

Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit

Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer (vastgesteld 28 mei 2008)

I. Algemeen

Vragen / beoordelingscriteria t.a.v. (eerdere toetsing in) het wetgevingsproces

1. Probleemanalyse

- Op welk probleem biedt het wetsvoorstel een antwoord?
- Is er helderheid t.a.v. de oorzaken, de aard en omvang van het probleem?
- Is de oplossing van het probleem een (blijvende) taak van de overheid?
- Waarom was er eerder geen relevante wettelijke regeling?
- Waarom is eerdere wetgeving terzake niet langer adequaat?

2. Behandeling door de Raad van State; overname advies door regering

- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

3. Toets op de verantwoording door de regering in memorie van toelichting

- Heeft het Ministerie getoetst aan de criteria waaraan zij zegt te toetsen?

4. Relevante adviezen Algemene Rekenkamer (ARK)

- Heeft de ARK relevante adviezen uitgebracht?
- Welke adviezen heeft de Regering waarom, wel of niet overgenomen?

5. Relevante adviezen overige adviescolleges

- Zijn er relevante adviezen gegeven door b.v. ACTAL, de Sociaal Economische Raad, Adviesraden, Planbureaus, e.d.?
- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

6. Behandeling door de Tweede Kamer

- Welke amendementen zijn aangenomen/verworpen?
- Wat betekent de amendering in de Tweede Kamer voor de consistentie van het wetsvoorstel zowel intern als extern (t.a.v. andere wetgeving)?

II. Rechtmatigheid: Juridische en wetstechnische aspecten

Gerichtheid op verwerking van rechtsbeginselen

1. Toets aan de Grondwet

- Is het wetsvoorstel strijdig met de Grondwet?

2. Toets aan internationale regelgeving

- Verdragsrecht
- EVRM/Rechten van de Mens
- Recht van de Europese Unie: zowel het primaire recht (*verdragen*) als het recht geschapen door EU instellingen (*richtlijnen, kaderbesluiten, verordeningen*).

Toets aan subsidiariteit en evenredigheid/proportionaliteit.

Gaat een wetsvoorstel verder bij de implementatie van Europese regelgeving dan strikt noodzakelijk is (*nationale koppen*)?

- Niet verbindende internationale afspraken. B.v. het Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa; Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN).

3. Koninkrijksaspecten

- Toetsing aan het Statuut
- Medegelding Aruba/Curaçao/Sint Maarten, positie BES-eilanden?

4. Consistentie met verwante wetgeving

- Inpassing in bestaand recht; onderlinge afstemming met andere verwante regelingen. (bijvoorbeeld in geval van verschuivingen in bevoegdheden bij decentrale overheden, naar aanleiding van de passage daarover in de memorie van toelichting)

5. Toets aan rechtsbeginselen

- Rechtszekerheid (kenbaarheid, evenredigheid, toelaatbaarheid van delegatie, overgangsrecht)
- Uitgestelde werking/terugwerkende kracht: het verlenen hiervan aan een regeling dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Stelregel: Aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht, tenzij bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.

6. Wetstechnische toets

- Wetstechnische eisen, b.v. (zorgen om) (sub)delegatie, inbreuk op gewenste wetsystematiek (zie Jaarverslag EK 2004-5, p. 17). Zie ook de wetstechnische toets door de Raad van State, alsmede de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van het taalgebruik

8. Specifieke criteria

- Bescherming rechten burger: wettelijke bescherming van de positie van partijen in het rechtsverkeer; 'eerlijke' machtsverhoudingen;
- Toegang tot de rechter
- (vermoeden van) gelegenheidswetgeving, respectievelijk symboolwetgeving,
- (eisen te stellen aan) experimentele wetgeving,
- Noodzaak van regelgeving: overregulering, deregulering
- Financiën: financiële onderbouwing, administratieve lasten en lasten voor de overheid.

III. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Gerichtheid op optimale doelrealisatie

1. Toets op doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het beleidsontwerp

Definities:

*Doeltreffendheid: beoordeling op (vermoedelijke) geldigheid van de in het wetsvoorstel gepresenteerde 'beleidstheorie' (functionele, conditionele of causale relatie tussen voorgestelde maatregelen en de daaraan toegekende maatschappelijke effecten in het licht van de te realiseren doelen). Onderscheid tussen prestaties (output) en de daarmee gerealiseerde effecten (outcome). Onderscheid tussen gewenste en ongewenste (neven) effecten.

*Doelmatigheid: beoordeling op de optimaliteit van de bijdrage van de in te zetten maatregelen tot de geformuleerde doelen (oftewel: kosten-baten verhouding).

Vragen/beoordelingscriteria:

- Is de beleidstheorie adequaat: zijn de gestelde doelen te bereiken met de aangegeven middelen?
- Zijn er ex ante inschattingen van de doeltreffendheid/doelmatigheid beschikbaar; validiteit?
Met name: is er zicht op niet-beoogde negatieve effecten van de wetgeving?
- Wat zijn de uitkomsten van de ex ante Quick Scan (door het ministerie) op de effecten
 1. voor het bedrijfsleven
 2. voor het milieu
 3. voor de rechterlijke macht
 4. (inmiddels ook in het licht van dereguleringsdoelen, vermindering administratieve lasten, etc.)

2. Toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Definitie Uitvoerbaarheid/Handhaafbaarheid: De feitelijke mogelijkheid tot effectieve inzet beleidsmaatregelen. Nader te indiceren als: - kwaliteit personele, financiële, organisatorische, procedurele en juridische voorzieningen bij de uitvoerende instanties; - bij samenwerking met lagere overheden, maatschappelijke organisaties, particulieren etc. : duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, - kwaliteit van toezicht en controle (ook hier vragen van: overdaad aan controle en toezicht/controletorens etc.) - voldoende draagvlak bij de "normadressaten",

- Was er een toets ex ante op uitvoerbaarheid: regering moet duidelijk maken in MvT hoe ervaringsdeskundigheid (uitvoeringsinstanties, inspecties) is betrokken bij beleidsontwerp,
- Is voorzien in een toets ex post (evaluatie) van de relatie tussen uitvoering(spraktijk) en feitelijke effecten (gewenste en mogelijk ongewenste) van beleid ('maatschappelijke effectiviteit').

- Zijn horizon-bepalingen opgenomen dan wel alsnog gewenst? (Rapport Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering, Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 831, G).

NB: *In de zittingsperiode 2015-2019 heeft een werkgroep uitvoerbaarheidstoets een verder uitgewerkte lijst met vragen en aandachtspunten uitgewerkt, die op 21 mei 2019 is vastgesteld en als **annex** bij dit document zijn gevoegd.*

Annex: Lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van uitvoerbaarheid

Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer (vastgesteld 21 mei 2019)

Leeswijzer

Hierna is een overzicht opgenomen van vragen en aandachtspunten die leden van de Eerste Kamer als hulpmiddel zouden kunnen hanteren bij het komen tot een oordeel over de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving. Het betreft uitdrukkelijk geen zelfstandige uitvoeringstoets, maar een (generiek) handvat voor leden¹ om te hanteren bij:

- het bevragen van de indiener van de wet over al dan niet aangeboden uitvoeringstoetsen bij het wetsvoorstel;
- het wegen en beoordelen van de bestaande uitvoeringstoets;
- het stellen van vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet en het komen tot een eindoordeel hierover.²

Het kader met vragen en aandachtspunten heeft dus een meerledige functie: het kan worden gebruikt bij het beoordelen van de uitvoeringstoets die door de departementen (en vaak hun uitvoeringsorganisaties) worden uitgevoerd en in tweede instantie ook dienen als leidraad bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid van de wet zelf. Deze functies komen terug in de opbouw van het onderstaande overzicht. Het eerste blokje met vragen en aandachtspunten richt zich derhalve op de uitvoeringstoets en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze toets voor het parlement. Een deel van deze vragen komt voort uit het eindverslag van de Commissie Werkwijze Eerste Kamer (CWEK).³ Het tweede blok met vragen heeft betrekking op de wijze waarop de uitvoeringstoets is opgezet en uitgevoerd door de indiener van de wet of de betreffende uitvoeringsorganisatie en hoe uiteindelijk het oordeel ten aanzien van uitvoerbaarheid tot stand is gekomen. Deze vragen zijn erop gericht de leden enkele handvatten te geven om dit proces van toetsing te kunnen wegen ('toets op de toets').

Het derde blok in dit overzicht gaat vervolgens een stap verder in het proces; wanneer duidelijk is geworden op welke wijze de uitvoeringstoets is gedaan, wie geconsulteerd zijn en hoe tot een oordeel over de uitvoerbaarheid is gekomen door de indiener van de wet, zouden de leden nadere vragen kunnen stellen bij dit oordeel van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet.⁴ Hierbij heeft uitvoerbaarheid meerdere invalshoeken: in hoeverre is de wet uitvoerbaar voor de organisatie die deze wet zou moeten gaan uitvoeren? En in hoeverre is de wet uitvoerbaar vanuit het perspectief van burgers en andere maatschappelijke organisaties waar deze wet op is gericht (de doelgroep)? En wat betekent, in het bijzonder in het sociaal domein, uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van decentrale overheden?

Tot slot is aandacht voor de rol die evaluaties ex post kunnen spelen in het verbeteren van de uitvoeringstoetsen en bijgevolg de uitvoerbaarheid van wetgeving.

¹ Het kader met vragen en aandachtspunten is een instrument dat de leden van de Kamer kunnen gebruiken bij de behandeling van een wetsvoorstel, het zijn geen vragen of aandachtspunten die door staf in behandeling zouden moeten worden genomen.

² Dit kader betreft een intern instrument, te gebruiken door de leden van de Eerste Kamer. Het is geen 'checklist' voor de indiener van de wet. Wel zal de regering hiervan op de hoogte worden gesteld, als een soort schaduwwerking vooruit.

³ Kamerstukken I, 2016-2017, CXXIV, A.

⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de weging van de uitvoeringstoets en de weging van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet in de praktijk geen strikt van elkaar te scheiden, volgtijdelijke onderdelen zijn. Vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid zoals opgenomen in blok 3 kunnen uiteraard ook worden betrokken bij het doorvragen naar de uitvoeringstoets, maar zijn wel van een ander aard dan de vragen over bijvoorbeeld beschikbaarheid en toegankelijkheid in blok 1 en om deze reden apart in het kader opgenomen.

1. Uitvoeringstoets: beschikbaarheid en toegankelijkheid

- Is er een ex ante toets op uitvoerbaarheid gedaan (U&H-toets⁵ en/of uitvoeringstoets)?
- Is deze (volledig) beschikbaar gesteld aan het parlement en openbaar te raadplegen?
- Zijn er achtergronddocumenten bij deze toets (bijvoorbeeld een uitvoerbaarheidsanalyse of een werkbaarheidsanalyse) en zijn die toegevoegd?
- Is - conform de nieuwe kwaliteitseis in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving⁶ - een doenvermogenstoets uitgevoerd en is deze beschikbaar gesteld aan het parlement en openbaar te raadplegen?
- Wordt in de Memorie van Toelichting voldoende aandacht besteed aan de resultaten van de uitvoerbaarheidstoets, i.h.b. middels de onder- en bovenstaande vragen?

2. Beoordeling van de uitvoerbaarheidstoets

a. Vragen, toetsingscriteria en aannames bij het toetsen:

- Welke vragen en toetsingselementen zijn in de toets opgenomen? En hoe verhouden deze zich tot elkaar? Wegen ze bijvoorbeeld even zwaar?
- In het geval van eventuele prognoses of ramingen van te verwachten effecten die een rol spelen binnen de toets: op welke aannames zijn deze gestoeld en waarom?
- In het geval van het beschrijven van eventuele uitvoeringsrisico's: zijn deze zo precies mogelijk gespecificeerd en gekwantificeerd?
- Zijn meerdere uitvoeringsvarianten en de voorwaarden (kosten) waaronder deze kunnen plaatsvinden getoetst, en worden deze varianten en de uitkomsten van de toetsing met het parlement gedeeld?
- Op welke aannames zijn de uitgevoerde data-analyses gebaseerd?

b. Expertise en contraexpertise:

- Wie hebben de uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd? Is er gebruikgemaakt van beschikbare ervaringsdeskundigheid (uitvoeringsinstanties, inspecties) en op welke wijze?
- Is gebruikgemaakt van externe expertise tijdens het proces of van externe contraexpertise achteraf en zo ja, van welke? Wat waren de uitkomsten van de inzet van deze externe (contra)expertise?
- Is er nagegaan of er bruikbare ervaringsdeskundigheid te vinden was in het buitenland?

⁵ Deze term wekt de indruk dat het uitvoeren van een U&H-toets één samenhangende actie is die neerslaat in een concreet rapport van bevindingen. In werkelijkheid ziet 'de U&H-toets' op een aantal toetsingsaspecten waarbij soms verschillende instanties geraadpleegd moeten worden om informatie te verkrijgen. De bevindingen over (een deel van) deze aspecten worden soms in afzonderlijke documenten neergelegd, bijvoorbeeld in de 'uitvoeringstoets' van een uitvoeringsorganisatie.

⁶ In zijn brief aan de Eerste Kamer van 29 juni 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de verplichting om in de beleidsvorming rekening te houden met het doenvermogen van de betrokken doelgroepen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is opgenomen als nieuwe kwaliteitseis: doenvermogen en de doenvermogenstoets. Ook in uitvoeringstoetsen, veelal uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties, moet voortaan het perspectief van de burger/doenvermogen naar voren komen. Zie Kamerstukken I, 2017-2018, 34.775, AE.

c. *Politieke context:*

- Zijn de politieke keuzes en wensen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel geëxpliciteerd tijdens het proces van toetsing op uitvoerbaarheid? Hebben deze keuzes en wensen een rol gespeeld tijdens de toetsing? En zo ja, welke?
- Welke uitvoerbaarheidsgerelateerde afwegingen zijn gemaakt om tot het uiteindelijke wetsvoorstel te komen?

3. Beoordeling van de uitvoerbaarheid door en voor betrokkenen

a. *Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de uitvoerende organisatie*

- Is het de uitvoerende organisatie(s) duidelijk wat de opgedragen taak zal zijn?
- Zijn de personele, financiële, organisatorische, procedurele, juridische en ICT-voorzieningen bij de uitvoerende organisatie(s) beoordeeld als afdoende in de zin van capaciteit en kwaliteit?
- Is het verandertraject doenlijk in de beoogde invoeringstermijn?
- In hoeverre is de doorlooptijd afhankelijk van de medewerking van ketenpartners en kan op die medewerking worden vertrouwd?

b. *Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van burgers⁷ en private organisaties*

- Heeft de indiener in kaart gebracht wie de doelgroepen van burgers of organisaties vormen van de voorgenomen wetgeving? Hebben deze doelgroepen zich (op voldoende representatieve wijze) georganiseerd?⁸
- Zijn deze doelgroepen betrokken geweest bij de totstandkoming van de voorgenomen wet? En zo ja, op welke wijze?
- Is naast de doelstelling van de wet ook het aspect van uitvoerbaarheid betrokken bij overleg met de doelgroepen? Wat was hun oordeel?⁹
- Zijn er vooraf tests onder de doelgroepen uitgevoerd, bijvoorbeeld via testpanels, simulaties of experimenten?
- Zijn andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de regelgeving voor alle burgers?
- Welke mentale belasting brengt de voorgenomen wetgeving mee voor de burger? Is er sprake van een hanteerbare cumulatie van lasten? Wat zijn de gevolgen van inertie of slordigheid voor burgers? Is voorzien in ondersteuning en vroegsignalering?

⁷ Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Amsterdam 2017) en Nationale Ombudsman, 'Omdat de overheid er voor de burger is. Zes vuistregels', april 2017.

⁸ Toelichting: Uit een van de door de werkgroep uitvoeringstoets onderzochte casussen is gebleken dat de wetgever er in de praktijk, ondanks de inzet op dit vlak, niet altijd in slaagt om alle betrokken (en de juiste) doelgroepen te betrekken bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving.

⁹ Een bijkomend aandachtspunt is dat wanneer partijen eenmaal zijn geconsulteerd en er overeenstemming wordt bereikt met het 'veld' over de noodzaak en inrichting van nieuwe wetgeving, dit niet per definitie betekent dat de wet ook uitvoerbaar is. Maatschappelijke acceptatie van de *strekking* van de wet leidt er niet vanzelfsprekend toe dat er ook instemming bestaat over de *uitvoering* ervan, of dat deze uitvoeringsaspecten voldoende aan de orde zijn gekomen.

- Welke uitvoeringsbelasting brengt de voorgenomen wetgeving met zich mee voor de private organisaties die de doelgroep vormen, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve lastendruk en personele of financiële gevolgen? Leiden aanpassingen in de ICT-voorzieningen tot "dienstbare" ICT?

c. *Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van decentrale overheden (indien van toepassing)*

- Heeft de voorgenomen wet tot gevolg dat nieuwe taken bij decentrale overheden worden belegd?
- Welke nieuwe financiële en organisatorische uitvoeringsinspanningen vergt deze decentralisatie van het provinciale of gemeentelijke apparaat? Worden deze inspanningen door betrokkenen haalbaar geacht?
- Leidt deze decentralisatie mogelijk tot significante verschillen in de wijze van uitvoering? In welke mate spelen schaalgrootte en geografische factoren hierbij een rol? Hoe werken deze verschillen door, bijvoorbeeld in rechtsgelijkheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en statistische vergelijkbaarheid?
- Welke uitvoeringsgevolgen zijn er voor mogelijke ketenpartners?

4. Leren van evaluaties

- Zijn er binnen het domein waar de voorgenomen wet betrekking op heeft evaluaties naar eerdere wetgeving geweest die ex ante aandachtspunten voor de voorliggende wetgeving hebben opgeleverd?
- Is voorzien in een evaluatie ex post van de voorliggende wet? Wanneer?
- Is in deze evaluatie ook ruimte gereserveerd voor een ex post analyse van de ex ante toets?
- Zegt de regering toe het parlement over de uitslag van de evaluatie te informeren?