

Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)

Aandachtspunten voor het meten en beoordelen van effecten van ontwerpregelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Inhoud

1. INLEIDING

1.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: wat en waarom?

1.2 Indeling van de handleiding

2. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE EFFECTMETING U&H

2.1 Wat is de effectmeting U&H?

2.2 Wat wordt verstaan onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

2.3 Wanneer moet u de effectmeting U&H verrichten?

2.4 Hoe moet u de effectmeting U&H uitvoeren?

2.5 Rijksbrede wetgevingstoets

3. Effectmeting U&H: DE VRAGEN

3.1 De vragen

3.2 Toelichting bij de vragen

Bijlage 1: Vragen uitvoeringsanalyse

1. Inleiding

1.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: wat en waarom?

Wetten en de regelingen moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Dus zowel voor de burger die zich aan de regels moet houden, als voor de organisaties binnen de overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven. Een incident als de vuurwerkramp in Enschede geeft aan dat slechte naleving en onvolkomen handhaving tot grote schade voor burgers en overheid kan leiden. Het is belangrijk om de aspecten die de werkbaarheid met name beïnvloeden, te weten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, al in een vroeg stadium van voorbereiding van beleid en regelgeving te bezien. Dan bestaat immers nog de mogelijkheid om het beleid bij te stellen of alternatieve instrumenten te kiezen. Ongewenste effecten of onverwachte neveneffecten die onverwacht beslag leggen op uitvoerings- en handhavingscapaciteit kunnen daarmee worden vermeden.

Om de effecten van regelgeving in kaart te brengen, zijn een structuur en instrumenten ontwikkeld, die zich niet alleen richten op effectiviteit van het voorgenomen beleid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook op o.m. bedrijfseffecten, milieueffecten en de gevolgen voor burgers. Deze structuur en instrumenten zijn in het [Integraal afwegingskader beleid en regelgeving \(IAK\)](#) opgenomen bij de verplichte kwaliteitseisen over de in kaart te brengen effecten.

Het meten en beoordelen van de effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door betrokkenen vindt plaats in twee fasen. De eerste fase betreft het stadium waarin beleidsvoornemens tot stand worden gebracht in samenwerking met of door raadpleging van uitvoerders en handhavers. Om in deze fase tijdig inzicht te krijgen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde regelgeving zijn verschillende instrumenten beschikbaar (bijvoorbeeld de [uitvoeringsanalyse](#)). Raadpleeg voor meer informatie het IAK, in het bijzonder onderdeel [6.4 Uitvoerbaarheid](#).

De tweede fase betreft de fase waarin het beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is. Indien er sprake is van substantiële (neven)effecten voor de uitvoerende en handhavende instanties, worden deze instanties om een oordeel gevraagd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel (vaak uitvoeringstoets genoemd, maar ook wel aangeduid als uitvoerbaarheidstoets, u-toets, U&H- toets, HUF-toets etc.). Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op basis waarvan men tot dat oordeel komt is gericht op het in kaart brengen van de effecten van regelgeving voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aan de hand van een aantal vragen. De beantwoording van deze vragen moet leiden tot (zoveel als mogelijk) kwantitatieve en kwalitatieve

informatie over beoogde effecten en neveneffecten van de regelgeving voor uitvoerende en handhavende instanties. Dit kunnen de eigen instanties zijn van het ministerie dat eerstverantwoordelijk is voor de regeling, maar ook politie, OM en rechterlijke macht. Omdat een gedegen burgerperspectief ook onderdeel van de uitvoering moet zijn, zal deze informatie ook gegevens over de uitvoerbaarheidseffecten voor burgers kunnen bevatten.

1.2 Indeling van de handleiding

Deze handleiding bevat in hoofdstuk 2 algemene informatie over de effectmeting en beoordeling van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Daarbij komen onder meer aan de orde welke regelgeving op welk moment en op welke manier moet worden beoordeeld, wat de effectmeting inhoudt, en wat de rol is van de rijksbrede wetgevingstoetsing. Daarna volgen in hoofdstuk 3 de eigenlijke U&H-vragen: de vragen over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, voorzien van een toelichting ten behoeve van de beantwoording.

2. Algemene informatie over de effectmeting U&H

2.1 Wat is de effectmeting U&H?

De effectmeting U&H is een manier om de beoogde en ook de niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering en handhaving worden geconfronteerd (inclusief de rechterlijke macht) in kaart te brengen en te kunnen beoordelen. Door meer inzicht in effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan de kwaliteit van de wetgeving worden verbeterd. Bovendien bevordert een goed beeld van de effecten (en daarmee van de goede en minder goede kanten van een regeling) een evenwichtige besluitvorming. De beschrijving en beoordeling van de gevolgen van ontwerp-regelgeving gebeurt aan de hand van een aantal vragen. Deze beschrijving en beoordeling is een verplicht onderdeel van de memorie of nota van toelichting bij het ontwerp van de wet of algemene maatregel van bestuur, zie Ar. 4.43, maar hoe dit beschreven wordt is vormvrij.

2.2 Wat wordt verstaan onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

Effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren als zij de nieuwe regelgeving naleven of uitvoeren.

Verder wordt met effecten voor de handhaafbaarheid ook gedoeld op de verwachte extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan zal worden nageleefd. Ten slotte worden als bijzondere uitvoeringsgevolgen ook aangemerkt de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Van belang is dat de gevolgen van nieuwe regelgeving zo duidelijk mogelijk worden beschreven en gemeten opdat deze betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over de ontwerpregeling in kabinet en parlement.

2.3 Wanneer moet u de effectmeting U&H verrichten?

De effectmeting U&H is aan de orde bij ontwerpregelgeving op nationaal niveau (wetten, amvb's alsmede wijzigingsvoorstellen daarvan, met uitzondering van begrotingswetten en initiatiefwetsvoorstellen). Met name is deze van belang bij regelgeving:

- met substantiële (neven)effecten voor uitvoerende en handhavende instanties;
- met nationale beleidsruimte (regelgeving die voor wat betreft zowel normering als uitvoering rechtstreeks voortvloeit uit reeds vastgestelde internationale verplichtingen hoeft dus niet worden getoetst);
- en die als zodanig nog niet in de ministerraad of een onderraad van de ministerraad aan de orde is geweest. Het kan dus soms nodig zijn een ontwerpregeling te toetsen indien deze na behandeling in de ministerraad, als gevolg van advisering door de Raad van State of tijdens de parlementaire behandeling (via een nota van wijziging) ingrijpend wordt gewijzigd.

De effectmeting U&H wordt uitgevoerd bij de uitwerking van de ontwerpregeling, waar mogelijk, in samenspraak tussen wetgevingsjurist, beleidsmedewerker en de medewerker(s) van de betrokken uitvoerings- en handhavingsorganisaties. Het is een logisch en noodzakelijk onderdeel van het uitwerken van de ontwerpregeling en het opstellen van de memorie of nota van toelichting daarbij. Indien in die fase alle relevante aspecten in kaart zijn gebracht, kunnen bovendien vragen in interdepartementaal overleg, van het kabinet, de Raad van State of het parlement voorkomen of gemakkelijk beantwoord worden.

2.4 Hoe moet u de effectmeting U&H uitvoeren?

Het is de bedoeling dat de uitvoering van de effectmeting U&H zo veel mogelijk kwantitatieve en kwalitatieve gegevens oplevert over de effecten en neveneffecten van de ontwerpregeling voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Daarbij kan het gaan om gegevens die door uitvoerings- en handhavingsinstanties worden verstrekt over capaciteitsbeslag, gegevens van het CBS omtrent de omvang van een sector waarin de regeling zal gaan gelden en informatie van de Raad voor de Rechtspraak omtrent de effecten voor de rechterlijke macht (zie hierover verder hoofdstuk 3).

De uitkomsten van de effectmeting (inclusief het oordeel van de uitvoeringsorganisaties) worden benut voor de beschrijving van de effecten voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid in de toelichting.

2.5 Rijksbrede wetgevingstoets

Wegens de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor de toetsing van wetgeving op rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, worden wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur ter toetsing voorgelegd aan de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid JZW) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹

In het kader van de rijksbrede wetgevingstoets worden diverse aspecten van ontwerpregelgeving beoordeeld. Zo wordt bekeken of voldaan wordt aan eisen van rechtmatigheid, evenredigheid, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid en aan juridische en wetgevingstechnische eisen.

Wanneer de voorgenomen regelgeving substantiële gevolgen heeft voor de uitvoering en handhaving zal bij de toetsing worden nagegaan of het voorstel een goede en afdoende toelichting bevat op de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het ministerie dat ontwerpregelgeving heeft opgesteld, krijgt vervolgens van de dossierhouders en de toetser bij JZW eventuele opmerkingen bij de effectenweergave in de toelichting door. Als geen overeenstemming wordt bereikt kunnen geschilpunten worden voorgelegd aan het ambtelijk voorportaal en vervolgens aan de onderraad en uiteindelijk de ministerraad. Meestal echter, bereikt men tijdig overeenstemming. Dit wordt kenbaar gemaakt door het vinkje “overeenstemming met Justitie en Veiligheid, wetgevingstoets en effectenanalyse” op het ministerraadformulier.

¹ Zie aanwijzing 7.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

3. Effectmeting U&H: de vragen

3.1 De vragen

Toetsing van de (neven)effecten van voorgenomen regelgeving gebeurt aan de hand van de volgende vragen.

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?

2. Uitvoerbaarheid

- a. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?
- b. Is hen helder wat de opgedragen taak is?
- c. Is de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- d. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?
- e. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

Indien er naar verwachting gevolgen zijn voor (groepen van) burgers is dan bij de ontwerpregeling uitgegaan van een realistische inschatting van hun doenvermogen? Houdt de inrichting van de regeling rekening met verschillen in doenvermogen en met de mentale belastbaarheid van burgers? Is sprake van cumulatie van lasten? Wat zijn de gevolgen van inertie of fouten aan de kant van de burger? Is er voorzien in hulp en vroegsignalering indien nodig? Zijn deze vragen onderzocht met behulp van pilots, pretests of andere middelen? Zie voor meer informatie [Doenvermogen](#).

3. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

Besteed in de toelichting aandacht aan:

- a. de verwachte mate van spontane naleving;
- b. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle;
- c. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties;
- d. zijn de gehanteerde definities voor de onder toezicht staande en de handhavende organisaties (toezichthouders, opsporingsdiensten) eenduidig, helder en duidelijk afgebakend?
- e. welke fraudemogelijkheden biedt de voorliggende ontwerpregelgeving, hoe groot schat u de kans dat de fraudemogelijkheden zich in de praktijk voordoen en wat is de impact hiervan?
- f. hebben de partijen betrokken bij de uitvoering van de ontwerpregelgeving voldoende controle- en handhavingsmogelijkheden? Zijn er lacunes? Zo ja, welke?

g. hebben de ketenpartners (uitvoering, toezicht, opsporing en vervolging) afspraken gemaakt over een gezamenlijke en sluitende handhavingsstrategie?

4. Handhaafbaarheid

Welke organisaties zullen de ontwerpregeling handhaven; wat is hun oordeel over handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

5. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM) alsmede de raad voor rechtsbijstand?

Besteed in de toelichting aandacht aan:

- a. de vormen van alternatieve geschillenbeslechting of pro-actief overheidsoptreden die in het voorstel zijn opgenomen of zijn overwogen;
- b. het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten;
- c. een kwalitatieve beschrijving van de aard van de te verwachten geschillen;
- d. het verwachte aantal processen-verbaal (strafrecht), voor beroep vatbare beslissingen, bezwaren en beroepen (bestuursrecht) en dagvaardingen en verzoekschriften (civiel recht);
- e. elementen uit de ontwerpregeling die de complexiteit van de rechtszaak beïnvloeden en waarvoor eventueel specifieke deskundigheid nodig is;
- f. mogelijke effecten voor de gefinancierde rechtsbijstand;
- g. de onderbouwing van de effecten.

3.2. Toelichting bij de vragen

Vraag 1 Doelgroepen

Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?

Het belang van deze vraag

Kennis van de doelgroep is van essentieel belang omdat:

- kennis van de doelgroep nodig is voor een goede probleemanalyse en helpt bij het zoeken naar oplossingen met voldoende draagvlak en naar oplossingen die aansluiten bij (onbewuste) motieven van de doelgroep om na te leven;
- kennis van de doelgroep het mogelijk maakt inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van handhaving en uitvoering van de ontwerpregeling;

- kennis van de doelgroep het mogelijk maakt de mate van naleving (periodiek) te meten;
- kennis van de doelgroep is bovendien van belang om de andere vragen over U&H te kunnen beantwoorden.

Wijze van beantwoorden

Geef aan wat de doelgroep is van de betreffende regeling en geef daarbij zo veel mogelijk aan wat de omvang is. Vermeld zo veel mogelijk de bronnen van deze gegevens. Deze bronnen kunnen zijn eigen uitvoerende en handhavende instanties, brancheorganisaties, CBS etc.

Vraag 2: Oordeel uitvoeringsorganisaties

a. en b. welke organisaties? Taak helder?

Een voorvraag is welke organisaties de ontwerpregeling zullen uitvoeren. Deze organisaties worden betrokken bij de uitvoeringsanalyse en zullen de uitvoeringstoets moeten verrichten. Vooraf dient ook gecontroleerd te worden of helemaal helder is welke taak deze organisatie dient uit te voeren en hoe deze taak zich tot andere taken van de organisatie, maar ook tot taken van andere uitvoerders verhoudt. Is er sprake van een duidelijke afbakening van taken en rollen in het regelingsvoorstel?

c. organisatie voldoende toegerust?

Vervolgens dient ook de mate waarin de organisatie toegerust is om de taak uit te voeren. In de toelichting dient op de volgende aspecten ingegaan te worden:

- Is er voldoende capaciteit of vraagt de uitvoering verschuiving van prioriteiten of andere noodmaatregelen?
- Is de informatievoorziening tussen ketenpartners toereikend en zo nee, welke aanpassingen zijn in welk stadium noodzakelijk?
- Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden?
- Is de organisatie op het gebied van de ICT voldoende toegerust? Is voldoende helder wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden ligt?
- In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen voorhanden?

d. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?

Geef in de memorie van toelichting een toelichting op de ingeschatte kosten voor de uitvoering.

Geef daarbij het volgende aan:

- Waarop is de inschatting gebaseerd?
- Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?)
- Zijn het eenmalige of structurele kosten?

- Ten laste van wie/welk budget komen de kosten? / Wie betaalt?
- Welke zijn de financieringsvoorwaarden?
- Zijn de kosten proportioneel?

e. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

Neem in de memorie van toelichting de volgende aspecten mee:

- Wat is de verwachting ten aanzien van de vatbaarheid van de uitvoering van de regeling voor bezwaar/beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht?
- Wat is de verwachte effectiviteit in relatie tot de samenhang met andere uit te voeren regelingen? (In hoeverre en om welke reden wordt bijvoorbeeld ontwijkgedrag, misbruik of oneigenlijk gebruik verwacht?)
- Maak een risicoanalyse: Welke zijn de andere mogelijke neven- en onvoorziene of onbedoelde effecten?
- Zie voor meer informatie over de vraag of de regeling uitvoerbaar is vanuit het perspectief van de burger/ondernemer: [Doenvermogen](#)

Vraag 3 Naleving en handhaving

Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

Het belang van deze vraag

Handhavingsinzet en handhavingsbehoefte zijn vooral afhankelijk van de verwachte mate van naleving van de voorgenomen regel. Als de spontane naleving naar verwachting groot is, zal het succes van het door middel van de regeling gevoerde beleid groot zijn en zal de handhavingsinzet beperkt kunnen zijn.

Achtergrondinformatie

De mate van naleving wordt door verschillende factoren bepaald. Daarbij kunnen de volgende dimensies een rol spelen. Met behulp van het [interventiekompas](#) kunnen deze worden onderzocht.

Negen dimensies voor	
Kennis	Bekendheid en duidelijkheid van de regelgeving.
Risicobewustzijn	Het besef van de risico's die het gevolg zijn als de regel niet wordt nageleefd.
Beweegredenen	De intrinsieke motivatie en inspanningsbereidheid om de regel na te leven. De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden.
Gemak en gewoonte	De mate waarin moeite moet worden gedaan om de regel na te leven of het gewenste gedrag te vertonen. De (im)materiële voor-

	en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite en reputatie.
Omgeving	De invloed die de fysieke en de sociale omgeving op de doelgroep heeft om de regel na te leven of te overtreden. De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve reacties op hun gedrag door anderen dan de overheid.
Regel en regelsteller	De houding tegenover (het nut) van de regel zelf en tegenover de instantie die de regel heeft opgesteld.
Toezichthouder	De houding tegenover de instantie die toezicht houdt op naleving van de regel.
Pakkans	De door de doelgroep ingeschatte kans op controle door de overheid of derden en de kans op ontdekking van de overtreding van de regel.
Straf en beloning	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie of beloning na controle en de beoordeling van de hoogte daarvan.

Wijze van beantwoorden

Het verdient aanbeveling om een aparte paragraaf over handhaving in de toelichting op te nemen waarin aandacht wordt besteed aan:

Handhavingsstructuur

Geef een heldere beschrijving van de handhavingsstructuur waarin staat:

- wie belast is met het toezicht, controle en opsporing;
- wat hun bevoegdheden zijn of waar deze staan;
- welke sancties mogelijk zijn.

Naleving

Geef aan in welke mate de doelgroep de regels zal gaan naleven en waar de risico's zitten voor niet naleven. In het algemeen geldt dat de kans op naleven het grootst is als er zo min mogelijk barrières zijn voor naleving, als regelnaleving gemakkelijk is. Zie ook [Doenvermogen](#).

Effectiviteit van handhaving

Geef aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de handhaving.

Indicatie van de mate van naleving

Geef een zo betrouwbaar mogelijke indicatie van de verwachte mate van naleving van de regeling.

Bedenk daarbij:

- hoe hoger de spontane naleving, hoe lager de handhavingsbehoefte (en vice versa);
- welke drijfveren er zijn om al dan niet te overtreden;
- de *subjectieve pakkans* is bepalend voor de naleving, niet de feitelijke pakkans;
- de handhaving van symboolwetgeving is gedoemd te falen;

- de mate van naleving is vaak moeilijk aan te geven, een indicatieve schatting van de mate van naleving geeft echter wel aan in hoeverre het beleid succesvol wordt geacht en mag daarom nooit ontbreken.

Gevolgen voor het handhavingsapparaat

Is er extra geld of zijn er extra mensen nodig? Hoe stroken de bevindingen hieromtrent met het oordeel van de uitvoerende en handhavende instanties (zie vraag 4)? Ook hier verdient het weer aanbeveling de gegevens zoveel mogelijk te kwantificeren, met vermelding van bronnen. Omtrent begrippen als handhaving, naleving en handhaafbaarheid bestaat in de praktijk nog wel eens verwarring. Een eenduidig gebruik ervan is echter van belang. De term *naleving* heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. De *doelgroep* is de groep mensen of organisaties (bedrijven, instellingen) die de regels moet naleven. Dit kunnen vergunning- of meldingsplichtigen maar ook "één ieder die..." (zie ook vraag 1). Met *handhaving* wordt bedoeld op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen (wat er werkelijk gebeurt). *Handhaafbaarheid* geeft een waardeoordeel over de mate waarin handhaving gerealiseerd wordt of kan worden.

Vraag 4 Oordeel handhavingsinstanties

Welke organisaties zullen de ontwerp-regelgeving uitvoeren en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

Het belang van deze vraag

Goed inzicht op de uitvoerings- en handhavingsmogelijkheden van de ontwerp-regeling zijn onontbeerlijk om een reële uitvoering en handhaving mogelijk te maken. Het is dan ook van belang dat een zorgvuldige analyse wordt gemaakt van de uitvoerders en handhavers die bij een ontwerp-regeling betrokken zullen zijn en dat deze in staat worden gesteld hun oordeel daarover naar voren te brengen. Het gaat daarbij niet alleen om de mogelijkheden en onmogelijkheden die zij bij de uitvoering en handhaving signaleren, maar ook om hun oordeel over de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Achtergrondinformatie

Veel ministeries hebben een standaard moment in de procedure van voorbereiding van ontwerp-regelingen waarop de eigen uitvoerings- en handhavingsinstanties worden geraadpleegd omtrent genoemde aspecten. De informatie die hiermee wordt verkregen, kan de basis vormen voor beantwoording van deze vraag. Indien politie of OM (mede) als handhavende instanties worden

aangewezen, ligt het voor de hand ook het Ministerie van en Justitie en Veiligheid) te betrekken bij de beantwoording van deze vraag.

Wijze van beantwoorden

De beantwoording van deze vraag zal bestaan uit een weergave van de opmerkingen van uitvoerende en handhavende instanties, met een gemotiveerde reactie omtrent het wel of niet overnemen van die opmerkingen.

Vraag 5 Belasting rechterlijke macht

Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht, zowel zittende magistratuur als OM?

Het belang van deze vraag

De aanhoudende druk op de rechtspleging maakt het noodzakelijk steeds aandacht te besteden aan de gevolgen van nieuwe regelgeving voor de rechterlijke organisatie en de raad voor de rechtsbijstand. Voorkomen moet worden dat nieuw beleid wordt ontworpen waarbij onvoldoende aandacht is besteed aan:

- het kunnen effectueren van de rechtsbescherming (bezwaar- en geschilprocedures);
- de rechtshandhaving (strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke procedures).

Is een werklasttoename voor de uitvoering van het voorgenomen beleid onontkoombaar, dan zullen expliciete afspraken met het Ministerie van Justitie en Veiligheid moeten worden gemaakt over de financiering daarvan. In dat geval zal tevens moeten worden gezien binnen welke termijn(en) de gewenste capaciteitsuitbreiding te realiseren is.

Achtergrondinformatie

Om de vraag te kunnen beantwoorden of een wetsvoorstel tot een extra belasting van de rechterlijke organisatie of voor de raad voor de rechtsbijstand leidt, zijn de volgende gegevens nodig.

- Nagegaan moet worden of de verwachte gevolgen voor de rechterlijke organisatie of voor de raad voor de rechtsbijstand wijzigen in de tijd. Is er sprake van eenmalige of structurele effecten? Zijn er in de aanloopperiode extra conflicten te verwachten? Is er sprake van een gefaseerde opbouw van een controleapparaat (en dus een gefaseerde groei van het aantal zaken)?
- Wat is het verwachte aantal processen-verbaal (strafrecht), voor beroep vatbare beslissingen, bezwaren en beroepen (bestuursrecht) en dagvaardingen en verzoekschriften (civiel recht)?

Als basis voor een ex ante evaluatie dient de toename in het aantal zaken bij de rechter te worden

geschat. Doorgaans vormt dit geen geïsoleerd gegeven, maar maakt het deel uit van de keteninformatie. Het aantal beroepen bij de bestuursrechter is te relateren aan het aantal voor bezwaar vatbare beslissingen en het aantal bezwaren. Het aantal processen-verbaal is veelal te relateren aan de controle-inspanningen. Het aantal civiele procedures hangt samen met de omvang van de doelgroep en eventuele voorportalen (bijvoorbeeld huurcommissies).

- Elementen uit de ontwerpregeling die de complexiteit van de rechtszaak beïnvloeden. Voor de bepaling van de belasting van de rechterlijke macht en voor de raad voor de rechtsbijstand is niet alleen het verwachte aantal extra zaken van belang, maar ook verwachte veranderingen in zaakswaarte en het antwoord op de vraag of de zaken noodzaken tot specifieke deskundigheid van de betrokkenen.

Onderbouwing van de effecten

Voor een beoordeling van de betrouwbaarheid van de aangedragen bouwstenen is een toelichting op de gegevens onontbeerlijk. Voor een deel zal deze informatie door het ministerie zelf gegenereerd kunnen worden. Berekeningen omtrent de werkelijke gevolgen voor OM en zittende magistratuur zullen evenwel vaak niet gemaakt kunnen worden. Voor het in kaart brengen van de gevolgen voor de zittende magistratuur dient de ontwerpregeling voor advies aangeboden te worden aan de Raad voor de Rechtspraak, die belast is met het beheer en de organisatie van de rechterlijke macht. De Raad voor de Rechtspraak heeft in deze een wettelijke adviestaak, neergelegd in artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Wijze van beantwoorden

Ook bij de beantwoording van de vraag omtrent effecten voor de rechterlijke macht en de raad voor rechtsbijstand moet zo veel mogelijk gestreefd worden naar gekwantificeerde gegevens in de toelichting bij de ontwerpregeling. Tevens zal inzicht gegeven moeten worden in de financiële consequenties en de wijze waarop deze worden gedekt.

Bijlage 1 Vragen uitvoeringsanalyse

Indien u vroeg in uw beleidsproces inzicht wil verkrijgen in de uitvoerbaarheid van uw voorgestelde regelgeving, kunt u samen met uitvoeringsinstanties de volgende vragen nalopen.

Uitvoeringsanalyse

De vragen die u afhankelijk van de zwaarte van het voorstel zelf, met een werkgroep van uitvoerders, beleid en wetgeving of met bestuurders bij de analyse kunt betrekken zijn:

A. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?

B. Is helder wat de opgedragen taak is?

- Zijn de uitvoerders voldoende en tijdig geïnformeerd over de aanleiding voor de taak, de aard en omvang van de taak en de handelingen, procedures, termijnen en doorlooptijden die in dat kader relevant zijn?
- Is er voldoende draagvlak bij de uitvoerder? Is het werkbaar?
- Is er sprake van ketenregie op de uitvoering en wie voert die regie?
- Worden er knelpunten voorzien? En welke oplossingsrichtingen?
- Heeft de uitvoerder de ruimte om de taak zelf nader in te vullen en zo ja, hoe wordt voorzien dat daar invulling aan zal worden gegeven?

C. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?

- Is er voldoende capaciteit of vraagt de uitvoering verschuiving van prioriteiten of andere noodmaatregelen?
- Is de informatievoorziening tussen ketenpartners toereikend en zo nee, welke aanpassingen zijn in welk stadium noodzakelijk?
- Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden?
- Is de organisatie op het gebied van de ICT voldoende toegerust? Is voldoende helder wat de uitvoering van de automatisering vraagt en of dat in de mogelijkheden ligt?
- In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen voorhanden?
- Kijk ook naar de impact op personeel, communicatie en huisvesting

D. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

- Waarop is de inschatting gebaseerd?
- Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?)
- Zijn het eenmalige of structurele kosten?
- Ten laste van wie/welk budget komen de kosten? /Wie betaalt?

- Welke zijn de financieringsvoorwaarden?
- Zijn de kosten proportioneel?

E. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

- Wat is de verwachting ten aanzien van de vatbaarheid van de uitvoering van de regeling voor bezwaar/beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht?
- Maak een risicoanalyse: Welke zijn de andere mogelijke neven- en onvoorziene of onbedoelde effecten?
- Indien er gevolgen zijn voor (groepen van) burgers wordt dan bij de ontwerpregeling uitgegaan van een realistische inschatting van hun doenvermogen? Houdt de inrichting van de regeling rekening met verschillen in doenvermogen en met de mentale belastbaarheid van burgers? Is sprake van cumulatie van lasten? Wat zijn de gevolgen van inertie of fouten aan de kant van de burger? Is er voorzien in hulp en vroegsignalering indien nodig? Indien relevant moeten deze vragen met behulp van pilots, pretests of andere middelen worden onderzocht. Zie voor meer informatie [Doenvermogen](#).

F. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?

G. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?

H. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?