



# **Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets**

drs. I.E.M. de Vries

Amsterdam, januari 2003

126/januari 2003

DIJK12 Beleidsonderzoek  
Adelaarsweg 11  
1021 BM AMSTERDAM  
Tel.: 020 - 6373623  
Fax: 020 - 6362645  
[info@dijk12.nl](mailto:info@dijk12.nl)  
[www.dijk12.nl](http://www.dijk12.nl)

## **Voorwoord**

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek 'Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets'. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) van het WODC.

De evaluatie is gericht op de wijze van uitvoering van de U&H-toets bij de departementen, de bruikbaarheid van het instrumentarium en het proces van ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets door het Ministerie van Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2002 - december 2002.

Het onderzoek is vanuit het Ministerie van Justitie begeleid door een commissie, bestaande uit:

- Mw mr. M.H.A.F. Lokin
- Mw mr. W.M. de Jongste
- Dhr dr. R.A. Visser, voorzitter

Het onderzoek is uitgevoerd door Eliane Boorsma en Irene de Vries. Laatstgenoemde schreef dit rapport. De projectleiding was in handen van ondergetekende.

drs. F.A.P.M. Heere

Amsterdam, januari 2003



# Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>vii</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrond	9
1.2 Toetsing op effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	10
1.3 Ontwikkelingen structuur toetsing voorgenomen regelgeving	11
1.4 Instrumentarium U&H-toets	12
1.5 Leeswijzer	
<b>2 De uitvoering van de U&amp;H-toets door departementen in de praktijk</b>	<b>15</b>
2.1 Algemeen	15
2.2 Moment van uitvoering	16
2.3 Uitvoering	16
2.4 Gebruikswaarde voor het departement	17
2.5 Knel- en verbeterpunten	17
<b>3 Het instrumentarium</b>	<b>19</b>
3.1 Actualiteit van het instrument	19
3.2 Gebruik van het instrument door dossierhouders	19
3.3 Bruikbaarheid van het instrument	20
3.4 Toereikendheid instrument	20
3.5 Quick Scan	21
<b>4 Ondersteuning en beoordeling van de U&amp;H-toets</b>	<b>23</b>
4.1 Werkwijze bij het Ministerie van Justitie	23
4.2 Proces ondersteuning en beoordeling	25
4.3 Ervaringen departementen met ondersteuning en beoordeling	26
4.4 Ervaringen van het Ministerie van Justitie met ondersteuning en beoordeling	27
<b>5 Conclusies</b>	<b>31</b>
<b>6 Discussie</b>	<b>35</b>
6.1 Inleiding	35
6.2 Suggesties ter verbetering	36
<b>Bijlagen</b>	
1 Overzichten proces U&H-toets	41
2 Verantwoording uitvoering onderzoek	47
3 Begrippenlijst	51



## Samenvatting

In opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) van het WODC heeft DIJK12 Beleidsonderzoek het instrumentarium van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) geëvalueerd. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober-december 2002.

De U&H-toets brengt mogelijke effecten van voorgenomen regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart en wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie. Departementen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het inzicht verschaffen in en beoordelen van (neven)effecten die aan de ontwerp-regelgeving zijn verbonden. Ten behoeve van de uitvoering heeft het Ministerie van Justitie een handleiding ontwikkeld, bestaande uit een viertal vragen (U&H-vragen), ondersteunende checklisten en een toelichting. Departementen kunnen tevens een beroep doen op Justitie voor ondersteuning bij de uitvoering. De wijze waarop departementen de effecten hebben beschreven in de toelichting bij de regelgeving wordt beoordeeld door Justitie.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews bij vijf departementen en vijf interviews bij het Ministerie van Justitie. De departementen zijn geselecteerd op basis van hun relatief ruime ervaring met de uitvoering van de U&H-toets en zijn derhalve niet representatief voor de situatie bij andere ministeries. De bevindingen uit het onderzoek voor wat betreft de ervaringen en opvattingen van de departementen moeten dan ook als indicatief voor de situatie bij alle departementen worden gezien.

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek luidt 'Hoe functioneert het instrumentarium van de U&H-toets, zowel inhoudelijk als procedureel?' Hierbij staan de volgende aspecten centraal:

- De uitvoering van de U&H-toets bij departementen.
- De bruikbaarheid van het instrumentarium.
- De beoordeling en ondersteuning door het Ministerie van Justitie.

Het instrumentarium van de U&H-toets heeft betrekking op zowel het instrument zelf (de U&H-vragen en de ondersteunende checklisten) als de ondersteuning en beoordeling van het Ministerie van Justitie. Indien de resultaten van het onderzoek op deze punten worden bezien blijkt het volgende.

- Het instrument zelf wordt nauwelijks gebruikt;
- Ondersteuning vanuit Justitie vindt nauwelijks plaats;
- Het proces en de inhoud van de ondersteuning en beoordeling loopt bij Justitie in de praktijk door elkaar;
- Justitie kan slechts gedeeltelijk een adequate beoordeling geven.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat het instrumentarium van de U&H-toets zowel inhoudelijk als procedureel onvoldoende functioneert.

Tussen geïnterviewden van departementen en het Ministerie van Justitie leven uiteenlopende opvattingen over de noodzaak van verbeteringen aan het instrumentarium van de U&H-toets. Vanuit de beleving van geïnterviewden van departementen is er nauwelijks aanleiding tot veranderingen in het instrumentarium. Een deel van de geïnterviewde departementen heeft de U&H-toets formeel en structureel geïmplementeerd in een eigen instrumentarium gericht op

kwaliteit van regelgeving. Het Ministerie van Justitie is daarentegen niet tevreden over het functioneren van de U&H-toets en heeft de ambitie om de kwaliteit van de toetsing te vergroten.

Het onderzoek geeft een aantal aangrijpingspunten voor Justitie om beter te kunnen sturen op structurele kwaliteitsverbetering van de U&H-toets. De suggesties ter verbetering hebben met name betrekking op: verbetering van de transparantie van de effectanalyse door ontwikkeling van een output-gericht instrument, een sterkere scheiding tussen ondersteuning en beoordeling door verbetering van de communicatie richting departementen en verbetering van het interne proces bij Justitie door een duidelijke positionering van de rol en functie van de betrokken dienstonderdelen van Justitie binnen het proces van de U&H-toets.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Sinds het begin van de jaren tachtig maakt de zorg voor de kwaliteit van wetgeving expliciet deel uit van het regeringsbeleid. De belangrijkste reden daarvan is, dat wetgeving het gehele maatschappelijke leven doortrekt. Iedereen heeft in allerlei hoedanigheden met wetgeving te maken en ondervindt er hinder van als de kwaliteit niet goed is.

Met de kwaliteit van wetgeving wordt bedoeld dat wetgeving voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid toetst het Ministerie van Justitie ieder wetvoorstel, vóór behandeling in de Ministerraad, aan deze eisen van goede wetgeving. De aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving is van permanente aard en betreft alle wetgeving.

In 1995 is als uitwerking van het Regeerakkoord van het eerste kabinet Kok het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) opgezet. Met het MDW-project werd de al eerder ingezette bevordering van de wetgevingskwaliteit en de bevordering van economische dynamiek met elkaar verbonden.<sup>1</sup>

### Toetsen voorgenomen regelgeving

Als uitwerking van het MDW-programma is besloten dat substantiële effecten voor het bedrijfsleven, het milieu en voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in beeld dienen te worden gebracht in de memorie of nota van toelichting (verder: toelichting) van voorgenomen regelgeving. Het voornaamste doel daarvan is om bij de besluitvorming over ontwerp-regelgeving meer inzicht te hebben in de effecten ervan, zodat de besluitvorming een meer afgewogen karakter krijgt en de kwaliteit van de wetgeving wordt verbeterd.<sup>2</sup> Deze verplichting geldt voor alle ministeries en is vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>3</sup>

Ten behoeve van de uitvoering van de toets zijn verschillende instrumenten ontwikkeld. De toetsinstrumenten zijn:

- De Bedrijfseffectentoets (BET-toets).
- De Milieueffectentoets (MET-toets).
- De Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets).

De begeleiding en beoordeling van de informatieve waarde van de toetsing op bedrijfseffecten en milieu wordt verzorgd door de Ministeries van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (VROM) via het Steunpunt voorgenomen regelgeving (Steunpunt). De begeleiding en beoordeling van de toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt verzorgd door het Ministerie van Justitie.

---

<sup>1</sup> *Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*. Tweede kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27475, blz 9.

<sup>2</sup> *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*. Brief van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24036, nr 7.

<sup>3</sup> *Aanwijzingen Voor de Regelgeving. Aanwijzingen 254 - 256*. Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie. SDU Uitgevers Den Haag, 2001, blz. 102.

## 1.2 Toetsing op effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt verstaan de gevolgen die de uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om nieuw ontworpen regelgeving na te leven of uit te voeren. Met handhaafbaarheid wordt ook bedoeld op de verwachte extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan zal worden nageleefd. Ten slotte worden als uitvoeringsgevolgen ook aangemerkt de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht.<sup>4</sup>

Om de meting van de potentiële effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H-toets) vorm te geven heeft het Ministerie van Justitie een viertal vragen opgesteld:

1. Welke doelgroepen(en) worden met de effecten van de ontwerp-regelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Welke organisaties zullen de ontwerp-regelgeving uitvoeren en handhaven en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid?
3. Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?
4. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?

Deze vragen zijn opgenomen in de vragenlijst voorgenomen regelgeving (vragen 12 t/m 15<sup>5</sup>), en worden in dit rapport verder aangegeven met de 'U&H-vragen'.

Ten behoeve van de uitvoering van de U&H-toets heeft het Ministerie van Justitie een handleiding ontwikkeld. Het betreft het instrument 'Effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'<sup>6</sup>. Het instrument omvat:

- de vier U&H-vragen omtrent uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (zie hierboven);
- een toelichting bij deze vier vragen;
- de checklist 'Tafel van Elf' voor het in kaart brengen van de mate van naleving;
- de checklist 'uitvoeringstoets belasting rechterlijke macht';
- een checklist 'standaardoverzicht bij de uitvoeringstoets';
- aandachtspunten bij de wijze van beschrijven van effectanalyse in de toelichting.

Departementen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het inzicht verschaffen in en beoordelen van (neven)effecten die aan de ontwerp-regelgeving zijn verbonden. Met behulp van de handleiding en de checklisten kunnen de departementen de U&H-toets uitvoeren. Departementen kunnen daarbij ondersteuning krijgen van het Ministerie van Justitie.<sup>7</sup>

Het Ministerie van Justitie toetst in het kader van de wetgevingstoetsing alle wetsvoorstellen op rechtmatigheid; uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; doeltreffendheid en doelmatigheid; subsidiariteit en evenredigheid; onderlinge afstemming en eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. In het kader van deze wetgevingstoets beziet het Ministerie van Justitie ook hoe departementen de U&H-vragen hebben beantwoord.

---

<sup>4</sup> Handleiding *Effectmeting Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid. Aandachtspunten voor de Toetsing van Ontwerp-regelgeving op Effecten van Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid*. Ministerie van Justitie. Den Haag, 1997.

<sup>5</sup> De vragen 1 t/m 7 en 8 t/m 11 omvatten vragen gericht op respectievelijk bedrijfseffecten en milieueffecten van voorgenomen regelgeving

<sup>6</sup> Handleiding *Effectmeting Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid. Aandachtspunten voor de Toetsing van Ontwerp-regelgeving op Effecten van Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid*. Ministerie van Justitie. Den Haag, 1997.

<sup>7</sup> Dit wordt verzorgd door de Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, het Expertisecentrum voor de rechtshandhaving en de Directie Strategie Rechtspleging van het ministerie en door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak.

### 1.3 Structuur toetsingsproces voorgenomen regelgeving

Het toetsingsproces op effecten van voorgenomen regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, bedrijfsleven of voor het milieu verliep tot en met 2002 volgens de volgende structuur:

- Departementen melden voorgenomen regelgeving met mogelijk substantiële effecten aan bij de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving (WVR), een interdepartementale ambtelijke werkgroep;
- De WVR stelde mede op basis daarvan het zogenoemde regelgevingsoverzicht vast;
- Het regelgevingsoverzicht gaf aan welke vragen over de mogelijke effecten van de betreffende regelgeving in de toelichting bij die regelgeving beantwoord dienen te worden;
- Het regelgevingsoverzicht ging via enkele voorportalen naar de Ministerraad, waar het werd vastgesteld;
- Departementen voerden de toetsing uit en konden voor ondersteuning daarbij terecht bij het Ministerie van Justitie en het Steunpunt voorgenomen regelgeving;
- De wijze waarop de mogelijke effecten in de toelichting zijn weergegeven werd beoordeeld door respectievelijk Justitie, EZ en VROM.

Bijlage 1 onderdeel A geeft deze structuur op hoofdlijnen weer voor wat betreft de U&H-toets.

#### Nieuwe structuur toetsingsproces

Recentelijk hebben de Ministeries van EZ en VROM een extern evaluatie-onderzoek laten uitvoeren voor respectievelijk de BET-toets<sup>8</sup> en MET-toets<sup>9</sup>. Naar aanleiding van de resultaten van deze evaluatieonderzoeken en de nota 'Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie'<sup>10</sup> hebben de Ministeries van Justitie, EZ en VROM een nieuwe structuur voor de effecttoetsing opgesteld die begin oktober 2002 door de ministerraad is geaccordeerd. Met de nieuwe structuur wordt een verbetering van de kwaliteit van de effecttoetsing beoogd.

Belangrijkste veranderingen in de 'Nieuwe structuur toetsing voorgenomen regelgeving' ten opzichte van de tot nu toe gehanteerde structuur zijn:

- De selectie van regelgeving waarop effecttoetsing nodig is wordt geheel neergelegd bij het departement;
- Departementen dienen hiertoe in de voorbereidende fase van regelgeving op alle regelgevingsvoornemens een quick scan uit te voeren ter onderbouwing van de instrumentkeuze. Op basis van de quick scan formuleren departementen een voorstel voor de uit te voeren analyses en in kaart te brengen effecten;
- De Ministeries van Justitie, EZ en VROM beoordelen de effectenweergave op basis van de uitgevoerde toetsen en doen daarvan verslag in een wetgevingrapport.<sup>11</sup>
- De WVR stelt in de nieuwe structuur geen regelgevingsoverzichten meer vast, maar zal een rol gaan vervullen als procesbegeleider en als forum voor het uitwisselen van ervaringen met het proces van toetsing van voorgenomen regelgeving.

<sup>8</sup> *Evaluatieonderzoek van de Bedrijfeffectentoets*. DIJK12 Beleidsonderzoek BV. Amsterdam, april 2002.

<sup>9</sup> *Evaluatie Milieutoets. Terugblikken om vooruit te kijken*. DHV Milieu en Infrastructuur BV. Amersfoort, november 2001.

<sup>10</sup> *Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27475, blz. 9. In deze nota zijn nieuwe accenten gelegd in het wetgevingskwaliteitsbeleid. De nota bevat een breed pakket van actiepunten gericht op alle aspecten van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Ten aanzien van voorgenomen regelgeving betreft dat onder meer de volgende punten: een quick scan van wetgevingsvoornemens en het opnemen van kosten-batenanalyses als onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid.

<sup>11</sup> Het wetgevingsrapport zal overigens bij alle door Justitie getoetste ontwerpregelgeving worden opgesteld. Het geeft ook de bevindingen van de wetgevingstoets kort weer.

In bijlage 1, overzicht B, wordt inzicht gegeven in de veranderingen in de structuur van het toetsingsproces in de voorbereidende fase van regelgeving voor wat betreft de U&H-toets.

In onderhavig onderzoek is uitgegaan van de 'oude' structuur van wetgevingstoetsing zoals die tot einde 2002 van kracht was.

#### **1.4 Evaluatie instrumentarium U&H-toets**

In het kader van de verbetering van de kwaliteit van de effecttoetsing heeft het Ministerie van Justitie tevens een kritische doorschouwing gemaakt van het instrumentarium van de U&H-toets. Dit om te bezien of, naast de meer algemene verbeterpunten in de structuur, specifieke aangrijpingspunten voor verbeteringen in het instrumentarium van de U&H-toets aan de orde zijn. Hierbij kwamen onder meer de volgende specifieke aandachtspunten voor de U&H-toets naar voren:

- de bruikbaarheid en actualiteit van de handleiding;
- de inzichtelijkheid van de organisatie binnen het Ministerie van Justitie voor andere departementen, mede in het licht van de wetgevingstoets;
- praktische knelpunten bij de inschatting van de effecten voor de rechterlijke macht;
- de rol en positie van het Ministerie van Justitie bij dossiers met U&H-effecten voor het justitieel apparaat en bij dossiers met U&H-effecten voor andere uitvoerings- en handhavingsinstanties.

Naar aanleiding daarvan is in onderhavig onderzoek het instrumentarium van de U&H-toets geëvalueerd. In de evaluatie stonden de volgende aspecten centraal:

- De uitvoering van de U&H-toets bij departementen;
- De bruikbaarheid van het instrumentarium;
- De beoordeling en ondersteuning door het Ministerie van Justitie.

Aspecten die verband houden met de algemene structuur van de toetsing op voorgenomen regelgeving zijn buiten beschouwing van de evaluatie gelaten.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews bij vijf departementen en vijf interviews bij het Ministerie van Justitie. Voor meer informatie over de opzet en uitvoering van het onderzoek wordt verwezen naar Bijlage 2.

#### **1.5 Leeswijzer**

Het voor u liggende rapport geeft de resultaten van het onderzoek weer. Het rapport is verder als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de uitvoering van de U&H-toets door de departementen in de praktijk.
- In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het gebruik, de bruikbaarheid en toereikendheid van het huidige instrumentarium van de U&H-toets.
- Hoofdstuk 4 behandelt het proces en de inhoud van de ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets door het Ministerie van Justitie.
- Hoofdstuk 5 geeft de conclusies van het onderzoek.

- In hoofdstuk 6 wordt in beschouwende zin door de onderzoekers nader ingegaan op de resultaten van het onderzoek en mogelijkheden tot verbetering van het instrumentarium van de U&H-toets.

Voor de in het rapport gehanteerde begrippen en afkortingen wordt verwezen naar de begrippenlijst in Bijlage 3 van dit rapport.

De verschillende in het onderzoek betrokken respondenten worden als volgt benoemd in het rapport:

- *Dossierhouders*: Geïnterviewde beleidsmedewerkers die beleidsinhoudelijk betrokken zijn en/of zijn geweest bij ontwikkeling van regelgeving.
- *Wetgevingsjuristen*: Geïnterviewde medewerkers van departementen die werkzaam zijn bij een afdeling/directie juridische zaken en vanuit die positie betrokken zijn bij ontwikkeling van regelgeving.
- *Geïnterviewden bij Justitie*: geïnterviewde beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie die de ondersteuning en de beoordeling van de U&H-toets verzorgen.



## 2 De uitvoering van de U&H-toets door departementen in de praktijk

Het primaat voor de uitvoering van de U&H-toets bij ontwerpregelgeving ligt bij de departementen. Om de meting van de potentiële effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vorm te geven heeft het Ministerie van Justitie een viertal vragen opgesteld (de U&H-vragen). Op het regelgevingsoverzicht staat aangegeven bij welke ontwerpregelgeving, welke vragen van de U&H-toets beantwoord dienen te worden.

Uitgangspunt voor de uitvoering is dat de toets in een zo vroeg mogelijk stadium van het ontwerpproces wordt uitgevoerd, opdat tijdig mogelijke alternatieve vormen van regelgeving of keuze van instrumenten kunnen worden overwogen. De resultaten van de effectentoets dienen te worden verwoord in de toelichting van de voorgenomen regelgeving zodat deze kunnen worden betrokken bij de besluitvorming in het kabinet en het parlement.

Het onderzoek heeft zich hierbij gericht op de volgende vragen:

- Is de noodzaak van het opnemen van de U&H-toets bij departementen duidelijk?
- Op welk moment in het wetgevingsproces wordt de toets uitgevoerd?
- Hoe verloopt de uitvoering en wie zijn daarbij betrokken?

### 2.1 Algemeen

- Bij geïnterviewde dossierhouders bestaat geen twijfel over de noodzaak van aandacht voor U&H-aspecten bij het opstellen of aanpassen van regelgeving. Alle geïnterviewden geven aan dat aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een logisch en onlosmakelijk onderdeel is bij het ontwerpen en uitwerken van regelgeving. Tevens wordt opgemerkt dat ook de ‘Aanwijzingen voor Regelgeving’ duidelijk aangeeft dat U&H-aspecten moeten worden meegenomen. De aanwijzing via het regelgevingsoverzicht dat een U&H-toets moet worden uitgevoerd is meer een extra check dan aanleiding om aandacht te geven aan U&H-aspecten.
- Alle geïnterviewden geven aan dat de U&H-toets is ingebed in het interne wetgevingsproces van het departement. De wijze waarop de U&H-toets is ingebed varieert tussen de geïnterviewde departementen.  
Bij drie van de vijf departementen geven geïnterviewden aan dat de U&H-toets geïmplementeerd is in een interne handleiding gericht op de kwaliteit van beleid en regelgeving. Bij deze departementen is vastgelegd op welke momenten in het beleids- en wetgevingsproces welke effecten in kaart gebracht dienen te worden en wie daarvoor verantwoordelijk is. De wijze waarop dit is vastgelegd bij deze departementen loopt uiteen.  
Bij de overige departementen is meer sprake van impliciete inbedding. Dossierhouders geven aan altijd te kijken naar U&H-aspecten, maar er zijn geen nadere richtlijnen voor het moment waarop effecten specifiek in kaart gebracht dienen te worden. In een enkel geval is de toetsing iets meer gestructureerd door middel van het toezenden van de Handleiding van de U&H-toets aan dossierhouders van regelgeving met potentiële U&H-effecten vanuit de directie juridische zaken.
- Geïnterviewden ervaren de aandacht voor U&H-aspecten tijdens het ontwerpproces niet zozeer als een aparte toets. Het bezien of, en hoe een en ander uitvoerbaar en handhaafbaar is, is noodzakelijke informatie bij het opstellen van regelgeving. De uitvoering van de U&H-toets, in die zin dat expliciet naar de vier vragen wordt gekeken en dat deze ge-

richt worden beantwoord vindt over het algemeen plaats bij het schrijven van de toelichting.

## 2.2 Moment van uitvoering

- Over het algemeen starten de dossierhouders met het bezien van de U&H-aspecten op het moment dat de wetgeving her- of geschreven gaat worden. Aangegeven wordt dat de gegevens die noodzakelijk zijn voor de U&H-toets daarbij gaandeweg veelal naar voren komen. Bij het schrijven van de toelichting worden de vier U&H-vragen erbij gepakt en wordt bezien of alle informatie aanwezig is. Eventueel worden ontbrekende gegevens dan nog nader uitgezocht en berekend. Opgemerkt wordt dat voor het daadwerkelijk inzichtelijk maken van de effecten, de wetgeving concreet uitgewerkt moet zijn omdat dan pas duidelijk is hoe alles in detail gaat werken.
- Drie van de vijf geïnterviewde departementen betrekken de U&H-aspecten standaard in de beleidsvoorbereidende fase. In deze fase worden de inzichten gebruikt om te bezien op welke wijze het beleidsvoornemen gerealiseerd kan worden en welke instrumentarium ingezet kan worden. Het gaat in deze fase nog om een meer globale toetsing, men spreekt dan ook wel van een uitvoerings- of handhavingsanalyse in plaats van toets. Daadwerkelijke berekeningen van de effecten worden uitgevoerd in de fase van uitwerking van de regelgeving.  
Ook bij de twee andere departementen kan het voorkomen dat reeds in de beleidsvoorbereidende fase in een analyse plaatsvindt van de U&H-aspecten. Dit is echter niet structureel.

## 2.3 Uitvoering

- De geïnterviewde dossierhouders hebben de meeste ervaring met het beantwoorden van de eerste drie vragen van de U&H-toets. De gevolgen voor de rechterlijke macht komen minder frequent voor.
- Geïnterviewden geven aan dat de aard van de regelgeving bepalend is voor de zwaarte van aandacht voor U&H-aspecten tijdens het ontwerpproces.
  - Bij majeure wetgevingstrajecten en/of indien de Minister van Justitie medeondertekenaar van de regelgeving is, is veelal sprake van intensieve analyse en toetsing.
  - Bij aanpassingen en wijzigingen in bestaande regelgeving is de toetsing op U&H-aspecten over het algemeen marginaal.
  - Het kan voorkomen dat wetgeving juist wordt aangepast met als doel de uitvoerbaarheid en/of handhaafbaarheid te verbeteren. In dergelijke gevallen is uitvoerbaarheid en/of handhaafbaarheid primair onderwerp van de wetswijziging en is de aandacht dus intensief.
- Het primaat voor de uitvoering van de U&H-toets ligt bij het merendeel van de geïnterviewde departementen bij de beleidsdirecties. Bij twee departementen ligt het primaat bij de directie juridische zaken. In de praktijk is er echter vrijwel altijd sprake van een samenwerking tussen wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers bij het uitvoeren van de toetsing.
- Alle geïnterviewden geven aan dat ten behoeve van het in kaart brengen van de U&H-effecten een beroep wordt gedaan op andere organisatieonderdelen van het departement en/of organisaties. Feitelijk ondersteunen deze de dossierhouders bij het uitvoeren van de toets. Het betreft met name ondersteuning vanuit uitvoeringsinstellingen en de eigen inspectiediensten bij het beantwoorden van vraag 2 en 3 van de U&H-toets. Indien zich ef-



fecten voor de rechterlijke macht (vraag 4) voordoen wordt het Ministerie van Justitie ingeschakeld voor het aanleveren van de benodigde gegevens. De verantwoordelijkheid voor de inschakeling van deze (dienst-)onderdelen ligt bij de primair verantwoordelijke directie voor het wetgevingstraject. De ondersteuning betreft het aanleveren van kennis, ervaringen en kwantitatieve berekeningen ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, de personele inzet en de kosten daarvan.

- Eén departement heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kwaliteit van de U&H-toetsing geheel gedelegeerd aan de eigen inspectiedienst.
- Alle geïnterviewden vinden het moeilijk aan te geven hoeveel tijd het uitvoeren van de U&H-toets kost. De tijdsinvestering is daarvoor afhankelijk van diverse factoren:
  - aard van de regelgeving;
  - wetswijziging of geheel nieuwe regelgeving;
  - het aantal instanties dat geraadpleegd moet worden om informatie te krijgen.

#### **2.4 Gebruikswaarde voor het departement**

- De verslaglegging van de uitkomsten van de U&H-toets vindt plaats in de toelichting. Het kan voorkomen dat er achterliggende rapportjes worden geschreven, deze worden primair gebruikt om de toelichting te kunnen schrijven. De verslaglegging heeft voor de departementen zelf nauwelijks gebruikswaarde. Deze dient ertoe ‘anderen te laten zien dat er aandacht is besteed aan U&H-effecten’ en ‘om te zorgen dat er draagvlak voor de wetgeving komt’.
- Geïnterviewden van drie van de vijf departementen geven expliciet aan dat de uitkomsten van de U&H-toets gebruikswaarde hebben voor het afwegen van alternatieven bij het ontwerpproces. Bij twee departementen gebeurt dat structureel. Bij het andere departement is de mate waarin de U&H-toets daarvoor wordt gebruikt sterk afhankelijk van de dossierhouder.
- Bij de overige twee geïnterviewde departementen geven geïnterviewden aan dat de toets als zodanig voor het departement nauwelijks gebruikswaarde heeft. De analyse van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zien zij wel als noodzakelijke informatie bij het opstellen van regelgeving.

#### **2.5 Knel- en verbeterpunten**

- Over het algemeen ervaren geïnterviewde dossierhouders nauwelijks knelpunten bij de uitvoering van de U&H-toets. De beantwoording van de vragen wordt niet als moeilijk ervaren. Wel wordt éénmaal opgemerkt dat het kwantificeren van de effecten moeilijk is, het blijft altijd bij een beredeneerde schatting. Verder wordt in dit kader éénmaal opgemerkt dat het meest complexe van de U&H-toets is dat het één van de vele toetsen is die uitgevoerd moeten worden bij het ontwerpen van regelgeving.
- Geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de U&H-toetsing bij hun departement verloopt en de kwaliteit daarvan.



### 3 Het instrumentarium

Ter ondersteuning van de uitvoering van de U&H-toets heeft het Ministerie van Justitie een handleiding ontwikkeld. Het betreft het instrument 'Effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'.<sup>12</sup> Met behulp van de vragen en de checklisten uit de handleiding kunnen departementen de U&H-toets uitvoeren.

In de nieuwe structuur voor de toetsing van voorgenomen regelgeving wordt een nieuw instrument voor de effecttoets geïntroduceerd, de quick scan. Deze quick scan dient er toe om in de beleidsvoorbereidende fase een afweging van de instrumentkeuze te maken en deze te verantwoorden. De quick scan is nog niet opgenomen in het ondersteunend instrumentarium. De vraag die zich daarbij voordoet is óf en in welke vorm aanvullende instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van de quick scan opgesteld moeten gaan worden.

Het onderzoek heeft zich hierbij gericht op de volgende vragen:

- Wordt de handleiding door de ministeries gebruikt?
- Is het instrument voor uitvoering van de U&H-toets duidelijk?
- Zijn de vragen van de checklisten duidelijk?
- Welke praktische knelpunten doen zich voor bij de beantwoording van de vragen?
- Zijn de U&H-vragen toereikend?
- Voldoet een volgens de checklist uitgewerkte U&H-toets aan de daaraan gestelde eisen?
- Is er behoefte aan instrumentarium en ondersteuning bij uitvoering van de quick scan?

#### 3.1 Actualiteit van het instrument

Het instrument 'Effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' is samengesteld in 1997. Sindsdien is het instrument als geheel niet herzien. Van de kant van geïnterviewden van het Ministerie van Justitie wordt opgemerkt dat het instrument hierdoor gedateerd is en actualisatie nodig is. Meer specifiek wordt opgemerkt dat de T11 op de langere termijn gemoderniseerd zou moeten worden. Het principe van de T11 is erg rationeel en de interactie tussen actoren komt te weinig naar voren in het instrument. In het kader van de modernisering is inmiddels een elektronische versie van de T11 ontwikkeld.

Verschillende geïnterviewden van het Ministerie van Justitie merken op dat het instrument in algemene zin verbeterd kan worden door een meer gerichte opbouw waarbij de gebruiker door het proces van toetsing wordt geleid.

#### 3.2 Gebruik van het instrument door dossierhouders

In algemene zin blijkt dat het ontwikkelde instrument als zodanig bij de departementen in beperkte mate wordt gebruikt als ondersteuning bij het in kaart brengen van U&H-effecten.

- Drie van de vijf geïnterviewde departementen hebben de U&H-toets geïntegreerd en nader geoperationaliseerd in een eigen interne handleiding.
- Bij de overige departementen is het gebruik als volgt:

---

<sup>12</sup> *Handleiding Effectmeting Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid. Aandachtspunten voor de Toetsing van Ontwerp-regelgeving op Effecten van Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid.* Ministerie van Justitie. Den Haag, februari 2002. Zie voor een beknopte omschrijving van de inhoud Hoofdstuk 1 van onderhavig rapport.

- De handleiding als geheel wordt incidenteel gehanteerd op de departementen.
- De vier U&H-vragen worden door geïnterviewde dossierhouders niet rechtstreeks gebruikt om U&H-effecten in kaart te brengen. De vragen worden voornamelijk door de wetgevingsjuristen gebruikt als check bij het bezien van de toelichting.
- Met betrekking tot de ondersteunende checklisten hebben dossierhouders vrijwel uitsluitend ervaring met de checklist T11. De checklist wordt echter nauwelijks letterlijk gebruikt. Geïnterviewde dossierhouders hanteren de T11 meer als denkraam. Men kent het principe van de checklist en beziet de regelgeving met die blik.
- De overige checklisten worden door dossierhouders niet of nauwelijks gebruikt. Wel komt het voor dat handhavingsinstanties de checklist voor de rechterlijke macht als ondersteuning gebruiken.
- Geïnterviewden bij alle vijf departementen geven aan dat uitvoeringsinstellingen en de eigen inspectiedienst veelal eigen instrumenten hanteren om de gevolgen voor de personele inzet en de kosten daarvan voor uitvoering en handhaving te berekenen. De wijze waarop dat precies wordt aangepakt en uitgevoerd, onttrekt zich grotendeels aan het zicht van de dossierhouders.

### **3.3 Bruikbaarheid van het instrument**

#### **Opvattingen departementen**

- Geïnterviewde dossierhouders die zicht hebben op het instrument zijn op hoofdlijnen positief over de bruikbaarheid ervan.
  - De U&H-vragen zijn in principe duidelijk en goed te beantwoorden.
  - T11 is goed toepasbaar.
- Ten aanzien van de bruikbaarheid worden door enkele geïnterviewde dossierhouders de volgende kanttekeningen geplaatst:
  - Het instrument als geheel, de vragen en de checklisten, is onoverzichtelijk voor niet ervaren medewerkers.
  - De U&H-vragen zijn nogal theoretisch geformuleerd.
  - De beantwoording van de U&H-vragen is niet mogelijk zonder ondersteunende checklisten en een handleiding en dat voor de T11 inzet van anderen zoals handhavingsdeskundigen nodig is.

#### **Opvattingen Ministerie van Justitie**

- Vanuit het Ministerie van Justitie wordt opgemerkt dat de vier U&H-vragen erg abstract zijn geformuleerd. Door gebruik van de terminologie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is het afstandelijk. De vraagstelling kan concreter en praktischer.

### **3.4 Toereikendheid instrument**

#### **Opvattingen departementen**

- Het merendeel van de geïnterviewde dossierhouders heeft geen oordeel over de toereikendheid van de vier U&H-vragen en de ondersteunende checklisten.
- Enkele dossierhouders plaatsen de volgende opmerkingen over de toereikendheid:
  - De U&H-vragen nodigen uit zichzelf te weinig uit tot kritisch nadenken bij de beantwoording ervan. Hierdoor stimuleren de vragen ook onvoldoende dat met het inzicht dat wordt verkregen bij de beantwoording gekeken wordt naar alternatieve uitvoerings- of handhavingsconcepten.

- De U&H-vragen zijn op zichzelf toereikend. Belangrijker is echter de vraag of de antwoorden op de vragen toereikend zijn. De vragen zijn dermate breed geformuleerd dat er in theorie altijd wel een afdoende antwoord geformuleerd kan worden. De aard van de regelgeving en de situatie waarin die ontwikkeld worden zijn uiteindelijk bepalend of de antwoorden daadwerkelijk toereikend zijn om het benodigd inzicht in U&H-effecten te verkrijgen.
- Over de toereikendheid van de T11 wordt opgemerkt dat het instrument geen weging bevat van de verschillende elementen.

### **Opvattingen Ministerie van Justitie**

- Geïnterviewden bij het Ministerie van Justitie zijn in algemene zin ontevreden over de toereikendheid van het instrument. Toepassing van het instrument laat een aantal zaken onderbelicht die wel van belang zijn voor een goede U&H-toets. Hierdoor is de U&H-toetsing naar hun mening vaak oppervlakkig en hebben de resultaten te weinig gebruikswaarde voor praktisch inzicht in de uitvoering en de handhaving. Het betreft in ieder geval de volgende tekortkomingen:
  - De handhaafbaarheid wordt met de vragen uitsluitend getoetst op juridische en financiële gevolgen. Aspecten als bestuurlijke wil, de communicatiebehoefte en organisatorische gevolgen komen onvoldoende naar voren.
  - De vragen zijn te sterk gericht op de effecten voor de zittende magistratuur, het justitieel apparaat. Het is echter van belang dat de effecten voor de gehele handhavingsketen in beeld komen.
  - De vraagstelling nodigt onvoldoende uit tot kritisch nadenken over alternatieve uitvoerings- en handhavingsconcepten.
  - De toets besteed onvoldoende aandacht aan het in kaart brengen van de risico's ten aanzien van de naleving en de handhaving.
  - De toets besteed onvoldoende aandacht aan de wijze waarop het nalevings- en handhavingsniveau in de praktijk gemonitord gaat worden. Evaluatiebepalingen besteden geen specifieke aandacht aan de naleving en handhaving.

## **3.5 Quick Scan**

### **Opvattingen departementen**

- Ten aanzien van de uitbreiding van het toetsinstrumentarium met de quick scan heerst bij de geïnterviewde dossierhouders op het moment van dit onderzoek voornamelijk onduidelijkheid en terughoudendheid.
  - In algemene zin is het departementen onduidelijk wat de exacte invulling van quick scan zou moeten zijn. Afgevraagd wordt of het een globale analyse betreft of dat het de bedoeling wordt dat in de quick scan ook kwantitatieve effecten berekend moeten worden.
  - Daarnaast is er onduidelijkheid over het moment van toepassen en op welke wijze de quick scan zich verhoudt tot de uiteindelijke toetsing.
  - Eén departement is uitgesproken negatief over de invoering van de quick scan. Het wordt gezien als een extra administratieve handeling die geen inhoudelijke meerwaarde heeft. Het departement is dan ook niet van plan uitvoering te gaan geven aan de quick scan.
- Er is bij geen enkele geïnterviewde dossierhouder behoefte aan ondersteunend instrumentarium (vragen of checklisten) voor de uitvoering van quick scans. Wel vraagt men om meer duidelijkheid over de positie van de quick scan binnen de wetgevingstoetsing en een snelle en objectieve evaluatie van de ervaringen met quick scans.

### **Opvattingen Ministerie van Justitie**

- Ook binnen het Ministerie van Justitie is sprake van onduidelijkheid over de invulling van de quick scan. Geïnterviewden zijn niet eenduidig over de wijze waarop de quick scan ingevuld zou moeten gaan worden. Enerzijds leeft de opvatting dat in de quick scan al in detail effecten in kaart gebracht worden. Anderzijds leeft de verwachting dat met de quick scan in een vroeg stadium U&H-effecten in brede zin maar niet in detail in kaart gebracht worden.
- Los van het verschil in opvatting over de invulling van de quick scan zijn geïnterviewden bij het Ministerie van Justitie het er over eens dat het niet noodzakelijk is dat apart instrumentarium voor de quick scan ontwikkeld gaat worden. De meeste geïnterviewden gaan ervan uit dat departementen zelf goed in staat zijn om invulling aan de quick scan te geven.
- Hoewel niet noodzakelijk wordt het wél wenselijk gevonden dat een instrumentarium voor de quick scan wordt ontwikkeld. Dit om de stimuleren dat departementen op eenduidige wijze aan de slag gaan met de quick scan en om de quick scan ‘gezag ‘ mee te geven. Opgemerkt wordt dat:
  - het instrument niet te zwaar hoeft te worden ingevuld, het kan het karakter hebben van een inhoudsopgave van een notitie;
  - het van belang is niet te snel met een instrument te komen, maar op basis van opgedane ervaringen met quick scans iets te ontwikkelen. Inmiddels is vanuit het Ministerie van Justitie in samenwerking met een departement een project gestart voor het ontwikkelen van een quick scan.

## 4 Ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets

Het Ministerie van Justitie verzorgt de ondersteuning bij en beoordeling van de U&H-toets. Het betreft de volgende activiteiten:

- Het bieden van hulp en informatie bij de uitvoering van de toets door departementen.
- Het aanleveren van gegevens voor beantwoording van de 4e vraag van de U&H-toets.
- Het beoordelen van de kwaliteit van de U&H-toets.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van ondersteuning en beoordeling bij het Ministerie van Justitie. Vragen die in dit kader aan de orde zijn, zijn:

- Hoe verloopt het proces van ondersteuning en beoordeling?
- Welke rol en positie neemt het ministerie daarbij in?
- Hoe verloopt de beoordeling?
- Hoe verloopt de ondersteuning?
- Hoe wordt de ondersteuning door het Ministerie van Justitie door de departementen ervaren?

### 4.1 Werkwijze bij het Ministerie van Justitie

In bijlage 1, overzicht A, staat weergegeven op welke momenten in het wetgevingsproces het Ministerie van Justitie betrokken is bij de U&H-toets.

- Tijdens de uitvoering van de U&H-toets door departementen (ondersteuning).
- De beoordeling van de U&H-toets zoals deze is opgenomen in de toelichting van de regelgeving (beoordeling).

In theorie komt dit proces op het volgende neer:

Vanaf het moment dat de regelgeving met toelichting is aangeboden aan WKB is de betrokkenheid van het Ministerie van Justitie aan te merken als beoordelend.

De U&H-toets vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en vanuit die verantwoordelijkheid beoordeelt het ministerie of de U&H-toets naar behoren is verricht. Daarnaast is het ministerie beoordelend vanuit:

- haar algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van regelgeving,
- de beleidsverantwoordelijkheid voor de handhaafbaarheid van regelgeving in algemene zin,
- de beleidsverantwoordelijkheid voor de belasting en vormgeving van het justitieel apparaat.

Elke andere betrokkenheid vanuit het Ministerie van Justitie bij de U&H-toets - vóórdat het wetsvoorstel met toelichting formeel is aangeboden aan WKB voor de wetgevingstoets - is aan te merken als ondersteuning aan departementen bij de uitvoering van de U&H-toets.

Bij het ministerie zijn verschillende dienstonderdelen betrokken bij de ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets, alsmede de rechterlijke macht. Het betreft de volgende organisatieonderdelen met op hoofdlijnen de volgende taakverdeling met betrekking tot de U&H-toets.

	Afdeling	Taak ondersteuning	Taak beoordeling
<b>Dienstonderdeel ministerie</b>			
<b>Directie Wetgeving (DW)</b>	Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (WKB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzorgt algemene doorverwijzing (loket)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeelt kwaliteit U&amp;H-toets in overleg met desbetreffende directie</li> </ul>
<b>Directie Handhaving (DH)</b>	Cluster Ordeningswetgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schakelt OM in voor doorrekening van de belasting van het OM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeelt de gevolgen van de regelgeving voor de belasting van het OM</li> <li>• Beoordeelt de noodzaak van strafrechtelijke handhaving</li> </ul>
<b>DG Rechtshandhaving</b>	Expertisecentrum Rechtshandhaving (Erh)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelt instrumenten om inzicht te krijgen handhaafbaarheid (onder andere T11)</li> <li>• Verzorgt ex-ante evaluaties van handhaafbaarheid van regelgeving</li> <li>• Verzorgt ondersteuning aan departementen bij de uitvoering van de T11</li> </ul>	
<b>Directie Strategie Rechtspleging (DSR)</b>	Cluster Instrumentatie, begroting en verantwoording (IBV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schakelt RvR in voor doorrekening van de belasting van de rechtspraak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeelt de gevolgen van de regelgeving voor de belasting van de rechtspraak</li> </ul>
	Cluster Strategie en Ontwikkeling		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeelt de gevolgen van de regelgeving voor de structuur van de rechtspraak</li> </ul>
<b>Rechterlijke macht</b>			
<b>Openbaar Ministerie (OM)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzorgt de doorrekening van de gevolgen van de regelgeving voor de belasting van het OM</li> </ul>	
<b>Raad voor de Rechtspraak (RvR)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzorgt de doorrekening van de gevolgen van de regelgeving voor de belasting van de rechtspraak</li> </ul>	

Ten aanzien van de taakverdeling is verder nog het volgende op te merken.

- De taakverdeling tussen de verschillende onderdelen is voor geïnterviewden bij het Ministerie van Justitie duidelijk. Wel wordt opgemerkt dat er op sommige punten enige overlap bestaat en de scheidslijn derhalve soms diffuus is. In de praktijk wordt dit echter niet als knelpunt ervaren.
- DSR geeft aan dat de taakafbakening en de gang van zaken bij de onderlinge afstemming binnen DSR en tussen DSR en de RvR nog niet is uitgekristalliseerd. De directie bestaat sinds 1 januari 2002. Tegelijkertijd is de RvR ingesteld. Het betreft een autonome organisatie met een ZBO-karakter. De reorganisatie heeft gevolgen gehad voor de onderlinge taakverdeling.



- De betrokkenheid van het OM en de RvR bij de U&H-toets verloopt getrapd.
  - In principe verloopt de inschakeling van het OM via het cluster ordeningswetgeving. Het komt in praktijk echter ook voor dat het OM rechtstreeks door departementen wordt benaderd voor het aanleveren van gegevens. Dit wordt door het cluster ordeningswetgeving echter niet als een probleem ervaren. Het OM informeert het cluster ordeningswetgeving over de uitkomsten.
  - De inschakeling van de RvR verloopt altijd via DSR. De doorrekening van de RvR wordt gerapporteerd aan DSR die vervolgens de gegevens gebruiken voor een beleidsmatig oordeel over de effecten voor de rechtspraak. DSR koppelt de uitkomsten vervolgens terug aan degene die het verzoek om gegevens heeft gedaan. Vanuit DSR wordt aangegeven dat de getrapte inschakeling van de RvR via DSR een uitloei is van de situatie vóór de reorganisatie per 1 januari 2002. De toenmalige directie DRP verzorgde de doorrekening voor de rechtspraak. Met de oprichting van de RvR is de verantwoordelijkheid voor deze doorrekening verschoven naar de RvR. Vanuit deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling geeft DSR de voorkeur aan rechtstreekse inschakeling van de RvR. De procesgang bij terugkoppeling wil DSR wel handhaven.
- De concrete tijdsbesteding aan de U&H-toets is bij DH en DSR op dit moment minder dan 5% van de werktijd. Bij WKB is tijdsbesteding erg wisselend.

## 4.2 Proces ondersteuning en beoordeling bij Justitie

### Proces ondersteuning

In bijlage 1, overzicht C, staat geschetst op welke wijze het proces van ondersteuning verloopt.

- In de handleiding 'Effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' worden dossierhouders verwezen naar de meest aangewezen dienstonderdelen voor ondersteuning op de verschillende onderdelen van de U&H-toets. De handleiding dateert van 1995. Inmiddels hebben er enkele reorganisaties plaatsgevonden. Indien deze reorganisaties worden vertaald naar de verwijzingen in de handleiding zijn de verwijzingen als volgt.
  - Verzoeken om algemene informatie over de uitvoering van de toets aan WKB.
  - Verzoeken om ondersteuning bij de handhavingsbehoefte en –inzet aan het ERh.
  - Verzoeken om doorrekening van de gevolgen voor het OM aan het cluster ordeningswetgeving
  - Verzoeken om doorrekening van de gevolgen voor de rechtspraak aan DSR.

Er is bij het Ministerie van Justitie dus géén centraal coördinatiepunt ingesteld voor de ondersteuning van de departementen bij de uitvoering van de U&H-toets.

- Bij majeure wetgevingstrajecten verloopt de ondersteuning enigszins anders. In geval van majeure wetgevingstrajecten wordt steeds vaker vanuit het verantwoordelijke departement een projectgroep ingesteld, vaak al in de beleidsvoorbereidende fase. In die gevallen wordt WKB over het algemeen benaderd voor deelname in de projectgroep. Vanuit WKB wordt in die gevallen de andere onderdelen van het Ministerie van Justitie benaderd voor inbreng van expertise in de projectgroep. Dit betekent dat bij majeure wetgevingstrajecten de ondersteuning meer gecoördineerd verloopt dan bij reguliere wetgevingstrajecten

### **Proces beoordeling**

In bijlage 1, overzicht D staat geschetst op welke wijze het proces van beoordeling verloopt.

- Ten opzichte van het proces bij de ondersteuning wijkt het proces bij de beoordeling op de volgende punten af.
  - WKB is bij de beoordeling van de U&H-toets centraal coördinatiepunt.
  - De communicatie tussen departement en het Ministerie van Justitie verloopt via WKB.
  - WKB schakelt, indien zij dat nodig acht, de andere dienstonderdelen in voor de beoordeling van de U&H-toets. Deze rapporteren terug aan WKB.
  - De interne afstemming en coördinatie tussen de dienstonderdelen wordt verzorgd door WKB.

### **4.3 Ervaringen departementen met ondersteuning en beoordeling**

#### **Ondersteuning**

- Het merendeel van de geïnterviewde dossierhouders ziet het Ministerie van Justitie niet als ondersteunend bij de uitvoering van de U&H-toets.
- In die gevallen dat bij majeure wetgevingstrajecten een projectgroep wordt ingesteld is er vanaf de start van het project nauwe betrokkenheid vanuit het Ministerie van Justitie. In dergelijke gevallen wordt de input van het Ministerie van Justitie ook daadwerkelijk als ondersteunend ervaren.
- Over het algemeen schakelen de departementen het Ministerie van Justitie uitsluitend in ter ondersteuning bij de uitvoering indien er verwachte effecten zijn voor de rechterlijke macht (U&H-vraag 4). Het Ministerie van Justitie wordt dan benaderd voor het aanleveren van gegevens over de belasting voor de rechterlijk macht (OM en ZM). Men richt zich hierbij over het algemeen tot het cluster ordeningswetgeving en DSR.
- Voor de beantwoording van de overige drie U&H-vragen (U&H-vragen 1 t/m 3) worden dossierhouders ondersteund vanuit het eigen departement en vanuit de uitvoerings- en handavingsinstellingen.
- Het komt nauwelijks voor dat dossierhouders een beroep doen op WKB voor algemene informatie of bij het ERh voor ondersteuning bij het in kaart brengen van de handavingsbehoefte.
- Indien een beroep wordt gedaan op het Ministerie van Justitie voor ondersteuning zijn geïnterviewden tevreden over de kwaliteit van de ondersteuning.
- Dossierhouders geven aan dat zij geen behoefte hebben aan uitbreiding van de ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie. Binnen het departement en bij de uitvoerings- en handavingsinstellingen is naar hun mening voldoende kennis en ervaring aanwezig om de gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen.
- Eén departement geeft aan dat indien zij het Ministerie van Justitie benaderen voor ondersteuning dit altijd verloopt via WKB. De overige departementen leggen hun verzoek rechtstreeks neer bij die geleiding van het Ministerie van Justitie waarvan zij denken adequate informatie te kunnen krijgen, dan wel waar zij de beste contacten hebben. De geïnterviewde dossierhouders bij de departementen geven op een uitzondering na, aan dat zij goed weten tot wie zij zich bij het Ministerie van Justitie kunnen wenden voor welke ondersteuning. De meeste dossierhouders hebben hun eigen persoonlijk netwerk bij het Ministerie van Justitie. Indien aan de orde, worden zij via een contactpersoon doorverwezen naar het meest aangewezen dienstonderdeel voor hun vraag. De verscheidenheid aan aanspreekpunten wordt door de dossierhouders bij de departementen niet als knelpunt ervaren: er zijn nauwelijks wensen voor aanpassing van de huidige situatie.

### **Beoordeling**

- De geïnterviewde dossierhouders zijn over het algemeen tevreden over de beoordeling. De terugkoppeling verloopt meestal in goede harmonie en er worden naar hun mening zinvolle suggesties gedaan voor eventuele verbetering in de toelichting.

### **Knelpunten beoordeling en ondersteuning**

- De geïnterviewde dossierhouders ervaren nauwelijks knelpunten bij de ondersteuning en beoordeling van het Ministerie van Justitie.

## **4.4 Ervaringen van het Ministerie van Justitie met ondersteuning en beoordeling**

### **Ondersteuning**

- De verschillende beleidsonderdelen bij het Ministerie van Justitie hanteren het uitgangspunt dat degene die verzoekt om informatie ook rechtstreeks geïnformeerd wordt over de resultaten. Dit betekent dat de contacten tussen de verschillende beleidsonderdelen en de departementen tijdens de ondersteuningfase voornamelijk bilateraal verlopen.
- Tussen de drie betrokken beleidsdirecties bij het Ministerie van Justitie is geen structureel overleg dan wel afstemming over de ondersteuning bij de U&H-toets. Op ad-hoc basis vindt overleg plaats tussen het cluster ordeningswetgeving en DSR, tussen het cluster ordeningswetgeving met WKB en tussen DSR en WKB.
- Binnen de Directie Handhaving zijn afspraken gemaakt over informatieuitwisseling. Het cluster ordeningswetgeving wordt vanuit het ERh en OM geïnformeerd over de uitkomsten van hun inschattingen. Het cluster ordeningswetgeving gebruikt deze informatie voor een beleidsmatig oordeel over de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel en de effecten voor het OM.
- De terugkoppeling vanuit het Ministerie van Justitie naar de departementen is meestal gecombineerd met een beleidsmatige beoordeling. Zowel het cluster ordeningswetgeving als DSR bezien de door respectievelijk ERh, OM en RvR gegenereerde informatie altijd op wenselijkheid van de consequenties, ongeacht van het moment dat inschakeling plaatsvindt. Indien effecten door hen als onwenselijk wordt gezien is dat aanleiding voor interventie.
- Feitelijk is het ERh het enige dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie dat departementen een beleidsonafhankelijk inzicht biedt in de handhavingsbehoefte van een wetsvoorstel. Doordat het ERh echter altijd het cluster ordeningswetgeving informeert over de uitkomsten, kan inschakeling van het ERh ook betekenen dat het cluster ordeningswetgeving besluit tot interventie.
- Een en ander betekent dat de objectieve informatie die het Ministerie van Justitie genereert voor departementen ter ondersteuning van de uitvoering van de U&H-toets tegelijkertijd interventie-informatie voor het Ministerie van Justitie is. Verschillende geïnterviewden bij Justitie geven aan dat het late tijdstip van inschakeling, dan wel het achterwege laten van inschakeling van het Ministerie van Justitie ter ondersteuning bij de uitvoering van de U&H-toets waarschijnlijk verband houdt met dit punt.

## **Beoordeling**

- WKB beoordeelt de kwaliteit van de U&H-toets. Bij de beoordeling zijn op hoofdlijnen twee wegen te onderscheiden.
  - De regelgeving heeft geen gevolgen voor het Justitieel apparaat, maar uitsluitend voor uitvoeringsinstellingen en niet justitiële handhavende instanties. In dergelijke gevallen wordt contact opgenomen met de dossierhouder waarbij nadere vragen worden gesteld en eventueel aanwijzingen worden gegeven voor betere omschrijving in de toelichting.
  - De regelgeving heeft gevolgen voor het justitieel apparaat. Indien WKB van mening is dat de effecten voor het justitieel apparaat onvoldoende in kaart zijn gebracht wordt een beroep gedaan op DH en DSR voor nadere doorrekening en beoordeling van de gevolgen.

## **Kwaliteit uitvoering U&H-toetsen volgens het Ministerie van Justitie**

- Geïnterviewden van het Ministerie van Justitie plaatsen de volgende kritische kanttekingen bij de kwaliteit van door departementen uitgevoerde U&H-toetsen:
  - Departementen voeren de U&H-toets met een sterk wisselende kwaliteit uit.
  - Vaak is de toetsing marginaal uitgevoerd, in die zin dat onvoldoende is stilgestaan bij de praktische werking van de uitvoering en handhaving van de regelgeving. Het realiseren van de politieke doelstelling van de regelgeving heeft vaak prioriteit bij de inrichting van de regelgeving.
  - De U&H-toetsing vindt vaak nog te laat plaats in het wetgevingsproces.
  - De beschrijving van de toetsing in de toelichting kan er adequaat uitzien. Dit betekent echter niet dat de voorliggende analyses altijd adequaat zijn uitgevoerd. Opgemerkt wordt dat U&H-toetsing een proces is waarbij het van belang is dat er tussen de verschillende actoren (in ieder geval uitvoerders, handhavers, doelgroep dan wel een deskundige op dat terrein) interactie, communicatie en afstemming moet plaatsvinden, bij voorkeur voordat het wetgevingstraject is gestart.
  - Bij het in kaart brengen van U&H-effecten worden niet altijd alle relevante actoren in de keten van handhaving in voldoende mate betrokken. Dat geldt met name voor handhavende organisaties die buiten de directe verantwoordelijkheid van de Rijks-overheid vallen. Specifiek wordt aangegeven dat dit in ieder geval betrekking heeft op de bestuurlijke handhaving door gemeenten en provincies en de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Centraal Justitieel Incassobureau.

## **Aandachtspunten en knelpunten ondersteuning en beoordeling**

### *Algemeen*

- WKB heeft bij twee processen een duidelijke coördinerende rol, in de beoordelende fase en in de ondersteunende fase bij projectgroepen rond majeure wetgevingstrajecten. Het is voor verschillende afdelingen niet altijd duidelijk met welke achtergrond en in het kader van welk proces WKB in haar coördinerende functie hen inschakelt bij de U&H-toets. Deze afdelingen vinden het wenselijk dat er meer communicatie en afstemming komt tussen de verschillende betrokken afdelingen bij Justitie die bij U&H-toets betrokken zijn.
- Het OM en de RvR zijn autonome organisaties. Hierdoor hebben zij meer afstand tot het departement en zijn zij niet altijd even gevoelig voor de tijdsdruk die achter verzoeken tot doorrekening en beoordeling van de effecten voor hun organisatie zit.
- Het OM hanteert een eigen instrumentarium (modellen) voor de doorrekening van de belasting voor het OM. Het is niet geheel transparant op welke wijze dit precies plaats vindt.

- RvR hanteert eveneens een model voor de doorrekening van de belasting voor de rechtspraak (LAMIKI). De RvR is daarnaast bezig met andere instrumenten te ontwikkelen. Vanuit het Ministerie van Justitie is hier weinig zicht op.

#### *Ondersteuning*

- Alle betrokken geïnterviewde dienstonderdelen geven aan het wenselijk te vinden dat zij in vroegtijdig stadium van het wetgevingsproces door de departementen betrokken willen worden voor ondersteuning bij de U&H-toets. Naar hun mening gebeurt dit op dit moment door de meeste departementen of geheel niet, of in een laat stadium van het wetgevingsproces. Als mogelijk verklaring hiervoor geven verschillende interviewden aan dat de angst voor interventie vanuit het Ministerie van Justitie hierbij een rol kan spelen, naast onbekendheid met de mogelijkheden van ondersteuning.
- Opgemerkt wordt dat de ondersteunende rol van het Ministerie van Justitie onvoldoende naar voren komt. Indien door departementen een beroep wordt gedaan op het Ministerie van Justitie bevat de terugkoppeling van het Ministerie van Justitie vrijwel altijd tevens een beleidsmatige afweging wat betreft de gevolgen voor het justitieel apparaat. Aangezien wordt dat dat ook bijna niet anders kan omdat de consequenties voor het justitieel apparaat onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie vallen.

#### *Beoordeling*

- Als knelpunt bij de beoordeling wordt de positie van WKB naar voren gebracht.
  - WKB coördineert de beoordeling. Doordat verschillende onderdelen hun oordeel geven is voor een eensluidend oordeel van het Ministerie van Justitie een weging van de verschillende oordelen nodig. De positie van WKB is daarbij een lastige omdat weging kan betekenen dat het oordeel van een dienstonderdeel overruled kan worden.
  - WKB heeft normaliter 10 werkdagen ter beoordeling van een wetsvoorstel. Met betrekking tot de beoordeling van de U&H kan WKB een beroep doen op andere dienstonderdelen. Deze zijn niet altijd tijdig met hun terugkoppeling. Voor de positie van WKB kan dit lastig zijn. WKB moet namens het Ministerie van Justitie een oordeel geven over o.m. de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Indien gegevens niet bijtijds voorhanden zijn kan WKB geen oordeel geven. Tegelijkertijd heeft WKB niet die formele positie waarin zij bij andere onderdelen kan afdwingen om gegevens tijdig te leveren. Dit wordt extra complicerend indien ook het OM en/of de RvR ingeschakeld moeten worden.
- Het kan voorkomen dat onder politieke druk met grote spoed wetgeving wordt ontwikkeld, ad-hoc regelgeving. In die gevallen wordt binnen de ministeries niet altijd de 'reguliere' wetgevingsprocedure gevolgd. Het kan in die gevallen voorkomen dat het Ministerie van Justitie bij de toetsing van het wetsvoorstel in het kader het wetgevingskwaliteitsbeleid voor het eerst wordt geconfronteerd met de U&H-toets. Door de grote tijdsdruk die meestal achter dit soort wetsvoorstellen zit, wordt de beoordeling van de U&H-effecten bemoeilijkt. Geïnterviewden bij het Ministerie van Justitie onderkennen dit als een probleem maar zien niet direct mogelijkheden voor oplossing daarvan zonder gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheidsverdeling. Suggesties die in dit kader zijn gedaan, richten zich op het sterker formaliseren van de betrokkenheid van het Ministerie van Justitie bij dit soort wetgeving, bijvoorbeeld in de vorm van verplichte medeondertekening van de Minister van Justitie of de verplichting de U&H-toets als apart traject uit te voeren.
- Ten aanzien van de inhoud van de beoordeling wordt naar voren gebracht dat bij het Ministerie van Justitie zelf onvoldoende kennis en ervaring aanwezig is om een goede beoordeling te kunnen geven van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid indien deze niet on-

der het justitieel apparaat valt. De deskundigheid op dat terrein ligt primair bij de departementen en de inspectiediensten. Dit geldt het sterkst als het de uitvoerbaarheid van de regelgeving betreft. Het Ministerie van Justitie kan daarbij alleen maar vertrouwen op het oordeel van het departement en hoogstens kritische vragen stellen over de wijze waarop het departement de uitvoerbaarheid heeft geanalyseerd.

Gevolg van dit alles is dat de rol van het Ministerie van Justitie als beoordelaar van niet-justitiële U&H-effecten onvoldoende uitgevoerd kan worden. Gesuggereerd wordt dat door verplichte opname van de integrale beoordeling van handhavers en uitvoerders in de toelichting de effectanalyse transparanter kan worden en daarmee de beoordeling van het Ministerie van Justitie versterkt.

## 5 Conclusies

In de evaluatie van het instrumentarium van de U&H-toets staan de volgende aspecten centraal.

- De uitvoering van de U&H-toets bij departementen.
- De bruikbaarheid van het instrumentarium.
- De beoordeling en ondersteuning door het Ministerie van Justitie.

De evaluatie is uitgevoerd door middel van interviews bij vijf departementen en vijf interviews bij het Ministerie van Justitie. De departementen zijn geselecteerd op basis van hun relatief ruime ervaring met de uitvoering van de U&H-toets en zijn derhalve niet representatief voor de situatie bij andere ministeries. De bevindingen uit het onderzoek voor wat betreft de ervaringen en opvattingen van de departementen moeten dan ook als indicatief voor de situatie bij alle departementen worden gezien.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

### **De uitvoering van de U&H-toets bij departementen**

1. De noodzaak tot het bezien van uitvoerings- en handhavingsaspecten bij het opstellen van regelgeving wordt door alle geïnterviewden van de departementen onderschreven. Alle geïnterviewden geven aan dat de analyse van U&H-aspecten is geïnternaliseerd in hun departement. Bij drie van de vijf departementen is dat structureel en formeel, bij de andere departementen is dat meer impliciet.
2. De U&H-toets wordt door geïnterviewde departementen nauwelijks opgevat als toets. De beschrijving van de U&H-toets in de toelichting heeft geen directe gebruikswaarde voor de departementen zelf.
3. De analyse van de U&H-aspecten wordt door een deel van de geïnterviewde departementen structureel gebruikt om een afweging te maken tussen alternatieve handhavings- en/of uitvoeringsconcepten.
4. De wijze, én de momenten waarop de departementen U&H-aspecten betrekken in het regelgevingsproces loopt sterk uiteen tussen geïnterviewde departementen.
5. Bij de uitvoering van de U&H-toets door departementen zijn, naast de dossierhouder, diverse actoren betrokken, in ieder geval betreft dit andere organisatieonderdelen, uitvoeringsinstellingen en Inspecties.
6. Geïnterviewden bij departementen ervaren nauwelijks knelpunten bij het beantwoorden van de U&H-vragen.

## **De bruikbaarheid van het instrumentarium**

7. Het instrumentarium van de U&H-toets als zodanig wordt bij de departementen niet tot nauwelijks gebruikt als hulpmiddel bij het in kaart brengen van U&H-effecten. Drie departementen hebben de instrumenten verwerkt en nader geoperationaliseerd in een intern instrument gericht op kwaliteit van regelgeving.
8. Zowel de geïnterviewden van departementen als het Ministerie van Justitie zijn van mening dat het instrumentarium als geheel een te beperkte bruikbaarheid heeft (onoverzichtelijk, te abstract geformuleerd).
9. Daarenboven geven enkele departementen alsook het Ministerie van Justitie aan dat de U&H-toets in onvoldoende mate sturend is voor de kwaliteit van de beantwoording van de vragen. De beschrijving van de toetsing in de toelichting kan er adequaat uitzien. Dit betekent echter niet dat de voorliggende analyses altijd adequaat zijn uitgevoerd.
10. Desalniettemin hebben de geïnterviewde departementen nauwelijks behoefte aan verbeteringen of veranderingen in het instrumentarium. Dat komt deels voort uit het gegeven dat een aantal departementen een eigen instrumentarium hebben ontwikkeld.
11. Het Ministerie van Justitie vindt het huidige instrumentarium ontoereikend voor een goed uitgevoerde U&H-toets. Er ontbreken diverse dimensies die voor een adequaat uitgevoerde U&H-toets wel van belang zijn.
12. Ten aanzien van de quick scan is er zowel bij geïnterviewde departementen als bij het Ministerie van Justitie onduidelijkheid over de wijze waarop deze ingevuld gaat worden.
13. Departementen staan terughoudend ten aanzien van de uitbreiding van het instrumentarium met de quick scan.
14. Zowel departementen als het Ministerie van Justitie vinden het in principe niet noodzakelijk dat een instrument voor de uitvoering van de quick scan wordt ontwikkeld. Het Ministerie van Justitie vindt het echter wel wenselijk dat een dergelijk instrument ontwikkeld wordt.

## **De beoordeling en ondersteuning door Justitie bij de U&H-toets**

15. De ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets door het Ministerie van Justitie wordt verzorgd vanuit verschillende directies en twee autonome dienstonderdelen. Dit bemoeilijkt de coördinatie en de transparantie van het proces. Het proces van beoordeling wordt gecoördineerd uitgevoerd en afgestemd. Bij het proces van ondersteuning is nauwelijks sprake van coördinatie en onderlinge afstemming binnen het ministerie.
16. Formeel gezien bepaalt het moment waarop Justitie ingeschakeld wordt of sprake is van ondersteuning dan wel beoordeling. Indien het proces en de inhoud van ondersteuning en beoordeling in de praktijk wordt gezien loopt de ondersteuning en beoordeling echter door elkaar.



17. Over het geheel gezien maken de geïnterviewden van departementen relatief weinig gebruik van de ondersteuningsfunctie van het Ministerie van Justitie. Departementen vragen het ministerie vrijwel uitsluitend om ondersteuning bij het in kaart brengen van de effecten van de rechterlijke macht. Voor de overige U&H-vragen doen de dossierhouders over het algemeen een beroep op ondersteuning binnen het eigen departement en bij uitvoerings- en handavingsinstellingen.
18. Het Ministerie van Justitie onderschrijft bovenstaande en is bovendien van mening dat hij te laat wordt ingeschakeld voor ondersteuning. Angst voor interventie voortkomend uit de mix van ondersteuning en beoordeling wordt gezien als mogelijke verklaring.
19. De geïnterviewden van departementen hebben geen behoefte aan veranderingen in het proces en de inhoud van de ondersteuning en de beoordeling van het Ministerie van Justitie.
20. Het Ministerie van Justitie kan haar rol als beoordelaar van U&H-effecten in onvoldoende mate vervullen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid indien deze niet onder het justitieel apparaat valt. Dit speelt het sterkst bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid.
21. Het Ministerie van Justitie is in algemene zin ontevreden over de kwaliteit van de uitgevoerde U&H-toetsen door departementen. Door de wisselende kwaliteit van uitgevoerde U&H-toetsen draagt de toets nog onvoldoende bij aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving op de punten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.



## 6 Discussie

### 6.1 Inleiding

De centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek luidt 'Hoe functioneert het instrumentarium van de U&H-toets, zowel inhoudelijk als procedureel?'

Het instrumentarium heeft betrekking op zowel het instrument zelf (de U&H-vragen en de ondersteunende checklisten) als de ondersteuning en beoordeling van het Ministerie van Justitie.

Indien de resultaten van het onderzoek op deze punten worden bezien,

- wordt het instrument zelf nauwelijks gebruikt,
- vindt ondersteuning vanuit Justitie nauwelijks plaats,
- kan het Ministerie van Justitie slechts gedeeltelijk een adequate beoordeling geven, en kan worden geconcludeerd dat het instrumentarium onvoldoende functioneert.

Tegelijkertijd kan echter het volgende worden geconcludeerd.

- Bij drie van de vijf geïnterviewde departementen is de eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de U&H-toets structureel ingevuld. Bij deze departementen is de U&H-toets formeel en structureel geïnternaliseerd binnen een eigen instrument voor verbetering van de kwaliteit van regelgeving.
- Zowel bij de uitvoering, ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets zijn diverse actoren en organisaties vanuit hun specifieke deskundigheid betrokken. Een deel van deze actoren bevindt zich buiten de directe verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Dit compliceert de werkzaamheden bij de toetsing.
- De geïnterviewden bij departementen en het Ministerie van Justitie zijn het er over eens dat
  - het U&H-instrument ontoereikend is voor adequate toetsing;
  - de ondersteuningsfunctie van het Ministerie van Justitie een beperkt gebruik heeft.Op vrijwel alle andere aspecten van de U&H-toets is er tussen departementen een groot verschil in beleving. Vanuit de beleving van departementen bezien is er nauwelijks aanleiding tot welke verandering dan ook ten aanzien van de U&H-toets. Het Ministerie van Justitie is daarentegen niet tevreden over het functioneren van de U&H-toets. Dat betreft zowel de kwaliteit van de toets, het instrumentarium als het proces. Het Ministerie van Justitie heeft de ambitie om de kwaliteit van de U&H-toets bij departementen te vergroten. Geïnterviewden van departementen zien dat nauwelijks als noodzakelijk of wenselijk.
- Tussen geïnterviewden van departementen en het Ministerie van Justitie leven uiteenlopende opvattingen over de noodzaak van verbeteringen aan het instrumentarium van de U&H-toets. Tegelijkertijd blijkt echter dat:
  - De geïnterviewden van departementen onderschrijven de noodzaak tot het bezien van U&H-aspecten bij het opstellen van regelgeving. Dit betekent dat het ook van belang is dat de toetsing kwalitatief goed is;
  - Het Ministerie van Justitie van mening is dat de kwaliteit van de uitgevoerde U&H-toetsen tot nu toe erg wisselend is en verbeterd moet worden.

Vanuit deze invalshoeken lijkt het van belang dat er aanpassingen worden doorgevoerd die bij kunnen dragen aan een structurele verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de U&H-toets.

## 6.2 Suggesties ter verbetering

Door middel van de nieuwe structuur voor toetsing op voorgenomen regelgeving zijn reeds enkele stappen ingezet gericht op verbetering van de kwaliteit van de U&H-toets alsmede de BET en de MET.

Specifiek voor het instrumentarium van de U&H-toets komen uit dit onderzoek enkele aangrijpingspunten naar voren die verder kunnen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de U&H-toets. Deze hebben betrekking op het volgende:

- Het instrument ter ondersteuning van de uitvoering (de vier U&H-vragen, de ondersteunende checklisten en de handleiding).
- De ondersteuningsfunctie van Justitie.
- De beoordeling door Justitie.
- Het interne proces bij Justitie.

### Instrument

Het instrument ter ondersteuning van de uitvoering van de U&H-toets is in 1997 opgesteld en tussentijds nauwelijks geactualiseerd. Tevens blijkt uit het onderzoek dat het instrument onvoldoende garantie biedt voor een kwalitatief goed uitgevoerde U&H-toets. Dit geeft voldoende aanleiding om het instrument nader te bezien en te actualiseren.

Het karakter van het huidige instrument kenmerkt zich doordat het input-gericht is. De vragen, checklisten en handleiding zijn er op gericht handelingen in gang te zetten. Indien wordt gekeken naar de toepassing van het instrument in de praktijk blijkt uit het onderzoek het volgende.

- Het huidige instrument is bij meer dan de helft van de geïnterviewde departementen geïnternaliseerd in een intern instrument. Het is mogelijk dat ook bij andere, niet geïnterviewde departementen, nog eigen instrumenten zijn gemaakt of in ontwikkeling zijn.
- Tegelijkertijd hebben twee geïnterviewde departementen geen vertaling van de U&H-toets gemaakt naar een eigen instrument.
- De departementen organiseren de uitvoering van de U&H-toets zeer verschillend.
- Bij de uitvoering van de U&H-toets zijn diverse actoren betrokken, zowel binnen de departementen als bij het Ministerie van Justitie alsook bij verschillende uitvoerings- en handavingsinstellingen

Het instrument moet dus rekening houden met een zeer uiteenlopende uitvoering in de praktijk waarbij een groot aantal verschillende actoren zijn betrokken met diverse expertises. Het is om die reden niet te verwachten dat het huidige instrument zodanig aangepast kan worden dat dit snel tot een eenvoudig instrument leidt dat in alle situaties en voor alle betrokkenen bruikbaar is voor een adequate uitvoering van de U&H-toets.

Dit probleem kan ondervangen worden door het instrument niet zozeer te richten op de handelingen die verricht moeten worden voor de uitvoering van de U&H-toets, maar op de uitkomsten van de U&H-toets en de kwaliteit daarvan.

Het wordt daarom aanbevolen een output-gericht instrument te ontwikkelen dat richtinggevend is voor de aard en kwaliteit van de uitkomsten van een uitgevoerde U&H-toets.

## Ondersteuning

Uit het onderzoek blijkt dat de ondersteuningsfunctie van het Ministerie van Justitie bij de uitvoering van de U&H-toets tot nu toe nauwelijks uit de verf is gekomen.

- Departementen maken in beperkte mate gebruik van de ondersteuning door Justitie.
- Departementen zien Justitie niet als ondersteunend.
- Indien Justitie ondersteuning biedt betreft dat vrijwel uitsluitend ondersteuning bij het in kaart brengen van de effecten voor de rechterlijke macht.
- Departementen schakelen Justitie naar het oordeel van Justitie te laat in voor ondersteuning.

De knelpunten met betrekking tot de ondersteuning kunnen worden samengevat als:

- *eenzijdigheid* in de aanvraag;
- *onderbenutting* en
- ondersteuning wordt *te laat* aangevraagd.

Indien Justitie ondersteuning biedt, wordt dit (vrijwel) altijd gekoppeld aan een (beleidsmatige) beoordeling van de voorstellen. Met name dit aspect wordt door Justitie zelf als dé oorzaak van de knelpunten bij de ondersteuning naar voren gebracht. De gedachte daarbij is dat tengevolge van de combinatie van ondersteuning en beoordeling departementen terughoudend zijn om een beroep op Justitie te doen voor ondersteuning.

Voor een deel kan deze koppeling ondersteuning – beoordeling een rol spelen. Het is echter niet de enige oorzaak van de eenzijdigheid in de aanvraag en de onderbenutting van de ondersteuning. Van belang is daarbij de soort ondersteuning te bezien. De ondersteuning vanuit Justitie kan in principe worden onderscheiden in:

- ondersteuning bij de U&H-toets van voorgenomen regelgeving met consequenties voor het justitieel apparaat ( rechterlijke macht);
- ondersteuning bij de U&H-toets van voorgenomen regelgeving die geen consequenties heeft voor het justitieel apparaat.

Bij het laatste soort ondersteuning gaat het er om dat het departement wordt begeleid bij een technisch adequate uitvoering van de toetsing. Bij het eerste soort ondersteuning gaat het niet uitsluitend om de technische begeleiding om tot een adequate uitvoering van de toets te komen, maar speelt ook het belang en de toekomstige betrokkenheid van Justitie. Uit het onderzoek blijkt dat de departementen Justitie vrijwel uitsluitend om ondersteuning vragen als dit belang en toekomstige betrokkenheid van Justitie een rol speelt en dat Justitie nauwelijks om ondersteuning wordt gevraagd als dit niet het geval is.

Een belangrijke oorzaak van de genoemde knelpunten bij de ondersteuning is er dus in gelegen dat ondersteuning eenzijdig wordt aangevraagd voor die zaken waarop departementen zelf geen deskundigheid in huis hebben. In de praktijk komt dit er op neer dat vrijwel alleen voor die aspecten ondersteuning wordt gevraagd waar Justitie zelf ook belanghebbende is. Het gegeven dat er dus vrijwel altijd een koppeling plaatsvindt van ondersteuning en beoordeling, is voor een groot deel hierdoor bepaald en derhalve dus ook door het ontbreken van ondersteuning op niet-justitiële effecten.

Met betrekking tot de ondersteuningsfunctie zijn de volgende aanbevelingen te doen:

1. Ondersteuning op niet-justitiële aspecten is dus nauwelijks in beeld bij departementen. Als de eenzijdigheid en onderbenutting moet worden aangepakt, is het dus van belang dat de verschillende vormen en mogelijkheden van ondersteuning door Justitie en haar deskundigheden hierop meer onder de aandacht worden gebracht en wordt geprofileerd bij de departementen.

Indien het toekomstige instrument voor de U&H- toets globaal hetzelfde blijft het huidige, is het echter de vraag of deze input in extra profilering wel nodig is. Vanuit de departementen lijkt deze behoefte voorsnog niet groot.

Indien wordt gekozen voor een meer output-gericht U&H-instrument lijkt flankerend beleid nodig en is het dus zeker van belang de ondersteuningsmogelijkheden meer onder de aandacht te brengen.

2. Een ander punt betreft de koppeling van ondersteuning met oordeel. Justitie zelf ervaart dat zij niet als onafhankelijk wordt gezien door departementen en binnen de huidige invulling van de ondersteuning is zij dat uiteraard ook nauwelijks. De geïnterviewden bij departementen zelf hebben dit punt echter niet als knelpunt naar voren gebracht. De onderzoekers hebben daarbij de indruk dat departementen hun ideeën ook bij Justitie in de ‘week leggen’, mede om te bezien of vanuit Justitie nog knelpunten zijn te verwachten: men wil dus ook het oordeel vanuit de beleidsmatige verantwoordelijkheid van Justitie weten. Daarnaast: op zichzelf en in theorie hoeft een bepaalde combinatie van ondersteuning en beoordeling ook geen probleem te zijn. Immers, een goede ondersteuning heeft tot doel juist dat er uiteindelijk een adequate toetsing komt die in principe leidt tot een goede (technische) beoordeling. Indien de ondersteuning daar niet op is gericht, wordt de dossierhouder niet adequaat geholpen.

Hoewel bovenstaande allemaal opgaat, lijkt het tóch wenselijk dat Justitie een sterkere scheiding aanbrengt tussen de technische ondersteuning en beoordeling ten behoeve van een adequate uitvoering van de U&H-toets enerzijds én de beleidsmatige en/of politieke beoordeling anderzijds. De toets kan immers adequaat zijn, zonder dat Justitie de uitgangspunten of de conclusies onderschrijft. Een en ander vraagt met name aanpassing in de communicatie richting de departementen. Het moet voor departementen duidelijk zijn dat het oordeel vanuit een specifieke deskundigheid nog geen weging betreft van de wenselijkheid en consequenties van het voorstel vanuit de algehele beleidsverantwoordelijkheid van Justitie.

3. Tot slot speelt het punt van de late inschakeling van Justitie. De onderzoekers hebben de verwachting dat met de invoering van de quick scan dit probleem al voor een deel ondervangen zal worden. Tevens biedt de informatie uit de quick scans Justitie de mogelijkheid om in vroegtijdig stadium meer pro-actief op te treden in het kader van de ondersteuning.

### **Beoordeling**

Bij de beoordeling van de U&H-toets beziet Justitie de resultaten van de toetsing vanuit verschillende verantwoordelijkheden:

1. de kwaliteit van de uitgevoerde U&H-toets;
2. het bewaken van de kwaliteit van regelgeving in het algemeen, waaronder de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid;
3. het voorkomen van onnodige belasting van het justitieel apparaat;
4. de financiële consequenties indien sprake is van extra belasting van het justitieel apparaat.

Uit het onderzoek komt naar voren dat Justitie haar beoordelende rol onvoldoende kan vervullen indien het uitvoering en handhaving betreft die niet onder het justitieel apparaat valt. Dit speelt met name bij de praktische uitwerking van het onderdeel uitvoering. De expertise op dat punt ligt primair bij het betreffende departement en/of uitvoeringsinstelling. Justitie kan wegens onvoldoende expertise enkel vertrouwen op het oordeel van het betreffende departement.

Vanuit de eerste twee genoemde verantwoordelijkheden van Justitie is het echter van belang dat ook op dit punt de beoordeling door Justitie kwalitatief goed kan worden uitgevoerd.

Om de beoordelende rol van Justitie op dit punt verder te versterken is het aan te bevelen te stimuleren dat de beschrijving van de effectanalyse transparanter wordt opgesteld. Justitie krijgt daarmee meer handvaten voor de beoordeling. Dit betekent dat ook op dit punt het aan te bevelen is dat Justitie meer de nadruk meer gaat leggen op outputsturing.

### **Intern proces bij Justitie**

Binnen Justitie zijn verschillende dienstonderdelen vanuit hun eigen expertise betrokken bij de ondersteuning en beoordeling van de U&H-toetsen. Daarnaast zijn het OM en de RvR betrokken bij de U&H-toets.

Uit het onderzoek komen verschillende aanleidingen naar voren om de positie en taakverdeling van de verschillende betrokken onderdelen nader te bezien.

- Met ingang van januari 2002 is het aantal dienstonderdelen dat betrokken is bij de U&H-toets uitgebreid met de instelling van de RvR. De RvR verzorgt sindsdien de berekening van de effecten voor de rechterlijke organisatie, voorheen werd dit verzorgd door toenmalige directie DRP (nu DSR). De taakafbakening met de RvR is nog niet volledig uitgekristalliseerd.
- WKB verzorgt namens het ministerie het oordeel over o.m. de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hiertoe doet zij een beroep op de expertise van de andere dienstonderdelen en het OM en de RvR. Om tot eensluidend oordeel te komen is een weging van de verschillende oordelen nodig. Het is tevens van belang dat dit tijdig gebeurt. In de praktijk blijkt dat de verschillende onderdelen niet altijd even tijdig terugkoppelen naar WKB.
- WKB heeft bij twee processen een duidelijke coördinerende rol, in de beoordelende fase en in de ondersteunende fase bij projectgroepen rond majeure wetgevingstrajecten. In de ondersteunende fase is dit nauwelijks aan de orde.
- Het is voor verschillende afdelingen niet altijd duidelijk met welke achtergrond en in het kader van welk proces WKB in haar coördinerende functie hen inschakelt bij de U&H-toets. Deze afdelingen vinden het wenselijk dat er meer communicatie en afstemming komt tussen de verschillende betrokken afdelingen bij Justitie die bij U&H-toets betrokken zijn.

Voor een adequate ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets is het van belang dat het interne proces bij Justitie goed verloopt en elk afzonderlijk dienstonderdeel duidelijkheid heeft over zijn verantwoordelijkheden en wat er van hen wordt verwacht voor wat betreft tijdstip en kwaliteit van aanleveren, aard van de ondersteuning e.d. Het wordt dan ook aanbevolen de rol en functie van verschillende betrokken onderdelen, inclusief die van het OM en de RvR, te bezien en duidelijker te positioneren binnen het proces van de U&H-toets.

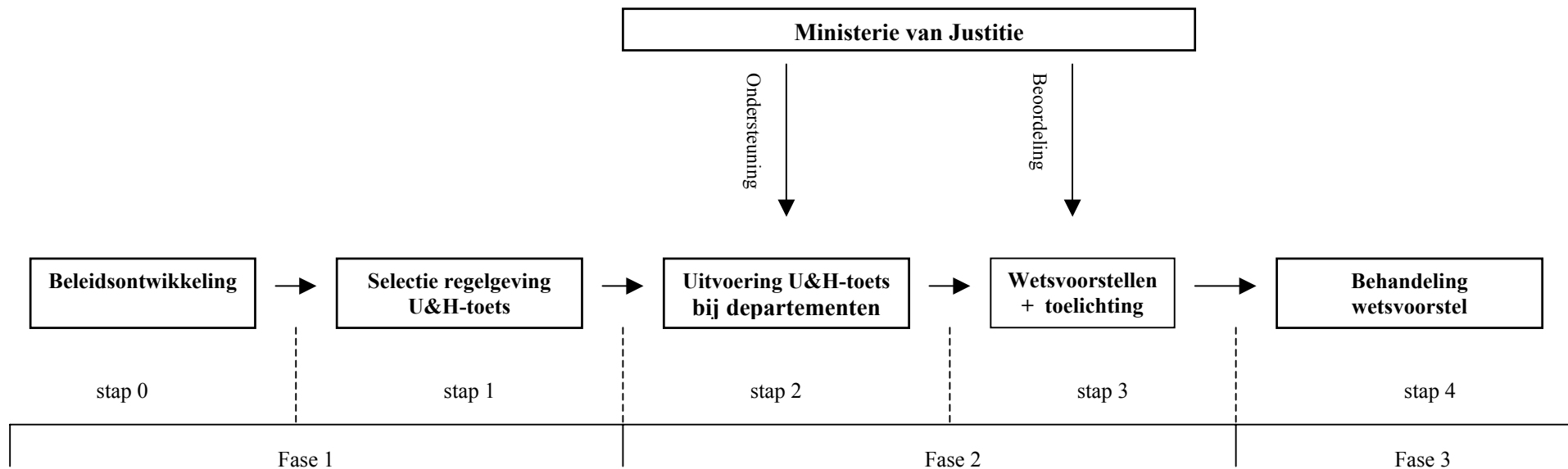




**Bijlage 1**  
**Overzichten proces U&H-toets**



## A. Procesgang U&H-toets: op hoofdlijnen

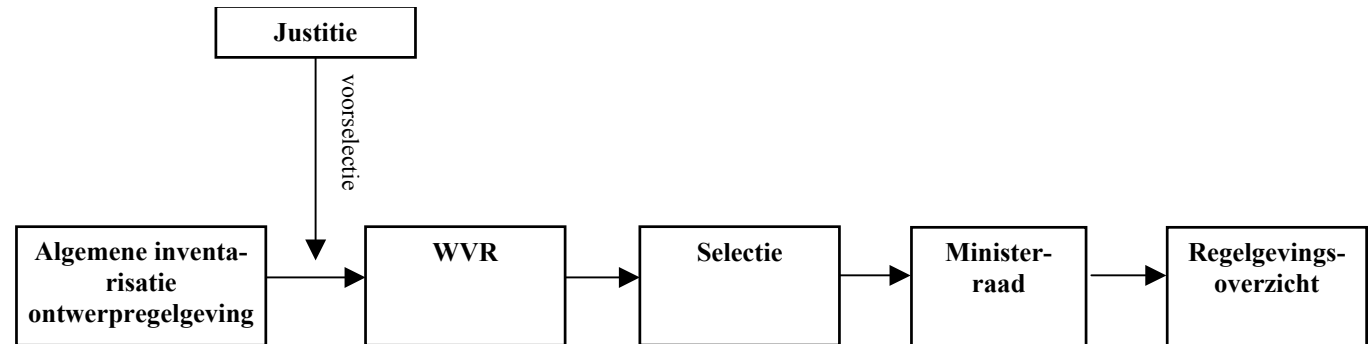


## B. Procesgang U&H-toets: Fase 1

Volgens oude structuur

### STAP 0: Beleidsontwikkeling

### STAP 1: Selectie regelgeving U&H-toets



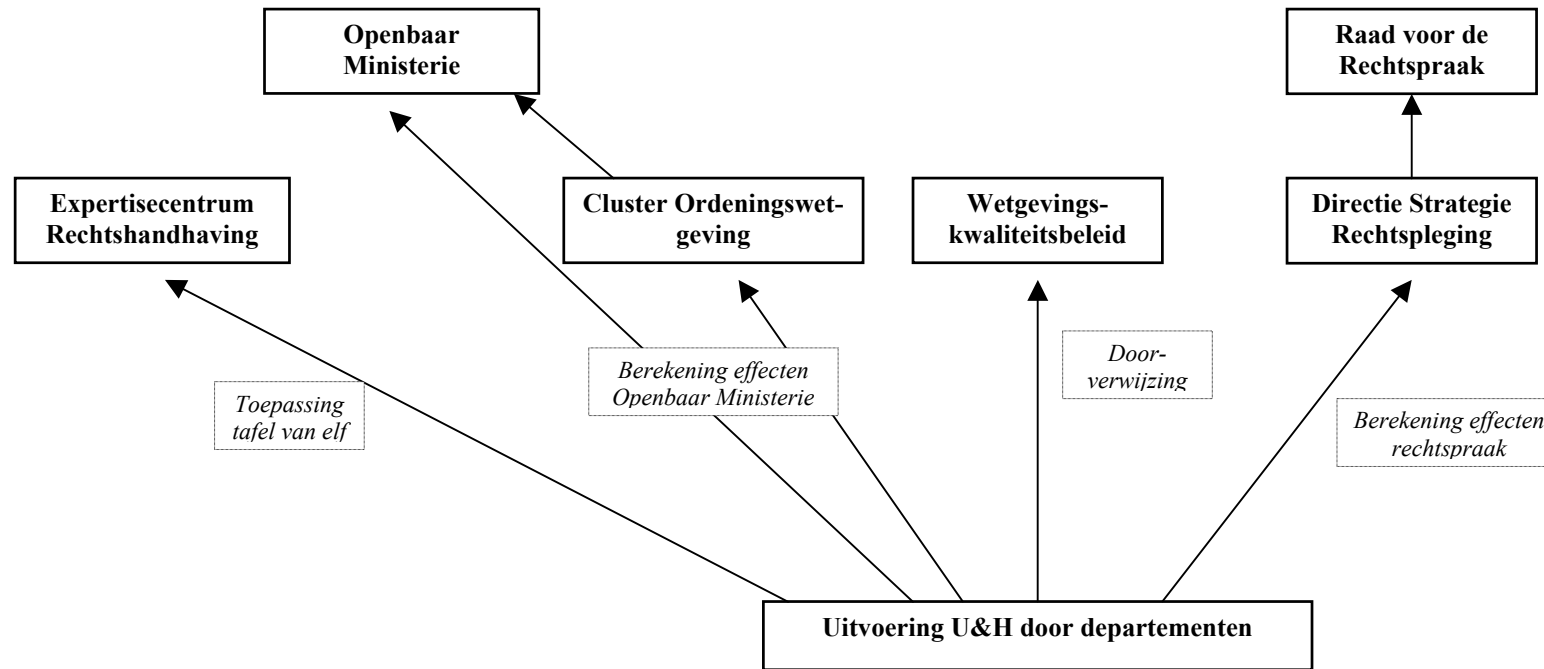
Volgens nieuwe structuur

### STAP 0: Beleidsontwikkeling

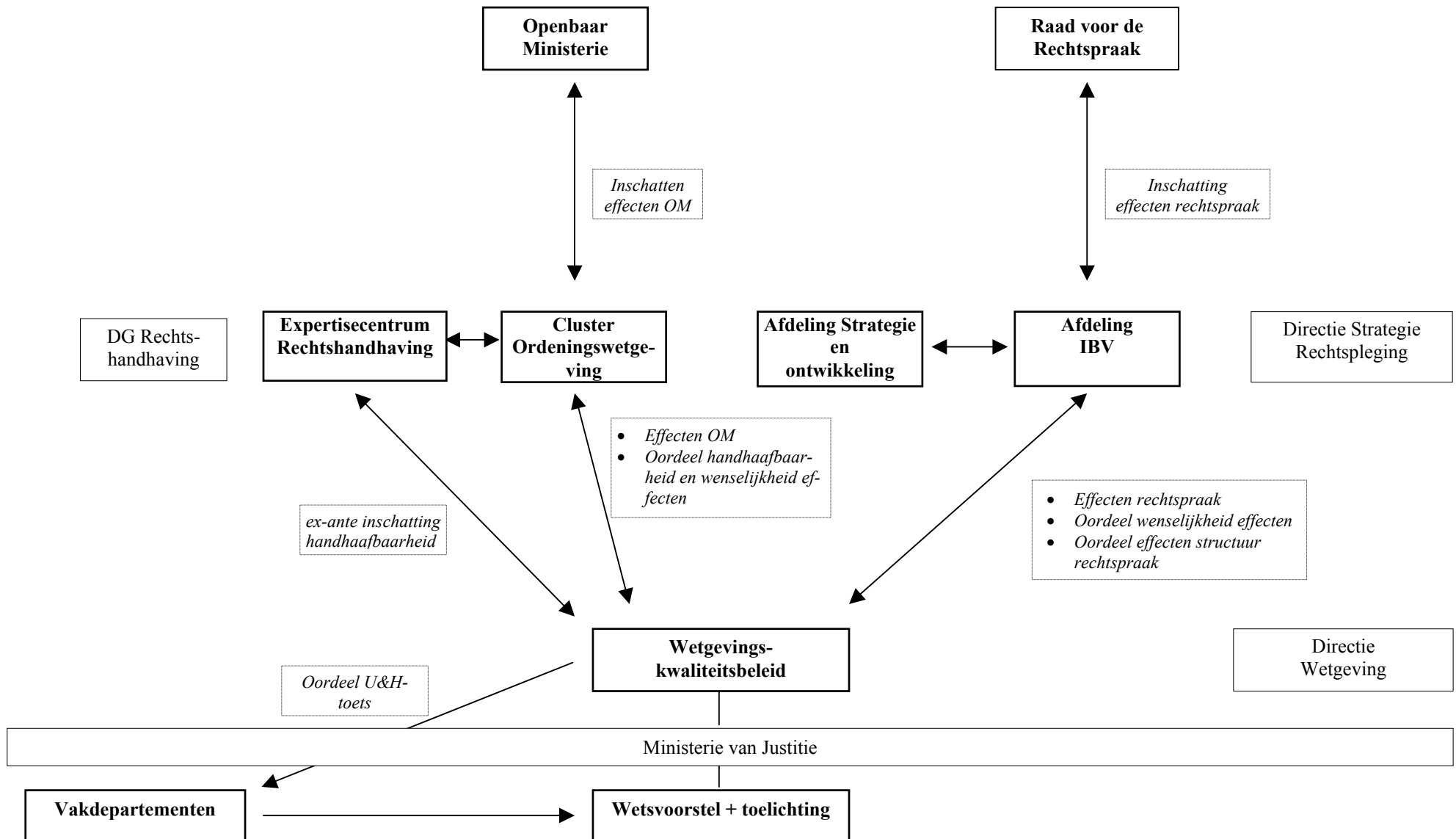
### STAP 1: Selectie regelgeving U&H-toets



### C. Procesgang U&H-toets 2002: Fase 2: stap 2 Ondersteuning



## D. Procesgang U&H-toets 2002: Fase 2: Stap 3 Beoordeling



## **Bijlage 2 Verantwoording onderzoek**

### **1 Opzet van het onderzoek**

Op dit moment is de U&H-toets procedure en -systematiek circa zes jaar in werking. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het instrumentarium van de U&H-toets verder ontwikkeld en verbeterd kan worden en het interne proces bij het Ministerie van Justitie versterkt kan worden, heeft het Ministerie van Justitie een evaluatieonderzoek laten verrichten.

#### **Doel en centrale vragen van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek betrof de evaluatie van het instrumentarium van de U&H-toets. Deze doelstelling was tweeledig:

- een oordeel (kunnen) vormen over de doeltreffendheid van de U&H-toets zoals zij is opgezet en gepositioneerd in de organisatie;
- daarnaast dient de evaluatie suggesties ter verbetering van de effectiviteit van de toets op te leveren (zowel wat betreft uitvoering als inhoud).

De probleemstelling van de evaluatie luidde: “Hoe functioneert het instrumentarium van de U&H-toets, zowel inhoudelijk als procedureel?”

De resultaten van de evaluatie dienen ertoe het instrumentarium en het (interne) proces bij het Ministerie van Justitie bij de ondersteuning en beoordeling van de U&H-toets te bezien en daarmee de uitvoering van de U&H-toets verder te ontwikkelen en te versterken.

De evaluatie heeft zich uitsluitend gericht op het instrumentarium van de U&H-toets. Aspecten die verband kunnen houden met de algemene structuur van toetsing op voorgenomen regelgeving zijn buiten beschouwing gelaten. De evaluaties van de BET en de MET hadden reeds voldoende inzichten opgeleverd voor verbeteringen in deze structuur. Mede op basis van die ervaringen heeft de ministerraad in oktober 2002 een nieuwe structuur toetsing voorgenomen regelgeving geaccordeerd.

De onderzoeksvragen luiden:

- Op welke wijze verloopt de uitvoering van de U&H-toets bij de diverse departementen?
  - Is de noodzaak van het opnemen van de U&H-toets duidelijk?
  - Wordt de handleiding door de ministeries gebruikt?
  - Hoe wordt de ondersteuning door het Ministerie van Justitie door de departementen ervaren?
  - Wie verricht de U&H-toets, de dossierhouder, een deskundige van het departement en/of het Ministerie van Justitie?
- Is het ontwikkelde instrumentarium bruikbaar?
  - Is het instrument voor uitvoering van de U&H-toets duidelijk?
  - Zijn de vragen van de checklisten duidelijk?
  - Welke praktische knelpunten doen zich voor bij de beantwoording van de vragen?
  - Zijn de U&H-vragen toereikend?
  - Voldoet een volgens de checklist uitgewerkte U&H-toets aan de daaraan gestelde eisen?
  - Is er behoefte aan instrumentarium en ondersteuning bij uitvoering van de quick scan?

- Hoe verloopt het proces van ondersteuning en beoordeling en welke rol en positie neemt het Ministerie van Justitie daarbij in?
  - Op welke wijze verloopt de beoordeling van de effectanalyse door het Ministerie van Justitie?
  - Hoe verloopt de ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie richting de departementen?

## **2 Uitvoering van het onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2002 - december 2002 door middel van deskresearch en face-to-face interviews. De interviews zijn gehouden met beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Justitie en dossierhouders bij een selectie van andere departementen. De begeleidingscommissie heeft zorggedragen voor de selectie van de te interviewen personen en departementen.

Zowel de interviews met de beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Justitie als de interviews met dossierhouders bij andere departementen zijn aan de aan van een checklist afgenomen. Deze checklist is ontwikkeld door DIJK12 Beleidsonderzoek en besproken met de begeleidingscommissie.

### **Interviews bij het Ministerie van Justitie**

Bij het Ministerie van Justitie zijn vijf interviews afgenomen met beleidsmedewerkers. Het betrof beleidsmedewerkers die ervaring hebben met de ondersteuning en beoordeling van de U&H-toetsing en meer coördinerend ambtenaren die zicht en ervaring hebben op verbeteringen in het proces en het instrumentarium. De interviews waren als volgt verdeeld:

- Het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving, één interview
- De directie Handhaving, één interview
- Directie Strategie Rechtspleging, twee interviews
- De sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, één interview

De interviews bij het Ministerie van Justitie zijn uitgevoerd voorafgaand aan de interviews bij de departementen. De interviews richtten zich op de werkwijze en procedures bij het Ministerie van Justitie ten aanzien van de beoordeling en ondersteuning, eventueel ervaren knelpunten en gedachten die er zijn voor verbeteringen. De informatie dient mede als referentiekader voor de gesprekken met de dossierhouders.



### **Interviews met dossierhouders**

Bij vijf departementen met relatief veel ervaring met de uitvoering van de U&H-toets zijn interviews gehouden. Het betrof de volgende departementen:

- LNV
- V&W
- VWS
- VROM
- SZW

Bij elke departement heeft één duo-interview plaatsgevonden met enerzijds een dossierhouder met ervaring met de uitvoering van de U&H-toetsing en anderzijds een coördinerend ambtenaar voor wetgevingstoetsing (WVR-lid).<sup>13</sup>

De interviews bij de departementen richtten zich op de ervaringen met de uitvoering U&H-toets, de werking en bruikbaarheid van het instrumentarium, de ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie en suggesties voor verbetering van het instrumentarium en de ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie.

Doordat uitsluitend is gesproken met departementen die relatief veel ervaring hebben met de uitvoering van de U&H-toets zijn de bevindingen uit het onderzoek niet zonder meer representatief voor alle departementen, en moeten deze als indicatief voor de ervaringen en opvattingen van alle departementen worden beschouwd.

---

<sup>13</sup> Bij het Ministerie van VROM bleek het niet mogelijk het WVR-lid te betrekken in het duo-interview. In plaats daarvan heeft een duo-interview plaatsgevonden met twee dossierhouders met ervaring met de UH-toetsing.



### **Bijlage 3 Begrippenlijst**

AMVB:	Algemene Maatregel van Bestuur
BET:	Bedrijfseffectentoets
DH:	Directie Handhaving van het Ministerie van Justitie
DSR:	Directie Strategie Rechtspleging
ERh:	Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie
MDW:	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MET:	Milieueffectentoets
MR:	Ministerraad
OM:	Openbaar Ministerie
RvR:	Raad voor de Rechtspraak
T11	Checklist ‘Tafel van elf’
Toelichting	Memorie of nota van toelichting
U&H:	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
WKB:	Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Justitie
WVR:	Interdepartementale Werkgroep Voorgenomen Regelgeving
ZM:	Zittende Magistratuur