

Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

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

Ministerie van Justitie

april 2010

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

1.1 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets: wat en waarom?

1.2 Indeling van de handleiding

2. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE U&H-TOETS

2.1 Wat is de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

2.2 Wat wordt verstaan onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

2.3 Wanneer moet u de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verrichten?

2.4 Hoe moet u de U&H-toets uitvoeren?

2.5 Beoordeling van de uitgevoerde U&H-toets

3. U&H-TOETS: DE VRAGEN

3.1 De vragen

3.2. Toelichting bij de vragen

Bijlage 1: Checklist Tafel van Elf

Bijlage 2: Vragen uitvoeringsanalyse

Bijlage 3: Procedure advisering Raad voor de rechtspraak en advisering Raad voor rechtsbijstand

Bijlage 4: Procedure wetgevingstoetsing door WKB en toetsingskader (PM, wordt aangevuld)

Bijlage 5: Adressen

1. Inleiding

1.1 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets: wat en waarom?

Wetten en de regelingen die daarop gebaseerd zijn 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 aan de aspecten die de werkbaarheid met name beïnvloeden, te weten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, al in een vroeg stadium van voorbereiding van beleid en regelgeving aan de orde te laten komen. 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 uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook op bedrijfseffecten en milieueffecten. Deze instrumenten zijn in het IAK, het integraal afwegingskader beleid en regelgeving samengebracht, en heten de BET, MET en U&H-toets. De structuur waarin deze worden toegepast wordt gevormd door een samenwerkingsverband tussen EZ, VROM en Justitie, het Meldpunt voorgenomen regelgeving waarvan de Regiegroep Regeldruk het aanspreekpunt is. (zie bijlage voor adressen)

Het meenemen en beoordelen van de effecten voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door betrokkenen vindt plaats in twee fasen. De eerste betreft het stadium waarin beleidsvoornemens tot stand worden gebracht in samenwerking of met raadpleging van uitvoerders en handhavers. Over de wijze waarop deze samenwerking of raadpleging plaatsheeft worden door beleidsmakers met uitvoerders en handhavers afspraken gemaakt in de beleidsfase.

De tweede fase betreft de beoordeling van de uitgevoerde toetsen en de weergave van de daarin geconstateerde effecten in de toelichting bij de regeling.

In deze handleiding wordt specifiek ingegaan op de meting van effecten van regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, op de tweede fase dus. Hiervoor bestaat zoals gezegd de U&H-toets, die bestaat uit een aantal vragen op het terrein van handhaving en uitvoering. De beantwoording van deze vragen moet leiden tot gekwantificeerde 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.

1.2 Indeling van de handleiding

Deze handleiding bevat in hoofdstuk 2 algemene informatie over de U&H-toets. Daarbij komen onder andere aan de orde welke regelgeving u op welk moment en op welke wijze toetst, wat de effectmeting inhoudt, welke ondersteuning het Ministerie van Justitie u kan bieden of in welke gevallen u dit ministerie moet raadplegen.

Daarna volgt in hoofdstuk 3 de eigenlijke U&H-toets: de vragen over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, voorzien van een toelichting ten behoeve van de beantwoording.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van de ten behoeve van de beantwoording te raadplegen instanties binnen en buiten Justitie.

2. Algemene informatie over de U&H-toets

2.1 Wat is de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

De U&H-toets is een instrument om de beoogde en ook de niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd (inclusief de rechterlijke macht) in kaart te brengen. De U&H-toets is als onderdeel van het wetgevingsproces voor bepaalde regelingen verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 256).

Door meer inzicht in effecten 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 van de gevolgen van ontwerp-regelgeving gebeurt aan de hand van een aantal vragen. Deze beschrijving is een verplicht onderdeel van de memorie of nota van toelichting bij het ontwerp van de wet of algemene maatregel van bestuur. De beschrijving van de gevolgen is vormvrij: de gevolgen kunnen worden beschreven in een aparte paragraaf van de toelichting maar kunnen ook als bijlage aan de memorie of nota van toelichting wordt toegevoegd.

2.2 Wat wordt verstaan onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

Onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt verstaan de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. Dit kan worden weergegeven in de mening die betrokken uitvoeringsorganisaties over de ontwerp-regelgeving hebben. Verder wordt met handhaafbaarheid ook bedoeld op de verwachte extra handavingsinspanning 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. Bij het meten van deze effecten gaat het erom dat de gevolgen van nieuwe regelgeving zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd opdat deze betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over de ontwerp-regeling in kabinet en parlement.

2.3 Wanneer moet u de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verrichten?

De U&H-toets is aan de orde bij ontwerp-regelgeving op nationaal niveau (wetten, amvb's alsmede wijzigingsvoorstellen daarvan, met uitzondering van begrotingswetten en initiatiefwetsvoorstellen):

- 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 ontwerp-regeling 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 U&H-toets wordt toegepast op ontwerpregelgeving met substantiële gevolgen voor de handhaafbaarheid of de uitvoerbaarheid. Bij de voorbereiding van het beleid dat tot de op U&H-aspecten te toetsen regelgeving leidt, kunnen er verschillende hulpmiddelen worden toegepast die helpen tijdig in beeld te hebben hoe uitvoerbaar of handhaafbaar het voorgenomen beleid is. Het betreft de uitvoeringsanalyse, de werkbaarheidsanalyse en de tafel van 11. Voor verwijzingen naar de twee laatstgenoemde instrumenten zie www.hetccv.nl , voor de uitvoeringsanalyse: raadpleeg het IAK op www.kc-wetgeving.nl .

De U&H-toets wordt vervolgens bij de uitwerking van de ontwerpregeling uitgevoerd, in samenspraak tussen wetgevingsjurist en beleidsmedewerker. Bij het beleid zal immers in de veel gevallen de informatie aanwezig zijn die hiervoor benodigd is. Voor zover dit niet het geval is, kan het Ministerie van Justitie ondersteunen bij het uitvoeren van de toets (zie hierover meer in hoofdstuk 3).

Tot vertraging in het wetgevingsproces hoeft de toetsing niet te leiden. In feite is dit een logisch onderdeel van het uitwerken van de ontwerpregeling en het opstellen van de memorie of nota van toelichting daarbij. Indien in die fase alle relevante aspecten in kaart zijn gebracht, kunnen bovendien vragen in interdepartementaal overleg, van het kabinet, de Raad van State of het parlement voorkomen of gemakkelijk beantwoord worden.

2.4 Hoe moet u de U&H-toets uitvoeren?

Het is de bedoeling dat de uitvoering van de U&H-toets zo veel mogelijk kwantitatieve gegevens oplevert over de effecten en neveneffecten van de ontwerpregeling. 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, informatie van de Raad voor de Rechtspraak omtrent de effecten voor de rechterlijke macht (zie hierover verder hoofdstuk 3).

2.5 Beoordeling van de uitgevoerde U&H-toets

Wegens de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie 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 (sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, WKB) van het Ministerie van Justitie.¹

In het kader van de 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. De sector WKB coördineert ook de beoordeling van de uitgevoerde effectentoetsen bedrijfseffectentoets (BET), Milieueffectentoets (MET) en U&H-toets.

Indien een ontwerpregeling aan WKB is voorgelegd, zorgt WKB voor doorzending daarvan aan de dossierhouders bij het Meldpunt voorgenomen regelgeving (ondergebracht bij de Regiegroep

Regeldruk) ter beoordeling van de BET en MET, en voor beoordeling van de U&H-toets naar de desbetreffende directies binnen het Ministerie van Justitie.

Het ministerie dat ontwerpregeling heeft opgesteld, krijgt vervolgens van de dossierhouders en de toetser bij WKB eventuele opmerkingen bij de effectenweergave in de toelichting door. De procedure van wetgevingstoetsing door WKB en beoordeling van de uitgevoerde BET, MET en U&H-toets wordt indien getoetste ontwerp niet akkoord wordt bevonden door WKB afgesloten met een door WKB op te stellen wetgevingsrapport.

Het wetgevingsrapport wordt dan door het desbetreffende ministerie met de ontwerpregeling meegezonden naar de ministerraad. Het wetgevingsrapport bevat een korte weergave van het geschilpunt. Op deze manier wordt het beoordelings- en toetsingsproces op een duidelijke wijze afgesloten en worden eventuele geschilpunten ook voor de politieke besluitvorming inzichtelijk gemaakt. Meestal echter, bereikt men tijdig overeenstemming. Dit wordt kenbaar gemaakt door het vinkje “overeenstemming met Justitie, wetgevingstoets en effectenanalyse” op het ministerraadformulier.

¹ Zie aanwijzing 254 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

3. U&H-toets: 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? Betreft één van de doelgroepen een lagere inkomensgroep?

2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingssinzet en de handavings-behoefte?

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.

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

4. 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?

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;
- 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 van belang om te bezien of er nog extra kosten zullen zijn, bijvoorbeeld of het nodig is om extra bedrag voor gefinancierde rechtsbijstand te ramen.
- Kennis van de doelgroep is bovendien van belang om de andere vragen van U&H-toets te kunnen beantwoorden.

Achtergrondinformatie

Een belangrijk gedeelte van de Nederlandse wetgeving bevat normen die overheid, burgers en ondernemingen in acht moeten nemen in hun onderlinge maatschappelijke verkeer. Het gaat hier om wettelijke regelingen op sterk uiteenlopende gebieden en met een sterk gedifferentieerd karakter. De vraag is nu: op wie heeft deze wet betrekking ?

De doelgroep kan bestaan uit potentiële overtreders maar ook uit personen die zich niet aan de gestelde normen hoeven te houden maar er wel "hinder" van ondervinden. Van belang is om een beeld te krijgen van de potentiële overtreders, die zijn er in allerlei soorten en maten. Uiteindelijk bepaalt de wettekst wie deze potentiële overtreders zijn. Het kan gaan om "een ieder" maar ook om een specifieke groep die nader aangeduid is.

Er zijn drie categorieën doelgroepen te onderscheiden:

- gesloten doelgroepen: alle potentiële overtreders zijn bekend, dit is bijvoorbeeld het geval bij subsidieontvangers.
- half-open doelgroepen: het gros van de potentiële overtreders is bekend omdat zij bijvoorbeeld een vergunning moeten hebben. Niet bekend is het "grijze circuit": de personen die de activiteiten uitvoeren zonder vergunning (bijvoorbeeld illegale afvalverwerkers).
- open doelgroepen: een ieder; iedereen kan tot de potentiële overtreders horen.

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 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 een aantal factoren bepaald. Deze factoren zijn opgenomen in een instrument dat gebruikt kan worden voor inschatting van de naleving van de ontwerpregeling, de Tafel van Elf (zie de checklist in bijlage 1). De Tafel van Elf merkt deze factoren aan als dimensies voor naleving. De volgende drie clusters daarvan worden onderscheiden:

Dimensies voor spontane naleving

Hoe zou de doelgroep zich gedragen zonder overheidscontrole of -sancties? Hier spelen elementen een rol als sociale controle, de acceptatie van het beleid, de gezagsgetrouwheid van de doelgroep, etc.

Controle-dimensies

Welke invloed gaat uit van de controlerende activiteiten door de overheid? De "pakkans" is een moeilijk begrip: niet alleen de kans op controle is belangrijk, ook de kans dat tijdens een controle een overtreding geconstateerd wordt.

Sanctie-dimensies

Welke invloed heeft sanctiedreiging op het nalevingsgedrag? Niet elke geconstateerde overtreding leidt tot een sanctie en ook de zwaarte van de sancties speelt hierbij een rol.

Bij het maken van een nalevingsanalyse met behulp van de Tafel van Elf kan ondersteuning worden verkregen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Bij het CCV is een uitgebreide brochure verkrijgbaar over de Tafel van Elf. Het CCV heeft verder een elektronische versie van de Tafel van Elf ontwikkeld, die de nalevingsanalyse nog verder vergemakkelijkt. Ook heeft het CCV een werkbaarheidsanalyse ontwikkeld die kan helpen te bepalen of doelgroepen de verwachte gedragsverandering zullen ondergaan. Adresgegevens zijn te vinden in bijlage 5.

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.

Spontane naleving

Geef aan in hoeverre de doelgroep *uit zichzelf* de regels zal naleven of overtreden. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarop men de regels (niet) zal naleven. Gebruik hiervoor de checklist Tafel van Elf, dimensies 1 tot en met 5.

Effectiviteit van handhaving

Geef aan de hand van de dimensies 6 tot en met 11 van de Tafel van Elf 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); - elke drijfveer om al dan niet te overtreden staat in principe in de Tafel van Elf; - 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 3)?

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 3 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 ontwerpregeling 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 ontwerpregeling 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 ontwerpregelingen waarop de eigen uitvoerings- en handhavingsinstanties worden geraadpleegd omtrent genoemde aspecten. Dit is een zogenoemde uitvoeringstoets. De informatie die in het kader van de uitvoeringstoets 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 de Ministeries van Justitie (Directie Rechtsbestel) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Politie) te betrekken bij de beantwoording van deze vraag. Voor adressen zie bijlage 5.

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 4: 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?

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 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.

- Eenmalige versus structurele effecten. 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)?
- 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 zaakzwaarte 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.

Procedure advisering raad voor de rechtspraak en raad voor de rechtsbijstand

In bijlage 2 is de bij advisering door de Raad voor de Rechtspraak en de Raad voor de rechtsbijstand te volgen procedure opgenomen. Deze advisering zal in het algemeen moeten plaatsvinden in de fase dat ook overigens adviezen worden ingewonnen of externen over de ontwerpregeling worden geconsulteerd.

Indien een ontwerpregeling gevolgen heeft voor het rechtsbestel als zodanig (bijvoorbeeld bij omschakeling van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving, bij het aanwijzen van een bij uitsluiting bevoegd gerecht), dient hierover in dit stadium ook te worden overlegd met de directie Rechtsbestel (DRB) van het Ministerie van Justitie. De uitkomsten van het overleg worden in de toelichting bij de ontwerpregeling neergelegd.

Voor het in kaart brengen van de gevolgen voor het OM dient – eveneens in de fase van advies en consultatie over de ontwerpregeling – eveneens contact te worden opgenomen met de directie Rechtsbestel, van het Ministerie van Justitie. In de meeste gevallen zal dit gebeuren door middel van overleg tussen het OM en het betrokken ministerie. Adresgegevens zijn te vinden in bijlage 5.

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

Checklist Tafel van Elf[©]

Dimensies voor spontane naleving

1.

Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

a. bekendheid

- Kent de doelgroep de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

b. duidelijkheid

- Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
- Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag of te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde (technische of juridische) deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

2.

Kosten / baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen

a. financieel-economisch

- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?
- Overtredingsdrempel: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken?
- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?

b. immaterieel

- Levert naleven of overtreden van de regels andere maatschappelijke of sociale voor- of nadelen op?

3.

Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep

- Vindt de doelgroep het beleid redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?

4.

Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich a priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat

- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Doet deze doelgroep doorgaans altijd wat de overheid opdraagt?
- Heeft de doelgroep bepaalde gewoontes die in strijd kunnen zijn met de geldende regels?
- Heeft deze doelgroep bepaalde verwachtingen van de overheid?

5.

Informele controle

De kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

a. informele pakkans

- Merkt de omgeving het snel als iemand een overtreding pleegt?
- Keurt de omgeving het overtreden in het algemeen af?
- Bestaat er een hechte band tussen de leden van de doelgroep?
- Bestaan er informele controlestructuren?

b. informele sanctie

- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren? (van opmerkingen tot fysiek geweld)
- Zal de doelgroep op overtredingsgedrag negatief reageren door middel van sociale sancties, zoals het verstoten uit de groep of het verliezen van aanzien of status?
- Bestaan er andere informele sancties die men elkaar kan opleggen?

Controledimensies

6.

Informele meldingskans

De kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole

- Is de doelgroep geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten (kliklijn)?

7.

Controlekans

De kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle:

- Hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

8.

Detectiekans

De kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

a. bij administratieve controle:

- Is de administratieve controle sluitend, wordt op alle gegevens gecontroleerd?
- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Kunnen reispapieren, transportbiljetten of andere documenten makkelijk vervalst worden?
- Kan het de controleurs moeilijk gemaakt worden doordat er geen modellen of standaardformulieren zijn voorgeschreven?

b. bij fysieke controle:

- Zijn overtredingen makkelijk of moeilijk constateerbaar door controleurs?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle/opsporingsmethode?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

9.

Selectiviteit

De (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?

Sanctiedimensies

10.

Sanctiekans

De kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is

- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd, of dat men informeel gecorrigeerd wordt?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

11.

Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging

a. formele sanctiehoogte

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in?
- Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
- Wat is de snelheid van sanctie-oplegging (lik-op-stuk)?

b. immateriële kosten

- Vindt men het feit dat men met Justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene?

Bijlage 2 Vragen uitvoerbaarheidsanalyse

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 uitvoeringsanalyse die u dan afhankelijk van de zwaarte van je voorstel zelf, met een werkgroep van uitvoerders, beleid en wetgeving of met bestuurders dient te beantwoorden zijn:

A. Is helder wat de opgedragen taak is?

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

B. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

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

C. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?

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

D. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

- Wat is de verwachting ten aanzien van de vatbaarheid van de uitvoering van de regeling voor bezwaar/beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht?
- Wat is de verwachte effectiviteit in relatie tot de 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?

Bijlage 3

Procedure advisering Raad voor de rechtspraak

Op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de Raad voor de rechtspraak tot taak de regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en het te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten.

Met betrekking tot de advisering over wetsvoorstellen door de Raad voor de rechtspraak geldt de volgende procedure:

1. Formele consultatie

De officiële adviesaanvraag wordt schriftelijk aan de Raad voor de rechtspraak gericht. De standaardtermijn voor een advies is twee maanden. Indien een kortere adviestermijn wenselijk is, kan een spoedadvies worden aangevraagd. Bij een verzoek om een spoedadvies zal in de adviesaanvraag duidelijk moeten worden gemotiveerd waarom een spoedadvies nodig is. In dat geval verdient het wel de voorkeur, vanwege de verplichte consultatie van de gerechten en de daarop toegesneden interne adviesprocedure bij de Raad, de Raad in een zo vroeg mogelijk stadium informeel te betrekken bij het wetgevingstraject (zie hierna onder 3). Tegelijkertijd met de verzending van de schriftelijke adviesaanvraag, wordt het wetsvoorstel elektronisch aangeleverd bij de coördinator voor de wetgevingsadvisering (adresgegevens zie bijlage 3). Gelijktijdige elektronische verzending garandeert dat de interne procedure voor de advisering (o.a. raadplegen van de presidentenvergadering en het inschakelen van adviseurs) direct van start kan gaan en de termijn van twee maanden voor de advisering ook daadwerkelijk gehaald kan worden. Binnen een week na elektronische toezending zal bekend worden of raadpleging van de gerechten zal plaatsvinden met of zonder bespreking in de gezamenlijke presidentenvergadering. De behandelend ambtenaar zal daarvan op de hoogte worden gesteld. Indien de adviestermijn van twee maanden niet kan worden gehaald, zal de Raad de desbetreffende minister hiervan zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte stellen.

2. Het advies

Het advies van de Raad voor de rechtspraak omvat een passage over de bestuurlijke lasten, de werklastmeting en de gevolgen voor “de keten”. Deze passage vormt de basis voor het doorrekenen van de financiële consequenties van het wetsvoorstel. De bestuurlijke lasten en de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel dienen in de memorie van toelichting opgenomen.

3. Informele consultatie tijdens het voortraject

In het voortraject (dus voorafgaand aan de formele adviesaanvraag) kan de Raad informeel worden betrokken bij de totstandkoming van een wetsvoorstel. Dit kan op twee manieren gebeuren: a. door deelname van een vertegenwoordiger van de Raad in een ambtelijke voorbereidings- of klankbordgroep; b. door het informeel onderhands elektronisch toezenden van een concept van het wetsvoorstel aan de Raad, hierbij is van belang dat het gaat om een concept

in een al min of meer definitieve vorm. Voor overleg over een eventuele informele consultatie van de Raad en de wijze waarop dit het beste kan plaatsvinden, kan telefonisch contact worden opgenomen met de coördinator wetgevingsadvisering van de Raad. Het antwoord op de vraag of het wenselijk is de Raad informeel in het voortraject te betrekken, zal vooral afhangen van de mate waarin het wetsvoorstel consequenties heeft voor de gerechten en of een spoedadvies gevraagd zal gaan worden.

4. Vervolgtraject

Het advies van de Raad wordt - evenals de adviezen van andere adviescolleges en geraadpleegde organisaties - verwerkt in de memorie van toelichting.

5. Voorlichting en implementatie

Indien het wetsvoorstel directe consequenties heeft voor de gerechten is het van belang dat de Raad op de hoogte wordt gebracht van de aanbidding van een wetsvoorstel aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Dit met het oog op een tijdige voorlichting aan de gerechten, dan wel voor het treffen van andere maatregelen ten behoeve van de implementatie van het wetsvoorstel. De Raad zal zelf in zijn advies aangeven wanneer daarvan sprake is. De Raad wordt op de hoogte gebracht van de aanbidding aan de EK door middel van een e-mailbericht aan de coördinator wetgevingsadvisering.

Procedure advisering Raad voor rechtsbijstand

In tegenstelling tot de regeling voor de consultatie van de Raad voor de Rechtspraak, is er geen wettelijke grondslag tot consultatie van de raad voor rechtsbijstand. Niettemin wordt de raad voor rechtsbijstand als belangrijke ketenpartner verzocht te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en het te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De te volgen procedure is gelijk aan de procedure voor de Raad voor de Rechtspraak

Bijlage 4: Procedure wetgevingstoetsing door WKB en toetsingskader

PM wordt binnenkort aangevuld

Bijlage 5 Adressen

Ministerie van Justitie

Schedeldoekshaven 100

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Directie Wetgeving

sector wetgevingskwaliteitsbeleid

secretariaat: 070-370 6637

Directie Rechtsbestel

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Afdeling Strafrechtelijk Bestel en Arbeidsvoorwaarden

Secretariaat: tel. 070 – 370 7831

Afdeling Toegang Rechtsbestel

Secretariaat: tel. 070 – 370 6033

Afdeling Rechtspraak & Geschiloplossing

Secretariaat: tel. 070 – 370 4870

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Afdeling Nalevingsexpertise

Mr. R.H. Vossen

Tel. 030 - 751 6700

Postbus 14069

3508 SC Utrecht

Raad voor de rechtspraak

Postbus 90613

2509 LP DEN HAAG

Coördinator wetgevingsadvisering

mr. dr. E. Bauw

e-mail: e.bauw@rvdr.drp.minjus.nl

tel.: (070) 3 61 97 51

Ministerie van Economische Zaken

Centraal aanspreekpunt BET:

A.H. Foekema

e-mail: A.H.Foekema@rr.nl

tel.: 070 - 342 4019

fax: 070 - 342 7502