

1. Naar een versterkte uitvoerbaarheidstoets

1.1. Achtergrond

In 1994 heeft Justitie de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets ontwikkeld. Het kabinet heeft die toets opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De uitvoerbaarheidstoets is in die toets geoperationaliseerd in de volgende drie vragen:

- welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?
- wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid?
- wat is hun oordeel over de kosten?

De praktijk

Het kwaliteitsaspect uitvoerbaarheid blijft in het wetgevingsproces te vaak onderbelicht. De memorie van toelichting bevat soms geen of zeer beknopte passage over de uitvoerbaarheid. De uitvoerbaarheidstoets resulteert onvoldoende in een systematisch inschatten van de werkbaarheid van wetgeving voor uitvoeringsorganisaties. De toets wordt te laat in het wetgevingsproces uitgevoerd om een substantiële rol te spelen, namelijk vlak voor de ministerraad. De toets is te weinig gefocust op processturing.

De afgelopen jaren zijn diverse rapporten en nota's over de uitvoerbaarheid van wetgeving en over de uitvoerbaarheidstoets verschenen en benadrukken het kabinet en parlement het belang van uitvoerbare regelgeving.¹

De ontwikkeling van het integraal afwegingkader, een nieuw instrument om beleid te ondersteunen bij het maken van bestendig beleid, vormde ook aanleiding voor WKB voor de start van het project "Versterking uitvoerbaarheidstoets". Dit project maakt deel uit van het project relatie beleid en uitvoering van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Dat project heeft in 2009 een visiedocument opgeleverd, getiteld "Van aansturen naar samenwerken. Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering" waarin de vroege betrokkenheid van uitvoerders bij de vraag naar uitvoerbaarheid als standaardaanpak wordt bepleit.

1.2. Doel en vraagstelling

Doel is de verbetering van de effectiviteit van het ex-ante onderzoek naar de uitvoerbaarheid van voorgenomen regelgeving. Daarbij vormen het tijdstip waarop de toets wordt uitgevoerd, de tijdige betrokkenheid van de uitvoerders en de (cijfermatige) onderbouwing van in de toelichting belangrijke punten van verbetering.

¹ *Evaluatie instrumentarium, Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets*, I.E.M. de Vries, Amsterdam 2002, Dijk 12.; *Tussen beleid en uitvoering* (Kamerstukken I 2003/04, 28 831, nr. A) 2006; *Naar een zichtbare effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*, (Kamerstukken I 2006/07, 28 831, nr. G); *Met recht verbonden*, *Visitatiecommissie Hoekstra* Den Haag, maart 2007.

Dit doel levert de volgende vraag: Hoe moet een ex-ante toets van de uitvoerbaarheid (qua inhoud, proces, instrumentarium) er uit zien om een zo betrouwbaar mogelijk inzicht te bieden in de juridische en technische complicaties van de regeling voor de overheid en in de organisatorische- en financieringsvraagstukken met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de regeling voor uitvoerders?

1.3. Aanpak

Het project is uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie, aanvullende interviews en simulaties. Aan de hand van literatuurstudie en gesprekken met experts van de zijde van uitvoerders is geïnventariseerd welke vragen aan de uitvoerbaarheidstoets moeten worden toegevoegd, teneinde de beoogde informatie op te leveren.² Vervolgens is met deskundigen van het expertisebureau handhaving bekeken welk instrumentarium de uitvoerbaarheidstoets kan faciliteren. Aan de hand van systematisch overleg met de projectleider van het IAK is de inpassing van de verstrekte uitvoerbaarheidstoets in het IAK geborgd. Een concept van de verstrekte toets is voorgelegd aan de IBG. De opmerkingen zijn verwerkt in de voorliggende versie die in een groepsbespreking met RBB is getoetst.

2. Resultaat; de uitvoerbaarheidsanalyse, de uitvoeringstoets en de WKB toets.

De oorspronkelijke uitvoerbaarheidstoets is omgezet naar een uitvoerbaarheidsanalyse, waarbij beleidsmedewerkers ondersteund en gestimuleerd worden om de uitvoeringsorganisaties (waarmee bedoeld wordt op iedere organisatie of instantie die een verplichting krijgt opgelegd in het kader van de uitvoering van de regeling) structureel en vroegtijdig bij het beleidsproces te betrekken. Die exercitie levert een ontwerp dat vervolgens door de uitvoeringsinstantie(s) (in de hierboven bedoelde brede zin van het woord) wordt getoetst. Een laatste toets op het ontwerp is de WKB-toets. De analyse, uitvoeringstoets en WKB-toets zijn hieronder kort toegelicht. Daarbij staan de vragen die in het kader van de analyse en de toetsen worden gesteld centraal.

2.1. Aanpak analyse uitvoerbaarheid

De analyse start met een bestuurlijk overleg over de aanpak van de uitvoeringstoets en de uitvoeringsanalyse. Indien het project betreft dat flinke consequenties kan hebben voor de uitvoering, wordt een werkgroep ingesteld, waarin van de zijde van het departement beleidsverantwoordelijken en van de zijde van de uitvoeringsorganisatie en van eventuele andere bij de uitvoering betrokken actoren bestuurders participeren. Dit impliceert dat de uitvoerder

² *Sturing op uitvoerbaarheid in het Nederlandse beleids- en wetgevingsproces*, M. J.W. Stokkermans, Universiteit van Tilburg, Tilburg maart 2008.

bekend is op het moment van de start van de analyse. Ook dient de wijze waarop de sector is georganiseerd in kaart te zijn gebracht. Bekeken wordt of voor de beantwoording van de in het vervolg te stellen vragen, kan worden aangesloten bij de reeds bestaande bestuurlijke werkgroepen binnen de sector. Mogelijk hoeft er geen nieuwe werkgroep in het leven te worden geroepen?

Deze werkgroep (PM werkgroep of bestuurders) bespreekt de door het departement geformuleerde antwoorden op onderstaande en andere relevante vragen en bepaalt op basis daarvan de aanpak van de uitvoeringsanalyse. De volgende vragen zijn in dit stadium van de analyse relevant;

- wat is het beleidsdoel en op welke wijze wordt dat SMART geformuleerd?
- wat is het probleem?
- welke doelgroepen komen in beeld?
- welke uitvoerders en andere bij de uitvoering betrokken actoren maken deel uit van de werkgroep? (PM werkgroep of bestuurders)
- is het uitvoeren van een werkbaarheidsanalyse wenselijk?

De werkbaarheidsanalyse is een instrument dat is ontwikkeld voor beoordelen van de werkbaarheid van beoogd beleid en wetgeving met gedragsnormen. Aan de hand van het instrument kan de beoogde uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en wetgeving in kaart worden gebracht door handhavers, uitvoerders en nalevers aan het woord te laten in termen van weten, willen en kunnen. www.werkbaarheidsanalyse.nl)

De werkbaarheidsanalyse is geïndiceerd als de werkgroep de problemen en oplossingen complex vindt (er is bijv. sprake van een beleids- of wetswijziging). en de werkgroep verschilt van mening of is onzeker over onderstaande aspecten die bepalend zijn voor de werkbaarheid: zij die de normen dienen na te leven, uitvoeren, handhaven en overige relevante actoren)

De uitvoerbaarheidsanalyse resulteert in:

- een offerteverzoek of verzoek een uitvoeringstoets te verrichten aan de uitvoeringsinstanties,
- instellen van uitvoerders werkgroep (plus beleid plus wetgeving?) (verhouding tot andere werkgroep?)
- een plan van aanpak op hoofdlijnen voor werkgroep,
- een beslissing t.a.v. de wenselijkheid van inzet van de werkbaarheidsanalyse
- de afspraken worden neergelegd in de startnotitie

Met de werkgroep van uitvoerders, beleid en wetgeving worden onderstaande hoofd- en subvragen beantwoord.

A. Is helder wat de opgedragen taak is?

- Zijn de uitvoerders voldoende en tijdig geïnformeerd over de aanleiding voor de taak, de aard en omvang van de taak en de handelingen, procedures, termijnen en doorlooptijden die in dat kader relevant zijn?
- is er voldoende draagvlak bij de uitvoerder? Is het werkbaar?
- Is er sprake van ketenregie op de uitvoering en wie voert die regie?

- Worden er knelpunten voorzien? En welke oplossingsrichtingen?
- B. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
 - Is er voldoende capaciteit of vraagt de uitvoering verschuiving van prioriteiten of andere noodmaatregelen?
 - Is de informatievoorziening tussen ketenpartners toereikend en zo nee, welke aanpassingen zijn in welk stadium noodzakelijk?
 - Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden?
 - Is de organisatie op het gebied van de ICT voldoende toegerust? Is voldoende helder wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden ligt?
 - In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen voorhanden?
- C. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?
 - Waarop is de inschatting gebaseerd?
 - Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?)
 - Zijn het eenmalige of structurele kosten?
 - Ten laste van wie/welk budget komen de kosten? /Wie betaalt?
 - Welke zijn de financieringsvoorwaarden?
 - Zijn de kosten proportioneel?
- D. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?
 - Wat is de verwachting ten aanzien van de vatbaarheid van de uitvoering van de regeling voor bezwaar/beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht?
 - Wat is de verwachte effectiviteit in relatie tot de de samenhang met andere uit te voeren regelingen? (In hoeverre en om welke reden wordt bijvoorbeeld ontwijkgedrag, misbruik of oneigenlijk gebruik verwacht?)
 - Maak een risicoanalyse: Welke zijn de andere mogelijke neven- en onvoorziene of onbedoelde effecten?

2.2. Uitvoeringstoets door uitvoeringsinstantie(s)

Met meeneming van de resultaten van de analysefase wordt het voorstel opgesteld. De uitvoeringsorganisatie voert vervolgens, voorafgaande aan de ministerraadbehandeling van het voorstel een uitvoeringstoets op het voorstel uit.