
Vergaderjaar 2006–2007

28 831

Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer

G

BRIEF AAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 22 mei 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft het genoegen u hiermee aan te bieden een op haar verzoek en onder haar verantwoordelijkheid opgesteld rapport getiteld: «Naar een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering».

De voorzitter van de commissie,
W. J. Witteveen

De griffier van de commissie,
B. Nieuwenhuizen

**NAAR EEN ZICHTBAAR EFFECTIEVE WISSELWERKING TUSSEN
BELEID EN UITVOERING:**

Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-Van Thijn c.s.

28 maart 2007

Dit rapport is opgesteld door drs. Teresa Cardoso Ribeiro in opdracht van de PvdA-fractie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, gesteund door de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van commentaar voorzien door dr. A. F. M. Brenninkmeijer (Nationale Ombudsman), drs. S. J. Stuiveling (President Algemene Rekenkamer) en mr. H. D. Tjeenk Willink (Vice-President Raad van State).

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting	5
1.	Inleiding	7
1.1	Vraagstelling en werkwijze	8
1.2	Leeswijzer	8
2.	Adequate uitvoering van de motie-Van Thijn c.s. volgens het kabinet	9
2.1	Instrumentarium Ministerie van LNV	9
2.1.1	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving, Intradepartementale Werkgroep visitatie-commissie, september 2001	9
2.2	Ministerie van SZW	11
2.2.1	SZW-toets	11
2.2.2	SZW-protocol «Totstandkoming regelgeving»	13
2.3	Ministerie van VROM	14
2.3.1	Wetgevingsprotocol	14
2.4	Ministeries van EZ, Justitie en VROM	14
2.4.1	Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving	14
3.	Conclusie: een papieren werkelijkheid	16
4.	Aanbevelingen	18
	Geraadpleegde bronnen	22
	Bijlagen	24
	Bijlage 1: Screening van de totstandkoming van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) op uitvoerbaarheid naar aanleiding van de nalevingstoets van de motie-Van Thijn c.s.	25
	Bijlage 2: Commentaar Raad van State	29
	Bijlage 3: Commentaar Nationale Ombudsman	33
	Bijlage 4: Commentaar Algemene Rekenkamer	37

VOORWOORD

Als een lid van de Eerste Kamer een wetgevingsdossier krijgt toebedeeld over een onderwerp waar hij of zij nog niets van weet, dan is er een bepaald type vragen dat altijd gesteld kan worden. Heeft de regering het perspectief van de mensen die de wet moeten gaan uitvoeren, betrokken bij de opstelling van de wet? Is er ook rekening gehouden met de problemen die de uitvoerders voorspellen? Het antwoord op deze vragen, die natuurlijk van enige context moeten worden voorzien, is meestal verrassend. Bij de voorbereiding van wetgeving wordt zeer weinig aandacht besteed aan de problemen van de uitvoering en vrijwel nooit komen de mensen die deze problemen in de praktijk moeten oplossen, zelf in de stukken aan het woord. Er wordt wel eens melding gemaakt van overleg met koepelorganisaties of van commentaar door adviesraden, maar de voorbereiding van wetgeving blijft zich afspelen in een circuit van beleidsmakers, niet van beleidsuitvoerders. Toen de Algemene Rekenkamer in 2004 haar rapport *Tussen beleid en uitvoering* uitbracht en daarin constateerde dat het om een fundamenteel probleem ging en dat op bijna alle onderzochte terreinen bij de verantwoordelijke ministers en het parlement informatie ontbreekt over de gang en stand van zaken in de uitvoering, heeft de Eerste Kamer daaraan een eigen onderzoek gewijd. Dat leidde tot discussies met de Algemene Rekenkamer en consultaties van andere organen die met de kloof tussen beleid en uitvoering worden geconfronteerd, te weten de Raad van State en de Nationale Ombudsman. Ook vond er een debat plaats met de regering, waarbij met algemene stemmen twee moties werden aangenomen die de regering oproepen tot een andere werkwijze.

Dit rapport belicht de voorgeschiedenis van deze moties en laat zien hoe hierop door de regering is gereageerd, waarbij vooral de motie Van Thijn centraal staat. Deze vroeg de regering te bevorderen dat direct betrokkenen bij de uitvoering al in een eerste fase bij het wetgevingsproces worden betrokken en dat hun bevindingen en de reactie van de regering daarop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd, opdat het parlement deze bevindingen in haar afwegingen zou kunnen betrekken. Hoewel de regering meteen haar goede wil heeft uitgesproken, blijken de maatregelen om aan de motie te voldoen tot op heden weinig bemoedigend te zijn. Om die reden beveel ik een ieder kennisneming van dit rapport van harte aan, in de hoop dat in de toekomst er een geschikte manier gevonden wordt om de strekking van de motie recht te doen en te komen tot een beter inzicht bij alle betrokkenen bij het wetgevingsproces in de problemen van de uitvoering.

W. J. Witteveen

Voorzitter Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

SAMENVATTING

Beleid faalt structureel in de uitvoering, wetten worden niet uitgevoerd of komen in het gunstigste geval op de grote stapel. De schuld ligt niet bij de uitvoerders, maar bij de politiek. Politici kunnen niet op hun handen zitten. Zij produceren de een na de andere goed bedoelde wet en zien toe hoe uitvoerbaarheid van beleid en voorgenomen wetgeving in de ogen van beleidsmakers simpelweg wordt afgedaan als «een kwestie van uitvoering». Als sluitstuk van de wetgevingsketen, verantwoordelijk voor het toetsen van voorgenomen wetgeving op kwaliteit en uitvoerbaarheid, voelt de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Leden van de Vaste Commissie van BZK en Hoge Colleges van Staat in het bijzonder zich aangesproken en genoodzaakt een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces door de volgende aanbevelingen te doen om een zichtbaar effectieve wisselwerking te bewerkstelligen tussen beleid en uitvoering, wat van doorslaggevend belang is voor de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving en kwaliteit van het wetgevingsproces:

1. De specifieke kennis van uitvoerders benutten om inhoudelijke en procesmatige struikelblokken weg te nemen gedurende het gehele beleids- en wetgevingsproces (inclusief de verantwoordings- en bijstufingsfase) of, indien wetgeving niet wenselijk is, inzetten bij de zoektocht naar een beter passend alternatief dat wel het gewenste effect voor de burger oplevert.
2. Het hanteren van een bredere definitie van uitvoerbaarheid, wat inhoudt dat bij het zo vroeg mogelijk signaleren van de gewenste en/of ongewenste (neven-)effecten van voorgenomen beleid en wetgeving niet alleen de juridische en technische implicaties voor de overheid en haar uitvoerende organisaties achterhaald moeten worden (handhaafbaarheidskosten en pakkans), maar juist hetgeen nodig is om de gewenste effecten voor de samenleving en individuele burgers te behalen centraal moet komen te staan.
3. Bij het toetsen op uitvoerbaarheid tevens rekening houden met betrouwbaarheid en kwaliteit (is het voorgenomen beleid of wetsvoorstel consistent, realistisch, juist en actueel?) en aanvaardbaarheid (is er voldoende draagvlak bij de uitvoerders en is de doelgroep voldoende geïnformeerd?) van voorgenomen wetgeving (zie tabel 1, p. 23).
4. Het inzichtelijk maken van de inbreng van uitvoerders, opdat het parlement zijn controlerende taak adequaat kan uitoefenen en zonodig in het algemeen belang wijzigingen kan aanbrengen (dit zou ook moeten gelden voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal).
5. De regering moet regelmatig worden aangesproken op meerjarige wetgevingsprogramma's, de samenhang ertussen, de lange termijnvisie en de achterliggende sturingsparadigma's.
6. Er moet een versterkte aandacht zijn voor interfaces tussen de gewenste maatschappelijke effecten, beleid en uitvoering in het werk van het beleidsdepartement, de Raad van State en het parlement (zie voor nadere toelichting bijlage 1).
7. Het houden van pilots die het mogelijk maken om de kwaliteit van beleid en wetgeving op bescheiden schaal (o.a. geografisch, financieel, te beïnvloeden factoren, betrokken partijen, etc.) te testen en daarmee zicht te krijgen op de effectiviteit van de voorgenomen wetgeving en haar doelstellingen. Oftewel: «*Think big, act small*».
8. Aankoersen op horizonbepalingen in wetten om wetgeving te beïnvloeden als zij niet meer past in de uitvoeringspraktijk.
9. Beleidsmakers moeten de Europese ontwikkelingen preciezer volgen en de politiek en de uitvoeringsinstanties daarbij betrekken.
10. Nader onderzoek naar de consequenties van het feit dat wetten verschillende functies hebben (o.a. een beleidsinstrument in handen

van de overheid, maar ook het vastleggen van waarborgen voor burgers en het geven van fundamentele uitgangspunten en rechtsbeginselen als basis voor maatschappelijke ordening) voor de kwaliteit van het wetgevingsproces.

Deze aanbevelingen worden gedaan op basis van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Tussen beleid en uitvoering» die vanwege hun verontrustende en structurele aard aanleiding zijn geweest voor de Leden van de VC BZK en Hoge Colleges van staat om een debat aan te vragen met minister Remkes van BZK en minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Ter voorbereiding op dit debat dat op 14 september 2004 heeft plaatsgevonden, heeft de VC BZK uitvoerders van een tiental beleidsterreinen gehoord en de Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman geraadpleegd. Uit de hoorzitting blijkt dat de uitvoerders de bevindingen van de Rekenkamer onderschrijven, het ontbreken van een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering als centraal knelpunt noemen voor het falen van beleid in de uitvoering en daarom met klem aangeven dat het voor de kwaliteit van het beleidsproces en uiteindelijk de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetten van essentieel belang is dat uitvoerders in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden bij het beleids- en wetgevingsproces. Om hier gehoor aan te geven, werden tijdens het debat van 14 september 2004 twee moties ingediend. Het betrof de motie-Van Thijn c.s. die gericht was op het zo vroeg mogelijk betrekken van uitvoerders bij het beleids- en wetgevingsproces en de motie-Bemelmans-Videc c.s. die via de inspecties er voor wil zorgen dat er in de toekomst meer kwalitatieve informatie over beleid in de uitvoering beschikbaar komt. Beide moties werden met algemene stemmen aangenomen. In reactie op de motie-Bemelmans-Videc c.s. heeft het kabinet laten weten de strekking van de motie te ondersteunen, maar nader te willen verkennen op welke wijze de bevindingen van toezichthouders ten behoeve van het inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van het beleid optimaal kunnen worden benut. Over de motie-Van Thijn c.s. werd bericht dat de strekking van de motie reeds deel uit maakt van het reguliere beleids- en wetgevingsproces. Ter onderbouwing stuurde minister Donner van Justitie, de eerst verantwoordelijke voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, voorbeelden van instrumenten die op departementen worden ingezet om de uitvoerbaarheid van wetgeving te garanderen. Hoewel deze instrumenten in lijn met de motie-Van Thijn c.s. aangeven dat het van belang is uitvoerders in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het wetgevingsproces, blijkt uit nadere analyse van die instrumenten dat de raadpleging van uitvoerders gericht is op het inventariseren van mogelijk afbreukrisico door invoerings- en nalevingsproblemen van de wet in wording. De raadpleging levert bijvoorbeeld antwoord op de vraag hoeveel de uitvoering van de wet de overheid gaat kosten en zelfs concreter nog, hoeveel fte's nodig zijn bij het OM, indien er weerstand optreedt vanuit de doelgroep. Dit betekent dat de huidige toetsing van voorgenomen regelgeving door de uitvoerders weinig tot niets te maken heeft met het willen verbeteren van de uitvoerbaarheid oftewel de kans dat met de voorgenomen wet de gewenste maatschappelijke effecten worden bewerkstelligd. Daar komt bij dat zelfs als de geanalyseerde instrumenten wel op adequate wijze de uitvoerbaarheid van wetgeving zouden toetsen, de Eerste Kamer der Staten-Generaal met de bestaande informatievoorziening onvoldoende in staat is om te achterhalen wat de inbreng van de uitvoerders is geweest en te constateren dat de uitvoerbaarheid inderdaad voldoende is gewaarborgd. De huidige memorie van toelichting, die bedoeld is als algemene toelichting op de wet, geeft namelijk slechts aan wie van de betrokkenen, inclusief de uitvoerders, geraadpleegd zijn en wanneer, maar niet specifiek hoe, waarover en wat hun commentaar was. Volgens de minister van Justitie is dit een bewuste keuze om te voorkomen dat de administratieve

lasten verder toenemen. Echter, uit de door de minister aangedragen voorbeelden, blijkt dat de gevraagde transparantie geen extra bureaucratie hoeft op te leveren. De consultatie van de uitvoerders (en daarmee ook de verslaglegging van dergelijke consultatierondes) maakt reeds deel uit van de gangbare procedures, wat overigens ook door minister Donner in zijn brief van 11 augustus 2005 wordt beaamd en tevens bevestigd wordt met de volgende passage uit de Uitvoerbaarheids- en Haalbaarheids-toets van het ministerie van Justitie:

«Tot vertraging van het wetgevingsproces hoeft de toetsing dus niet te leiden. In feite is dit een logisch onderdeel van het uitwerken van de ontwerpregeling en het opstellen van de memorie of nota van toelichting daarbij. Indien in die fase alle relevante aspecten in kaart zijn gebracht, kunnen bovendien vragen in interdepartementaal overleg, van het kabinet, de Raad van State of het parlement voorkomen of gemakkelijk beantwoord worden» (Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, Handleiding U&H-toets, 2003, p. 39).

Kortom, hoewel uit de reacties van het ministerie van Justitie op de motie-Van Thijn c.s. blijkt dat sinds halverwege de jaren '90 verscheidene ministeries, met het ministerie van Justitie als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, zich inspannen om uiteenlopende, aanvullende instrumenten te ontwikkelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving, deze geen soelaas zullen bieden voor de verontrustende signalen over het gebrek aan wisselwerking tussen beleid en uitvoering van uitvoerders, de Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Vanwege de zeer enge definitie van uitvoerbaarheid zijn de huidige departementale toetsingsinstrumenten niet in staat de nodige informatie uit de uitvoering te halen die de kans vergroot dat de voorgenomen wetgeving daadwerkelijk tegevoet zal komen aan de behoeften van de burger.

1. INLEIDING

Het is gissen of maatschappelijke problemen daadwerkelijk door de overheid en haar beleid worden opgelost. Verantwoordelijke ministers en daarmee ook het parlement lijken blind te moeten varen. Op bijna alle terreinen ontbreekt informatie over de gang en stand van zaken van beleid in de uitvoering. Of beleid wel of niet en waarom dan wel of niet wordt uitgevoerd, daar is weinig tot geen zicht op. Dit betekent echter niet dat het slechts een monitoringprobleem is, want ook daar waar informatie wel beschikbaar is, blijkt het betreffende beleid onvolledig te worden uitgevoerd (Rekenkamer, 2004).

Vanwege deze verontrustende bevindingen, samengebracht in het rapport van de Algemene Rekenkamer «Tussen beleid en uitvoering», en met name ook hun structurele aard (de onderzoeken van de Rekenkamer naar de uitvoering van beleid zijn reeds in 1997 gestart), werd op 14 september 2004 een debat gehouden op initiatief van de Vaste Commissie van BZK en Hoge Colleges van Staat (VC BZK en HC) van de Eerste Kamer met de ministers Remkes van BZK en De Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (EK 40, 2196–2214 en 2222–2243). Tijdens dit debat werden de ministers gewezen op de problemen in de uitvoering en op de aanvullende bevindingen uit het gesprek dat de VC BZK en HC voerde met uitvoerders uit verschillende sectoren, waaronder de jeugdzorg, sociale zekerheid en huisvesting (EK 28 831 A, bijlage 2). De uitvoerders benadrukten het belang van de wisselwerking tussen beleid en uitvoering voor de kwaliteit van het wetgevingsproces en daarmee het maken van uitvoerbare wetten (zie ook memo, EK 28 831 A). Om hier gehoor aan te geven, dienden de leden van de VC BZK en HC twee moties: de motie-Van Thijn

cs. en de motie-Bemelmans-Videc c.s. Beide moties werden met algemene stemmen aangenomen. Naar aanleiding van de motie-Bemelmans-Videc c.s. heeft het kabinet laten weten de strekking van de motie-Bemelmans-Videc c.s. te ondersteunen, maar nader te willen verkennen op welke wijze de bevindingen van toezichthouders ten behoeve van het inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van het beleid optimaal kunnen worden benut. Over de motie-Van Thijn c.s. werd bericht dat de strekking van de motie reeds is opgenomen in het reguliere beleids- en wetgevingsproces (Minister van Justitie, 11 augustus 2005, kenmerk: 5364056/05/6). Deze notitie richt zich hoofdzakelijk op de vraag in hoeverre de motie-Van Thijn c.s. daadwerkelijk op adequate wijze door het kabinet wordt uitgevoerd.

1.1 Vraagstelling en werkwijze

In hoeverre de motie-Van Thijn c.s. daadwerkelijk op adequate wijze door het kabinet wordt uitgevoerd, wordt bepaald door de mate waarin het kabinet aan de volgende twee verzoeken heeft voldaan, namelijk (EK 28 831 B):

1. te bevorderen dat al in de eerste fase van het wetgevingsproces direct betrokkenen bij de uitvoering worden gehoord en;
2. dat hun bevindingen en de reactie van de regering hierop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd, opdat de Eerste Kamer deze bevindingen in haar afwegingen kan betrekken.

De toetsing van wat het kabinet precies verstaat onder de uitvoering van de motie, vindt plaats op basis van een analyse van de correspondentie tussen het kabinet en de VC BZK en HC in navolging van het debat van 14 september 2004 en door na te gaan op welke wijze dit is terug te vinden in de door het kabinet aangedragen voorbeelden (Brief minister Donner, 4 november 2004, referentienr. 5383622/05/6). Behalve het trekken van conclusies over de mate waarin het kabinet de motie-Van Thijn c.s. heeft uitgevoerd, worden in dit rapport ook aanbevelingen gedaan om het beleids- en wetgevingsproces in het kader van de uitvoerbaarheid van beleid in de uitvoering te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse van de VC BZK en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van de stukken die door de minister van Justitie zijn aangeleverd naar aanleiding van de moties en debat van 14 september 2004, een eerdere verkenning van de kloof tussen beleid en uitvoering, raadplegingen van de Algemene Rekenkamer en Raad van State in 2003 en 2005, een zitting tijdens welke uitvoerders op uiteenlopende beleidsterreinen gehoord zijn over het falen van beleid in de uitvoering (EK 28 831 A, bijlage 2) en de reacties op en suggesties van de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Raad van State naar aanleiding van een conceptversie van dit rapport dat hen in de zomer van 2006 is voorgelegd.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de diverse instrumenten besproken die volgens de minister van Justitie van het kabinet Balkenende II en III de uitvoerbaarheid van beleid waarborgen en tevens tegemoet komen aan de wensen die in de motie-Van Thijn c.s. zijn weergegeven. Hoofdstuk 3 somt de conclusies op die uit de analyse in hoofdstuk 2 getrokken kunnen worden en in hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen opgenomen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van beleid en het wetgevingsproces op basis van de conclusies in hoofdstuk 3, de bevindingen die opgedaan zijn tijdens een hoorzitting van de VC BZK en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en raadplegingen van de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Raad van State.

2. ADEQUATE UITVOERING VAN DE MOTIE-VAN THIJN C.S. VOLGENS HET KABINET

In navolging van de motie-Van Thijn is de minister van Justitie (de eerste verantwoordelijke voor wetgevingskwaliteit) op verzoek van de minister van BZK en de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties (Eerste Kamer, 2004–2005, 28 832, D) nagegaan op welke wijze direct betrokkenen, waaronder de uitvoerders, vroeg in het wet- en regelgevingsproces worden betrokken (lees: vanaf het moment dat er überhaupt nog geen voornemen is om voor een nieuwe wet te kiezen tot het moment dat mogelijkwerijs toch de keuze wordt gemaakt om beleid en daaruitvolgende maatschappelijk gewenste effecten (oftewel sturings-effecten) definitief met een nieuwe wet vast te stellen) en wat de uitwerking daarvan is. De minister van Justitie informeerde de Eerste Kamer der Staten-Generaal daarover als volgt:

«Onder invloed van het kabinetsbeleid, gericht op vermindering van regeldruk en naar aanleiding van de uitvoering van aanbevelingen uit de rapporten van Visitatiecommissie Wetgeving (Kamerstukken II 2000/2001, 27 475, nr. 1 en 2003/2004, 29 349, nr. 1), zijn de laatste jaren bij alle ministeries mechanismen ontwikkeld om uitvoeringsinstanties vroeg in het proces van beleidsvorming en wetgeving te bereiken» (EK 28 831 F, Brief minister van Justitie, 11 augustus 2005, kenmerk: 5364056/05/6).

Als voorbeelden van dergelijke mechanismen noemt de minister van Justitie in dezelfde brief de volgende maatregelen en instrumenten die op zijn departement worden toegepast (Brief minister van Justitie, 11 augustus 2005, kenmerk: 5364056/05/6, EK 28 831 F):

- De werkbaarheidsanalyse en de bijbehorende actieve begeleiding door het Expertisecentrum Rechtshandhaving;
- De Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (U&H-toets, 1995) bestaande uit een aantal vragen die beogen de effecten van regelgeving voor uitvoeringsinstanties en de rechterlijke macht in kaart te brengen en;¹
- *«(..) de betrokkenheid van uitvoeringsinstanties is in de meeste gevallen ook geïnstitutionaliseerd doordat in de fase waarin ontwerp-regelgeving voor consultatie wordt voorgelegd aan adviesorganen, belangenorganisaties e.d., ook uitvoeringsinstanties formeel worden gehoord» (Minister van Justitie, 11 augustus 2005).*

Aanvullend wordt de Eerste Kamer in november 2005 informatie verschaft over de instrumenten die andere ministeries (ministerie van LNV, SZW, EZ en VROM), al dan niet in samenwerking met het ministerie van Justitie, gebruiken om de kwaliteit van het wetgevingsproces te bewaken en te verbeteren. In de hierna volgende paragrafen zullen deze instrumenten per departement nader belicht worden en worden aangegeven in hoeverre zij tegemoet komen aan de motie-Van Thijn c.s.

2.1 Ministerie van LNV

2.1.1 Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving

Context en inhoud

Dit instrument past binnen de vernieuwingsoperatie van het ministerie van LNV dat eind jaren '90 van start is gegaan (zie ook nota «Impuls voor vernieuwing») en het willen voldoen aan de informatiebehoefte die voortkomt uit het VBTB-traject, maar is concreet ontwikkeld naar aanleiding van de rijksbrede aanbevelingen van de visitatiecommissie wetgeving ter verbetering van de kwaliteit van regelgeving en beleid. Het ministerie van

¹ Deze toets wordt toegepast op «voorgenomen regelgeving die naar verwachting effecten heeft op deze aspecten». Uit de evaluatie van de U&H-toets die in 2004 heeft plaatsgevonden, blijkt dat er aanpassingen en verbeteringen noodzakelijk zijn en er wordt gewerkt aan een verbreding van de benadering in samenwerking met BZK, EZ en Financiën. Zie paragraaf 2.4.1 voor de nadere uitleg van dit instrument.

LNV werd in 1999 door de visitatiecommissie gewezen op het belang van het stadium van de beleidscyclus dat voorafgaat aan het tot stand brengen van de eigenlijke regelgeving en dat de kwaliteit van het eindproduct van beleid en regelgeving beter en bestendiger wordt naarmate de beleidsvoornemens zorgvuldiger zijn doordacht. Om die reden heeft het ministerie van LNV een intradepartementale werkgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de directies JZ, DL, AID, LASER, VVM, de RDK, KAB (SAL) en FEZ, die voor de beleidsvoornemens resulterend in regelgeving concrete kwaliteitsstappen heeft benoemd voor de fase van de beleidsvoorbereiding (ex ante beleidsevaluatie). Onder deze fase wordt het proces verstaan dat doorlopen moet worden voorafgaand aan de nota die uiteindelijk de minister op de hoogte stelt van het beleidsvoornemen dat zal moeten uitmonden in nieuwe regelgeving. Het stappenplan bestaat uit de volgende toetsingsonderdelen die ontleend zijn aan de eerder besproken U&H-toets die in 1994 ontwikkeld is door het ministerie van VROM, V&W, Justitie en LNV en aan de zogenaamde Tafel van Elf (T11) van het ministerie van Justitie (Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie, 2001, p. 9 en 19):

- *Stap 1: goede probleem- en omgevingsanalyse:*
 - mate van explicitering,
 - politiek-ambtelijke urgentie,
 - aard van het probleem en
 - de kenmerken van de doelgroep, controlerend en uitvoerend apparaat.
- *Stap 2: goede keuze van oplossingen en instrumenten:*
 - noodzakelijkheid overheidsinterventie,
 - toereikendheid bestaande beleidsinstrumenten,
 - inventariseren van mogelijke alternatieven voor regelgeving,
 - inbreng handhavende en controlerende instanties en (andere) deskundigen,
 - rechtmatigheid (nationaal en internationaal) en
 - ongewenste neveneffecten en innovatiebelemmeringen.
- *Stap 3: grondige aandacht voor de handhaafbaarheid en naleving van voorgenomen regelgeving:*
 - draagvlak doelgroep,
 - fraudegevoeligheid,
 - administratieve last,
 - pakkans,
 - sanctiemogelijkheden en
 - mogelijkheden tot handavingscommunicatie.
- *Stap 4: beschikbaarheid van een goede toegerust uitvoerings- en handavingsapparaat:*
 - aansluiting beleidsvoornemen op uitvoerings- en handavingsapparaat (kwalitatief en kwantitatief).
- *Stap 5: gevolgen van het beleidsvoornemen voor de overheidslasten:*
 - de kosten die de overheid moet maken.
- *Stap 6: gevolgen van het beleidsvoornemen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven:*

Om er voor te zorgen dat er departementsbreed mee gewerkt wordt, is dit kwaliteitsstappenplan opgenomen in het zogenaamde «oplegformulier» voor nota's voor het beleidsoverleg, de bestuursraad en het bewindsliedenoverleg (Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie, 2001).

Naleving motie

Voor de eerste, tweede en vierde stap lijken in het kader van de naleving van de motie van belang. Zij lijken de mogelijkheid te scheppen voor direct betrokkenen om hun inbreng te kunnen leveren. Zo wordt in de toelichting op de tweede stap het volgende gesteld:

«Betrek bij de analyse van deze punten (zoals hierboven aangegeven) de betrokken deskundigen van de controlerende (bijv. AID) en uitvoerende (bijv. LASER, RVV, Expertisecentrum LNV) instanties, de coördinator voor administratieve lasten van uw directie of de LNV-coördinator, betrokken beleidsdirecties en de overige relevante omgeving van het aan de orde zijnde beleidsprobleem. Zorg tijdig voor een goede organisatie van de informatieverrijking en de communicatie met deskundigen e.d. (zie ook stap A3)» (Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie, 2001, p. 20).

Stap «A3», waarnaar in het bovenstaande citaat verwezen wordt, maakt deel uit van de eerste stap «goede probleem- en omgevingsanalyse» van het LNV-kwaliteitsstappenplan dat in deze paragraaf besproken wordt. Echter, de nadere uitwerking geeft niet aan dat het hier gaat om een actieve eigen inbreng van direct betrokkenen, laat staan dat het duidelijkheid verschaft over de wijze waarop de raadpleging van de betrokkenen plaatsvindt. In het algemeen wijst deze stap op de noodzaak van een acceptatie-analyse (hoe groot is de kans dat de doelgroep zich verzet tegen het voorgenomen beleid) en dat de kenmerken van het uitvoerend en handhavend apparaat dienen te worden geïnventariseerd (Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie, 2001, p. 19). De vierde stap «beschikbaarheid van een goed toegerust uitvoerings- en handhavingsapparaat» richt zich op het inventariseren van de capaciteit van de betreffende uitvoeringsinstanties (kwalitatief en kwantitatief) en kosten die er bij gemoeid zijn voor de overheid.

Daarnaast maakt de werkgroep enkele relevante relativerende kanttekeningen bij het kwaliteitsstappenplan. Zo is het niet de bedoeling het stappenplan rigide wordt toegepast als bijvoorbeeld sprake is van een interne «brainstorm» op directieniveau over een beleidsidee, ook al leidt het tot een nota. Ook geeft de werkgroep aan dat niet altijd even uitgebreid aan alle stappen kan worden voldaan, wanneer het gaat om een concrete, dwingende vraag van de Tweede Kamer met veel tijdsdruk (Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie, 2001, p. 11).

2.2 Ministerie van SZW

2.2.1 SZW-toets

Context

Deze toets is een geactualiseerde versie van de SZW-wetgevingstoets die oorspronkelijk in 1998 op het departement werd geïntroduceerd. Deze zeer gedetailleerde toets is met name uitgebreid om te kunnen dienen als standaard leidraad voor alle beleidsvoorbereidingsprocessen, waarbij het volgens de opstellers de kunst is om de juiste criteria en expertise op het juiste moment in te brengen. Daarnaast is er met de vernieuwde versie aansluiting gezocht met de VBTB-systematiek (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording).

Inhoud

De SZW-toets onderscheidt drie functies, namelijk:

- systematisering van het voorbereidingsproces van beleid en regelgeving;
- bevordering van de samenwerking in dat verband met deskundigen van binnen en buiten het departement en;
- ordening van de eisen die aan beleid en regelgeving worden gesteld vanuit de verschillende interne en externe toetsen en checklists (SZW, De SZW-toets, 2002, p. 7).

De toets valt in 10 stappen uiteen die geordend zijn langs de lijnen van de beleidscyclus en streeft ernaar interactief te zijn oftewel «(..) de ontwikke-

ling van beleid en regelgeving (te laten plaatsvinden) in voortdurende wisselwerking met elkaar en met het SZW-beleidsveld (doelgroepen van beleid, uitvoeringsorganisaties e.d.)» (SZW, De SZW-toets, 2002, p. 7). De 10 stappen zijn de volgende:

1. probleemanalyse en beleidsontwerp
2. instrumentkeuze en juridische kaders
3. effecten en lasten
4. naleving en handhaving
5. bestuurlijke inrichting, uitvoerbaarheid en uitvoeringswijze
6. toezicht
7. financiering, bekostiging en financiële bedrijfsvoering
8. informatie, monitoring en evaluatie (beleidvolgsysteem)
9. implementatieplan
10. externe toetsing en verplichtingen

Elke stap wordt verder uitgewerkt conform het volgende een stramien:

- *Inleiding*: wat aan de orde is in de betreffende stap.
- *Aandachtspunten*: checklist met aandachtspunten en risico's.
- *Interne afstemming*: opsomming van SZW-directies en onderdelen waar zoveel mogelijk afstemming mee noodzakelijk is.
- *Externe afstemming*: externe organisaties en personen die in aanmerking komen voor consultatie en/of afstemming.
- *Verwijzingen*: achtergrondinformatie die de beleidsmaker op weg kan helpen.
- *Anticiperen en evalueren*: aandacht voor wisselwerking tussen verschillende aspecten binnen 1 stap en tussen verschillende stappen.

Naleving motie

In het algemeen kennen alle 10 de stappen de paragraaf «externe afstemming», waarin wordt aangegeven dat externe deskundigen geraadpleegd dienen te worden en wordt concreet aangegeven welke partijen tenminste daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen. Enkele stappen leggen daar wat meer nadruk op, zoals bijvoorbeeld stap 1. Binnen deze stap wordt gesteld dat er in de probleemanalyse en beleidsontwerpfase sprake moet zijn van een «*eerst globaal oordeel over de uitvoerbaarheid*». Echter, wat dit dan precies zou moeten zijn wordt niet nader uitgewerkt (SZW-toets, 2002, p. 17). Vervolgens komt vooral in stap 5 als onderdeel van de «aandachtspunten» de «uitvoerbaarheid en uitvoeringswijze» aan de orde. Daarin wordt gesteld dat er ten behoeve van de vertaalslag van de juridische naar de administratieve werkelijkheid de volgende activiteiten moeten worden ondernomen om het beleidsdoel te bereiken, namelijk:

1. een analyse moet worden gemaakt van de processen en procedures,
2. inschatting van de benodigde uitvoeringscapaciteit en de kwalitatieve voorwaarden waaraan de uitvoering moet voldoen en,
- 3. indien de uitvoering wordt overgelaten aan bestaande uitvoerders er altijd en tijdig een uitvoeringstoets (!!) moet worden aangevraagd (conform de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).**

Het laatste punt wordt nader uitgewerkt en er wordt aangegeven dat de Wet Suwi de minister de ruimte geeft om de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) om advies en zelfs een beoordeling te vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van «(...) *beleidsvoornemens die aanmerkelijke administratieve consequenties kunnen hebben voor werkgevers*» (SZW-toets, 2002, p. 40). Wat er precies onder uitvoerbaarheid moet worden verstaan, wordt niet geëxpliciteerd. Wel is het de bedoeling dat de gebruiker van de toets de uitvoerbaarheid toetst door de volgende checklist te doorlopen:

- Draagvlak bij de uitvoerders,
- Helderheid doelen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden,
- Communiceerbaarheid van het beleid,

- Kwaliteitseisen dienstverlening aan de burger,
- Wisselwerking tussen uitvoerders, toezichthouders, burgers en het departement (periodiek overleg en monitoring, eventueel wettelijk vastgelegd),
- Rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek door Algemene Rekenkamer,
- Bij uitvoering door gemeenten, rekeninghouden met absorptiecapaciteit van kleine gemeenten en,
- **Eerste, globale toets op uitvoerbaarheid: tijdig vooroverleg met de uitvoerder, opdat beleid of regelgeving kan worden aangepast en daarbij geanticipeerd kan worden op een uitvoeringstoets door de uitvoerende instantie.**

Als laatste stap, stap 10, worden de verrichte externe toetsen (mogelijkerwijs zo'n acht in totaal, waaronder de uitvoeringstoets, wetgevingstoets Justitie en MDW-toets EZ) opgesomd en vindt daarover verslaglegging plaats in de zogenaamde «Rapportage SZW-toets». Daarin worden ook mogelijk afwijkende adviezen uitgewerkt en afwijkende besluiten toegelicht (bijvoorbeeld: waarom wordt een voorstel toch in de ministerraad ingebracht ondanks negatief oordeel van de toetsen?).

2.2.2 SZW-protocol «Totstandkoming regelgeving»

Context en inhoud

Het SZW-protocol is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan met de SZW-toets (paragraaf 2.3.1), de aanwijzingen voor de regelgeving (AWR) en het draaiboek voor de wetgeving. Het protocol is een chronologisch weergave van wie binnen SZW bij de verschillende stappen van het wetgevingsproces het voortouw heeft en wie daarbij betrokken behoort te zijn. Aanvullend worden ook inhoudelijke en procedurele aandachtspunten benoemd.

Hoewel het protocol zich naast de totstandkoming van «wetten in formele zin» ook richt op algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen, zullen deze gezien de aard van de notitie buiten beschouwing worden gelaten.

Voor de totstandkoming van wetten in formele zin biedt het protocol 38 fasen die in de tijd achtereenvolgend moeten worden doorlopen om van voorbereiding (fase 1), startnotitie (fase 2) en wettekst (fase 3) te komen tot stemmingen in de Eerste Kamer (fase 35), bekrachtiging en contra-seign (fase 36), inwerkingtreding en uitvoering, handhaving en toezicht (fase 37) en uiteindelijk al dan niet de procesevaluatie (fase 38).

Naleving motie

Als startprincipe geeft het protocol aan dat een wet tot stand moet komen conform de stappen van de SZW-toets en dat er moet worden nagegaan of er mogelijkerwijs bij aanvang van het proces een *quickscan* moet worden uitgevoerd indien «(...) het wetsvoorstel naar verwachting substantiële gevolgen zal hebben voor bedrijfsleven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid» (SZW-protocol, 2004, p. 2). Vervolgens wordt het voornemen tot regelgeving in een startnotitie aan de minister voorgelegd, waarin wordt meegenomen of er externen zijn geraadpleegd en wanneer. Wie dat zijn wordt niet nader uitgewerkt. In de memorie van toelichting wordt vervolgens opgenomen welke uitvoerings- en handavingsaspecten er zijn besproken en wordt aangegeven wat het advies/commentaar van uitvoeringsinstanties, toezichthoudende instanties, adviesorganen e.d is geweest (fase 4). Nadat het integraal-concept aan de minister is voorgelegd (fase 6), worden zogenaamde «externen» geraadpleegd. Onder deze categorie vallen volgens het protocol de VNG, SER, Rfv, CBP, Meldpunt voorgenomen regelgeving van het ministerie van EZ en Actal. Hun adviezen worden opgenomen in de memorie van toelichting

en er moet worden aangegeven wat er met de adviezen is gedaan. Ook worden de zogenaamde externe toetsen aangevraagd (fase 7). Nadere specificatie van de inbrengmomenten van directbetrokkenen wordt in het protocol niet gegeven.

2.3 Ministerie van VROM

2.3.1 Wetgevingsprotocol

Context en inhoud

Het protocol wordt omschreven als ambtelijke taakverdeling bij de totstandkoming van regelgeving, geeft een korte beschrijving van de formele procedure van de verschillende wetgevingsproducten (i.e. wet, ambv en ministeriële regeling) en gaat uitgebreid in op alle te onderscheiden activiteiten (procedurele stappen) en verantwoordelijkheden in het wetgevingsproces. Voor inhoudelijke aandachtspunten en beschrijving van de te volgen procedures wordt verwezen naar de «Aanwijzingen voor de Regelgeving (AR)» en het Draaiboek voor de wetgeving.

Als het gaat om de totstandkoming van een wet, dan onderscheidt het protocol 24 chronologische, procedurele stappen. Voor elke stap wordt aangegeven wie eindverantwoordelijk is en wie van de interne organisatie betrokken moet worden bij het proces. De werkwijze van het protocol wijkt niet af van het eerder betrokken SZW-protocol, waarbij de adviezen uitvoering (indien aanwezig) en uitvoerbaarheidskwesties hoofdzakelijk in de memorie van toelichting (stap 4) worden opgenomen en ter kennisgeving aan de minister en later aan de Raad van State worden voorgelegd. Nadere precisering van wie van de uitvoerders wanneer ten behoeve van de uitvoerbaarheid (wat dat precies inhoudt, wordt ook niet gedefinieerd) van beleid geraadpleegd wordt, vindt binnen dit protocol niet plaats. Overigens, zoals in de inleiding van de protocol wordt aangegeven, is dit ook niet de bedoeling.

2.4 Ministeries van EZ, Justitie en VROM

2.4.1 Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving

Context

Dit instrument is ontwikkeld door het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, een samenwerkingsverband tussen de ministeries van EZ, Justitie en VROM en richt zich met name op het zo goed mogelijk in kaart brengen van de (neven-)effecten van de voorgenomen regelgeving. Dit houdt in dat ministeries die zich in de ontwerpfase van regelgeving bevinden door het Meldpunt begeleid worden en dat het proces van het in kaart brengen van alle (neven-)effecten, gewenste en/of ongewenste, van de ontwerp-regelgeving aan controle van het Meldpunt onderhevig zijn. Daarvoor heeft het Meldpunt conform de nieuwe structuur voor effectbeoordeling (ingegaan per 1 maart 2003) een vaste formule ontwikkeld die bestaat uit 2 fasen. In de eerste fase staat de onderbouwing van de instrumentkeuze (waarom regelgeving, waarom een specifiek instrument binnen die regelgeving?) centraal door middel van een zogenaamde *quickscan*. In de tweede fase, de zogenaamde uitvoeringseffectenanalyse, vinden een aantal toetsen plaats, waaronder de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H) die voor controle op rechtmatigheid, evenredigheid, eenvoud, duidelijkheid, toegankelijkheid, juridische en wetgevingstechnische eisen bij het ministerie van Justitie wordt uitgezet (Meldpunt, 2003, p. 39).

Inhoud

Met het doel om tot een betere kwaliteit van wetgeving en een evenwichtiger besluitvormingsproces te komen, gaat de U&H-toets bij ontwerp-

regelgeving op nationaal niveau aan de hand van een aantal vragen na of er sprake kan zijn van ongewenste of onverwachte (neven-)effecten die onverwacht beslag leggen op uitvoerings- en handhavingscapaciteit en op welke wijze deze mogelijkterwils door wijzigingen in het ontwerp vermeden kunnen worden (Meldpunt, 2003, p. 37).¹ Onder de effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt verstaan (Meldpunt, 2003, p. 38):

- «(...) de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren». Dit kan tot uiting komen in een mening die betrokken uitvoeringsorganisaties over ontwerp-regelgeving hebben.
- «(...) de verwachte extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als regelgeving naar verwachting niet spontaan zal worden nageleefd.»
- «(...) de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht.»

De U&H-toets bestaat uit de volgende vier hoofdvragen:

1. Welke doelgroepen worden met de effecten van de ontwerpregelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?²
 - a. Verwachte mate van spontane naleving;
 - b. Omvang en mogelijkheden van controle en;
 - c. Omvang en mogelijkheden van sancties.
3. Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten daarvan?
4. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?
 - a. Aard van effecten (structureel/eenmalig);
 - b. Verwachte aantal processen-verbaal e.d.;
 - c. Effecten voor gefinancierde rechtsbijstand;
 - d. Complexiteit van de rechtszaak en;
 - e. Onderbouwing van de effecten.

Het resultaat van de toets bevat overwegend kwantitatieve gegevens, waaronder:³

- Gegevens verstrekt door uitvoerings- en handhavingsinstanties over capaciteitsbeslag (door middel van een «uitvoeringstoets», zie ook paragraaf 2.3.1),
- Gegevens van het CBS omtrent de omvang van een sector waarin de regeling zal gaan gelden en,
- Informatie van de Raad voor de Rechtspraak omtrent effecten voor de rechterlijke macht.

Naleving motie

Met name bij de beantwoording van de derde vraag van de U&H-toets wordt geadviseerd om de inzichten (i.e. mogelijkheden, onmogelijkheden en kosten van de voorgenomen regelgeving) van de uitvoering te inventariseren. De toets adviseert de opsteller van de voorgenomen regelgeving het volgende:

«Veel ministeries hebben een standaard moment in de procedure van voorbereiding van ontwerpregelgevingen waarop de eigen uitvoerings- en handhavingsinstanties worden geraadpleegd omtrent genoemde aspecten. Dit is een zogenaamde uitvoeringstoets. De informatie die in het kader van de uitvoeringstoets wordt verkregen, kan de basis vormen voor beantwoording van deze vraag» (Meldpunt, 2003, p. 42).

¹ Dit betekent overigens niet dat dit standaard wordt uitgevoerd. Dit vindt in principe alleen plaats wanneer «substantiële (neven-)effecten voor uitvoerende en handhavende instanties worden verwacht» en/of ontwerpregelgeving die als zodanig nog niet in de ministerraad of onderraad aan de orde is geweest (mede na ingrijpende wijzigingen door advisering Raad van State en/of parlementaire behandeling).

² Hiervoor wordt ook de «Tafel van Elf» ingezet (zie ook paragraaf 2.1.2).

³ De analyse van alle uitgevoerde toetsen, waaronder de U&H-toets, wordt samengebracht in een zogenaamde wetgevingsrapport. Dit rapport wordt slechts naar de ministerraad meegezonden indien er sprake is van eventuele geschillen, negatieve adviezen ten aanzien van de voorgenomen regelgeving.

3. CONCLUSIE: EEN PAPIEREN WERKELIJKHEID

Uit de reacties van het ministerie van Justitie op de motie-Van Thijn c.s. blijkt dat verscheidene ministeries zich sinds halverwege de jaren '90, met het ministerie van Justitie als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, inspannen om uiteenlopende, aanvullende instrumenten te ontwikkelen. Deze instrumenten hebben de bedoeling om de departementale opstellers van nieuwe regelgeving (de zogenaamde dossierhouders) door de voorbereidingsfase te coachen en hen op deze wijze zoveel mogelijk in staat te stellen om in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces te anticiperen op potentiële ongewenste (neven-)effecten van de voorgenomen wet- en regelgeving.¹ Het inventariseren van de mogelijke bananenschillen op het beleids- en wetgevingspad vindt plaats door de voorgenomen wetgeving aan betrokkenen, waaronder uitvoerenden voor te leggen. Echter, uit de toelichting van het kabinet op de mate waarin de motie-Van Thijn e.a. wordt uitgevoerd en met name uit de aangedragen voorbeelden die in hoofdstuk 2 besproken zijn, blijkt de zeer technische en juridische aard van de ontwikkelde instrumenten en de betekenis die aan uitvoerbaarheid, haalbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en wetgeving wordt gegeven.² Zo dient volgens de U&H-toets onder de effecten van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid het volgende te worden verstaan: «(...) de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. Dit kan worden weergegeven in de mening die betrokken uitvoeringsorganisaties over ontwerp-regelgeving hebben. Verder wordt met handhaafbaarheid ook bedoeld op de verwachte extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan zal worden nageleefd» (Ministerie van Justitie, 2003, U&H-toets, p. 4). Wanneer deze passage geïsoleerd van de rest van de toets zou worden gelezen, is het mogelijk dat de indruk ontstaat dat hiermee de toetsing plaatsvindt van de (neven-)effecten van de voorgenomen regelgeving die kunnen optreden door het feitelijk handelen door uitvoerders en de door hen aangewende instrumenten (ook wel effecten van de uitvoeringspraktijk genoemd), maar ook als gevolg van sturing oftewel van de geformuleerde doelen om tot maatschappelijk gewenste effecten te komen (ook wel sturingseffecten genoemd). Echter, de vier vragen waaruit deze toets bestaat (zie opsomming op p. 9) laten zien dat de nadruk overduidelijk ligt op het willen inventariseren van het eerste type effecten die hoofdzakelijk betrekking hebben op een zo goed mogelijke inschatting van bijvoorbeeld de toekomstige handhavingsinzet en daaruitvolgende kosten voor de overheid.³ Dit betekent dat de huidige toetsen een expliciet causaal verband missen tussen de inventarisatie van de (neven-)effecten die voortkomen uit de uitvoeringspraktijk en die het gevolg zijn van sturing, waardoor de causale keten tussen uitvoerend handelen en de finale situatie (maatschappelijke procestoestand) niet kan worden overzien. Uitvoerders worden weliswaar geraadpleegd, maar de nadruk ligt daarbij op het inventariseren van de kans van spontane naleving oftewel acceptatie van de wet in wording. De raadpleging levert bijvoorbeeld informatie op over de vraag hoeveel het de overheid gaat kosten, indien er weerstand optreedt. De toetsing van voorgenomen regelgeving door de uitvoerders heeft weinig tot niets te maken met het verbeteren van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatschappelijke «outcome» van de wet in wording. De toetsing van de «effecten» van de voorgenomen wetgeving levert geen inzicht in de effectiviteit en het oplossend vermogen van de overheid, maar is gericht op het inventariseren van afbreukrisico door invoerings- en nalevingsproblemen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het moment waarop uitvoerders, ook uit de handhaving, worden geraadpleegd, namelijk voordat een voorgenomen wet definitief is vastgesteld, maar nadat is besloten wat precies de maatschappelijk ongewenste

¹ Let wel dat uit de evaluatie van de besproken instrumenten blijkt dat lang niet alle departementen formele interne richtlijnen of procedures hebben ontwikkeld. De evaluatie geeft aan dat «(...) bij tenminste drie van de tien departementen worden een of meer interne instrumenten (handleidingen) gehanteerd bij het opstellen van regelgeving» (Dijk12 Beleidsonderzoek, 2004, p. 22).

² Ook de nationale ombudsman doet een dergelijke constatering in het jaarverslag 2005 «De maakbare overheid». Daarin wordt gesteld dat: «In het openbaar bestuur overheerst de focus op de rechtmatigheid. De rechtmatigheid wordt veelal gezien als een zwart/witkwestie: rechtmatig óf onrechtmatig zonder graduele tussenvormen. Bij het inhoud geven aan de dienstbaarheid van de overheid gaat het er in een bepaalde situatie dan om dat de overheidshandeling in kwestie in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Bestuursorganen hebben inherent de neiging zich erop te beroepen dat wat ze verlangen van de burger in overeenstemming is met de wet en dat daarom verdere discussie niet zinvol is. Bekijken we dezelfde situatie vanuit het perspectief van de burger (en van een professioneel werkende organisatie), dan speelt ook de relationele kant, de behoorlijkheid (i.e. respecteren van de individuele grondrechten, redelijkheid, motivering, hoor en wederhoor en zorgvuldigheid) een rol. (...) Goed bestuur is zowel rechtmatig als behoorlijk (...)» (Nationale ombudsman, 2006, p. 20 en bijlage 1).

³ Onderdeel van deze toets is ook de zogenaamde «Tafel van Elf». De formulering die deze toets hanteert, laat geen ruimte voor onduidelijkheid. Deze vragen luiden als volgt: 1. welke doelgroepen worden geconfronteerd met de effecten van de ontwerp regelgeving en wat is hun omvang? en 2. wat zijn de gevolgen van de ontwerp regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

situatie is en dat die situatie met nieuwe wetgeving als instrument bestreden moet worden. Een dergelijke raadpleging levert vermoedelijk (met zekerheid kan dit niet uit de aangeleverde stukken worden geconcludeerd, aangezien het slechts gaat om blanco «checklists» en protocollen) weinig *kwalitatieve* input (kwantiteit zegt niet alles over kwaliteit). Zonder dergelijke input is het niet mogelijk om de kennis van de uitvoerders van de uniciteit van het beleidsterrein waarbinnen zij actief zijn (of simpelweg, hetgeen alle uitvoerders als «algemeen bekend» beschouwen, maar waarvan achteraf blijkt het de onwetende beleidsmaker nooit heeft bereikt) te benutten en daarmee (idealiter) de mogelijkheid (ook slaagkans en niet alleen pakkans!) te vergroten dat maatschappelijke doelen van een wet daadwerkelijk bereikt worden.

De evaluatie van het toetsingsproces op effecten van voorgenomen regelgeving die in 2004 heeft plaatsgevonden, bevestigt enigszins de bovengenoemde vermoedens en voegt daar aan toe dat de wens om de effecten van de invoering van de voorgenomen wetgeving met de huidige timing uitvoerbaarheidsproblemen oplevert. Het toetsen van nog beperkt uitgewerkte wetgeving en thematiek (lees ook: probleemdefinitie), zorgt er voor dat hetgeen getoetst moet worden nog veel te vaag is. Raadpleging van uitvoerders over voorgenomen wetgeving moet om die reden vaak worden herhaald (zie ook Van Twist en Mayer, 2000). Daarnaast bleek ook de selectie van dossiers waar effecttoetsing (i.e. nagaan of wel de juiste, relevante dossiers aan toetsing worden onderworpen) op van toepassing zou moeten zijn en de kwantificeerbaarheid van effecten een knelpunt (Dijk12 Beleidsonderzoek, 2004).

Hiermee lijkt op papier het eerste deel van de motie te worden nageleefd, aangezien duidelijk wordt aangegeven dat uitvoerders zelf, in een vroeg stadium (lees: de ontwerpfase) betrokken kunnen en zelfs moeten worden bij het beleids- en wetgevingsproces. Of dit ook daadwerkelijk tot voldoening van de uitvoerenden gebeurt, valt uit de verschaft informatie niet op te maken. Immers, de voorbeelden zijn blanco documenten die als «format» dienen te worden gebruikt en in deze vorm geen kennis over het gebruik van dergelijke instrumenten verschaffen. Wat precies de wijze en mate van betrokkenheid van de uitvoerders is, blijft om die reden vaag. Dit geldt ook voor de relatie tussen de mogelijke betrokkenheid en de bijdrage aan de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wetgeving. De meerwaarde van de raadpleging van de uitvoerenden zoals deze middels de huidige toetsen plaatsvindt, blijft daarom ongewis. Deze constatering komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Handhaven en Gedogen». In dit rapport geeft de Rekenkamer aan: «(...) *op papier is dus geregeld dat nieuwe wet- en regelgeving altijd wordt getoetst op noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn echter forse beperkingen aan de praktische werking van deze procedures*» (Ark, 2005, p. 18). De beperkingen die uit het onderzoek van de Rekenkamer naar voren kwamen, waren de volgende (Ark, 2005, p. 34):

- Soms bestaan er wel normen, maar zijn deze niet wettelijk verankerd. Een toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is dan niet verplicht en blijft in de praktijk ook achterwege. Dit geldt voor belangrijke beleidsterreinen als softdrugs, externe veiligheid en het grootste deel van de kwaliteitsomschrijvingen voor het onderwijs.
- Vaak komt toetsing te laat in het wetgevingstraject.
- De uitkomsten van de toetsing zijn in de politieke besluitvorming niet altijd doorslaggevend, wat een logische consequentie is van het primaat van de politiek.
- Het is de vraag of de Tweede Kamer amendementen toetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Wat betreft de naleving van het tweede deel van de motie die betrekking heeft op het voor de Eerste Kamer inzichtelijk maken van de inbreng en het «oordeel» van de uitvoerenden over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, hiervan is geen sprake. Voorgenomen wetgeving wordt weliswaar onderworpen aan meerdere toetsen en checklists, maar indien er geen geschillen optreden wordt het verslag, het zogenaamde wetgevingsrapport, niet aan de ministerraad meegestuurd. De memorie van toelichting geeft slechts aan wie van de betrokkenen, inclusief de uitvoerenden, geraadpleegd zijn en wanneer. Dit is volgens de minister van Justitie een bewuste keuze om te voorkomen dat de administratieve lasten verder toenemen. Echter, uit de aangeleverde stukken blijkt dat de gevraagde transparantie geen extra bureaucratie hoeft op te leveren, aangezien de consultatie van de uitvoerders (en daarmee ook de verslaglegging van dergelijke rondes) reeds deel uit maakt van de gangbare procedures, wat overigens ook door minister Donner in zijn brief van 11 augustus 2005 wordt beaamd. Dit wordt tevens bevestigd met de volgende passage uit de U&H-toets van het ministerie van Justitie:

«Tot vertraging van het wetgevingsproces hoeft de toetsing dus niet te leiden. In feite is dit een logisch onderdeel van het uitwerken van de ontwerpregeling en het opstellen van de memorie of nota van toelichting daarbij. Indien in die fase alle relevante aspecten in kaart zijn gebracht, kunnen bovendien vragen in interdepartementaal overleg, van het kabinet, de Raad van State of het parlement voorkomen of gemakkelijk beantwoord worden» (Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, Handleiding U&H-toets, 2003, p. 39).

4. AANBEVELINGEN

Uit de raadplegingen van de uitvoerders door de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat (zie 28 831, A, bijlage 2) en uit bijdragen van de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Raad van State aan de discussie rond de kloof tussen beleid en uitvoering, blijkt dat het met name politici (leden van het Kabinet én Staten-Generaal) wordt aangerekend dat beleid zich opstapelt in de uitvoering, in veel gevallen niet wordt uitgevoerd en als het wel wordt uitgevoerd er onduidelijkheid bestaat over de vraag of het een verdienste is van het gevoerde beleid dat maatschappelijke problemen zijn opgelost. Volgens de eerder genoemde «insiders» heeft dit te maken met een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens; een overwaardering van beleidsvorming en een onderwaardering voor de uitvoering; een te geringe aandacht voor evaluatie en verantwoording; en het onvermogen om lessen van het verleden te leren. De ambtelijke U&H-toets zal hier in zijn huidige vorm onvoldoende soelaas tegen bieden. Om op adequate wijze te waken over de kwaliteit van wetgeving en in dat kader het toetsen van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving, dient een bredere definitie van uitvoerbaarheid te worden gehanteerd. Hierdoor wordt het mogelijk om *ex ante* expliciet een verband te leggen tussen enerzijds de technische (neven-)effecten (gewenst en ongewenst) van de uitvoeringspraktijk voor de nieuwe wetgeving en vice versa en anderzijds de beleidsinhoudelijke (neven-)effecten van de voorgenomen sturing oftewel de geformuleerde doelen (gewenst en ongewenst) van de nieuwe wet- en regelgeving op de haalbaarheid van de gewenste maatschappelijke effecten (zie ook de voorbeeld screening van de gang van zaken rond de totstandkoming van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in bijlage 1). Dit betekent dat voor nieuwe wetgeving de haalbaarheid van de gewenste maatschappelijke effecten en met name ook de vroege signalering van mogelijke ongewenste (neven-)effecten voor de samenleving en individuele burgers

centraal komt te staan en dat het signaleren van de juridische en technische implicaties van de nieuwe wet voor de overheid en haar uitvoerende organisaties weliswaar van belang is, maar van dienend belang en geen op zichzelf staand hoofddoel. De dringende noodzaak om het doel van de toetsing van uitvoerbaarheid en haalbaarheid van voorgenomen wetgeving van de overheidsorganisatie (handhaafbaarheid en pakkans) naar de burger (maatschappelijke «outcome») te verleggen, blijkt tevens uit onderzoek en registratie van de Nationale Ombudsman. Zijn rapportages geven regelmatig aan dat burgers in de knel komen door onbehoorlijk uitgevoerd beleid (voorbeelden zijn de invoering van de Zorgverzekeringswet door het College voor Zorgverzekeringen en de uitvoering van de Ziektewet door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). De oorzaken die daaraan ten grondslag liggen, zijn volgens de Nationale Ombudsman de volgende (Nationale Ombudsman, 2006):

1. *Procedure-denken (beleid en wetgeving) versus proces-denken (uitvoering)*: wetgeving is het resultaat van een besluitvormingsprocedure en per definitie statisch, terwijl uitvoering van beleid als een proces moet worden gezien waaraan aanpassing en dynamiek inherent is. Bij een proceduretoetsing van uitvoeringstrajecten ontbreekt de verbinding met het procesmatige dat eigen is aan uitvoering. Een éénmalig toetsing om na te gaan of een project kans van slagen heeft is om die reden ontoereikend. Het is nodig om een gemonitord uitvoeringsproces op gang te brengen dat waarborgen voor resultaat creëert.
2. *Alleen goed nieuws is welkom*: Betrokkenen bij het besluitvormingsproces zijn geneigd slechts naar bevestiging te zoeken, waardoor niet alle relevante informatie bij de besluitvorming betrokken wordt en waardevolle signalen over alternatieven en problemen worden genegeerd. Als vervolgens de keuze voor een bepaald concept gemaakt is, dan worden veel waardevolle signalen die van belang zijn voor de nut- en noodzaaktoetsing en voor de haalbaarheidstoetsing niet meegenomen.
3. *Uitvoerders krijgen hun voet niet tussen de deur*: vanwege de afstand van uitvoerders tot het departement zijn zij niet altijd in staat om risico's en/of faalfactoren (in een vroeg stadium) bij het ministerie (hoog) op de agenda te krijgen.
4. *Dat is een kwestie van uitvoering*: beleidsdepartementen hebben de neiging om uitvoerders op te zadelen met problemen (bijvoorbeeld: onvoldoende geëquipeerde en opgeleide uitvoerders en/of te weinig tijd beschikbaar voor het veranderingsproces) over te hevelen naar uitvoerders, waardoor wetgeving niet altijd uitgevoerd kan worden conform de ambities van de wetgever.
5. *Beroepseer*: zonder blikken of blozen zetten uitvoerenden weer de schouders onder een nieuwe uitdaging, want het wijzen op voorziene uitvoeringsproblemen kan uitgelegd worden als incompetentie, of als onwil. Dit ligt vooral gevoelig wanneer het voortbestaan van een organisatie in de politiek ter discussie staat.
6. *De uitvoeringsorganisatie bestaat niet*: binnen uitvoeringsorganisaties bestaan verschillende geledingen met verschillende belangen. Om deze belangen te achterhalen is een goede communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers van belang.
7. *De politieke rationaliteit*: een kritische instelling ten aanzien van de haalbaarheid van beleid kan minder sterk zijn als het bijvoorbeeld gaat om maatregelen die genomen worden in het kader van het regeerakkoord. Niet in de laatste plaats vanwege de relatief korte beleidscyclus van een kabinet dat op resultaten wordt afgerekend bij de volgende verkiezingen.
8. *Ingrijpende processen binnen de uitvoerende organisatie*: een belangrijke factor bij de invoering van nieuw beleid vormt niet alleen de complexiteit van het nieuwe beleidsinitiatief alléén, maar ook de

mogelijke samenloop met andere processen die van invloed zijn op het functioneren van een uitvoerende organisatie, zoals herhuisvesting, reorganisatie, invoering ICT-voorzieningen en bezuinigingen (bijvoorbeeld de fusie UWV tijdens de invoering van de Wet Werk en Inkomen)

Om die reden is het van belang dat de motie-Van Thijn e.a. wordt overgenomen, opdat uitvoerders (inclusief inspecties en toezichthouders conform de motie-Bemelmans-Vidéc c.s. die volgens berichtgeving van het kabinet reeds wordt uitgevoerd) écht vroegtijdig bij het beleids- en wetgevingsproces worden betrokken.¹ In woorden van de Raad van State: *«Contacten van politici (!) met uitvoerders (en anderen) zouden al moeten plaatsvinden voor de vraag of wetgeving een geschikt instrument is. Die vraag is pas goed te beantwoorden als duidelijk is wat het probleem is en wie dat probleem precies heeft. Te snel slaan we die analysefase over of overschatten de mogelijkheden die wetgeving heeft. Veel maatschappelijke problemen laten zich niet of nauwelijks oplossen met de centrale sturingsfilosofie die nu eenmaal wetgeving eigen is»* (Brief RvS aan VC BZK van de Eerste Kamer, 29 september 2006, kenmerk: Kabinet 06/01312/ps). Ook de Algemene Rekenkamer onderschrijft de noodzaak om uitvoerders te betrekken: *«het meer betrekken van de uitvoerders bij het opstellen van wetgeving kan een bijdrage leveren aan het beter kloppend maken van het beleid en de daarop afgestemde beschikbare middelen in mensen, geld en voor de uitvoering uitgetrokken tijd»*. Het vervolgens opnemen van een kernachtige omschrijving van de diverse standpunten van de geraadpleegde uitvoerders in de memorie van toelichting, zoals in het tweede deel van de motie-Van Thijn e.a. is verzocht, zou volgens de Rekenkamer een grote vooruitgang opleveren (Brief Ark aan de VC BZK van de Eerste Kamer, 10 november 2006, kenmerk: 6006068 R en Algemene Rekenkamer, 2005, p. 58).

Het erkennen van de bovengenoemde knelpunten en overnemen van de gedane suggesties, moet een fundamenteel andere aanpak opleveren. Zo moeten uitvoerders niet langer uitsluitend gevraagd worden om op basis van een zeer voorlopig vormgegeven wet de mogelijke gevolgen van de invoering voor de overheid in beeld te brengen, maar op basis van hun kennis concrete inbrengen te leveren om inhoudelijke en procesmatige struikelblokken weg te nemen gedurende het gehele beleids- en wetgevingsproces (inclusief de verantwoordings- en bijsturingfase) en daarmee daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het maken van een betere wet (lees: uitvoerbare, haalbare en behoorlijke wet) of een beter passend alternatief dat wel zichtbaar de gewenste effecten voor de burger oplevert. Daarnaast zijn ook beleidsambtenaren nodig die nieuwsgierig zijn naar de eigen kwaliteit, professionaliteit en rationaliteit van de uitvoering en het belang daarvan weten te waarderen, maar vooral ook politici die in staat zijn om in samenspel met relevante betrokkenen op basis van eenduidige, juiste, tijdige, volledige en goed georganiseerde informatie per geval na te gaan of nieuwe wetgeving wel het gepaste instrument is en dus ook durven te besluiten om naar alternatieven te zoeken. Indien nieuwe wetgeving dan toch de juiste oplossing is voor het maatschappelijke probleem dat voor handen is, dan moeten in ieder geval de onderstaande aandachtspunten in tabel 1 (SMART-wetgevingproof) bij de screening van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van voorgenomen wetgeving in acht worden genomen (RvS, 2006 en Ark, 2006). Deze aandachtspunten zijn uitsluitend kaderschetsend bedoeld om de gewenste leereffecten in gang te zetten en niet een nieuwe poging om tot de ultieme uitvoerbaarheidstoets te komen.

¹ Tijdens het debat in de Eerste Kamer op 14 september 2004 is tevens de motie-Bemelmans-Vidéc c.s. ingediend (EK 28 831 C). Deze motie vroeg de regering te bevorderen dat inspecties en andere toezichtsorganen de maatschappelijke effectiviteit met name in kwalitatieve zin tot speerpunt van hun onderzoeks- en handhavingsactiviteiten maken. Als reactie op deze motie berichtten de toenmalige ministers van BZK en Bestuurlijke Vernieuwing op 21 september 2004 dat het kabinet de strekking van de motie ondersteunt, maar dat de uitwerking zich vooral moet richten op de in de motie bedoelde «onderzoeksactiviteiten». Ter aanvulling hierop deelde de minister van Bestuurlijke Vernieuwing op 3 mei 2005 het volgende mede: «(...)De concretisering van de wisselwerking tussen beleid en toezicht is nu een belangrijk punt van aandacht bij de departementen. Gezocht wordt naar een optimale benutting van de bevindingen van toezichthouders ten behoeve van het inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van het beleid. Om deze gezamenlijke zoektocht van beleid en toezicht bij de verschillende departementen te stimuleren heeft BZK het initiatief genomen tot een diner pensant waarin de betrokken IG's en DG's van de verschillende departementen over dit belangrijke thema zullen spreken. De resultaten van deze bijeenkomst zullen worden meegenomen in de dit jaar uit te brengen nieuwe kaderstellende kabinetsvisie op toezicht» (EK 28 831 E).

Tabel 1: Aandachtspunten voor de screening van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid¹

I Betrouwbaarheid & Kwaliteit

- a. consistent** Voldoende rekening moet worden gehouden met:
- Continuïteit tussen oud/nieuw beleid
 - Samenhang binnen beleidsveld en met andere aanpalende beleidsvelden
 - Prioritering binnen nieuw beleid bij meervoudige doelen en ten opzicht van nieuw en/of bestaand (aanpalend) beleid
 - Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling (Rijk, decentrale overheden en uitvoerders)
 - Coördinatie (verticaal tussen de verschillende bestuurslagen en uitvoerders en horizontaal tussen verschillende beleidsterreinen en betrokken uitvoerders)
 - Harmonie beleidscycli tussen beleid en uitvoering (bijvoorbeeld: aansluiting van monitoring van effecten van wetgeving)
 - Samenwerking tussen uitvoerders (bijvoorbeeld: nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen de uitvoering van wet- en regelgeving complexer maken wanneer daarvoor nieuwe vormen, zoals allianties of fusies, moeten worden opgetuigd)
 - Financiële voorwaarden en de procesmatige doelstellingen van beleid (bijvoorbeeld: er moet voor gewaakt worden dat de discretionaire ruimte die met «open» beleid de uitvoerders gegund wordt, niet teniet wordt gedaan door te strenge financiële voorwaarden)
- b. Realistisch**
- Relatie tussen doelen, middelen en effecten (Zijn de doelen te ambitieus, de middelen naar verhouding te beperkt en vallen daardoor de effecten tegen?)
 - Tijdspad (Is de gebruiker en uitvoeringsorganisatie er klaar voor?)
 - Staan de verwachtingen van het beleid in verhouding tot het budget? (Liggen de kosten te hoog voor wat het maatschappelijk zal opleveren?)
 - Vaardigheden en capaciteit van de uitvoerders (bijvoorbeeld: nieuwe taken leiden in sommige gevallen tot een overmatige focus op een interne reorganisatie, waardoor het nastreven van de gewenste maatschappelijke effecten uit het oog worden verloren)
 - Bereidheid tot samenwerking tussen uitvoerders en vormen van mogelijke nieuwe allianties
 - Input van de doelgroep (Bijvoorbeeld: is het realistisch om uit te gaan van een proactieve houding van de gebruiker of, hoe zit het met de mate van weerstand?)
- c. Juist en actueel²**
- Communicatie (het verschaffen van informatie over de probleemdefinitie, monitoring van de voortgang en geven van feedback over de gang van zaken)

II Aanvaardbaarheid

- Zijn de betrokken stakeholders (o.a. de uitvoerders) en doelgroep(en) voldoende geïnformeerd (volgens de nationale ombudsman de grootste bron van klachten) en deelgenoot gemaakt van het beleids- en wetgevingsproces?
- Kunnen en willen zij het beleid inhoudelijk aanvaarden, nu en in de toekomst?³

¹ Op basis van resultaten hoorzitting 20 april 2004 in de Eerste Kamer/VC BZK en Hoge Colleges van Staat (28 831 A, bijlage 2), bevindingen Algemene Rekenkamer (2000) Handreiking verantwoordwoorden over beleid en constatering van de nationale ombudsman in het jaarverslag 2005 (zie ook bijlage 2).

² Algemene Rekenkamer (2000) Handreiking verantwoordwoorden over beleid, p. 22–23.

³ Uiteraard blijft de primaat bij de politiek, maar door deze vragen te stellen kan er ruimte worden geschapen voor de uitvoerders om bezwaren en mogelijke weerstand te onderbouwen. Hierbij gaat het uiteraard strikt om inhoudelijke zaken die ten goede moeten komen aan de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wetgeving.

Aanvullend dienen de gewenst leereffecten tevens nagestreefd te worden door het inzetten van de volgende meer structurele instrumenten:¹

- De regering moet regelmatig worden aangesproken op meerjarige wetgevingsprogramma's, de samenhang ertussen, de lange termijnvisie en de achterliggende sturingsparadigma's;
- Er moet een versterkte aandacht zijn voor interfaces tussen de gewenste maatschappelijke effecten, beleid en uitvoering in het werk van het beleidsdepartement, de Raad van State en het parlement (zie voor nadere toelichting bijlage 1);²
- Het houden van pilots die het mogelijk maken om de kwaliteit van beleid en wetgeving op bescheiden schaal (o.a. geografisch, financieel, te beïnvloeden factoren, betrokken partijen, etc.) met oog voor de beperkingen van een zogenaamde *evidence based* benadering (de samenleving kan niet in het model van een natuurkundig laboratorium

¹ Zie ook verslag van de vervolgbijeenkomst van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Raad van State, 8 maart 2005.

² Zo blijkt bijvoorbeeld uit de analyse van de bijgevoegde bijlage 1 over de uitvoerbaarheid van de WMO, dat er vanuit het parlement veel aandacht is voor de positie van de toekomstige gebruiker van een voorgenomen wet, maar dat ook het parlement de rol van de uitvoerende organisaties integraal uit het oog lijkt te verliezen. Echter, om dit met voldoende stelligheid en nuance te kunnen constateren, zijn meerdere, soortgelijke analyses van wetgevingsprocessen noodzakelijk.

worden gegoten) te testen en daarmee zicht te krijgen op de effectiviteit van de voorgenomen wetgeving en haar doelstellingen. Oftewel: «Think big, act small»;¹

- Aankoersen op horizonbepalingen in wetten om wetgeving te beëindigen als zij niet meer past in de uitvoeringspraktijk;
- Beleidsmakers moeten de Europese ontwikkelingen preciezer volgen en de politiek en de uitvoeringsinstanties daarbij betrekken en;
- Nader onderzoek naar de consequenties van het feit dat wetten verschillende functies hebben (o.a. een beleidsinstrument in handen van de overheid, maar ook het vastleggen van waarborgen voor burgers en het geven van fundamentele uitgangspunten en rechtsbeginselen als basis voor maatschappelijke ordening) voor de kwaliteit van het wetgevingsproces (RvS, 2006).

Geraadpleegde bronnen

Algemene Rekenkamer (2004) *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2005) *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006) Brief aan de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer, 10 november 2006 (Kenmerk: 6006068 R)

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2004) Handelingen EK 40-2196-2214 en 2222-2243, 14 september 2004.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2004) 28 831, A.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2005) 28 831, E.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2005) 28 831, C.

Expertisecentrum Rechtshandhaving (oktober 2004) *Werkbaarheidsanalyse Beleidsvoornemens. Met de praktijk werkbaar beleid ontwikkelen* (folder), Ministerie van Justitie, Den Haag.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2005) 28 831 F, Brief minister van Justitie, 11 augustus 2005, kenmerk: 5364056/05/6.

Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie (2004) *Tafel van Elf* (folder).

Intradepartementale werkgroep visitatiecommissie (2001) *Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens, voorgenomen regelgeving. Een Kwaliteitsimpuls voor het traject van beleid en regelgeving*, uitgave van de directie JZ, ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van VROM (2002) *Wetgevingsprotocol*, directie JZ, Den Haag.

Ministerie van SZW (2002) *Werken aan beleid met uitvoeringskwaliteit. SZW-toets, instrument voor effectieve beleidsvoorbereiding*, Den Haag.

Ministerie van EZ, Justitie en VROM (2003) *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving (Stappenplan, Quickscan en Toelichting)*, uitgave van Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, Den Haag

Ministerie van SZW (2004) *SZW-protocol. Totstandkoming regelgeving*, uitgave van WBJA, Den Haag.

¹ Citaat Lex van den Ham, Programma DG Andere Overheid, tijdens de ontwerpessie beleid en uitvoering in het kader van «Andere overheid», 11 april 2006.

Dijk12 Beleidsonderzoek/ministerie van EZ, Justitie en VROM (2004) *Evaluatie Twee-fasenstructuur. Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving*, Amsterdam.

Twist, M. J. W. van en I. Mayer (2000) «De afstemming tussen beleid en uitvoering: ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid», in: *bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 1, p. 25–34.

De nationale ombudsman (2006) *De maakbare overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2005*, Den Haag.

Verslag van de vervolgbijeenkomst van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Raad van State, 8 maart 2005.

Tjeenk Willink, H. (2006) «De overheid is uit de rails gelopen, veel bonnen maken nog een goede agent», in: *NRC*, 29 april 2006, p. 13.

Raad van State (2006) Brief aan de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer, 29 september 2006 (kenmerk: Kabinet 06/01312/ps).

Nationale Ombudsman (2006) Brief aan de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer, 23 oktober 2006 (kenmerk: No 20061193 U).

VC BZK en Hoge Colleges van Staat (2004) Memo ten behoeve van het Kamerdebat met de regering op 14 september 2004, EK 28 831, A, vergaderjaar 2003–2004.

Screening van de totstandkoming van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) op uitvoerbaarheid naar aanleiding van de nalevingstoets van de motie-Van Thijn c.s.

1. Inleiding

In het kader van de naleving van de motie-Van Thijn c.s. (EK 28 831, B) is nagegaan in hoeverre bij de totstandkoming van het wetsvoorstel «Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)» voldoende rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid oftewel de mate waarin de uitvoering met een wet(voorstel) in staat wordt gesteld om de beoogde maatschappelijke doelen te realiseren en daarmee het maatschappelijk gewenste effect te bewerkstelligen.¹

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman en de raadpleging van uitvoerders op verschillende beleidsterreinen door de VC BZK en Hoge College van Staat van de Eerste Kamer, is gebleken dat ten behoeve van de borging van de uitvoerbaarheid (lees ook: kwaliteit) het van belang is dat bij de totstandkoming van een wetsvoorstel er met name zekerheid moet worden verschaft over (zie voor een uitvoeriger toelichting, tabel 1 van de notitie, p. 12–13):

1. *consistentie*: o.a. op welke wijze de continuïteit tussen oud en nieuw beleid bewaakt wordt en op welke wijze samenhang met aanpalende beleidsterreinen wordt georganiseerd;
2. *realiteitszin*: o.a. relatie doelen, middelen en effecten, het beoogde tijdspad, vaardigheden en capaciteit van de uitvoering en;
3. *volledigheid*: o.a. van de beschikbare informatie in alle fasen van het wetgevingsproces, dus ook informatie over de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De motie-Van Thijn c.s. gaat er om die reden vanuit dat het voor de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving van cruciaal belang is dat:

1. de betrokkenen bij de uitvoering zo vroeg mogelijk in het wetgevingsproces betrokken worden en;
2. dat het voor de controlerende taak van het parlement essentieel is om tijdig inzicht te krijgen in de wijze waarop dit plaatsvindt.

Of hier in voldoende mate rekening mee is gehouden bij de totstandkoming van de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), wordt in de onderstaande paragrafen nader ingegaan.

2. De borging van de uitvoerbaarheid van de WMO

Toetsing door de raad van state

Op 28 april 2005 bracht de Raad van State (TK 30 131, nr. 5) zoals gebruikelijk haar advies uit over de WMO. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel stelde de RvS het volgende:

1. Consistentie:
 - a. *Doel-middel*: «Het is de Raad opgevallen dat de toelichting op het wetsvoorstel geen analyse bevat van de problemen die zich thans in de (organisatie van de) maatschappelijke ondersteuning voordoen en die kennelijk aanleiding zijn voor het thans voorliggende wetsvoorstel. (...) In dit kader doet zich de vraag voor, hoe het komt dat het bestaande system wat betreft de Welzijnswet 1994 en de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) kennelijk niet voldoende

¹ Met de WMO beoogt het kabinet: «Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel. (...) Daartoe zal, veel meer dan nu het geval is, een samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn én op aanpalende terreinen gevoerd moeten worden. De gemeente zal, binnen een richtinggevend wettelijk kader, de ruimte moeten krijgen en verantwoordelijkheid moeten nemen om beleid te voeren, zal aangespoord moeten worden om resultaten te boeken, en zal daarover, aan de burgers in het algemeen en aan de burgers die het betreft in het bijzonder, rekenschap moeten afleggen. De positie van de gemeente in het krachtenveld van maatschappelijke ondersteuning zal daarom aanzienlijk versterkt moeten worden» (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004–2005, Memorie van toelichting, 30 131, nr. 3, p. 2).

heeft gewerkt ondanks het al langere tijd hanteren van de thans bepleite sturingsfilosofie» (TK 30 131, nr. 5, p. 1 en 2).

- b. Samenhang: De Raad vraagt om nadere beargumentering van de wijze waarop de samenhang wordt verzekerd tussen enerzijds gemeentelijke voorzieningen en anderzijds de verstrekkingen die krachtens de AWBZ of de Ziekenfondswet worden gegeven (nr. 5, p. 5 en p. 17).*
- 2. Realiteitszin (beoogde tijdspad): De Raad adviseert mede op basis van het advies van de VNG om nader te onderbouwen «(...) dat alle gemeenten al op zo korte termijn, namelijk met ingang van 1 januari 2006, instaat geacht kunnen worden de WMO wat betreft niveau, kwaliteit en tijdigheid adequaat uit te voeren» (TK 30 131, nr. 5, p. 4). Zo stelt de Raad: «Ruimte geven aan gemeentelijk verantwoordelijkheid betekent ook ruimte geven voor goede voorbereiding van de uitvoering van de wet» (nr. 5, p. 4).*
- 3. Volledigheid: «De gemeenten zijn ingevolge artikel 8 verplicht prestatiegegevens te publiceren. (...) Het wetsvoorstel regelt niet hoe en wie deze gegevens analyseert en publiceert: het Rijk of de gemeenten (gezamenlijk)? (...) De Raad adviseert alsnog in te gaan op de vraag of een voorziening terzake in het wetsvoorstel opgenomen moet worden» (nr. 5, p. 6).*

Tevens constateert de Raad van State een mogelijke spanning tussen beleid en uitvoering, wanneer er geen aandacht is voor het voornemen van het wetsvoorstel om voor te schrijven dat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk aan derden moet worden overgelaten, opdat de gemeenten hun handen vrij hebben om zich toe te leggen op de beleidsvorming en er voor zorg te dragen dat de wet wordt uitgevoerd. Immers, zo stelt de Raad: «*wat beleidsmatig wordt overeengekomen spoort niet automatisch met wat uitvoerders nodig hebben voor een adequate uitvoering van hun taak en vice versa*» (nr. 5, p. 5). Om dit op te vangen vraagt de Raad: «*hoe wordt gegarandeerd dat de uitvoerders bij de gemeentelijke beleidsvoorbereiding worden betrokken en de gemeenten hun beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd krijgen?*», aangezien hier in de memorie van toelichting onvoldoende op in wordt gegaan (nr. 5, p. 5 en p. 17).

Reacties van de staatssecretaris van VWS

Het kabinet reageerde hier als volgt op (TK 30 131, nr. 5):

- 1. Consistentie:*
 - a. Doel-middel: De uitwerking van de probleemanalyse heeft nadrukkelijker plaatsgevonden en volgens het kabinet is er geen sprake van falen of onvoldoende functioneren, maar «(..) omdat het kabinet mogelijkheden ziet om de samenhang in voorzieningen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning verder te verbeteren» (TK 30 131, nr. 5, p. 2).*
 - b. Samenhang: op verzoek van de Raad is in de toelichting hier nader op ingegaan (nr. 5, p. 7).*
- 2. Realiteitszin (beoogde tijdspad): omwille van de zorgvuldigheid van de invoering van de wet is mede op basis van het advies van de Raad en raadpleging van diverse betrokkenen gekozen voor invoering op 1 juli 2006 in plaats van 1 januari 2006. De invoering van de WMO wordt begeleid door een implementatieprogramma (nr. 5, p. 7).*
- 3. Volledigheid: «De minister kan een instelling aanwijzen die de gegevens verzamelt en de rapportage opstelt» (nr. 5, p. 8).*

Daarnaast is aangegeven dat nader wordt ingegaan op de wijze waarop de betrokkenheid van de uitvoerders bij de gemeentelijke beleidvoorbereiding en de daadwerkelijke uitvoering van de wet zal worden gegarandeerd (nr. 5, p. 8).

De behandeling van de WMO in de Tweede Kamer leverde zo'n 60 (sub-)amendementen en 20 moties (12 aangenomen) op. Deze zijn grotendeels in lijn met de adviezen en verzoeken van de Raad van State. Zo ontlokt de motie-Rouvoet een uitspraak van de verantwoordelijke bewindspersoon over de betrokkenheid van uitvoerders bij de gemeentelijke beleidsvorming, omdat «(..) een succesvolle invoering van de WMO gebaat is bij de actieve inzet van maatschappelijke instellingen en organisaties, waaronder kerken en andere geestelijke genootschappen. En daarom verzoekt de motie: «(..) de regering te bevorderen dat gemeenten op lokaal niveau in overleg gaan met deze instellingen en organisaties» (TK 30 131, nr. 84). De verantwoordelijke staatssecretaris laat overleg met de uitvoering echter graag over aan de gemeenten en stelt hierover tijdens een AO op 23 januari het volgende:

«Ik heb de overtuiging dat gemeenten heel goed in staat zijn, als regisseur met partijen om de tafel te gaan zitten om in kaart te brengen welke knelpunten er op lokaal niveau spelen en hoe deze het beste kunnen worden opgelost met betrokkenen. Bergen op Zoom is daar een mooi voorbeeld van. Ik denk dat het belangrijk is te stellen dat men elkaars indicaties moet erkennen en respecteren. Er mag geen heen en weer geschuif ontstaan. Het CIZ is en blijft wettelijk verantwoordelijk voor de toegangsbepaling tot de AWBZ en de gemeente voor de toegang tot de WMO-voorzieningen. De verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd en daar wil ik niet aan tornen» (TK, 30 131, nr. 98, AO Cie. VWS, 23 januari 2006, p. 66).

Dit betekent dat tijdens de behandeling van de WMO in de Tweede Kamer de verantwoordelijke staatssecretaris nauwelijks expliciet aan de tand is gevoeld over de betrokkenheid van de uitvoering bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor de uitvoerbaarheid van deze nieuwe wet. Terwijl de Kamer het belang van cliëntparticipatie nooit uit het oog is verloren.

Behandeling WMO in de Eerste Kamer

Momenteel wordt de WMO in de Eerste Kamer behandeld. Voorafgaand aan de plenaire behandeling die op 27 juni 2006 zal plaatsvinden, hebben Kamer en de verantwoordelijke staatssecretaris in twee schriftelijke rondes van gedachten kunnen wisselen. Tijdens deze schriftelijke vragenrondes is door de Eerste Kamer gevraagd naar duidelijkheid over de borgingen van de uitvoerbaarheid. In de memorie van antwoord (EK 30 131 C, 21 april 2006) laat de verantwoordelijke bewindspersoon weten dat dit reeds voldoende gedekt is door de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen naar aanleiding van de amendementen en moties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ook geeft staatssecretaris Ross-Van Dorp aan dat de toekomst zal moeten uitwijzen of er toch nog onvoldoende borging van de uitvoerbaarheid blijkt te zijn bij de 3-jaarlijkse evaluaties van de WMO. Vanwege de gekozen beleidsruimte voor gemeenten zal zij hier geen nadere maatregelen voor treffen om niet aan deze beleidsruimte te tornen.

3. Conclusie

Zowel het advies van de RvS als de amendementen en moties van de Tweede Kamer hebben een sterk vooruitziende blik. Zo vraagt de RvS niet naar inzicht in de betrokkenheid van uitvoerders bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, maar naar de wijze waarop gegarandeerd wordt dat uitvoerders betrokken worden bij de *gemeentelijke* beleidsvorming, opdat

de daadwerkelijke uitvoering van de wet wordt veiliggesteld. Dit betekent dat «achteraf», dat wil zeggen op het moment dat het wetsvoorstel klaar is en het aan de RvS en Tweede Kamer wordt voorgelegd, er onvoldoende aandacht meer lijkt te zijn voor de wijze waarop de voorbereiding van het wetsvoorstel bij heeft gedragen aan de mate van uitvoerbaarheid, laat staan dat er nog besproken wordt of een dergelijk wetsvoorstel überhaupt wel wenselijk is (uitzondering is de het verzoek van de Raad van State om de noodzaak van de wet nader toe te lichten en een scherpere probleem-analyse toe te voegen aan de toelichting op de wet). Dit lijkt dan logischerwijs een gepasseerd station.¹

Deze vooruitziende blik lijkt mede «uitgelokt» te worden door de stukken die het kabinet beschikbaar stelt ter behandeling van het wetsvoorstel. Deze bevatten nauwelijks informatie die het mogelijk maakt om na te gaan of er voldoende rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en met name de mate waarin de uitvoering in een vroegtijdig stadium, alvorens er überhaupt sprake is van een ontwerp en de betrokken beleidsambtenaren zich conform de werkbaarheidsanalyse bezinnen op de noodzaak van een nieuwe wet, een bijdrage heeft kunnen leveren door haar «technische» haalbaarheidsinzichten in te brengen (het gaat niet om een inhoudelijke wenselijkheidstoets, daar gaat de politiek nog steeds over, hoewel in de praktijk de scheidslijn lastig te trekken kan zijn). De enige bron is dan de memorie van toelichting (TK 30 313, nr. 3), waarin in het geval van de WMO de paragraaf «consultatie en advies» is opgenomen. Deze paragraaf verschaft een opsomming van de geconsulteerde partijen, bestaande uit de bestuurlijke partners, consumentenorganisaties, branche-organisaties en organisaties van vrijwilligers en mantelzorgers (TK 30 131, nr. 3, p. 3–8) en op hoofdlijnen hun reacties op: de zorgplicht, persoonsgebonden budget, primaat private partijen, kwaliteit en werkgelegenheid. De wijze waarop zij zijn geraadpleegd wordt niet toegelicht. Deze reacties verspiegelen de uiteenlopende aard van de reacties. Grofweg wordt aangegeven dat de bestuurlijke partners een grotere beleidsvrijheid bepleiten, terwijl branche-organisaties en consumentenorganisaties zoeken naar zekerheden, omdat zij vrezen voor verlies van rechten bij overheveling van verantwoordelijkheden van het rijk naar de gemeenten.

Een dergelijke gang van zaken kan betekenen dat er onvoldoende integraal naar de haalbaarheid van een wetsvoorstel in de uitvoering kan worden meegekeken, hoewel er inhoudelijk als het wetsvoorstel er eenmaal ligt op detailniveau indirect weldegelijk aandacht aan wordt besteed. Moge de hoeveelheid amendementen en moties daar het bewijs van zijn. Echter, het gaat dan min of meer om een wetsvoorstel dat reeds staat. Het bevragen van de verantwoordelijke bewindspersoon op de totstandkoming van het wetsvoorstel en de inbreng van betrokkenen met name als het gaat om fundamentele uitvoerbaarheidskwesties die betrekking hebben op de eigen rol en verantwoordelijkheden van de uitvoerder komen nauwelijks expliciet en/of versnipperd aan de orde. Het daarbij om het vermogen van betrokkenen tot onderlinge afstemming van belangen, coördinatie van taken en functies ten behoeve van samenwerking en aangaan van allianties, het beschikken over de nodige vaardigheden en mogelijke behoefte aan (bij-)scholingen en hebben van voldoende mankracht.² Dit is bijvoorbeeld van doorslaggevend belang voor het wel of niet kunnen laten slagen van de 1-loketgedachte.

¹ Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat het hier gaat om de bespreking van een enkel, geïsoleerd geval.

² Zie bijvoorbeeld: Putters, K., E. van Hout en T. Cardoso Ribeiro (2007) *De Zorg van het Lokaal Bestuur. Consequenties van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning*, Assen: Van Gorcum en Brandsen, T. en T. Cardoso Ribeiro (2006) *Diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën*, Tilburg: Rex Group.

's-Gravenhage, 29 september 2006

AAN

De voorzitter van de commissie
Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
De heer Prof. dr. W. J. Witteveen

Dank voor uw brief van 7 juli 2006, waarmee u mijn reactie vraagt op de conceptnotitie «Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering». Ik voldoe graag aan uw verzoek, mede omdat het onderwerp – zoals u ongetwijfeld weet – mij al vele jaren bezighoudt.

Uw notitie is een uitvloeisel van de discussies in de Eerste Kamer naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit maart 2003: «Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer». In dit rapport komt de Algemene Rekenkamer tot een aantal belangrijke bevindingen en conclusies.

Allereerst stelt de Rekenkamer dat duidelijk geformuleerd beleid met realistische doelstellingen en gerichte aandacht voor de uitvoering nodig is om later de doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beoordelen. Daartoe is bovendien ook nodig goede informatie over het beleid, de uitvoering ervan en de behaalde resultaten. De Rekenkamer constateerde dat die informatie ontbreekt of dat – daar waar de informatie wel beschikbaar is – (grote) vraagtekens kunnen worden gezet bij de effectiviteit van de uitvoering.

In geen enkel onderzoek kon de Rekenkamer vaststellen dat beleid geheel in uitvoering was genomen. De indruk ontstond dat de overheid zucht onder een veel te grote beleidslast, waarbij al enkele decennia politiek en bestuurlijk teveel hooi op de vork is genomen. De Rekenkamer geeft expliciet aan dat dit niet aan de uitvoerende professionals valt te wijten.

De oorzaken van de uitvoeringsproblemen zoekt de Rekenkamer bij een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens; een overwaardering van beleidsvorming en een onderwaardering voor de uitvoering; een te geringe aandacht voor evaluatie en verantwoording; en bij «het kennelijk onvermogen om lessen van het verleden te leren».

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) komt in november 2004 met zijn rapport «Bewijzen van goede dienstverlening». Daarin komt de WRR onder meer tot de conclusie dat de dichotome benadering waarin gestreefd wordt naar een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering, doelen en middelen, overheid en markt heeft geleid tot geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen overheden, burgers, instellingen en professionals met een eenzijdige nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren.

De WRR beveelt aan de aanwezige kwaliteit in de uitvoering te benutten door leerprocessen te bevorderen, de positie van professionals, burgers en cliënten te versterken en door toezichts- en verantwoordingsystemen te stroomlijnen.

In de motie-Van Thijn c.s. (28 831, B) van september 2004 vroeg de Eerste Kamer de regering om in de eerste fase van het wetgevingsproces direct betrokkenen bij de uitvoering te horen en daarvan in een aparte bijlage bij elke memorie van toelichting verslag te doen.

In de conceptnotitie van uw commissie «Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering» wordt het belang van (informatie over) de wisselwerking tussen beleid en uitvoering onderstreept,

ook voor de kwaliteit van het wetgevingsproces en daarmee voor het maken van uitvoerbare wetten.

Uw conceptnotitie concludeert vervolgens dat inmiddels een aantal departementen richtlijnen heeft opgesteld om externen, waaronder uitvoerders, bij beleids- en wetgevingsvoorbereiding te betrekken. De ontwikkelde instrumenten zijn naar uw oordeel echter veelal te technisch en juridisch van aard. Dergelijke instrumenten lopen dan het risico te verworden tot een routineus af te vinken checklist. Aldus leiden ze in elk geval wel tot nieuwe bureaucratie, maar niet noodzakelijkerwijs tot relevante nieuwe inzichten over de uitvoering.

U constateerde ook dat contact met uitvoerders daarbij pas plaatsvindt als de noodzaak te komen tot wetgeving al politiek of ambtelijk is bepaald. Uitvoerders en andere externen worden in zo een situatie feitelijk slechts nog maar bevroegd om de gevolgen van invoering in beeld te krijgen: hoe kan de handhaving plaatsvinden, welke kosten brengt de wet met zich mee etc.

Een dergelijke aanpak is heel wat anders dan inhoudelijke belangstelling voor de uitvoering: «hoe werkt het echt?». En daaraan gekoppeld interesse in de vraag of er problemen zijn die (wellicht) met wetgeving kunnen worden opgelost.

Wat ik heb gemist in de overigens grondige conceptnotitie is de gedachte dat wetgeving meer is dan een beleidsinstrument in handen van de overheid. De wet legt ook waarborgen voor de burgers vast en geeft fundamentele uitgangspunten en rechtsbeginselen als basis voor maatschappelijke ordening. De consequenties van het feit dat wetten verschillende functies hebben en wat dat dan precies betekent voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, kan, juist in een notitie van de Eerste Kamer, niet worden gemist.

Het is nog maar de vraag of de voor projecten ontwikkelde SMART-criteria in alle gevallen adequaat zijn als het over de kwaliteit van wetgeving gaat.

Contacten van politici met uitvoerders (en anderen) zouden al moeten plaatsvinden voor de vraag of wetgeving een geschikt instrument is. Die vraag is pas goed te beantwoorden als duidelijk is wat het probleem is en wie dat probleem precies heeft. Te snel slaan we die analysefase over of overschatten de mogelijkheden die wetgeving heeft.

Veel maatschappelijke problemen laten zich niet of nauwelijks oplossen met de centrale sturingsfilosofie die nu eenmaal aan wetgeving eigen is. Politici dienen zich er bewust van te zijn dat wetgeving per definitie de complexe werkelijkheid tot model reduceert. Soms kan dat, maar vaak ook niet.

Rechtstreeks contact met uitvoerders helpt politici ook hier te analyseren en keuzes te maken. Juist als de mogelijkheden tot overheidsbeïnvloeding gering zijn, is het extra van belang nauwkeurig te bepalen waar ingrijpen resultaat zal opleveren.

Niet alleen politici dienen zich hiervan bewust te zijn. Ook goed ambtenaarschap erkent en waardeert de maatschappelijke pluriformiteit. Daarbij hoort de vaak vergeten wetenschap dat de overheid geen bedrijf is en dat de democratische rechtsstaat aan wetgever, bestuurder, rechter en ambtenaar (veel) meer eisen stelt dan alleen het bedrijfsmatig streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Professioneel *departementaal* ambtenaarschap is nieuwsgierig naar de eigen kwaliteit, professionaliteit en rationaliteit van de uitvoering en weet het belang daarvan te waarderen. Dat is niet in een checklist te vangen. Die nieuwsgierigheid moet worden beloond en gestimuleerd. Ook als de

werkelijkheid van de uitvoerders niet alleen anders maar ook kritischer is dan ambtenaren en bestuurders graag willen horen.

Helaas zijn de functionele netwerken tussen ambtenaren en uitvoerders de afgelopen jaren fors afgenomen. Dit komt niet alleen door de scheiding beleid/uitvoering maar zeker ook door het ondergeschikt maken van inhoudelijke ambtelijke expertise aan de kennis van beheersmatig procesmanagement. Snelle wisselingen op de ministeries (waarbij elke (top-) ambtenaar op elk ministerie moet kunnen functioneren) draagt daaraan bij.

Ik deel uw mening dat beleidsinformatie noodzakelijk is om de beleidsuitvoering te kunnen controleren en daarbij een oordeel te kunnen hebben of aanvullende wetgeving nodig is. Bij die beleidsinformatie is een balans nodig tussen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Mijn indruk is dat de afgelopen jaren veel nadruk is gelegd op het achterhalen van zoveel mogelijk kwantitatieve data, mede door de mogelijkheden die de nieuwe informatie- en communicatietechnologie daartoe geeft. Controle stapelt op controle en ook dit heeft bijgedragen aan de door de WRR geconstateerde cultuur van wantrouwen. Kwantiteit zegt niet alles over kwaliteit.

Daarbij komt dat kwantitatieve dataverzameling al snel leidt tot algemene conclusies, waarbij cijfers pas echt goed kunnen worden vergeleken als sprake is van totale uniformiteit en harmonisatie. Hiermee miskennen we de verder toenemende complexiteit en diversiteit in een samenleving waar pluriformiteit in plaats van uniformiteit de regel is.

Een notie die nadere overdenking behoeft, is dat individuele professionele uitvoerders en hun geïnstitutionaliseerde uitvoeringsorganisaties elk van een eigen werkelijkheid uitgaan. Uitvoeringsorganisaties hebben ook eigen belangen. Een individuele uitvoerder is per definitie niet representatief voor zijn of haar beroepsgroep. Maar het omgekeerde is ook waar. Wat de representanten van de beroepsgroep inbrengen is niet altijd en automatisch een antwoord op de problemen die de uitvoerders ervaren. Hoort het analyseren van dit soort processen en het scherp in het vizier houden van de verschillende belangen en rationaliteiten niet juist tot het politieke vakmanschap? En wordt dan weer een nieuwe (altijd ambtelijke) uitvoeringstoets dan niet al snel een substituut voor die eigen politieke afweging dan wel meer van hetzelfde?

Dat brengt me op de politieke werkelijkheid. In eerste en laatste instantie moeten de Staten-Generaal zichzelf kritisch afvragen of onuitvoerbare wetgeving ooit zal worden tegengehouden als de politieke werkelijkheid van regeerakkoord en coalitiebelang die wetgeving toch noodzakelijk maken. Als het eerlijke antwoord daarop is: zelden, dan heeft het niet veel zin (nog) meer informatie van uitvoerders te krijgen maar moet eerst het onafhankelijker functioneren van het parlement zelf aan de orde komen. Als de wetgever de nu al bestaande signalen over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, zoals die komen van individuele uitvoerders en hun organisaties, permanente of tijdelijke advieslichamen en in laatste instantie ook van de Raad van State, echter serieus neemt, dan is een extra checklist niet nodig en komt de extra informatie «van zelf». Voor mij zit de kern van het probleem in deze laatste, politieke werkelijkheid.

In de hoop dat mijn opmerkingen u zullen kunnen helpen de notitie te vervolmaken, wil ik u graag op voorhand toezeggen bereid te zijn ook een volgende versie van commentaar te voorzien. Desgewenst ben ik ook graag bereid over dit onderwerp nader met u en uw commissie van

gedachten te wisselen. Ik bewaar prettige herinneringen aan onze eerdere gesprekken over dit onderwerp.

Herman Tjeenk Willink

Den Haag, 23 oktober 2006

Aan de voorzitter commissie Binnenlandse Zaken
en Hoge Colleges van Staat van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de conceptnotitie «Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering». Ik maak graag gebruik van de geboden gelegenheid om vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman een aantal gedachten toe te voegen.

De Nationale ombudsman toetst in beginsel niet de kwaliteit van wetgeving, maar toetst de uitvoering van wetgeving op behoorlijkheid nadat de wetgeving in werking is getreden. Hierdoor heeft de Nationale ombudsman expertise ontwikkeld over de vraag of wetgeving (behoorlijk) valt uit te voeren. Uit verschillende onderzoeken is mij met regelmaat de spanning opgevallen tussen nieuw beleid en de daarop volgende uitvoering. Deels gaat het om zaken die door burgers onder mijn aandacht zijn gebracht, deels om zaken die voorwerp werden van onderzoek op eigen initiatief naar aanleiding van signalen van burgers, politici of discussies in de media.

Procedure of proces

Op conceptueel niveau zou ik graag een onderscheid willen maken dat naar mijn mening van fundamentele betekenis is voor een verkenning van de kloof tussen beleid en uitvoering: proces of procedure.

Wetgeving is het resultaat van een besluitvormingsprocedure waarin het regeringsbeleid wordt vastgelegd. Hoewel de besluitvorming als zodanig dynamisch kan zijn is het resultaat statisch van aard: wetgeving. Uitvoering is naar zijn aard dynamisch: er moeten in een bepaalde of zelfs onbepaalde periode acties ondernomen worden om het beleid om te zetten in concrete handelingen die ingrijpen in de werkelijkheid. Uitvoering is veelal geen procedure, maar een *proces*. De spanning tussen beleidsvorming en uitvoering is ook de spanning tussen een min of meer statische procedure en een meer dynamisch proces. Het spreekt voor zich dat uitvoeringswetgeving gemakkelijker gewijzigd kan worden en daardoor dynamischer kan werken.

Verkenning van de kloof tussen beleid en uitvoering is dan ook niet mogelijk met alléén procedure-denken, maar vraagt ook proces-denken. Tussen beiden zit een wereld van verschil en dat verschil draagt bij tot het ontstaan van de kloof.

Voor uw verkenning lijkt mij in dit verband relevant de constatering dat het bij het oplossen van de spanning tussen beleid en uitvoering niet gaat om het introduceren van een lijstje met aandachtspunten dat afgevinkt moet worden voordat beleid in wetgeving wordt vastgelegd. Een dergelijk lijstje valt in te passen in een procedure, doch heeft veel minder betekenis voor het inrichten van een uitvoeringsproces. Daar gaat het om aandachtspunten die in meerdere of mindere mate voortdurend gedurende de uitvoering aandacht vragen. Bij uitvoering gaat het bij voorbeeld om supervisie en het monitoren van processen. Ter illustratie – en niet meer dan dat – noem ik de *Gateway review procedure*¹ voor complexe processen die de Rijksbrede Benchmark Groep aan het verkennen is. In dit uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige reviewproces beoordelen deskundige «peers» (collega-bestuurders, -managers en deskundigen) de levensvatbaarheid van de uitvoeringscase, de financiering, de besturing en organi-

¹ Prof. Flyvbjerg verwees in het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten eveneens naar Gateway) Kamerstukken II, 29 283, nr. 11, pp. 11–13 en pp. 693–700.

satie, de planning en het draagvlak bij de betrokken stakeholders. Doel is niet om éénmalig te toetsen of het project kans van slagen heeft, maar om een gemonitord uitvoeringsproces op gang te brengen dat waarborgen voor resultaat creëert. Bij een proceduretoetsing van uitvoeringstrajecten ontbreekt de verbinding met het procesmatige dat eigen is aan uitvoering.

De dynamiek van grootschalige projecten

Grootschalige projecten zoals infrastructuur of complexe wetgeving die ingrijpend is zowel voor de overheidsorganisatie als voor de burger hebben hun eigen dynamiek.

De Commissie Duijvesteijn heeft voor grootschalige projecten de mechanismen blootgelegd die ertoe bijdragen dat compleet onjuiste inschattingen worden gemaakt van zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid van die projecten. Daarbij is gebruik gemaakt van de inzichten van o.a. Prof. Flyvbjerg en Pols. Daarbij is relevant: geen onjuiste ramingen maar misinformatie, misinformatie wordt beloond. Enerzijds gaat het erom dat in de aanloop van een project niet alle relevante informatie bij de besluitvorming wordt betrokken en dat waardevolle signalen over alternatieven en problemen genegeerd worden. Alle betrokkenen zijn geneigd slechts naar bevestiging te zoeken, zodanig dat relevante informatie als irrelevant buiten beeld blijft. Bij grote wetgevingsprojecten tekenen zich dezelfde tendensen af als bij grootschalige infrastructuurprojecten. Als de keuze voor een bepaald concept gemaakt is, dan worden veel waardevolle signalen die van belang zijn voor de nut- en noodzaaktoetsing en voor de haalbaarheidstoetsing genegeerd. Ook hier geldt dat misinformatie veelal beloond wordt.

Ter illustratie: klachten over het UWV en het CVZ

De Nationale ombudsman behandelt veel klachten over de uitvoering van wet- en regelgeving door overheidsinstanties. Het afgelopen jaar heb ik onderzoek verricht naar de uitvoering van de Zorgverzekeringswet door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de uitvoering van de Ziektewet door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Op 1 januari 2006 trad de nieuwe Zorgverzekeringswet in werking. Het CVZ moest voor de Nederlanders in het buitenland, met name gepensioneerden die afhankelijk zijn van zorg, een aantal nieuwe taken uitvoeren, waaronder de heffing en inning van de bijdrage die burgers verschuldigd zijn voor de kosten van zorg. Uit het onderzoek bleek dat het CVZ niet precies in beeld kreeg wie tot de doelgroep behoorde op wie de wet van toepassing was. Verder kwam naar voren dat het CVZ de grootste moeite had om de heffing en inning van de bijdrage die burgers verschuldigd zijn voor de kosten van zorg op orde te krijgen. Het CVZ kampte onder meer met automatiseringsproblemen. Ook de behandeling van bezwaarschriften kwam langzaam van de grond. Oorzaak voor deze uitvoeringsproblemen was onder meer dat de Zorgverzekeringswet in hoog tempo was ingevoerd. Enerzijds moest het CVZ bezuinigen, anderzijds moest het nieuwe taken in een grote operatie als de Zorgverzekeringswet gaan uitvoeren. Verder bleek dat door het ministerie van VWS niet goed was doordacht voor welke complicaties het CVZ zou komen te staan bij de uitvoering van deze nieuwe regels. Voorts bleek het CVZ op zijn beurt niet in staat in een vroeg stadium de risico's voor de uitvoering bij het ministerie hoog op de agenda te krijgen. Anders gezegd: de te voorziene uitvoeringsproblemen zijn onvoldoende in de planning van het uitvoeringsproces betrokken.

Ook de uitvoering van de Ziektewet door het UWV gaf en geeft veel problemen. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2005

kwamen verschillende oorzaken naar voren. Ten eerste heeft het UWV vanaf 2002 te maken gehad met een fusie van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen tot het UWV. Verder heeft het UWV zeer regelmatig te maken gehad met de invoering van nieuwe wetgeving, zoals de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen en de herbeoordeling van circa 450 000 WAO'ers. Ook moest het UWV, als gevolg van onder meer de fusie en wijzigingen in wet- en regelgeving, fors inkrimpen.

Bovendien werd op 1 september 2005 een nieuwe organisatiestructuur, een nieuw werkproces voor de Ziektewet en een nieuw informatiesysteem ingevoerd in het kader van het veranderprogramma van de Ziektewet, genaamd Zwaluw. Hierdoor ging veel aandacht naar interne werkprocessen, maar werd de burger uit het oog verloren.

Uit het onderzoek bleek verder dat het UWV de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had gewezen op de stapeling van vernieuwingen die op het UWV afkwam, zoals de invoering van nieuwe wetgeving, de nog af te ronden fusie van de voormalige uitkeringsinstanties en de afslankingsoperatie bij het UWV. Dit leidde echter niet tot aanpassingen. Anderzijds bleek dat het UWV in het kader van risico's en risicobeheersing het veranderproject Zwaluw niet ter sprake had gebracht bij de minister.

Analyse

Uit deze onderzoeken komen meerdere inzichten naar voren. Ten eerste is mij gebleken dat wetgeving niet altijd valt uit te voeren conform de ambities van de wetgever. Uitvoerders zijn nog niet voldoende geëquipeerd en de betrokken ambtenaren zijn nog onvoldoende opgeleid en er wordt te weinig tijd ingeruimd voor het veranderingsproces. Op beleidsdepartementen worden problemen nog wel eens weggezet met het zinnetje: «dat is een kwestie van uitvoering.» Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman hecht ik dan ook bovenal waarde aan uw aandachtspunten die zich hierop richten (onderdeel b uit tabel 1: realistisch) en wil ik benadrukken dat de burger bij de uitvoering niet uit het oog mag worden verloren.

Dit houdt onder meer in dat er binnen beleidsdepartementen structureel aandacht en tijd nodig is voor de uitvoering van het beleid. Dit betekent dat op gezette tijden de beleidsmachine wat minder moet gaan draaien en de focus wordt verlegd naar de uitvoering.

Verder is mij gebleken dat bij de uitvoering vaak meerdere geledingen binnen onze complexe overheidsorganisatie zijn betrokken. De verhouding van deze geledingen tot ministeries kan impliceren dat een uitvoeringsorgaan niet in staat is om uitvoeringsproblemen op de agenda van de betrokken bewindspersoon te krijgen. Bovendien kan een zekere beroepseer spelen: «ook deze uitdaging kunnen wij wel aan!» Anders gezegd: het wijzen op voorziene uitvoeringsproblemen kan uitgelegd worden als incompetentie, of als onwil. Nog scherper ligt dit wanneer het voortbestaan van een bestuursorgaan in de politiek ter discussie staat. «De uitvoeringsorganisatie» bestaat mijn inziens ook niet. Binnen uitvoeringsorganisaties bestaan verschillende geledingen met verschillende belangen. Uw voorstel om uitvoerders zelf aan het woord te laten lijkt mij van groot belang voor de kwaliteit van de uitvoering. Bij de consultatie zouden zeker niet die mensen vergeten moeten worden die het concrete werk moeten verrichten en in direct contact staan met de burger. Daarbij heeft de uitvoering zelf ook de taak om realistische informatie te geven over de (on)mogelijkheden van uitvoering (i.p.v. wenselijke informatie). Met andere woorden: ook de kwaliteit van de communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers is een belangrijke factor.

Ten slotte speelt de politieke rationaliteit een belangrijke rol: als bij voorbeeld uit het regeerakkoord volgt dat bepaalde maatregelen genomen

worden, dan is de kritische instelling ten aanzien van de haalbaarheid minder sterk. Bovendien speelt hierbij de relatief korte beleidscyclus van een kabinet. Veelal is er een sterke wens om de invoering zodanig te plannen dat de positieve uitwerking van de plannen mee kan werken bij de verkiezingen. Voor uitvoeringsorganisaties is het vaak van belang dat er voldoende tijd voor voorbereiding en implementatie beschikbaar is. Daarbij vormt ook een belangrijke toets welke andere projecten zoal lopen. Te noemen vallen: herhuisvesting, reorganisatie, ontwikkeling en invoering ICT-voorzieningen, bezuinigingen. Wanneer op zich goed uitvoerbaar nieuw beleid samenvalt met één of meer van deze ontwikkelingen dan is de kans groot dat de uitvoeringsprocessen zodanig complex worden dat er als vanzelf uitvoeringsproblemen ontstaan. Bij de belastingdienst speelde in de afgelopen periode de samenloop van huur- en zorgtoeslagen, waarbij de kinder- en oudertoeslagen nog buiten beeld zijn gebleven. Hier ging het om het inrichten van een nieuwe organisatie, nieuwe ICT-systemen en het overnemen van personeel van o.a. VROM (huursubsidie). Overigens ontstonden vanwege die overgang van personeel ook bij VROM weer uitvoeringsproblemen die in 2006 manifest werden. Bij het UWV ging het om de samenloop van reorganisatie, herhuisvesting, ICT-systemen en veel nieuwe wetgeving. Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering van nieuw beleid vormt niet alleen de complexiteit van het nieuwe beleidsinitiatief alléén, maar ook de mogelijke samenloop met andere processen.

Conclusie

Uit uw stuk maak ik op dat het uw bedoeling is om de gewenste leereffecten in gang te zetten en niet een nieuwe poging om tot de ultieme uitvoerbaarheidstoets te komen. Ik ben met u van mening dat het van belang is om leereffecten te stimuleren. In mijn werk zie ik veel knelpunten in de praktijk naar voren komen. De overheid – politiek, rijksoverheid, uitvoerders – zou van eerdere ervaringen meer kunnen leren ten behoeve van wetgeving en uitvoering.

U stelt verder dat de haalbaarheid van gewenste maatschappelijke effecten voorop dient te staan. Hier wil ik bij aanvullen dat de burger hierbij niet uit het oog wordt verloren. Bij een behoorlijke uitvoering hoort de burger niet in de knel te komen. Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat juist de burger in de uitvoering knel komt te zitten doordat de uitvoeringsorganisatie niet voorbereid was op de taak. Los van de vraag of wetgeving op lange termijn bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke effecten, zie ik vaak op de korte termijn uitvoeringsorganisaties niet behoorlijk functioneren, ten koste van de burger.

U heeft ook de Raad van State en de Rekenkamer gevraagd te reageren op uw notitie. Ik hoop dat de reacties van de Hoge Colleges van Staat een bijdrage kunnen leveren aan de politieke besluitvorming, het verkleinen van de kloof tussen wetgeving en uitvoering, en een behoorlijke uitvoering van wetgeving.

DE NATIONALE OMBUDSMAN
Dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Den Haag, 10 november 2006

Aan de voorzitter van de commissie voor
Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat
De heer prof. dr. W. J. Witteveen

De Eerste Kamer beraadt zich op mogelijkheden om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te verbeteren. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft op 4 juli 2006 een conceptnotitie besproken van het lid Van Thijn, geheten «Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering». Voor ze deze notitie definitief vaststelt, heeft de commissie aan de Algemene Rekenkamer gevraagd te reageren op de ideeën die ze erin verwoordt. Wij waarderen het zeer dat de Eerste Kamer de ambitie heeft om haar politieke controle te gebruiken om de afstand tussen ambitie en realiteit te verkleinen. We gaan dan ook graag in op het verzoek om te reageren.

1

Bestaande toetsen op handhaving en uitvoerbaarheid een papieren werkelijkheid?

Na een beschouwing over de procedures die diverse ministeries hanteren om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving te toetsen, concludeert de conceptnotitie van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat (hierna kortweg aan te duiden als «de Commissie») dat hier sprake is van «een papieren werkelijkheid». Dat ligt dicht bij de vaststelling die wij zelf na onderzoek van de handhaving hebben geformuleerd: «op papier is dus geregeld dat nieuwe wet- en regelgeving altijd wordt getoetst op noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn echter forse beperkingen aan de praktische werking van deze procedures» (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 18). De beperkingen die we in dit onderzoek hebben gevonden kunnen wellicht nog iets toevoegen aan het stuk van de Commissie (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 34):

- Soms bestaan er wel normen maar zijn deze niet wettelijk verankerd. Een toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is dan niet verplicht en blijft in de praktijk ook achterwege. Dit geldt voor belangrijke beleidsterreinen als softdrugs, externe veiligheid en het grootste deel van de kwaliteitsomschrijvingen voor het onderwijs.
- Vaak komt toetsing te laat in het wetgevingstraject.
- De uitkomsten van de toetsing zijn in de politieke besluitvorming niet altijd doorslaggevend, wat een logische consequentie is van het primaat van de politiek.
- Het is de vraag of de Tweede Kamer amendementen toetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Een belangrijk punt dat de Commissie naar voren brengt, is dat de toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vrijwel geen aandacht besteden aan het eigenlijke doel van de meeste wet- en regelgeving: bijdragen tot het verminderen van maatschappelijke problemen. Van «zeker weten» zal zelden sprake zijn. Toch zou het al een grote vooruitgang betekenen als de toetsen zouden nagaan in hoeverre het volgens de bestaande kennis waarschijnlijk is dat een wet of regel tot het beoogde effect zal bijdragen. In ons rapport over handhaven en gedogen hebben we een soortgelijke aanbeveling opgenomen: expliciteer en toets aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 51). Deze aanbeveling is overgenomen door de bewindspersonen

2

Draagt de voorgestelde lijn bij aan SMART-wetgeving?

De Commissie doet waardevolle suggesties voor aandachtspunten bij het screenen van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid. Dit geldt ook voor de instrumenten die de Commissie op pagina 14 voorstelt om het lerend vermogen van de overheid te vergroten. Deze sluiten aan op de door ons in het rapport *Tussen beleid en uitvoering* (Algemene Rekenkamer, 2003) gesignaleerde oorzaken van hardnekkige uitvoeringsproblemen.

3

Moeten volgens de Algemene Rekenkamer uitvoerders meer worden betrokken bij het opstellen van wetgeving?

Zoals we in ons rapport *Tussen beleid en uitvoering* (Algemene Rekenkamer, 2003) al hebben opgemerkt, zien we de slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk als één van de grote risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid. Het meer betrekken van de uitvoerders bij het opstellen van wetgeving kan een bijdrage leveren aan het beter kloppend maken van het beleid en de daarop afgestemde beschikbare middelen in mensen, geld en voor de uitvoering uitgetrokken tijd. Dit kan bijdragen aan een vergrote geloofwaardigheid van de overheid. In het reeds geciteerde rapport *Handhaven en gedogen* doen we de aanbeveling om handhavers altijd te betrekken bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 58).

Het (incidenteel) organiseren van hoorzittingen over nieuwe wetsvoorstellen in de Eerste Kamer kan wellicht als platform dienen om uitvoerders meer daarbij te betrekken. Uitvoerders kunnen dan zelf vertellen of zij in staat zijn om het beleid uit te voeren en of er meer behoefte is aan ondersteuning door de minister.

Hiermee wordt ook voorkomen dat meer aandacht voor de uitvoerbaarheid verwordt tot een papieren exercitie.

4

Moet volgens de Algemene Rekenkamer de visie van uitvoerders en de reactie van de regering hierop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd?

We zijn het ermee eens dat een simpele opsomming van alle actoren die zijn gehoord aan de Eerste en Tweede Kamer betrekkelijk weinig houvast biedt voor de beoordeling van een wetsvoorstel, terwijl een kernachtige omschrijving van de diverse standpunten een grote vooruitgang zou betekenen.

5

Wat kan aanvullend worden gedaan om een betere aansluiting tussen beleid en uitvoering te realiseren?

In de notitie is een aantal maal gewezen op een toename van de administratieve lasten als aanvullende eisen worden gesteld aan wetsvoorstellen. Dat is een reëel risico, dat moet worden afgewogen tegen de verwachte opbrengsten. Immers, door middel van ex ante toetsen is het goed mogelijk om een aantal procedureelorganisatorische aspecten van wetgeving te toetsen, maar ze bieden geen garanties voor het welslagen van het beleid (het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten).

Naar onze mening kunnen experimenten een nuttige rol vervullen bij het verkrijgen van meer zekerheid over de kans van welslagen van het beleid (dit gaat in dezelfde richting als het voorstel van de Commissie met betrekking tot het uitvoeren van pilots). Pas als uit deze experimenten blijkt dat het beleid succesvol is en onder welke omstandigheden, dan kan het breder worden geïmplementeerd. In Angelsaksische landen wordt al jarenlang gewerkt met deze methodiek van *Evidence based policy* (bewezen beleid; zie Van der Knaap, 2006). Overigens moeten wij ons allen blijven realiseren dat de samenleving niet kan worden gegoten in het model van een natuurkundig laboratorium.

Geciteerde bronnen

Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en Gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2. Den Haag: SOU)

Van der Knaap, P. (2006). Ondoelmatig tot het tegendeel bewezen is? «Evidence based policy and practice»: wat telt als bewijs? In: *TPC*, februari 2006, pp. 32–35.

Algemene Rekenkamer

Saskia J. Stuiveling,
President

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris