

0 SAMENVATTING

Vraagstelling en aanpak

Binnen de verschillende directies van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden diverse typen uitvoeringsanalyses toegepast. Om meer zicht te krijgen op de verschillende vormen van uitvoeringsanalyses heeft het WODC APE opdracht gegeven om deze onderzoeken te inventariseren en analyseren. De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt: "Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden binnen V&J gebruikt? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten en is afstemming of integratie tot een ketenbrede aanpak wenselijk en haalbaar?" In deze rapportage doen we verslag van het eerste deel van de probleemstelling, de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van integratie komt in deze rapportage niet aan de orde.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de verrichte uitvoeringsanalyses binnen de justitiële keten, hebben wij via een telefonische ronde bij verschillende directies en uitvoeringsorganisaties onderzoeksrapporten verzameld. Deze inventarisatie leverde 26 bruikbare onderzoeksrapporten op voor de analyse (zie bijlage 1). We hebben deze rapporten in een ordeningskader verwerkt waarin we ze op een aantal kenmerken hebben geanalyseerd (zie verder bijlage 2). Op basis van deze inventarisatie hebben we de drie meest voorkomende onderzoeksvormen geselecteerd. Deze onderzoeksvormen zijn in een verdiepende fase middels interviews nader geanalyseerd (zie bijlage 3).

Vormen van uitvoeringsanalyses

De onderstaande tabel specificeert de drie onderzoeksvormen die het meest frequent worden toegepast in de keten van V&J.

Onderzoeksvorm	Uitvoerder	Aantal
Systeemdynamica en group model building (SD & GMB)	Significant en SMS	8
Impactanalyse in het politiedomein	AEF	5
Ex ante uitvoeringstoets (EAUT)	INDIAC	9

De drie uitvoerende partijen werken grotendeels voor aparte domeinen binnen de keten van Veiligheid en Justitie, zoals de strafrechtketen en de vreemdelingenketen. AEF heeft in de onderzoeksperiode (2010-2012) vijf onderzoeken voor het DG Politie uitgevoerd, daarnaast voert het DG ook impactanalyses uit op basis van een handleiding die AEF heeft ontwikkeld. In totaal zijn er in de onderzoeksperiode tien uitvoeringsanalyses in opdracht van het DG Politie uitgevoerd. De EAUT (INDIAC) wordt in de vreemdelingenketen toegepast. Het opdrachtgevende DG is het DG Vreemdelingenzaken die in de betreffende periode negen onderzoeken liet uitvoeren. De onderzoeksvorm SD en GMB (van Significant/SMS) wordt als enige onderzoeksvorm bij verschillende DG's ingezet, namelijk het DG Rechtspleging en

Rechtshandhaving (4 analyses) en het DG Jeugd en Sanctietoepassing (3 analyses). Deze onderzoeksvorm wordt met name voor analyses over de gehele strafrechtketen toegepast.

Verschillen en overeenkomsten in inrichting

De drie onderzoeksvormen hebben een aantal overeenkomsten. Gezien het type vraag die ze moeten beantwoorden maken ze alle drie in grote mate gebruik van expertopinions over de verwachte gevolgen, omdat harde gegevens veelal ontbreken. Daarnaast wordt bij elke onderzoeksvorm waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande literatuur en gegevensbronnen en worden de verwachte gevolgen berekend in een rekenmodel. De uitkomsten van deze berekeningen worden vervolgens in een rapport gepresenteerd.

De onderzoeksvormen verschillen op de volgende vier punten van elkaar:

- Reikwijdte (diepte en breedte van de analyse);
- Uitvoering (intern, extern of gemengd);
- Expertopinions (selectie, bevragen, aantal bijeenkomsten);
- Rekenwijze (aantal variabelen, uitvoering berekeningen).

De onderzoeksvorm systeemdynamica en group model building (SD & GMB) van Significant/SMS beslaat doorgaans meer schakels in de keten van V&J en is dus breed van opzet. De uitvoering van deze onderzoeksvorm is gemengd, Significant is een extern onderzoeksbureau en het SMS-team een intern team van het ministerie van V&J.¹ Binnen deze onderzoeksvorm worden er drie tot vijf expertgroepen georganiseerd, waarvoor twee 'inhoudelijke' experts per organisatie worden geselecteerd. De experts worden voorafgaand aan de eerste expertmeeting één op één geïnterviewd. Voor de berekening van de verwachte gevolgen wordt een veelvoud aan variabelen gebruikt, waarvan vijf tot tien variabelen een sleutelrol spelen.

De impactanalyses in het politiedomein concentreren zich op één schakel uit de keten en maken een analyse *en detail* van het werkproces. De analyses worden extern, door het bureau AEF, uitgevoerd. Er worden drie tot vijf expertbijeenkomsten georganiseerd waarbij per onderzoek selectiecriteria voor de experts worden opgesteld. Voorafgaand aan de expertbijeenkomst worden de experts middels de Delphi methode bevraged. De berekeningen worden in een beknopt rekenmodel middels de P*Q methode gemaakt.

De EAUT wordt intern uitgevoerd aan de hand van een standaard vragenlijst, en brengt de gevolgen voor de werklast voor verschillende schakels in beeld. Daarbij worden ook gevolgen voor zaken als P&O, techniek en organisatie meegenomen in de analyse. Er worden gemiddeld twee bijeenkomsten met experts georganiseerd waarbij geen specifieke selectiecriteria worden gehanteerd voor de experts. De berekeningen worden door

¹ SMS staat voor Simulatiemodellen Strafrechtketen. Het SMS-team kent een vaste samenwerking (middels een raamcontract) met Significant.

controllers bij de IND uitgevoerd waarbij gebruik gemaakt wordt van vaste standaarden voor kosten/tijd voor producten en handelingen uit het werkproces.

Verschillen en overeenkomsten in gebruik

De onderzoeksvormen worden in verschillende fases van de beleidsvorming ingezet. Volgens geïnterviewden is de onderzoeksvorm SD & GMB met name geschikt is om nieuwe wet- en regelgeving voor *verschillende schakels* in een vroeg stadium van de beleidsvorming te onderzoeken, terwijl de impactanalyse van AEF geschikter is om in een later stadium de gevolgen voor een organisatieonderdeel gedetailleerder in beeld te brengen.

De uitvoeringsanalyses geven de opdrachtgevers een indicatie van de gevolgen voor de uitvoering van nieuwe of aangepaste regelgeving. Deze indicatie kunnen zij gebruiken voor de nadere inrichting van werkprocessen of discussie over verdere vormgeving van beleid. Daarbij creëert het uitvoeren van de onderzoeken draagvlak voor de vernieuwede wet- en regelgeving en elkaars werkzaamheden onder ketenpartners.

Analyses voor meer schakels

Twee van de drie onderzoeksvormen worden toegepast voor analyses over diverse schakels in de keten. Zoals eerder beschreven achten geïnterviewden de onderzoeksvorm SD & GMB geschikt voor analyses over meer schakels omdat middels systeemodynamica het ketenproces waarop de maatregel betrekking heeft in beeld wordt gebracht. Bij het maken van een analyse voor meer schakels is het volgens geïnterviewden van belang dat gegevensbronnen goed vergelijkbaar worden gemaakt. Ook is het volgens hen van belang dat de aannames van de verschillende ketenpartners worden gecontroleerd en consistent worden gemaakt.

Conclusies

In antwoord op de probleemstelling kunnen we vaststellen dat er binnen het ministerie van V&J drie onderzoeksvormen frequent worden ingezet. In hoofdlijnen komt de aanpak overeen. Vanwege het ex-ante karakter wordt er een groot beroep gedaan op experts. Daarnaast worden er berekeningen gemaakt van de verwachte gevolgen op basis van de aannames van experts en beschikbare databronnen. Tegelijkertijd is er ook een aantal verschillen tussen de onderzoeksvormen. Het gaat om verschillen in uitvoering (intern, extern of gemengd), de wijze waarop experts worden geselecteerd en bevraagd voor het onderzoek, de rekenwijze (aantal variabelen, diepgang proces) en of de verwachte gevolgen worden berekend voor één of meer schakels in de keten.