



Bruxelles, den 2.10.2013
COM(2013) 686 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Styrkelse af grundlaget for smart regulering – bedre evaluering

DA

DA

1. INDLEDNING

I lyset af behovet for hele tiden at forbedre og styrke forvaltningspraksis har Europa-Kommissionen udformet en omfattende politik for smart regulering, der sigter mod at gøre det lettere at nå en række almene politiske mål med færrest mulige omkostninger og forbedre merværdien af EU's indsats¹. Evaluering spiller i den forbindelse en vigtig rolle, idet Kommissionen kun derved kan vurdere, om EU's foranstaltninger reelt har givet de forventede resultater og i sidste ende forbedrer forholdene for EU's borgere og erhvervsliv og bidrager til EU's rolle på verdensplan.

Kommissionen gentog i sin meddelelse fra 2012 om målrettet EU-regulering² sit løfte om at gøre "udpegningen af unødige omkostninger og områder, hvor effektiviteten kan forbedres, til en integreret og fast del af sin politiske beslutningstagning og programmering på tværs af al EU-lovgivning". Bedre evalueringspraksis vil spille en vigtig rolle, for at Kommissionen kan holde dette løfte.

De reformer, der skitseres i denne meddelelse, sigter mod at opdatere Kommissionens evalueringssystem og tilpasse det til udviklingen på området smart regulering og derved gøre det mere gennemsigtigt og mere forståeligt. Det er nødvendigt regelmæssigt og systematisk at evaluere EU's politikker, herunder at foretage en kritisk vurdering af, om de tjener deres formål og giver de forventede resultater og samtidig ikke udgør en unødvendig administrativ byrde. Bedre evalueringer skal gøre det muligt at høste flere erfaringer og øge ansvarliggørelsen og interessenternes deltagelse.

En høring for nylig³ viste, at selv om interessenterne generelt går ind for, at der foretages evalueringer, synes de også, at der er plads til forbedringer. De opfordrer til, at der udformes et mere gennemsigtigt og tilgængeligt evalueringssystem på grundlag af en klarere planlægning og en mere sammenhængende analyse. Det vil være med til at sikre dem de relevante oplysninger og den relevante feedback og gøre det lettere at forstå, hvilke foranstaltninger der måske vil blive truffet, efter at evalueringen er afsluttet.

På grundlag af eksisterende god evalueringspraksis i Kommissionen og organisationer, der foretager lignende analyser, indkredses i denne meddelelse de hovedområder, hvor der kan ske forbedringer, og de ændringer, som Kommissionen overvejer for at styrke alle aspekter af evalueringen. Der fokuseres især på efterfølgende evalueringer. Der vil inden længe blive foretaget en offentlig høring af de ændrede retningslinjer for evalueringer, som er baseret på forslagene i denne meddelelse.

¹ I denne meddelelse anvendes "indsats" og "foranstaltninger" som overbegreber for at beskrive en lang række forskellige EU-foranstaltninger, bl.a. udgiftskrævende og ikkeudgiftskrævende foranstaltninger, lovgivning og handelsaftaler.

² COM(2012) 746 final.

³ Resumé af besvarelserne ved høringen i 2012 af interessenterne om smart regulering i EU, kan ses på: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/docs/sr_consultation_outcome2012_en.pdf

2. EVALUERING I KOMMISSIONEN: STATUS

I forbindelse med evalueringer vurderes det ikke kun, hvad der er sket. Der ses også på, hvad der forårsagede ændringen, og hvor meget heraf skyldtes EU's indsats. Spørgsmål af nedenstående type forsøges besvaret:

- Er målene blevet nået? (nyttevirkning)
- Kan de pågældende omkostninger begrundes i lyset af de mål, der blev nået? (effektivitet)
- Supplerer foranstaltningen andre foranstaltninger, eller kan der konstateres modsigelser? (kohærens)
- Er EU's indsats stadig nødvendig? (relevans)
- Kan der opnås eller kunne der være blevet opnået lignende resultater uden EU's indsats, eller gjorde EU's indsats en forskel? (EU-merværdi)

Ved at undersøge, om, hvordan og hvorfor den oprindelige situation blev ændret, indhentes der oplysninger, som kan indgå i debatten om de nuværende resultater og mulige ændringer. Evalueringer spiller en vigtig rolle i forbindelse med organisatorisk læring og indkredsning og udveksling af forskellige former for praksis. De giver mulighed for at få feedback fra interessenterne og høre, hvad de ønsker, der skal ændres. Grundige evalueringer kan også være med til at indkredse utilsigtede og uventede følger, som det er nødvendigt at tage hensyn til. Ved at offentliggøre resultaterne af evalueringer tager Kommissionen offentligt ansvar for sine foranstaltninger, erkender virkningerne heraf og giver mulighed for yderligere feedback.

2.1. Den videre udvikling

Kommissionen har en lang tradition for at evaluere sine udgiftsprogrammer og er forpligtet til at evaluere alle sine aktiviteter, både lovgivningsmæssige og andre ikkeudgiftskrævende foranstaltninger⁴. Der findes ofte en ret ensartet standardmodel for planlægningen og fastsættelsen af tidsfrister for evalueringen af udgiftsprogrammer, men praksis i forbindelse med evaluering af lovgivningsmæssige og andre politiske foranstaltninger varierer mere. Kommissionen vil fra nu af opfylde sit løfte om først at foretage en evaluering, inden den træffer foranstaltninger⁵, og systematisk sikre, at alle væsentlige forslag til ændringer baseres på en grundig evaluering af resultaterne af den eksisterende EU-foranstaltning.

Kvalitetskontrollerne⁶ er omfattende evalueringer af politikker, der omfatter flere end blot én retsakt. Det vurderes, om retsreglerne for et givet område er egnede til at nå de politiske

⁴ Jf. Kommissionens interne kontrolstandard 14, der kan ses på:

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/sec_2007_1341_annexes_en.pdf

Kommissionens

finansforordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil, kan ses på:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm

⁵ KOM(2010) 543 endelig.

⁶ Ved evaluering forstås i denne meddelelse også kvalitetskontrol. Kvalitetskontrolbegrebet blev indført i KOM(2010) 543 endelig.

målsætninger, og hvis de ikke er det, hvad der så skal ændres. Der er blevet foretaget pilotkvalitetskontroller for at afprøve konceptet og få nyttige oplysninger med henblik på fremtidige ændringer. På det grundlag er der blevet udformet og iværksat nye kvalitetskontroller i forskellige tjenestegrene i Kommissionen. Meddelelsen om REFIT-programmet⁷ indeholder yderligere planlagt kvalitetskontrol.

I rapporten fra 2012 fra Udvalget for Konsekvensanalyse (IAB)⁸ bemærkes det, at et betragteligt antal konsekvensanalyser ikke indeholder resultaterne af efterfølgende evalueringer. Kommissionen har til hensigt i forbindelse med forudgående evalueringer (konsekvensanalyser) fuldt ud at udnytte de disponible resultater af forudgående evalueringer. IAB forpligtede sig til at kontrollere, at der er blevet gennemført en sådan evaluering, og at konklusionerne heraf er blevet anvendt i alle tilknyttede konsekvensanalyser. Det opfordrede desuden til inden for rammerne af konsekvensanalyser i højere grad at fastslå behovet for evaluering og overvågning fremover. Kommissionen vil følge op på konsekvensanalyserne i sin efterfølgende evaluering af resultaterne af de vedtagne foranstaltninger for derved at afslutte evaluerings- og vurderingscyklussen.

2.2. Den nuværende organisation

Der findes allerede evalueringsstrukturer i Kommissionen, og rammerne for evalueringerne er decentraliserede. Hvert enkelt generaldirektorat er ansvarligt for evalueringen af sine aktiviteter og kan strukturere sine evalueringsfunktioner således, at de afspejler generaldirektoratets behov og krav. De evalueringsansvarlige koordinerer og støtter et generaldirektorats evalueringsaktiviteter og er med til at fremme en velbegrunder og objektiv evaluering. Generalsekretariatet er ansvarligt for støtteforanstaltningerne, herunder afstikning af retningslinjer⁹, og for at sikre, at evalueringsstandarderne¹⁰ overholdes.

Langt de fleste evalueringer udliciteres, dvs. at Kommissionen hyrer konsulenter til at indsamle og analysere relevante data og besvare et sæt "evalueringssspørgsmål". De individuelle evalueringer følges af styregrupper, der yder vejledning og støtte til evalueringerne og er med til at sikre kvaliteten heraf.

Kommissionens evalueringsstandarder er omfattende og ligner dem, andre sammenlignelige internationale organisationer anvender. De omfatter hele evalueringsprocessen: fra udliciteringen, tilrettelæggelsen og planlægningen af evalueringsaktiviteterne til udformningen, gennemførelsen og til sidst formidlingen og anvendelsen af resultaterne af evalueringerne. De forpligter Kommissionen til at gennemføre evalueringer af høj kvalitet, som bidrager til både bedre lovgivning og bedre integrering af resultaterne af evalueringerne i Kommissionens strategiske planlægning og programmering.

⁷ Kan ses på følgende websted: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

⁸ Kan ses på: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf

⁹ Evaluating EU Activities: A practical guide for the Commission Services (2004)

¹⁰ Oprindeligt offentliggjort i bilag A til retningslinjerne fra 2004 og ajourført i Kommissionens meddelelse "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation" – SEC(2007) 213.

3. KATALYSATORER FOR FORANDRING

Den nuværende evalueringspraksis bør forbedres af følgende årsager:

3.1. Skabelse af en "evalueringskultur" og forbedring af kvaliteten

Der kan være tendens til at se fremad og fokusere på nye initiativer, men ændringer er dyre, og det tager tid at gennemføre dem, så de skal være begrundede, og det er nødvendigt at lægge større vægt på at se tilbage, inden man går videre fremad. Evalueringer i forbindelse med EU-foranstaltninger skal spille en vigtigere rolle, der skal afsættes passende midler, og det skal sikres, at der foretages evalueringer, inden der foreslås yderligere foranstaltninger eller ændringer.

Det er nødvendigt at styrke forbindelsen mellem evaluering og konsekvensanalyse. Det skal danne en uafbrudt løkke, idet en god evaluering skal påvirkes af kvaliteten af forberedelserne af foranstaltningen (dvs. konsekvensanalysen), og gode konsekvensanalyser skal baseres på erfaringerne fra evalueringer, hvor man indkredser problemer, mangler, udfordringer og vellykkede aktiviteter.

Selv om der i forbindelse med evalueringer ofte gøres status, indeholder de ikke altid en tilstrækkelig analyse af, hvorfor noget skete, om noget af ændringen skyldes EU's indsats, og i hvor vid udstrækning resultatet svarede til alle de oprindelige forventninger. Trods bestræbelserne for at udforme politikker på grundlag af fakta understøttes evalueringerne ikke altid af tilstrækkelige oplysninger og bidrag fra interessenterne. Kommissionen er ofte afhængig af oplysninger fra medlemsstaterne. Der skal også lægges større vægt på at begrænse selve evalueringsprocessen og på, hvordan det påvirker mulighederne for at drage fornuftige konklusioner. Der kan også tages større hensyn til risiciene og deres mulige indvirkning på, hvor vellykket EU's indsats bliver overordnet set.

Evalueringer indledes ofte med den formodning, at EU's foranstaltning vil fortsætte, og at der vil blive foretaget ændringer heraf. Nogle evalueringer fokuserer ikke tilstrækkeligt på de problemer og vanskeligheder, der opstår, hvilket på en måde er vigtigere end at fremme det, der allerede fungerer. Hovedfokus i forbindelse med en evaluering bør være en konstruktiv kritik med henblik på at forbedre virkningen, hvilket vil sige at se nærmere på både god og dårlig praksis og at skabe et solidt og objektivt grundlag for at træffe beslutning om, hvorvidt en EU-foranstaltning skal fortsætte uændret, ændres eller indstilles. De undersøgelser af lovgivningen, der er foretaget inden for rammerne af REFIT-programmet¹¹ viste, at der sker fremskridt, men at der er plads til forbedringer. Der kan gøres mere for at ændre på den nuværende situation og forbedre gældende EU-ret.

3.2. Behov for at ajourføre metoden og forbedre kohærens

Det er nødvendigt at ajourføre de nuværende retningslinjer for evaluering, så de afspejler den seneste udvikling på området smart regulering og fastlægge en minimumsstandard for hele Kommissionen.

Der har over tid været både sammenhængende og divergerende tendenser i generaldirektoraternes evalueringspraksis i takt med, at de tilpasser sig til de nye krav og udviklingen samt de forskellige politikområders art. Det har ført til forskelle i planlægningen,

¹¹ De første resultater præsenteres i SWD(2013) 401 final.

omfanget, den anvendte metode, indholdet og slutkvaliteten. Ikke al EU-ret indeholder et klart krav om, at der fremover skal foretages efterfølgende evalueringer, der er planlagt på realistisk vis, således at de nødvendige data og oplysninger foreligger.

Der er i væsentlig grad plads til forbedringer, hvad angår den langsigtede planlægning, gennemsigtigheden, varslingen og forudsigeligheden af arten af og fristerne for evalueringsarbejdet. Planlægning udgør det første kritiske skridt i en hvilken som helst evalueringsproces - dårlig planlægning kan medføre, at resultaterne af evalueringen ikke foreligger i tide, hvorved de politiske beslutningstagere mangler oplysninger og fakta. En bedre forudgående planlægning er navnlig nødvendig, hvis evalueringen skal opfylde sin rolle i forbindelse med processen hen imod smart regulering og udgøre et solidt og rettidigt udgangspunkt for overvejelser om, hvorvidt det er nødvendigt at gøre en yderligere indsats. På nuværende tidspunkt varierer omfanget og rækkevidden af denne planlægning fra tjenestegren til tjenestegren i Kommissionen, og det er ikke altid tydeligt, hvordan der findes frem til, hvad der skal prioriteres. Forbindelsen mellem resultaterne af de eksisterende foranstaltninger og de foreslåede muligheder for ændringer er ikke altid klar. Interessenterne og de eksterne partnere finder det derfor svært at komme med deres bidrag i tide.

Det kan være svært at beslutte, hvornår der skal foretages en evaluering. Ofte er det nødvendigt at indgå kompromiser mellem, hvornår resultaterne af evalueringen foreligger (så de kan danne grundlag for beslutningsprocessen) og omfanget af de foreliggende oplysninger (nødvendige for at danne et solidt faktisk grundlag og foretage en analyse). De forskellige politikker kræver forskellige tidsrum for at give de ønskede ændringer, hvilket skaber problemer med datatilgængeligheden og gør det svært at standardisere beslutningen om, hvornår der skal foretages en evaluering. Der skal tages hensyn til disse begrænsninger, når der udarbejdes evaluerings- eller revisionsklausuler, og ved den første planlægning af evalueringerne.

Bortset fra de disponible statistiske oplysninger kommer mange af de vigtige oplysninger, der er nødvendige for at foretage en god evaluering fra interessenter og aktører, som (direkte eller indirekte) påvirkes, dvs. hvis dagligdag ændres som følge af EU's politik og medlemsstaternes efterfølgende foranstaltninger. Disse interessenter har et nyttigt indblik i, hvad der reelt sker i marken, men de informeres ofte ikke i tide nok til, at de kan nå at yde et ordentligt bidrag.

3.3. Kvalitetssikring og kvalitetsvurdering

Der er brug for en klarere fælles kontrolproces, der sikrer, at Kommissionens evalueringer opfylder passende høje standarder, tager udgangspunkt i en tilstrækkelig kritisk metode og er fri for påvirkning udefra (uafhængige).

På nuværende tidspunkt er det generaldirektoraternes evalueringsansvarlige og/eller styregruppen, der foretager kvalitetssikringen. Undertiden inddrager generaldirektoraterne en bredere gruppe ved at involvere eksterne interessenter i styregrupperne eller involvere akademikere i kvalitetssikringen i forbindelse med en bestemt evaluering.

I henhold til evalueringsstandarderne foretager styregruppen (sammen med de tjenestemænd, der er ansvarlige for evalueringen) en kvalitetsvurdering af den endelige evalueringsrapport. I forbindelse med denne kvalitetsvurdering foretages der en kritisk vurdering af evalueringsprocessen, de anvendte informationskilder, den analyse, der er foretaget, og de konklusioner, der er draget. I modsætning til IAB's udtalelser, som systematisk fremlægges

sammen med den endelige konsekvensanalyse og alle tilknyttede kommissionsforslag, offentliggøres kvalitetsvurderingen ikke altid.

4. PLAN FOR DEN NYE STRATEGI

De ovenfor skitserede forbedringer bygger på det eksisterende grundlag og god praksis og sigter mod at styrke evalueringsarbejdet i Kommissionen.

4.1. Større kohærens og klarhed ved hjælp af fælles definitioner og processer

I de nye retningslinjer skitseres og defineres det, hvad der udgør en grundig evaluering, og hvad en god evalueringsrapport kan indeholde. Hvad der udgør en passende analyse, defineres på grundlag af politikområdets betydning, EU-foranstaltningens kompleksitet og i hvilken del af den politiske beslutningsfase analysen foretages. For at sikre en optimal anvendelse af ressourcerne er det nødvendigt at gøre en større indsats, hvad angår den strategiske planlægning af undersøgelserne, kontrollen og vurderingerne, for derved at sikre, at de indgår i en evalueringsramme, som sikrer rettidig og relevant input til beslutningsprocessen. I Kommissionen kunne den nye definition af evaluering være: en kritisk, evidensbaseret bedømmelse af, om EU-foranstaltningen/foranstaltningerne har opfyldt de mål, de(n) skulle, og rent faktisk har givet de forventede virkninger. Den vil gå videre end til en vurdering af, om der skete noget eller ej, og det vil blive set nærmere på årsagssammenhængen, dvs. om en given parts foranstaltning har medført adfærdsændringer og ført til de forventede ændringer og/eller andre utilsigtede ændringer.

I forbindelse med alle evalueringer skal der ses på nyttevirkningen, effektiviteten, relevansen, kohærensens og merværdien på EU-plan af EU's foranstaltning, eller hvis det ikke er tilfældet, skal det begrundes hvorfor.

Selv om hver enkelt evaluering skal skræddersys til behovene under de givne forhold, er det stadig muligt at anvende visse elementer af en fælles proces på tværs af en lang række EU-foranstaltninger (f.eks. ved at anvende standardmodeller i forbindelse med de vigtigste faser af evalueringen¹²).

4.2. Indførelse af kvalitetskontrol¹³

Kvalitetskontrollen er omfattet af de gældende standarder og retningslinjer for evaluering. Formålet hermed er at indkredse uforholdsmæssigt store administrative byrder/regelbyrder, overlapninger, huller, uoverensstemmelser og/eller eventuelle forældede foranstaltninger, der kan være dukket op over tid, med henblik på at indlede en drøftelse af, hvor virksom, effektiv, relevant og kohærent den givne foranstaltning er, og hvor stor dens merværdi på EU-plan er.

Til forskel fra evalueringer af enkeltforanstaltninger skal kvalitetskontroller omfatte grupper af foranstaltninger, der forfølger mere eller mindre de samme eller overlappende mål snarere end uafhængige og specifikke aspekter uden indbyrdes forbindelse. De skal ikke anvendes til

¹² F.eks. et evalueringsmandat, en endelig evalueringsrapport og en kvalitetsvurdering af den endelige evalueringsrapport.

¹³ Hidtil har Kommissionen gennemført tre kvalitetskontroller på pilotplan, og to andre er undervejs. I meddelelsen om REFIT-programmet planlægges det at foretage mere af denne type kontrol, da dette redskab vil blive en fast bestanddel af Kommissionens evalueringspolitik.

at udfylde huller i de evalueringer, der er foretaget tidligere af enkeltforanstaltninger, og skal således give et mere omfattende billede end det, der opnås ved at kombinere flere særskilte evalueringer af enkeltforanstaltninger.

Pilotevalueringerne har vist, at en sådan investering kan udgøre en omkostningseffektiv måde at indsamle oplysninger på med henblik på en bedre politikudformning. Større brug af kvalitetskontrol kan være med til at indkredse de kumulative virkninger af EU's foranstaltninger og behovet for forenkling og mindskelse af byrderne.

4.3. Fremme af en evalueringskultur

Det er nødvendigt at tænke anderledes for i praksis at gennemføre processen hen imod smart regulering og sikre, at resultaterne af evalueringerne foreligger i tide til at indgå i den politiske beslutningsproces. Al god politik skal tage udgangspunkt i velunderbyggede oplysninger, og evalueringer kan i høj grad bidrage hertil. Princippet om at foretage en evaluering, inden der træffes foranstaltninger, bør fremmes.

Der bør derfor afsættes de nødvendige ressourcer til tilrettelæggelsen af evalueringen og til at sikre, at ledelsen på alle niveauer inddrages, og at generaldirektoraterne i højere grad tager slutresultaterne af evalueringen til sig. Det er nødvendigt, at evalueringen bliver en fuldt integreret del af den politiske beslutningsproces, og at det klart erkendes, at resultaterne og konklusionerne spiller en vigtig og nødvendig rolle, når det overvejes, om der er behov for eventuelle fremtidige foranstaltninger.

Uanset om en evaluering er foretaget af Kommissionens tjenestegrene eller en ekstern kontrahent, skal de tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for evalueringen, offentliggøre deres analyse og den planlagte opfølgning for at øge ansvarligheden.

4.4. Planlægning

På grundlag af REFIT-kortlægningsarbejdet skal planlægningsprocessen forenkles, og alle generaldirektorater skal udarbejde vejledende rullende evalueringsplaner, der dækker en femårig periode, og som ajourføres hvert år. Det skal af planlægningen klart fremgå, hvilke evalueringer der allerede er fastsat, og i hvilket omfang de enkelte punkter i planen forventes evalueret¹⁴.

Planlægningen og udformningen af evalueringen skal omhyggeligt overvejes og fastlægges ved starten af en foranstaltning, eller efter at der er foretaget større ændringer¹⁵. Eftersom hver enkelt foranstaltnings livscyklus er forskellig, er det nødvendigt i højere grad at lægge vægt på gennemførelsesfaserne og på, hvor sandsynligt det er, at der på et givet tidspunkt foreligger oplysninger, for derved at sikre, at evalueringerne i tide kan bidrage til beslutningstagningen¹⁶.

¹⁴ Kommissionen har til hensigt i henhold til artikel 318 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde i dette års rapport at give en beskrivelse af baggrunden og tidsplanen for og tilrettelæggelsen af det rapporterings- og evalueringsarbejde, der skal udføres fra næste år i forbindelse med udgiftsprogrammerne.

¹⁵ I sidste afsnit af en konsekvensanalyse anføres de planlagte fremtidige evaluerings- og kontrolforanstaltninger.

¹⁶ Et aspekt, der også blev fremhævet i IAB's rapport for 2011.

Det er nødvendigt fra starten af en foranstaltning at afstikke en ramme for behovet for dataovervågning- og indsamling¹⁷, således at de mest hensigtsmæssige oplysninger foreligger, når det bliver tid for at foretage en evaluering. Heri skal det også anføres, om det er nødvendigt, at medlemsstaternes myndigheder forventes at bistå med dataindsamlingen og -overvågningen og evalueringen. Det er også hensigtsmæssigt at foretage en indledende vurdering af, hvor effektiv en foranstaltning er, med henblik på at fastsætte prioriteter for og planlægge en evaluering, der står i et rimeligt forhold til målet afhængigt af resultaterne af den indledende vurdering og de tilknyttede risici.

Principielt skal alle politiske og programansvarlige generaldirektorater foretage mindst én evaluering eller én kvalitetskontrol om året.

For at øge gennemsigtigheden skal planlægningen af evalueringen offentliggøres på et centralt websted og vedlægges generaldirektoratets forvaltningsplan.

4.5. En velgennemtænkt udformning skal sikre relevante, grundige og strenge evalueringer

Ved udformningen af evalueringer er det nødvendigt at være fornuftig og realistisk med hensyn til, hvad der kan evalueres på et givet tidspunkt, og der skal anvendes en metode, der optimerer brugen af de allerede foreliggende oplysninger. Omfanget af og formålet med evalueringen samt målet herfor skal klart defineres ved begyndelsen af processen, og det skal fastsættes, at der vil blive anvendt fem vigtige evalueringskriterier (hvor virksom, effektiv, relevant og kohærent den givne foranstaltning er, og hvor stor dens merværdi på EU-plan er) ved analysen. Hvis det undtagelsesvis ikke er tilfældet, skal det forklares hvorfor. Det skal også overvejes, hvordan andre vigtige elementer af relevans for et givet politikområde eller en given aktivitet bedst kan analyseres, f.eks. konkurrenceevne (herunder international konkurrenceevne) og gennemførelsesomkostningerne. I den forbindelse skal der tages hensyn til eventuelle metodemæssige begrænsninger eller begrænsninger i datatilgængeligheden.

Det skal fra starten af processen være klart, hvordan evalueringen vil blive foretaget og anvendt. Denne planlægning skal offentliggøres i resuméform i et evalueringsmandat, som gør evalueringens tilsigtede omfang, formål og tidsplan mere gennemsigtig og tilgængelig for alle berørte parter i alle faser af processen. Når der er eksterne kontrahenter involveret, skal deres kommissorium offentliggøres centralt på det samme websted som evalueringsmandatet. Det skal gøre evalueringsprocessen mere gennemsigtig og tilgængelig og dermed gøre det lettere for interessenterne at komme med deres bidrag i tide.

Resultaterne af evalueringen og den foreløbige vurdering skal videreformidles til interessenterne, så de aktivt kan drøfte dem. De tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for evalueringen, skal fastsætte opfølgingsforanstaltninger inden seks måneder efter, at den endelige evalueringsrapport foreligger. Den øverste ledelse skal regelmæssigt orienteres om, hvordan det går med opfølgningen.

I forbindelse med en evaluering skal høringerne overholde Kommissionens minimumsstandarder for høringer. I henhold til disse standarder skal tidsplanen for høringen og den metode, der anvendes, fastsættes fra sag til sag ud fra behovet for proportionalitet.

¹⁷ Normalt skal dette ske i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalysen.

Det er nødvendigt i højere grad at fokusere på forberedelsen af gennemførelsen i medlemsstaterne af foranstaltninger, der er vedtaget på EU-plan. På samme måde som Kommissionen offentliggør gennemførelsesplaner for at bistå og støtte medlemsstaterne i forbindelse med deres gennemførelse af EU-forskrifter i national ret skal der også lægges større vægt på et tidligt tidspunkt at forberede rammerne for overvågning og evaluering på grundlag af den vedtagne lovgivning eller foranstaltning. Det arbejde, der allerede er gjort i forbindelse med konsekvensanalysen, skal bidrage hertil. Fremover skal alle kommissionsforslag, der medfører betydelige ændringer, i gennemførelsesplanen ledsages af en ramme for evalueringen, der omfatter mål og indikatorer for foranstaltningen og den foreslåede planlægning af overvågningen og evalueringen af resultaterne af foranstaltningen.

4.6. Bedre kvalitet og udvikling af kontrolmekanismer

Styregruppens rolle skal yderligere forbedre evalueringsprocessen og evalueringens indhold. Styregruppen skal ved at føre tilsyn med et begrænset antal obligatoriske opgaver i høj grad bidrage til en evalueringens kvalitet. Den skal også spille en større rolle med at sikre, at der foretages en grundig evaluering, ved at samle tekniske og operationelle eksperter og andre parter fra tilknyttede politikområder, som repræsenterer en lang række holdninger og tendenser. Den skal bidrage til kvalitetsvurderingen.

Den endelige rapport skal mindst offentliggøres og oplysningerne om de afsluttede evalueringer gøres tilgængelige via EU Bookshop sammen med evalueringsmandatet og kvalitetsvurderingen. Denne videreformidling skal gøre det lettere for alle berørte parter at følge hele processen fra start til slut.

Andre initiativer, der kan være med til at forbedre kvaliteten af evalueringresultaterne, kan iværksættes på ad hoc-basis. Der kan f.eks. være tale om brug af grupper af akademiske eksperter, en årlig gennemgang af et (tilfældigt) udvalg af afsluttede evalueringer for at indkredse god praksis og generelle forbedringer og præsentation af evalueringer i Rådets arbejdsgrupper og Europa-Parlamentets udvalg.

Kommissionen vil fortsat lede efter nye måder, hvorpå den kan samarbejde med interessenterne og de nationale/regionale myndigheder, udveksle erfaringer og lære af andre evalueringssystemer. Gruppen på højt plan vedrørende bedre lovgivning bistår Kommissionen med at finde pilotprojekter, i forbindelse med hvilke det er muligt at udvikle og afprøve metoder til at foretage fælles evalueringer med medlemsstaterne og bedre måder at udveksle de foreliggende oplysninger og god praksis på.

5. ET FÆLLES ANSVAR

Evaluering er ikke kun Kommissionens ansvar. Også i medlemsstaterne kræves det, at politikkerne udformes på grundlag af faktuelle oplysninger, og i den forbindelse har de også en rolle at spille med at fremskaffe de nødvendige oplysninger. De skal også gøre mere for at evaluere og udveksle deres erfaringer med at gennemføre EU-retten eller bidrage til EU-foranstaltninger. Kommissionen vil i den forbindelse stræbe efter at sikre, at dens forslag til overvågningskrav er så effektive og enkle som muligt for derved at mindske den administrative byrde.

Princippet om bedre regulering er fastsat i interinstitutionelle aftaler mellem Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. I den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fra 2003¹⁸ fastsættes der en samlet strategi for bedre lovgivning gennem hele EU's lovgivningsproces. Ved yderligere at forbedre samarbejdet mellem de tre institutioner og arbejde tæt sammen for at sikre, at de krav til evaluering og overvågning, der vedtages, er klare, solide og effektive og fuldt ud svarer til målene i det endelige forslag, kan de tre institutioner i væsentlig grad forbedre det faktuelle grundlag, beslutningsprocessen hviler på. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til aktivt at drøfte evalueringsresultaterne i henholdsvis deres arbejdsgrupper og udvalg og at fremme den interinstitutionelle evalueringskultur gennem hele lovgivningscyklussen.

6. DEN FREMTIDIGE EVALUERING I KOMMISSIONEN

Europa-Kommissionen er forpligtet til at sikre et passende og pålideligt evalueringssystem som en del af processen hen imod smart regulering. Grundige og nyttige analyser, hvori der foretages en kritisk vurdering af resultaterne af EU-indsatsen, er vigtige. Ved at lære af tidligere erfaringer, finde de mest effektive og hensigtsmæssige måder at arbejde på og udvikle en fleksibel og passende metode til at analysere sådanne foranstaltninger øges ansvarliggørelsen og virkningerne af EU's indsats. Derved sikres det, at foranstaltningerne tilpasses til de prioriterede behov og giver de nødvendige resultater af høj kvalitet.

¹⁸EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1.



Bruxelles, den 2.10.2013
COM(2013) 686 final

BILAG

til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Styrkelse af grundlaget for smart regulering - bedre evaluering

BILAG - HVAD KOMMER DETTE TIL AT BETYDE FOR EVALUERINGSPROCESSEN?

For at bygge videre på eksisterende god praksis og efterkomme princippet om først at foretage en evaluering, inden der træffes foranstaltninger, kræves det, at en evaluering i Kommissionen opfylder følgende kriterier.

A. Evalueringen følges af en **styregruppe** med mindst tre medlemmer, herunder mindst en af de evalueringsansvarlige i generaldirektoratet. Når foranstaltningen tydeligvis overlapper med andre generaldirektoraters ansvarsområder, skal de opfordres til at deltage i styregruppen. Styregruppen skal høres vedrørende mandatet, kommissoriet (hvis det er relevant) og alle udkast til rapporter. Den skal bidrage til kvaliteten af alle resultater og med oplysninger til kvalitetsvurderingen af den endelige rapport på grundlag af et mindstesæt forud fastsatte kriterier.

B. Alle evalueringer skal omfatte følgende **evalueringskriterier: nyttevirkning, effektivitet, kohærens, relevans og merværdi på EU-plan**, og hvis det ikke er tilfældet, skal det begrundes hvorfor. Der kan tilføjes andre evalueringskriterier, hvis det er hensigtsmæssigt. Hvor indgående en analyse der foretages af hvert kriterium, kan variere afhængigt af, hvilken foranstaltning der evalueres, og hvor langt den er nået i sin livscyklus.

C. Tidligt i processen offentliggøres der et **evalueringsmandat** centralt, hvoraf følgende fremgår:

- i. Evalueringens formål og omfang
- ii. Baggrunden og målene for den foranstaltning, der evalueres (herunder en kort beskrivelse af, hvordan målene forventes nået)
- iii. Den planlagte dato for indledningen af arbejdet med den endelige rapport og datoen for offentliggørelsen heraf
- iv. Kontaktoplysninger, som gør det muligt for interessenterne at komme med feedback.

D. Hvis der er eksterne kontrahenter involveret, offentliggøres **deres kommissorium** centralt på samme websted som evalueringsmandatet.

E. Der anvendes en klart fastsat metode i forbindelse med evalueringen, hvor de evalueringskriterier, der er udvalgt, finder anvendelse. Hvis der er foretaget en forudgående konsekvensanalyse (i Kommissionen), skal de samme brede kategorier af virkninger analyseres. Der skal gøres en troværdig indsats for at indhente oplysninger fra en lang række kvalitative og kvantitative kilder. Alle høringer skal gennemføres i overensstemmelse med Kommissionens minimumsstandarder for høringer.

F. Den endelige rapport skal indeholde:

- i. Et resumé på ikke over (6) sider.
- ii. En kritisk vurdering på grundlag af en række oplysninger af de evalueringskriterier, der tænkes anvendt i forbindelse med evalueringen.
- iii. Et tydeligt resumé af den metode, der anvendes, og en endelig vurdering af begrænsningerne ved både den anvendte metode og de anvendte oplysninger.
- iv. Der skal være en klar logisk forbindelse mellem analysen og de fremlagte resultater, svarene på evalueringsspørgsmålene og de konklusioner, der drages.

G. Som minimum skal resultaterne af evalueringen **videreformidles** ved, at den endelige rapport offentliggøres centralt sammen med evalueringsmandatet og kvalitetsvurderingen.

H. De tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for evalueringen, udarbejder et kortfattet dokument, hvori de redegør for deres reaktioner på konklusionerne og henstillingerne i den endelige evalueringsrapport. De indkredser også passende

opfølgingsforanstaltninger inden seks måneder efter, at den endelige evalueringsrapport foreligger. Den øverste ledelse skal regelmæssigt orienteres om, hvordan det går med opfølgningen.