de soort reglementering. Voor uitvoeringsreglementering wordt in sommige landen een automatische uitdoving, gewoonlijk na 5 of 10 jaar vanaf de inwerkingtreding, in de regelgeving ingeschreven. Het verval van de reglementering heeft voor gevolg dat er, formeel gezien, nieuwe regelgeving moet worden uitgevaardigd waarop dan ook de procedures die gelden voor nieuwe regelgeving van toepassing zijn. Voor wetgeving (wetten, decreten) wordt deze techniek meestal niet gehanteerd, maar wordt soms een evaluatieverplichting in de wet ingeschreven. In de marge hiervan kan worden opgemerkt dat algemeen een trend kan worden vastgesteld naar kaderwetten die de grote lijnen en randvoorwaarden vastleggen maar veel ruimte laten voor de verdere invulling. Deze werkwijze verkleint de kans dat wetten snel voorbijgestreefd zijn. Zie hierover R.DEIGHTON-SMITH, o.c.

<sup>58</sup> OECD. *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD, 1996.

<sup>59</sup> OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997; R.J.KOPP, A.J.KRUPNICK, M.TOMAN. *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Science and the Art*. Washington D.C., Resources for the Future, 1997; K.ARROW e.a., o.c.

<sup>60</sup> "A key and common failing of RIA programmes in practice is the separation of RIA from policy decision processes. This is often the result of RIA not starting until policy development is largely complete. The focus of the RIA can then easily become that of providing a post hoc rationalisation for a decision already taken, rather than a search for the optimal policy response to an identified problem." Uit: R.DEIGHTON-SMITH, o.c.

<sup>61</sup> In Nederland waren de evaluaties via de "vragenlijst voorgenomen regelgeving" in eerste instantie gericht op de toetsing van regelgeving. Nadien is gebleken dat departementen in een aantal gevallen eerst een nota opstellen waarin ook de toekomstige structuur van nieuwe regelgeving wordt vastgelegd. Het aangeven van de effecten bij de opstelling van die nieuwe regeling kan dan blijken niet zinvol te zijn, omdat over de inhoud van de regeling al politieke consensus bestaat. Daarom worden nu ook van nota's die structurerend zijn voor nieuwe wetgeving de effecten in beeld gebracht. Y.DE VRIES en J.TONK, o.c.

<sup>62</sup> Bv. in de Verenigde Staten (EPA, US Environmental Protection Agency. *Checklist of Regulatory Alternatives*. Washington DC, US EPA, 1980) en Canada (TBS. Treasury Board Canada Secretariat. *Assessing Regulatory Alternatives*, Ottawa, TBS, 1994). Zie ook OECD. *Alternatives to Traditional Regulation*. Paris, OECD en OECD (1997). *Co-operative Approaches to Regulation*. Paris, OECD, 1998.

bespreken, is hierop gericht. Doelgroepen zijn immers vaak een belangrijke inspiratiebron voor alternatieven.

40. Informatie is vrijwel steeds beschikbaar, zij het onder variërende vormen en kwaliteit. Een analyse blijkt dus altijd mogelijk, maar de volledigheid en diepgang zal verschillen<sup>63</sup>. Toch blijkt een degelijke evaluatie moeilijk te uitgevoerd te kunnen worden indien de basisinformatie niet voorhanden is. Een evaluatiebeleid moet dus worden gekoppeld aan een *beleid* gericht op het verzamelen van het nodige *basismateriaal*<sup>64</sup>.

41. Begeleiding, controle en *opvolging van de kwaliteit* van de uitgevoerde evaluaties is essentieel<sup>65</sup>, bv. via de opmaak van richtlijnen en handleidingen, vorming en begeleiding van de met de opmaak van de regelgeving belaste afdelingen, regelmatige inspraak en volledige openbaarheid van afgewerkte ontwerpevaluaties, externe peer reviews door deskundigen, opvolging en kwaliteitscontrole door de gespecialiseerde afdelingen, ...<sup>66</sup>. Ook hier kunnen de vereisten verschillen naargelang het belang van de reglementering<sup>67</sup>.

42. Een doelmatig gebruik van de middelen wordt bevorderd door een systematisch en samenhangend *evaluatiebeleid* waarbij niet elke evaluatie louter op zich staat<sup>68</sup>. Een regelmatige bezinning op de voor wetgeving en het beleid als geheel geldende conclusies die uit individuele evaluaties kunnen worden getrokken, is hiervan een voorbeeld. In de praktijk spelen de vermelde gespecialiseerde cellen vaak deze coördinerende rol.

43. Evaluatie van *bestaande regelgeving* is meestal eenvoudiger dan ex ante evaluatie omdat het gemakkelijker is om aan de benodigde gegevens te geraken en er reeds ervaring bestaat met de uitvoering<sup>69</sup>. Aan de andere kant is de beleidsimpact dikwijls kleiner. Een bestaande situatie levert immers altijd voordelen op voor een bepaalde groep en als gevolg daarvan kan de weerstand tegen verandering sterk zijn. Een ander probleem zijn de uitgaven die reeds gedaan werden voor de naleving van de bestaande reglementering (zgn. sunk costs). Daarom is over het algemeen de wijziging van bestaande regelgeving veel

---

<sup>63</sup> OECD. *Assessing the Impacts of proposed laws and regulations*. Sigma Paper no. 13. Paris, OECD, 1997.

<sup>64</sup> I.E.BRODER en J.F.MORALL. "Collecting and using data for regulatory decision-making". In OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>65</sup> OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997; R.HAHN, o.c., K.ARROW, o.c.

<sup>66</sup> RPA, o.c.

<sup>67</sup> In Canada bijvoorbeeld wordt ontwerpregelgeving ingedeeld als low cost-initiative, intermediate-cost initiative of major initiative. Het onderscheid is gebaseerd op de verwachte omvang van de kosten en op de acceptatiegraad van de doelgroepen. Niet alleen de inhoudelijke vereisten verschillen tussen deze categorieën, ook de procedurele. Voor minder belangrijke regelgeving is er bv. een uitzondering op de plicht tot openbaarmaking van het ontwerp mogelijk of kan de inspraakperiode worden ingekort. Voor belangrijke regelgeving gebeurt een externe kwaliteitscontrole van de evaluatie, voor minder belangrijke kan het nazicht intern binnen het departement zelf gebeuren (APOGEE RESEARCH, o.c.).

<sup>68</sup> OECD. *Control and Management of Government Regulation*. Paris, OECD, 1996; OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997.

<sup>69</sup> Adams terkt hieruit in zijn bijdrage aan deze bundel de conclusie dat een sociaal-wetenschappelijke evaluatie best ex post wordt verricht, omdat pas na inwerkingtreding harde en cruciale gegevens met betrekking tot de uitvoering van wetgeving bekend zijn. Wij zijn het met deze conclusie niet eens. Sociaal-wetenschappelijke evaluatie is ook ex ante noodzakelijk en gebeurt in de praktijk trouwens meer dan ex post evaluatie. Zie hierover tevens randnummer 31.

moeilijker dan meteen te trachten goede regelgeving op te stellen<sup>70</sup>. Initiatieven voor ex post evaluatie van de reglementering moeten bijgevolg *steeds gepaard gaan met initiatieven voor ex ante evaluatie*, anders is het vaak "dweilen met de kraan open".

44. De uitwerking van een evaluatiebeleid vereist veelal de ontwikkeling van nieuwe deskundigheid bij een ruime waaier van betrokken actoren, en vooral de ontwikkeling van een andere beleidscultuur<sup>71</sup>. Daarom is een *lange termijnperspectief* en een goede planning en fasering cruciaal<sup>72</sup>.

45. Een laatste aandachtspunt dat in alle landen wordt beklemtoond, is de noodzaak aan *politieke steun* van het hoogste niveau. Zonder de daadwerkelijke steun van het parlement en de regering kunnen effectenrapporten nooit een goede doorwerking in de besluitvorming hebben en kunnen ook de andere hiervoor vermelde inhoudelijke, procesmatige en institutionele randvoorwaarden moeilijk worden gerealiseerd<sup>73</sup>. Het is dan ook noodzakelijk om het parlement en de regering te betrekken bij de uitbouw van een evaluatiesysteem en deze daarin een duidelijke plaats te geven<sup>74</sup>.

## **IX. Voorstellen voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen**

46. Zoals in vele andere landen en regio's wordt ook in Vlaanderen meer en meer belang gehecht aan de kwaliteit en het beheersen van de omvang van de reglementering. "Vereenvoudiging van de regelgeving", "vermijden van overbodige regels", "reguleren waar moet, dereguleren waar kan", enz. zijn de jongste jaren nooit ver weg uit partijprogramma's, regeerakkoorden en beleidsbrieven<sup>75</sup>.

47. De initiatieven van het Vlaams Parlement en de opdrachten die de Vlaamse regering en verschillende ministers de voorbije jaren hebben gegeven om de reglementering door te

---

<sup>70</sup> R.DEIGHTON-SMITH, o.c.

<sup>71</sup> "Information is powerful, and the questions to which RIA is addressed, the method of analysis and presentation, and its placement within the decision process can strongly influence the relative influence of the values at stake, strengthen or weaken parties involved in the decision and the capacity to marshal arguments, and even render certain decisions impossible to take, depending on the interaction between RIA and the other decision methods. The capacity of RIA to change the nature of the discussion is one reason why RIA remains controversial and difficult to implement." OECD, *Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Note by Public Management Service Secretariat for Meeting on Regulatory Impact Analysis*, OECD, Paris, 1996.

<sup>72</sup> "If RIA is to be integrated fully with government policy processes a significant cultural change is needed among regulators, politicians, interest groups and, finally, the general public. The need to achieve this cultural change means that the implementation of RIA must be a long-term process. This requires that support must be maintained and strengthened at the political level until RIA is effectively integrated as part of the political and administrative cultures". R.DEIGHTON-SMITH, o.c.

<sup>73</sup> De vastgestelde tekortkomingen in de bestaande praktijk kunnen dit illustreren: "There are several explanations for the compliance and quality problems: (1) bureaucratic resistance is high, and some regulators continue to oppose RIA as contrary to their ethos; (2) requirements that regulators carry out analysis are not supported by adequate incentives for compliance; (3) many regulators do not have the capacity to comply, either because of lack of skills or resources; (4) data are often costly or non-existent; and (5) RIAs are often prepared too late in the process, after decisions are taken" Uit: S.H.JACOBS, o.c.

<sup>74</sup> SERV. *Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid*: Illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Brussel, SERV, 1997.

<sup>75</sup> Zie hierover tevens de bijdragen van Voorhoof en Adams in deze bundel.

lichten, zowel intern aan de eigen administratie als extern aan academici, commissies en consultants, hadden echter meestal een ad hoc karakter.

48. Hierin lijkt de jongste jaren enige verandering te komen. Voor de ex post doorlichting van de bestaande milieureglementering bijvoorbeeld werd een permanente evaluatiecommissie – de zgn. CEM - opgericht. Voor ex ante evaluatie van nieuwe reglementering maken effectenrapportages opgang (bv. een KMO-effectenrapport, mobiliteitseffectenrapport, milieu-effectenrapport, emancipatie-effectenrapport, kindeffectenrapport, ...).

49. De ervaring leert evenwel dat dergelijke initiatieven slechts een deel van de verwachtingen kunnen inlossen. Het gevaar bestaat namelijk dat voor elk mogelijk effect van de reglementering een apart effectenrapport wordt opgesteld dat specifieke klemtonen legt, zonder onderlinge afstemming qua aanpak, hypothesen, procedure, timing, e.d. en zonder inhoudelijke integratie en - waar nodig - afweging van de resultaten. Verplichte effectenrapporten blijken bovendien op zich, net zoals een evaluatiecommissie, -dienst of -cel, in vele gevallen weinig effectief te zijn indien ze niet worden ondersteund door een *globaal systeem* voor de bewaking en opvolging van de kwaliteit van de regelgeving.

50. Op basis van de hiervoor beschreven aanpak en ervaringen in andere landen met evaluatie van reglementering worden hierna enkele voorstellen geformuleerd voor de uitbouw van een evaluatiesysteem in Vlaanderen.

51. Concreet wordt voorgesteld dat er systematisch voor belangrijke voorgenomen en voor belangrijke bestaande reglementering een *evaluatierapport* (of effectenrapport) zou worden opgemaakt, waarin de betrokken regelgeving, alsook mogelijke alternatieven, worden getoetst op de relevante positieve en negatieve effecten ervan. Belangrijk is dat deze evaluatie niet beperkt blijft tot één bepaald aspect of één specifieke invalshoek (zoals de lasten voor het bedrijfsleven, de milieu-effecten, ...), maar dat zoveel mogelijk *alle* belangrijke aspecten en effecten op een *geïntegreerde wijze* in kaart worden gebracht. Om de nodige consistentie te verzekeren is een zekere standaardisering nodig, via *handleidingen* die de richtlijnen voor de opmaak van effectenrapporten bevatten.

52. Voor de bepaling van wat onder "belangrijke" voorgenomen en "belangrijke" bestaande reglementering moet worden begrepen, wordt voorgesteld dat er een *procedure* wordt uitgewerkt. Het is immers niet mogelijk om voor elke voorgenomen en bestaande regelgeving dergelijke uitvoerige evaluaties uit te voeren (cfr. selectiviteit). Deze procedure start met de periodieke publicatie door de Vlaamse regering van een *overzicht van de voorgenomen regelgeving en wijziging van bestaande regelgeving*. Op basis van deze lijst wordt nadien door de Vlaamse regering, op voorstel van een *interdepartementele werkgroep* en/of het *Vlaams Parlement* en na inspraak, vastgelegd voor welke van deze regelgeving en in welk detail een beleidseffectenrapport moet worden opgemaakt. Ook deze *lijst van geplande evaluaties* wordt bekendgemaakt.

53. De opmaak van de evaluatierapporten gebeurt, wanneer het belangrijke voorgenomen regelgeving betreft (*ex ante* evaluatie), best *gedecentraliseerd*, door de personen, afdelingen en instanties belast met de uitwerking van de betrokken nieuwe regelgeving zelf. Zij dienen daarin actief te worden ondersteund door een onafhankelijke, gespecialiseerde en interdisciplinaire cel binnen de administratie of het parlement, een *steunpunt voor de evaluatie van de reglementering*. Deze cel dient het evaluatieproces te begeleiden. Zij verzorgt opleidingen en stelt de hiervoor vermelde handleidingen op. Voor belangrijke *ex post* evaluaties blijkt een zekere mate van onafhankelijkheid aangewezen, zodat hier de oprichting van *evaluatiecommissies* zinvol is.



54. Voor de verankering van de evaluatierapporten in de besluitvorming is een minimale vereiste dat de resultaten van ervan worden *opgenomen in een verslag of memorie van toelichting* bij de nieuwe ontwerp reglementering of wijziging van bestaande reglementering. De effectenstudie moet bovendien publiek beschikbaar zijn. De belangrijkste voorwaarde voor verankering is echter dat (ex ante) evaluaties een *integraal onderdeel* uitmaken van het *besluitvormingsproces zelf*. Dit houdt in dat zij reeds tijdens de beleidsvoorbereiding gebeuren, en niet pas achteraf. Daartoe is de gedecentraliseerde uitvoering en de koppeling met het periodiek overzicht van de geplande regelgeving essentieel. De doorwerking van de resultaten van *ex post* evaluaties in de besluitvorming kan worden ondersteund via bijvoorbeeld een 'horizonartikel' of een 'wetsevaluatief artikel' in de regelgeving.

55. Een goede *betrokkenheid* van de doelgroepen en de bevolking in het hiervoor voorgestelde evaluatieproces is noodzakelijk. De vorm en de partijen waarmee overleg wordt gepleegd, kunnen verschillen naargelang de fase in het evaluatieproces en de aard van de reglementering.

56. Voorgesteld wordt dat bovenstaande elementen van een evaluatiesysteem voor de milieureglementering worden vastgelegd als *onderdeel* van zgn. *principes van goede regelgeving*. Deze beschrijven de *inhoudelijke kwaliteitsvereisten* voor de regelgeving en de *instrumenten en procedures* om aan deze vereisten tegemoet te komen. De bedoelde principes van goede regelgeving zijn dus ruimer dan het hiervoor beschreven evaluatiesysteem, en bevatten daarnaast bijvoorbeeld ook juridische vormvereisten en aandachtspunten, in uitvoering waarvan concrete *aanwijzingen voor de regelgeving* worden opgemaakt<sup>76</sup>. Deze principes van goede regelgeving worden best op het hoogste politieke niveau vastgelegd (Vlaams parlement, Vlaamse regering).

57. Belangrijk is tot slot dat de introductie van een globaal systeem voor de bewaking en opvolging van de kwaliteit van de regelgeving, met bovenstaande kenmerken, moet worden gezien en opgezet als een *langetermijnproces*. De uitwerking van een evaluatiebeleid vereist in Vlaanderen immers de ontwikkeling van nieuwe deskundigheid bij een ruime waaier van betrokken actoren en, vooral, een andere beleidscultuur.

## **X. Besluit**

58. In deze bijdrage werden de belangrijkste bevindingen uit de economische en bestuurskundige literatuur en praktijk in andere landen weergegeven. Uit deze literatuur en ervaring kunnen drie belangrijke aspecten van wetsevaluatie worden beklemtoond naar ons aanvoelen soms te weinig (expliciet) worden belicht in juridische literatuur: de noodzaak aan een interdisciplinaire werkwijze (*integraal denken*), aan een samenhangend geheel van criteria, taken, verantwoordelijkheden, instanties en procedures (*systeemdenken*) en aan aandacht voor de kwaliteit van de regelgeving in alle fasen van het wetgevingsproces, met de betrokkenheid van een brede waaier aan instanties en doelgroepen (*procesdenken*).

59. Wij zien dan ook geen heil in een wetsevaluatie met een louter juridische invulling, noch in wetsevaluatie als de exclusieve verantwoordelijkheid van het Vlaams Parlement (of de Senaat op federaal vlak, of wie dan ook). Daarvoor komt in de huidige situatie het Parlement te laat tussen in het wetgevingsproces, is de informatie en deskundigheid die een gedegen evaluatie veronderstelt niet binnen het Parlement aanwezig, en heeft het Parlement gezien de aard en de omvang van zijn takenpakket niet de nodige tijd, middelen en

---

<sup>76</sup> Zie hierover onder meer de bijdrage aan deze bundel van Van Damme en Declercq (voor wat België betreft) en Borman (voor wat Nederland betreft).

mankracht om dergelijke evaluaties zelf uit te voeren<sup>77</sup>. Hetzelfde geldt overigens voor de Raad van State<sup>78</sup>.

60. Wij menen dat zowel juridische als economische en bestuurskundige inzichten goede aanknopingspunten bieden voor de uitbouw van ex ante en ex post wetsevaluatie in België en Vlaanderen. Deze slotconclusie is dan ook tevens een oproep naar juristen, economen en bestuurskundigen toe om over de grenzen van hun vakdomein samen te werken bij de noodzakelijk uitbouw van wetsevaluatie in België en Vlaanderen.

---

<sup>77</sup> Vergelijk met de bijdrage van Adams in deze bundel.

<sup>78</sup> Zie de bijdrage van Popelier in deze bundel.