

## INLEIDING EN LEESWIJZER

Deze handreiking is bedoeld voor beleidsmedewerkers en -adviseurs die belast zijn met beleidsontwikkeling, zowel op de beleidsafdelingen op het kerndepartement als in de taakorganisaties. Zowel beleidsmakers als uitvoerders bevinden zich regelmatig op een punt van onzekerheid, als voor een maatschappelijk probleem beleid ontwikkeld moet worden. Hoe steekt het beleid precies in elkaar, hoe moeten we het uitvoeren en kan het werken zoals we willen? Deze handreiking bevat enkele methoden waarmee de onzekerheid over te vormen beleid verminderd kan worden.

Er bestaat een woud aan instrumenten die toegepast (kunnen) worden bij de ontwikkeling en toetsing van beleid. Sommige zijn interdepartementale analyse-instrumenten om effecten van voorgenomen beleid en regelgeving in kaart te brengen, zoals de Bedrijfseffectentoets (BET), milieu-effectentoets (MET) en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets). Deze laatste richt zich specifiek op effecten voor uitvoerings- en handhavingsorganisaties (inclusief effecten voor OM en rechterlijke macht). Op de website van het kenniscentrum wetgeving\* is een alfabetische lijst met allerlei toetsen te raadplegen. Al deze toetsen zijn bedoeld om (nieuwe) regelgeving te toetsen aan de diverse kwaliteitseisen die worden gesteld. Een interdepartementale werkgroep in het kader van de ICCW\*\* is bezig een groot aantal van deze toetsen en kaders samen te brengen in één afwegingskader voor het beoordelen van voorgenomen beleid en regelgeving op regeldruk. De directie Wetgeving is trekker van deze werkgroep.

Binnen Justitie is het rond de klassieke ex ante uitvoeringstoets stil geworden en slechts op een klein aantal plekken wordt deze toegepast. De voorliggende handreiking ex ante uitvoeringsanalyse is een stap op weg om de ex ante uitvoeringsanalyse nieuw leven in te blazen bij Justitie. Het ligt in de rede om op termijn de ex ante uitvoeringsanalyse en het bovengenoemde afwegingskader aan elkaar te koppelen.

Drie analyseonderdelen worden voorgesteld die in serie(s) of in gedeeltes uitgevoerd kunnen worden:

1. de risico-inventarisatie, gericht op een snelle scan van het voorliggende beleidsvoornemen
2. de beleidslogica-analyse, die ingaat op de logica van het voorgestelde beleid
3. praktijkanalyse, gericht op de praktische uitvoering van het beleid en bijbehorende regelgeving.

De keuze is afhankelijk van de fase waarin de beleidsontwikkeling zich bevindt en de hoeveelheid tijd die beschikbaar is. De “klassieke” ex ante uitvoeringstoets (EAUT) is slechts één van de onderdelen die in deze handreiking zijn opgenomen.

\* [www.kc-wetgeving.nl](http://www.kc-wetgeving.nl) (gereedchapskist/toetsen)

\*\* Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW)

De risico-inventarisatie kan zowel door een beleidsdirectie als door een taakorganisatie of in een gezamenlijk team worden verricht. De verantwoordelijkheid voor de beleidslogica-analyse ligt primair bij de beleidsdirecties, omdat het gaat om het doordenken van de consistentie en mogelijke effectiviteit van beleid. De verantwoordelijkheid voor de praktijkanalyse ligt primair bij de taakorganisaties, omdat het gaat om de haalbaarheid van beleid in termen van financiële, materiële en menselijke capaciteit.

Hoe eerder deze handreiking wordt ingezet in de beleidsvorming, hoe interactiever de beleidsvorming kan zijn. Wanneer gebruik wordt gemaakt van verschillende analyseonderdelen, moet een kernteam van begin tot einde betrokken zijn en blijven. Ruis bij overdracht van uitkomsten wordt hiermee vermeden.

Leeswijzer:

Deze handreiking bestaat uit twee delen: In **deel 1 - Analyseonderdelen** - staat kort en bondig wat de basisgedachte is van de verschillende onderdelen van de ex ante uitvoeringsanalyse bij Justitie en hoe globaal te werk te gaan. Op de rechterpagina's staat de inhoud van de verschillende onderdelen abstract omschreven, op de linkerpagina's staat voor elk onderdeel een kort en krachtig toepassingsvoorbeeld. In **deel 2 - Verdieping** - is een aantal analyseonderdelen verder uitgewerkt, met voorbeelden. Verder zijn in deel 2 verdieping, achtergrond en historie opgenomen en een glossarium waarin veel voorkomende termen kort worden toegelicht.

# ONDERDELEN VAN EX ANTE UITVOERINGS- ANALYSE

- 1 RISICO-INVENTARISATIE
- 2 ANALYSE VAN DE BELEIDSLOGICA
- 3 PRAKTIJKANALYSE
- 4 SAMENHANG

**Voorbeeld risico-inventarisatie:****Brandveiligheidsbeleid na het rapport van de OVV over de Schipholbrand**

In het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over de Schipholbrand zijn aanbevelingen opgenomen om de kans op een dergelijke ramp in de toekomst te verkleinen. Na het verschijnen van het rapport moest in korte tijd een kabinetsreactie worden geformuleerd. De directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het Ministerie van Justitie heeft toen aan de Departementale Auditdienst (DAD) en de directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) gevraagd om een ex ante analyse uit te voeren van de aanbevelingen in het rapport. Het resultaat zou gebruikt worden bij het formuleren van de kabinetsreactie en moest daarom binnen enkele dagen beschikbaar zijn.

Op dinsdag 26 oktober 2006 kwam de vraag bij de DAD en de DFEZ binnen. Diezelfde middag werd in overleg met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) besloten dat de ex ante toets in de vorm van een vereenvoudigde risicoanalyse zou worden uitgevoerd, omdat deze methode een snel en breed resultaat kan leveren bij het zoeken naar maatregelen om de aanbevelingen succesvol uit te voeren.

Op woensdag 27 oktober werd een zaal geregeld en werd contact gezocht met deskundigen op het desbetreffende beleidsterrein. Ook werden twee adviseurs van PricewaterhouseCoopers bij het project betrokken. Deze leverden technische expertise over de gehanteerde methode plus een elektronisch vergadersysteem. In overleg met deze deskundigen werd gekozen voor een vereenvoudigde en versnelde vorm van risicoanalyse. Op woensdagavond werden de aanbevelingen uit het OVV rapport geanalyseerd en konden de belangrijkste risico's worden toegewezen. Waar bijvoorbeeld de OVV een doorlichting van alle penitentiaire inrichtingen aanbeval, werden als de drie belangrijkste risico's de tijdigheid, juistheid en volledigheid van de doorlichting genoemd.

Dezelfde woensdagavond werden deze elementen in het elektronische vergadersysteem ingevoerd, zodat een op maat gesneden systeem beschikbaar was.

Op donderdag 28 oktober hebben 18 deskundigen een gehele dag aan de problematiek gewijd. De benoemde risico's werden becommentarieerd, wat tot enkele kleine aanpassingen leidde. Bij elk risico werden beheersmaatregelen benoemd en meteen door de deskundigen in het vergadersysteem ingevoerd. Het resultaat was een verzameling van beheersmaatregelen die men naar aanleiding van de aanbevelingen in het OVV rapport zou kunnen treffen. Zo werd bij het risico "tijdigheid" bij de aanbevolen doorlichting onder andere genoemd: "*Zichtbare centrale regiefunctie om het proces te regisseren en te monitoren, op basis van juiste en tijdige management-informatie*".

Op vrijdag 29 oktober werd het rapport geschreven en afgestemd met de DJI. Vrijdagmiddag om half vier werd het rapport bij de directeur-generaal afgeleverd, zodat deze het mee kon nemen in de tas voor het weekend.

De indruk bestaat dat het werkelijk niet nog sneller had gekund.

## 1 RISICO-INVENTARISATIE

Risico-inventarisatie is een korte slag waarin bij wijze van “quick scan” een beeld van de problematiek geschetst wordt en snel duidelijk wordt wie betrokken moeten worden bij de (verdere) ontwikkeling van een beleid. Risico's zijn constant aanwezig. Niet alleen in de uitvoering, maar ook bijvoorbeeld in verkeerde uitgangspunten of onvolledige informatie. De ex ante risico-inventarisatie benoemt risico's die het behalen van het beleidsdoel bedreigen. Na de benoeming van de risico's worden de reeds genomen beheersmaatregelen in kaart gebracht, waaruit blijkt waar nog lege plekken zijn.

De risico-inventarisatie biedt de mogelijkheid om bij een complexe problematiek een breed scala aan deskundigheid in te schakelen. De toegevoegde waarde van de inzet van een risico-inventarisatie als ex ante instrument in de beleidsontwikkeling is:

- Snelheid;
- Eenduidige analysemethodiek: iedere betrokkene krijgt een gedeeld beeld; het brengt de communicatie op gang en maakt deze helder en transparant;
- Brengt focus aan;
- Signaleert niet alleen knelpunten, maar geeft ook oplossingen.

Een ex ante risico-inventarisatie bestaat uit een aantal stappen waarin bijvoorbeeld de volgende vragen worden beantwoord.

1. Over welke beleidsdoelen gaat de risicoanalyse?
2. Welke processen brengt het voorgenomen beleid met zich mee?
3. Wat zijn op dit moment de belangrijkste risico's (knelpunten) die het behalen van de beleidsdoelen bedreigen? Waar liggen de kansen?
4. Hoe groot is de kans dat deze risico's zich manifesteren?
5. Hoe groot zijn de gevolgen als de risico's zich manifesteren?
6. Welke zijn de belangrijkste risico's (prioritering)?
7. Wie zijn de risico-eigenaren?
8. Welke sturings- en beheersmaatregelen zijn gewenst en/of al genomen?
9. Hoe moeten de sturings- en beheersmaatregelen worden geïmplementeerd?
10. Wat moeten wij doen (in termen van oplossingen) om beleidsdoelen te behalen?

De uitkomst van de risicoanalyse kan de input leveren voor de volgende stap, de beleidslogica-analyse en/of de praktijkanalyse.

## Voorbeeld beleidslogica-analyse: Drang bij langdurig verslaafden

In dit voorbeeld wordt de beleidslogica van 'drang'\* ontrafeld, en getoetst aan bestaande kennis en inzichten.

### STAP 1 - Heeft er een gedegen analyse van het beleidsprobleem plaatsgevonden?

*Probleem:* Langdurig verslaafde, justitiabele gebruikers komen onvoldoende in vrijwillige zorg; vallen voortijdig uit zodat geen behandeling plaatsvindt; en bereiken geen verbetering.

*Oorzaken:*

- Problemen op andere gebieden, bv: financiën, wonen, werken, sociale relaties
- Psychiatrische problemen

*Gevolgen* Hardnekkige recidive: voortdurende delicten

### STAP 2 - Sluiten de gekozen instrumenten aan op het beleidsprobleem?

*Instrumenten van drang:*

- Keuze geven tussen zorg en vervolging/detentie
- Keuze beïnvloeden: (A) "lokken" (positieve prikkel) en (B) strafdreiging (negatieve prikkel)

### STAP 3 - Is verantwoord hoe de gekozen instrumenten tot de beoogde doelen moeten leiden?

*Positieve prikkel:* Vrijwillige begeleiding of behandeling om vervolging, (verdere) detentie en veroordeling te ontlopen. Door gebruikers de zorg in te "lokken" en te houden, kan aan de oorzaken van het probleem iets gedaan worden.

*Negatieve prikkel:* Komt de gebruiker de afspraken niet na, dan volgt alsnog tenuitvoerlegging.

### STAP 4 - Wordt de beleidslogica ondersteund door bestaande kennis en inzichten?

Systematische inventarisatie van de literatuur (waaronder 14 evaluatieonderzoeken en meer algemene psychologische literatuur) zijn onderzocht voor kennis over de werking van beloning en straf. De beleidslogica van "drang" blijkt op grond hiervan niet geheel valide:

- Drang heeft tot dusverre schamel gewerkt op instroom in het zorgtraject
- De aanpak heeft slechts een kleine uitwerking op retentie in het zorgtraject
- De effectiviteit van de aanpak bij het terugdringen van recidive is vooralsnog niet éénduidig

### STAP 5 - Geven de opbrengsten van deze interventies aanleiding om de beleidslogica ex ante te herzien? Zo ja, op welke punten is aanpassing nodig?

Jazeker. Drang moet meer een combinatie worden van sterkere positieve en negatieve prikkels:

1. Laat de zorg meer trekken: bied aantrekkelijke faciliteiten; sluit aan op motivaties;
2. Laat Justitie meer duwen: strafdreiging moet (a) zwaar (b) reëel en (c) helder zijn.

\* Drang = Drukmiddelen inzetten om langdurig verslaafde, justitiabele gebruikers te laten deelnemen aan een zorgtraject. Het doel van drang is om hun situatie verbeteren en zo recidive terug te dringen; Ooyen-Houben, M. van, Drang bij criminele harddruggebruikers; eenonderzoek naar de toepassing van drang in Nederland, Tijdschrift voor criminologie, 46e jrg., nr. 3, 2004, p. 233-248

## 2 ANALYSE VAN DE BELEIDSLOGICA

Om effectief te kunnen zijn, moet beleid vóóraf goed zijn doordacht. Een analyse van de beleidslogica vormt een waarborg op de robuustheid van het beleid. Is de keuze van beleidsinstrumenten verantwoord, gezien (a) de aard van het onderliggende probleem; (b) de stappen via welke de instrumenten tot de beoogde doelen moeten leiden; en (c) de stand van kennis over de effectiviteit van vergelijkbare instrumenten in vergelijkbare omstandigheden (contexten)?

### **STAP 1 Heeft er een gedegen analyse van het beleidsprobleem plaatsgevonden?**

Wat zijn de veronderstelde oorzaken? Stemmen deze overeen met de huidige kennis?

Wat zijn de veronderstelde gevolgen? Stemmen deze overeen met de huidige kennis?

### **STAP 2 Sluiten de gekozen instrumenten aan op het beleidsprobleem?**

Sluiten de gekozen instrumenten aan op de oorzaken?

In hoeverre zijn de oorzaken en gevolgen manipuleerbaar?

Is duidelijk waarom men kiest voor oorzaak- c.q. gevolg-(symptoom-)bestrijding?

### **STAP 3 Is verantwoord hoe de gekozen instrumenten tot de beoogde doelen moeten leiden?**

Gezond-verstand analyse: Is logisch verantwoord, hoe de gekozen instrumenten tot beoogde doel(en) moeten leiden?

Via welke stappen verwacht men dat gekozen beleidsinstrument(en) leiden tot de gewenste gedragsverandering(en) bij de doelgroep?

Sluiten deze stappen logisch op elkaar aan? Zo nee, op welke punten is aanpassing nodig?

Indien meerdere instrumenten tegelijk worden ingezet: zijn deze niet onderling tegenstrijdig?

Via welke stap(pen) moeten gedragsveranderingen uiteindelijk leiden tot het beoogde beleidsdoel? (bijv. van naleving naar een gevoel van veiligheid onder burgers).

Sluiten deze stappen logisch op elkaar aan? Zo nee, op welke punten is aanpassing nodig?

### **STAP 4 Wordt de beleidslogica ondersteund door bestaande kennis en inzichten?**

In hoeverre wordt de bij stappen 2 en 3 verkregen logica ondersteund door bestaande (ervarings-)kennis en inzichten?

Hebben de beoogde instrumenten al eerder bewezen effectief te zijn?

Zo ja, is bekend hoe, via welke stappen, die instrumenten werkten? Zo nee, is bekend waarom een instrument eerder niet (goed) heeft gewerkt?

In welke context(en) hebben instrumenten hun nut bewezen?

### **STAP 5 Geven bovengenoemde inzichten aanleiding om de beleidslogica te herzien?**

**Zo ja, op welke punten is aanpassing nodig?**

## Voorbeeld praktijkanalyse IND: Naturalisatieceremonie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie benadrukt dat de verkrijging en de verlening van het Nederlanderschap niet alleen een juridische betekenis heeft, maar ook een bijzondere maatschappelijke. Hiertoe wil zij een naturalisatieceremonie invoeren, waarmee de verkrijging en verlening van het Nederlanderschap meer cachet moet krijgen.

De naturalisatieceremonie wordt in drie fasen ingevoerd:

- Fase 1: per 1 januari 2006 - verplichting van de burgemeester om een naturalisatieceremonie te organiseren.
- Fase 2: per 1 oktober 2006 - bekendmaking van besluiten op verzoeken om naturalisatie en optieverzoeken op de naturalisatieceremonie.
- Fase 3: per 1 april 2008 - voorwaarde voor naturalisatie is de bereidheid om tijdens de ceremonie een verklaring van verbondenheid met Nederland af te leggen, door aanpassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Op verzoek van de minister heeft de IND onderzocht wat de uitvoeringstechnische gevolgen zijn van de drie fasen voor de IND-werkprocessen en de administratieve samenwerking van de gemeenten met de IND. Het onderzoek richt zich met name op de gevolgen voor de (dagelijkse) beslispraktijk van de IND. De wijzigingen hebben onder meer gevolgen op organisatorisch, financieel en ICT-gebied. Ook zijn er gevolgen voor de relatie met de belangrijkste ketenpartners voor de Naturalisatieprocedure, de gemeenten en de ambassades of consulaten.

Een breed samengestelde projectgroep, waarin verschillende expertises binnen de IND zijn samengebracht\* heeft het onderzoek uitgevoerd. Daarnaast heeft ook de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), namens de gemeenten een bijdrage geleverd. Tijdens brainstormsessies over de noodzakelijke en wenselijke aanpassingen is gebruik gemaakt van de methode van "mindmapping", waarmee de resultaten van brainstorming op eenvoudige wijze gestructureerd kunnen worden. De keuzemogelijkheden op het terrein van *Beleid- en regelgeving, Monitoring, Samenwerking met de gemeenten, Werkprocessen, ICT, Communicatie en Voorlichting, en Formatie en Kosten* zijn in kaart gebracht en de voor- en nadelen van keuzes aangegeven. Ook zijn de financiële lasten voor de gemeenten en de gevolgen van de benodigde competenties van de medewerkers betrokken.

Het uitgangspunt was de concept-regelgeving zoals door de directie Wetgeving ter beschikking was gesteld. Op basis van voorlopige bevindingen heeft tussentijds overleg plaatsgevonden met de DW over die onderdelen van de concept-regelgeving, die uitvoeringstechnische problemen zouden opleveren. Ook hebben de minister en directie Coördinatiebeleid Integratie Minderheden (DCIM) tussentijds overleg gepleegd met de VNG en de NVVB. Deze overleggen hebben geleid tot aanpassingen in de concept-regelgeving.

Deelnemers zijn: Hoofd van de afdeling IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC). Ook medewerkers van de Afdeling Uitvoeringsbeleid, van de Procesdirectie Naturalisatie, het Gemeenschappelijk centrum ICT, de afdelingen Planning & Control, Financieel Beheer, Communicatie en Proces- en Informatiemanagement zijn betrokken bij de analyse.



### 3 PRAKTIJKANALYSE

Of de operationele uitvoering van de voorgenomen maatregelen voldoende is toegerust om het beoogde beleid te ondersteunen, komt aan de orde in de ex ante praktijkanalyse. Het gaat daarbij om een objectieve, technische toetsing van de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen.

De vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn:

<b>Organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is de (aanpassing van de) wet/beleid helder geformuleerd? (procedures, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken)</li> <li>• Welke gevolgen heeft de (aanpassing van de) wet voor inrichting van de organisatie en de indeling van werkprocessen (administratieve organisatie)?</li> </ul>
<b>Personeel en opleiding</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke gevolgen zijn er voor de verschillende werkzaamheden, werklast, activiteiten bij de uitvoeringsorganisatie?</li> <li>• Zijn er consequenties voor het aantal medewerkers; de functieprofielen/soorten functies; de middensom van salarissen?</li> <li>• Is er voldoende personeel voor uitvoering en handhaving?</li> <li>• Welke opleidings-, wervings- en selectieactiviteiten zijn noodzakelijk?</li> </ul>
<b>Techniek en automatisering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er voldoende technische mogelijkheden voor uitvoering en/of handhaving? Welke aanpassingen in (geautomatiseerde) systemen zijn noodzakelijk?</li> <li>• Zijn de systemen voldoende op elkaar afgestemd (zowel intern als extern met andere ministeries en/of uitvoeringsorganisaties)?</li> </ul>
<b>Huisvesting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke aanpassingen van huisvesting of andere infrastructuur zijn noodzakelijk en met welke (incidentele/ structurele) kosten?</li> </ul>
<b>Externen</b> <i>(indien relevant)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er gevolgen voor inhuur van gespecialiseerde diensten?</li> <li>• Zijn er kostprijzen te geven voor inhuur van derden?</li> </ul>
<b>Financieel overzicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke totale financiële incidentele gevolgen zijn er?</li> <li>• Welke totale financiële structurele gevolgen zijn er?</li> <li>• Wat is het totale kostenoverzicht uitgesplitst naar structurele en incidentele kosten en naar kostensoorten?</li> </ul>
<b>Keteneffecten</b> <i>(indien relevant)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke instanties zijn direct verbonden met de organisatie?</li> <li>• Wat zijn de kritische faal/succesfactoren voor een optimale afstemming?</li> <li>• Welke activiteiten kunnen gezamenlijk met andere partners in de keten ondernomen worden? Hoe?</li> </ul>
<b>Invoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke problemen hangen samen met de invoering van het nieuwe beleid: termijn van invoering, aanloop, overgangsregeling, werkvoorraden- en achterstanden?</li> <li>• Welke lagere en/of aanvullende regelgeving is noodzakelijk?</li> <li>• Welk systeem van (tussentijdse) evaluatie is gewenst?</li> <li>• Welke informatievoorziening aan welke partijen is noodzakelijk?</li> </ul>
<b>Randvoorwaarden en risico's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke randvoorwaarden zijn voor de organisatie verbonden aan een verantwoorde uitvoering?</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste risico's verbonden aan de invoering?</li> </ul>

## 4 SAMENHANG

### De drie onderdelen van de Ex Ante Analyse Beleid en Uitvoering in samenhang

De drie onderdelen van de ex ante analyse beleid en uitvoering kunnen afzonderlijk van elkaar, maar ook (en bij voorkeur) in samenhang worden uitgevoerd. Het uitvoeren van de drie onderdelen gezamenlijk betekent een ex ante analyse “in brede zin”. Hier staan twee mogelijke combinaties van de verschillende onderdelen. Welke combinatie wordt gekozen, kan van meerdere factoren afhangen: bijvoorbeeld van de behoefte van beleidsmakers en -uitvoerders, maar ook van andere condities waarbinnen de beleidsanalyse wordt verricht (bijvoorbeeld beschikbare tijd, middelen, begrotingscycli, politieke constellatie, etc.).

**A → B → C → A → etc. etc.**

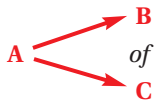
*A = Risico-inventarisatie*

*B = Beleidslogica-analyse*

*C = Praktijkanalyse*

In deze combinatie wordt begonnen met een risico-inventarisatie, om de belangrijkste risico's gelegen in het geformuleerde beleidsvoorstel in kaart te brengen. Deze risico's kunnen zowel betrekking hebben op de kwaliteit van de redenering (logica) achter het beleid, als op de beschikbaarheid van expertise en (financiële, personele e.a.) capaciteit voor de uitvoering ervan. Vervolgens kan met een beleidslogica-analyse en een praktijkanalyse worden voortgebouwd op de risico-inventarisatie. De beleidslogica-analyse om de gesignaleerde risico's in de redenering achter het beleid uit te diepen (kàn dit beleidsvoorstel wel effect sorteren?); de praktijkanalyse om de uitvoerbaarheid van het beleid nader te kunnen inschatten.

Idealiter wordt tussen de verschillende analyseonderdelen zoveel mogelijk teruggekoppeld (“feedback loops”). Dit proces is bevorderlijk voor interactieve beleidsvorming. Zo kan bijvoorbeeld de bevinding uit de praktijkanalyse dat het voorgestelde beleidsinstrumentarium niet haalbaar is, nopen tot (verdere) aanpassingen in de beleidslogica en een ander beleidsvoorstel. Beleid dat zowel in theorie “kloppend” als in de praktijk uitvoerbaar is, biedt beleidsmakers en uitvoerders vóóraf meer kansen om de gestelde doelen ook daadwerkelijk te realiseren.



In deze tweede combinatie wordt eveneens begonnen met een risico-inventarisatie op hoofdlijnen. Naar gelang de aard van de gesignaleerde risico's kan vervolgens beredeneerd worden besloten òf tot een beleidslogica-analyse, òf tot een praktijkanalyse. Wanneer men bijvoorbeeld signaleert dat de gekozen instrumenten slecht aansluiten op het beleidsprobleem, is het raadzaam om een beleidslogica-analyse te doen.

# VERDIEPING

In de Verdieping gaan we nader in op de gehanteerde analyseonderdelen.

Als eerste schetsen we de context waarbinnen deze handreiking is ontstaan en besteden we aandacht aan de ratio achter de opzet van deze handreiking.

Vervolgens besteden we aan de hand van uitgewerkte voorbeelden meer aandacht aan risico-inventarisatie, beleidslogica-analyse en praktijkanalyse. Ook komen andere instrumenten aan de orde, die hun waarde in de praktijk hebben bewezen.

Naast de voorbeelden en toelichting op de bestaande analyseonderdelen en andere instrumenten is ook een glossarium opgenomen. Hierin leggen we kort een aantal veel voorkomende begrippen en instrumenten uit. Het glossarium is niet uitputtend, maar geeft een indruk van andere instrumenten dan die hier uitgewerkt zijn en van de termen die bij beleidsontwikkeling gebruikt worden.

## VERDIEPING - HISTORIE

### Achtergrond van de ex ante uitvoeringstoets

In 1997 heeft de Begeleidingscommissie "Uitvoerbaarheidstoetsing" gerapporteerd over de ex ante uitvoeringstoets. Dit rapport bevat een checklist voor de uitvoering van zo'n toets en procedurele voorschriften. De commissie concludeert dat een EAUT alleen niet voldoende is. Daarom bevat het rapport ook een methodiek voor resultaatgericht werken in de beleidsvorming waarbij uitvoerings- en handavingsaspecten centraal staan (de checklist "resultaatgerichte beleidsvoorbereiding").

Deze checklist bestaat in grote lijnen uit de inhoud van de uitvoeringstoets voor de Rechterlijke Organisatie van de toenmalige Dienst Rechtspleging, en uit instrumenten aangeleverd door de toenmalige Inspectie voor de Rechtshandhaving, waaronder de Tafel van Elf. In 2001 is een evaluatie van dit rapport en het gebruik ervan door de DFEZ verschenen. In deze evaluatie worden een EAUT in beperkte zin en in ruime zin onderscheiden.

In de evaluatie wordt ook geconcludeerd dat de EAUT is geïntroduceerd als sturingsinstrument, maar eigenlijk meer een methode is om de kwaliteit van het beleid te verbeteren. *"Eerder dan dat de EAUT een bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van de problematiek die resulteerde uit de scheiding tussen beleid en uitvoering, lijkt het instrument zelf te lijden hebben gehad onder die problemen."*

In de evaluatie wordt verder geconcludeerd dat de wijze waarop de "EAUT in brede zin" in het rapport van de begeleidingscommissie Uitvoerbaarheidstoetsing is opgenomen (namelijk aan de hand van de checklist "resultaatgerichte beleidsvoorbereiding") tot verwarring leidt over wat een EAUT nu precies is.

Anders gezegd: een standaardtoets werkt niet, een EAUT vergt maatwerk. Wel is er volgens de evaluatie behoefte aan meer duidelijkheid over waar een EAUT in grote lijnen aan moet voldoen en aan "vuistregels" die voor een specifiek geval nader kunnen worden ingevuld. Sindsdien is vooral bij de Directie Wetgeving en de IND veel ervaring opgedaan met het doen van EAUT's.

Zowel vanuit de eerdere Handreiking EAUT als vanuit de praktijk bestaat de behoefte om ook een uitspraak te kunnen doen over de (mogelijke) effectiviteit van beleid. De effectiviteit van beleid is namelijk niet alleen afhankelijk van de beleidsuitvoering, maar - vooral - van de robuustheid van de argumentatie achter de gekozen instrumenten. Vandaar dat in deze handreiking apart aandacht wordt besteed aan de beleidslogica en de risicoanalyse.

Een in de evaluatie van de DFEZ gesignaleerd probleem met de Handreiking EAUT uit 1997 (en de appendix "Resultaatgerichte Beleidsvoorbereiding" daarin) is dat veelomvattende vragen, bijvoorbeeld over de gekozen beleidsinstrumenten, het onderliggende beleidsprobleem en aspecten van uitvoerbaarheid, worden gereduceerd tot "checks" als in een protocol. Hierdoor worden beleidsmakers en uitvoerders niet geprikkeld tot een verstandelijke reflectie op aspecten die bepalend kunnen zijn voor de uiteindelijke effectiviteit van beleid. De in de voorliggende handleiding gepresenteerde analyseonderdelen zijn dan ook niet bedoeld als voorschrift, maar als inspiratiebron waar men bij het opzetten van een EAUT uit kan putten.

## VERDIEPING - RATIO

In het kader van het project “Een Ander Justitie” is in 2005 de besturingsrelatie tussen Bestuursdepartement en een aantal taakorganisaties geanalyseerd. Dit zijn de zogenoemde interfaceprojecten. Uit de presentaties van de interfaceprojecten bleek een aantal knelpunten in de besturingsrelatie tussen bestuursdepartement en taakorganisatie overeen te komen. Eén van de aanbevelingen die gedaan is betreft het nieuw leven inblazen van de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT). Besloten werd dat de Departementale Auditdienst (DAD) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een voorstel zouden maken voor een format of handreiking, bedoeld als ondersteuning voor de betrokken taakorganisaties bij de uitvoering van een EAUT. Het WODC en de DAD hebben met hulp van de DJI in de zomer van 2006 een werkconferentie en een expertmeeting georganiseerd over de ex ante uitvoeringstoets. Deze bijeenkomsten hebben geleid tot de volgende conclusies.

### 1. Noodzaak zowel van “ruime” als van “enge” EAUT

Het onderscheid tussen EAUT in enge en in ruime zin leidt nog steeds tot verwarring bij de begripsbepaling. Veel van deze verwarring is terug te voeren tot het volgende. Bij een EAUT in enge zin stellen sommigen zich een methode voor die zich beperkt tot de uitvoerbaarheid van voorgestelde beleidsmaatregelen, zonder die maatregelen zelf ter discussie te stellen. De logica van de uitvoering wordt dan los beschouwd van de logica achter het beleid zelf (de beoogde werking). Deze scheiding is in de praktijk lang niet altijd houdbaar; immers, ook al is de uitvoering perfect, een maatregel leidt niet tot de beoogde doelen wanneer de achterliggende logica tekortkomingen bevat (bijvoorbeeld de boete is te laag om potentiële overtreders af te schrikken). In een EAUT staan de beleidsdoelen als zodanig niet ter discussie, maar de weg erheen wel. Bij een EAUT kunnen in principe alle aspecten van die weg aan de orde komen. Dus bijvoorbeeld niet alleen de vraag of er voldoende uitvoeringscapaciteit is, maar ook of de keuze voor een instrument wel aansluit op de oorzaken van het beleidsprobleem. Deze verschillende aspecten van de beleidsmaatregelen leiden tot verschillende ex ante analysemethoden (zie punt 3). Het is dan ook niet wenselijk om de EAUT altijd te beperken tot een PIOFAH-analyse, omdat - zoals al in de evaluatie door de DFEZ wordt geconcludeerd - voor een goede beleidsontwikkeling méér nodig is.

### 2. Sporadisch gebruik EAUT in ruime zin

Op het gebied van de EAUT in ruime zin bestaan inmiddels diverse methoden, maar deze worden nog slechts sporadisch gebruikt.

- De risicoanalyse is inmiddels wel bekend bij Justitie om lopende processen te verbeteren, maar wordt nog weinig toegepast als onderdeel van een ex ante uitvoeringsanalyse.
- De beleidslogica-analyse is ontwikkeld om na te gaan of de gekozen beleidsinstrumenten wel geschikt zijn om het beleidsdoel te bereiken binnen de context waarin ze worden ingevoerd (onder een andere noemer wordt dit bijvoorbeeld toegepast door de Commissie Evaluatie en Accreditatie Justitiële Interventies).
- De werkbaarheidsanalyse is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving en Rechtspleging. Dit instrument bevat elementen van de risicoanalyse en de beleidslogica-analyse.

Het is mogelijk, maar zeker niet noodzakelijk, om verschillende onderdelen van ex ante analyse in aanvulling op elkaar uit te voeren.

### 3. Geen toets maar analyse

In de evaluatie van de DFEZ wordt terecht geconcludeerd dat het gaat om een analysemethode ter verbetering van de beleidsvorming en niet om een sturingsinstrument. Het woord “toets” wekt verkeerde associaties. Daarom kan beter gesproken worden over “ex ante uitvoeringsanalyse”.

### 4. Geen dubbel werk

Voor een ex ante beleidslogica-analyse zal primair de beleidsdirectie verantwoordelijk zijn, voor een ex ante praktijkanalyse van de uitvoering (EAUT in enge zin) de taakorganisatie. Via de interfaces tussen departement en taakorganisatie worden de resultaten van deze analyses gedeeld. Op deze wijze wordt dubbel werk voorkomen. Er is daarom ook geen sprake van gescheiden werelden. Het blijkt dat bij het uitvoeren van de ex ante analyses vaak diverse partijen betrokken zijn, waaronder het kerndepartement en de taakorganisatie. In deze gevallen leren beleid en uitvoering wederzijds van elkaar door gedeelde ervaringen.

De ex ante uitvoeringsanalyse als geheel dient ervoor om te zorgen dat

- (a) inzicht ontstaat hoe beleid goed kan worden uitgevoerd en
- (b) in of het uitgevoerde beleid ook tot haar doelstellingen zal kunnen leiden.

Dit leidt tot de volgende definitie voor een ex ante uitvoeringsanalyse: deze analyseert in hoeverre voorgenomen beleidsmaatregelen kunnen leiden tot het behalen van de gestelde beleidsdoelen.

#### *Wanneer gebruiken?*

Een ex ante uitvoeringsanalyse kan in elke fase van het beleidsvormingsproces worden ingezet. Hoe eerder in het proces van beleidsvorming de analyse wordt gestart, hoe meer deze het karakter heeft van interactieve beleidsvorming. Het voordeel hiervan is dat men vroegtijdig met de consequenties van het beleid wordt geconfronteerd en tijdig kan bijsturen. Daar staat tegenover dat aan het begin van het proces het beleidsvoornemen doorgaans minder concreet is en dus moeilijker te toetsen.

Als de ex ante uitvoeringsanalyse mede bedoeld is als onderbouwing van een financiële claim, dient met het tijdpad ook rekening gehouden te worden met de begrotingscyclus van het ministerie.

#### *Door wie, voor wie?*

De handreiking kan worden gebruikt door iedereen die bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering betrokken is. De risico-inventarisatie kan zowel door een beleidsdirectie, een taakorganisatie, als in een gezamenlijk team worden verricht. De verantwoordelijkheid voor de beleidslogica-analyse ligt primair bij de beleidsdirecties, omdat het gaat om het doordenken van de consistentie en mogelijke effectiviteit van beleid. De verantwoordelijkheid voor de praktijkanalyse ligt primair bij de taakorganisaties, omdat het gaat om de haalbaarheid van beleid in termen van financiële, materiële en menselijke capaciteit.

Een ex ante uitvoeringsanalyse is niet noodzakelijkerwijs alléén een actie van een uitvoeringsorganisatie, integendeel. Bij het uitvoeren van een ex ante analyse kunnen bijvoorbeeld ook beleidsmakers, wetgevingsjuristen, ketenpartners, de DAD, het WODC en externe adviesbureaus betrokken zijn. De ervaring leert dat juist de samenwerking tussen deze betrokkenen vruchtbare resultaten oplevert.

Deze handreiking zou niet op zichzelf moeten staan. Ze kan worden ingebed in een groter geheel van instrumenten. Een cruciaal complementair instrument is het vergroten van de capaciteit (opleiding, kennis) van beleidsmakers en uitvoerders om de in deze handreiking genoemde aandachtspunten naar eigen goeddunken te kunnen aanwenden.

### **Samenvattend**

Bij een ex ante uitvoeringsanalyse staan de beleidsdoelen niet ter discussie; de voorgenomen maatregelen wel. Relevante vragen voor een ex ante uitvoeringsanalyse kunnen zijn:

- Wat zijn de risico's die het behalen van de beleidsdoelen bedreigen? (onderdeel ex ante risico-inventarisatie)
- In hoeverre kunnen de voorgenomen beleidsmaatregelen bijdragen tot het behalen van de beleidsdoelen? (onderdeel ex ante beleidslogica-analyse)
- Kunnen de maatregelen zodanig worden uitgevoerd dat ze bijdragen tot het behalen van de beleidsdoelen? (onderdeel ex ante praktijkanalyse)

In paragraaf 4 van Deel 1 van deze handreiking zijn enkele mogelijke combinaties van deze onderdelen gegeven.

## VERDIEPING RISICO-INVENTARISATIE

De term risico betekent voor iedereen iets anders, een medewerker op een beleidsafdeling zal wellicht bij de term eerder denken aan een politiek risico, terwijl een medewerker bij een taakorganisatie wellicht eerder zal denken aan een uitvoeringsrisico en een medewerker bij DFEZ aan een financieel risico. Wanneer risico-inventarisatie als ex ante analysetechniek wordt toegepast, zou de definitie van het risico niet van tevoren vastgelegd moeten worden. Wel zou een breed gezelschap uit verschillende relevante disciplines vrij moeten kunnen associëren over de term risico binnen de gegeven beleidsontwikkeling.

Risicomanagement kan in verschillende modaliteiten worden uitgevoerd. In de context van ex ante uitvoeringsanalyse stellen we een eenvoudige, snelle variant van risicomanagement voor: de risico-inventarisatie.

*Het doel van risicomanagement is te komen tot een proactieve, gerichte en geïntegreerde vorm van risicobeheersing. Van belang is dat risico's tijdig worden geïdentificeerd, beoordeeld en beheerst, in plaats van achteraf, als het misschien te laat is. Proactief omgaan met risico's creëert mogelijkheden en kansen, terwijl achteraf reageren op reeds opgetreden risico's afleidt van kansen.*

Deze risicomanagementmethode kent een systematische en gedisciplineerde benadering van risico's en risicobeheersing. Het omvat beoordelingsmethodes en technologie die als hulpmiddel worden ingezet om deze beoordeling te ondersteunen.

In het onderstaande uitgewerkte voorbeeld wordt een risicomanagement-exercitie gepresenteerd. Vier stappen zijn te onderscheiden: inventarisatie van doelstellingen, inventarisatie van risico's en maatregelen, beoordeling en ten slotte het bepalen van volgende stappen.

### **Risicomanagement binnen het programma SSC ICT**

Het Ministerie van Justitie heeft in 2004 besloten om een Shared Service Center ICT (SSC ICT) op te richten. Ter voorbereiding op deze aparte organisatorische entiteit is binnen de directie Informatisering een programmaorganisatie ingericht. De programmamanager heeft met de betrokken partijen doelstellingen geformuleerd en een plan van aanpak opgesteld.

De gehanteerde risicomanagementmethode gaat uit van een top down benadering; vanuit de doelstellingen van het Programma SSC ICT zijn de risico's geïdentificeerd, waarna de bijbehorende beheersmaatregelen zijn benoemd. Een gedegen inventarisatie en analyse van interne en externe risico's vormt de basis voor een effectieve sturing- en beheersingsstructuur.

#### **Stap 1: Inventariseren doelstellingen**

De doelstellingen vormen het startpunt van de risico-inventarisatie. Zonder heldere en concrete doelstellingen kan namelijk niet optimaal worden gestuurd en beheerst en kan bovendien onvoldoende verantwoording worden afgelegd en toezicht worden uitgeoefend. De doelstellingen geven richting en op basis daarvan kunnen keuzes worden gemaakt over de wijze waarop het programma SSC ICT haar einddoel binnen de organisatie wil borgen.



Onduidelijkheid in de doelstellingen van het programma SCC ICT kan in de praktijk leiden tot knelpunten in de bedrijfsvoering en dus tot risico's bij de uitvoering van de taken. Daarom is het belangrijk dat de doelen "SMART+C" zijn: dat wil zeggen voldoende Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

#### *Hoe?*

Aan de hand van bestudering van documentatie en interviews is een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen van het Programma SSC ICT.

#### Stap 2: Inventariseren risico's en maatregelen

De volgende stap is het inventariseren van risico's en maatregelen. Om de gewenste doelstellingen te bereiken, is het van essentieel belang dat de programmaorganisatie op de hoogte is van de risico's die mogelijk het behalen van die programmadoelstellingen belemmeren.

#### *Hoe?*

De inventarisatie is gedaan aan de hand van interviews waarin ook de doelstellingen aan bod zijn komen. Ter voorbereiding op de interviews is een documentstudie uitgevoerd. Met de programmaorganisatie is een selectie gemaakt van de te interviewen sleutelfunctionarissen. Deze personen zijn schriftelijk geïnformeerd over het doel en de achtergronden van de risico-analyse en de wijze waarop zij zich op het interview konden voorbereiden. De uitkomsten van de interviews zijn afgestemd met de geïnterviewden, geanalyseerd en verwerkt in een handboek voor de workshop. De deelnemers hebben dit handboek voorafgaand aan de workshop ontvangen.

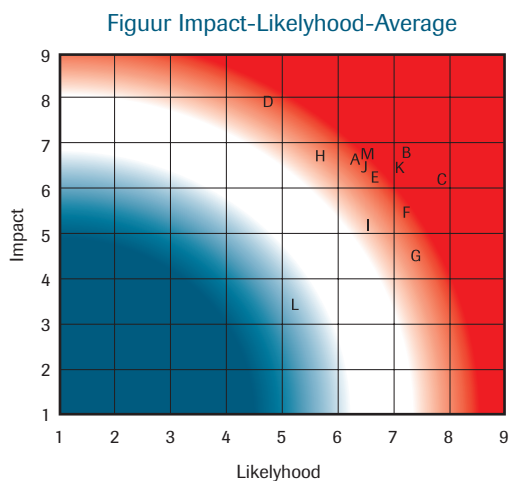
#### Stap 3: Beoordelen van de risico's en maatregelen (workshop)

Tijdens de workshop heeft in de eerste stemronde een inschatting plaatsgevonden van de risico's op basis van kans en impact. Vervolgens hebben de workshopdeelnemers een prioriteits-toekenning aan de risico's gegeven. De resultaten van de stemsessie zijn grafisch weergegeven.

#### *Hoe?*

Met behulp van de stemkastjes hebben de deelnemers op individueel niveau op een schaal van 1 tot 9 (1 zeer klein; 9 zeer groot) een score op kans en impact aan het risico gegeven.

De weging op kans en impact heeft onderstaande spreidingsdiagram van de risico's opgeleverd.



Punten in het rode gebied kunnen een grote bedreiging vormen voor het bereiken van de doelstellingen, aangezien er naar inschatting van de deelnemers een hoge kans is op voorkomen en een hoge mate van impact bij optreden. Voor deze risico's zijn in de workshop de afdekkende beheersmaatregelen geïnventariseerd. Punten in het witte gebied kennen respectievelijk een lage kans en een hoge mate van impact dan wel een hoge kans en een lage mate van impact. Punten in het blauwe gebied kennen zowel een lage kans van optreden als een lage mate van impact.

Door gebruik te maken van digitale stemapparatuur zijn standpunten onafhankelijk van elkaar elektronisch en anoniem uitgewisseld. Na afloop van de stemming is per onderdeel over (de spreiding binnen) het stemresultaat gediscussieerd waarbij de deelnemers uitgenodigd zijn hun stem desgewenst toe te lichten.

Na bovengenoemde inventarisatie van de getroffen beheersmaatregelen en discussie over concrete ervaringen met het risico hebben de deelnemers door middel van stemapparatuur per risico een inschatting gemaakt van de mate van beheersing. De deelnemers hebben op individueel niveau een score op een vijfpuntsschaal aan het risico gegeven: van 1 (zeer onderbeheerst), 2 (onderbeheerst), 3 (voldoende), 4 (overbeheerst) tot 5 (zeer overbeheerst).

Het uiteindelijke resultaat van deze beoordeling geeft aan in hoeverre de deelnemers, met in achtneming van de huidige beheersmaatregelen, ervaren “under control”, “in control” of “over control” te zijn. Op basis van dit profiel zijn acties voor het vervolg afgesproken.

#### Stap 4: Bepalen vervolgacties

Op grond van de uitslag van stap 1 tot en met stap 3 zijn voor de als onderbeheerst gekwalificeerde risico's actiepunten geïdentificeerd. Deze actiepunten zijn vervolgens aan een eigenaar toegewezen. De belegging en daadwerkelijke uitvoering van de geformuleerde actiepunten is de verantwoordelijkheid van het management.

## VERDIEPING BELEIDSLOGICA-ANALYSE

### Analyse van de beleidslogica: Waarom? Hoe?

#### Het voorbeeld van Megan's Law (VS)\*

Beleidsinterventies of -programma's zijn geen simpele "stimuli", maar complexe systemen van interventies die in continue interactie staan met hun omgeving. De gedachtegang, of "logica" achter beleid is dan ook meestal complex en meerlagig: er is bijvoorbeeld sprake van lange implementatieketens en vele betrokkenen.

Alle beleidsinterventies of -programma's, ongeacht de inhoud, hebben één ding gemeen: de kernhypothese is altijd dat *"als wij deze mensen deze middelen aanreiken, hun gedrag kan veranderen → en zo beleidsdoelen kunnen worden bereikt"*.

Beleid heeft dus in de eerste plaats een logica. Deze begint in de hoofden van beleidsontwerpers, belandt in de handen van uitvoerders, en soms in de hoofden van de doelgroepen. Om meer inzicht te kunnen krijgen in het mogelijke succes van beleid, moeten we die beleidslogica ontrafelen. Op die manier worden de "springplanken" van beleid tot het beoogde einddoel blootgelegd: *"als we A invoeren, dan moet dit leiden tot ons eerste interventiedoel B, en zodra B is geïmplementeerd, zijn we op de juiste plek voor C, waardoor ook resultaat D mogelijk wordt"* enzovoort.

Er wordt tegenwoordig veel minder tijd, moeite en geld besteed aan de evaluatie van programma's achteraf. In plaats daarvan is er veel meer aandacht voor het vóóraf (*ex ante*) onderzoeken van reeds beschikbaar bewijs. De reden hiervoor ligt voor de hand. Programma's zijn keer op keer uitgevoerd en keer op keer "geresearched", en velen achten het de hoogste tijd om te bepalen wat er kan werken, wat niet kan werken, en vooral ook, *wáárom dan wel of niet*.

De centrale vraag in de beleidslogica-analyse is dan ook: *wat leert bestaande ervarings- en wetenschappelijke kennis ons over de mogelijke effectiviteit van "nieuw" beleid?*

Meer specifiek: op welke punten wordt het voorgenomen beleid ondersteund en op welke punten niet? Op grond hiervan kan beleid vervolgens tijdig worden aangepast; bijvoorbeeld door de inzet van bepaalde instrumenten te intensiveren of door, zonodig, andere instrumenten in te zetten.

Het nut van een beleidslogica-analyse wordt levendig geïllustreerd aan de hand *Megan's Law*, die burgergemeenschappen in de VS actief moet betrekken bij het toezicht op potentiële seksdelinquenten en het afstraffen van ongewenst gedrag.

#### **Megan's Law:** in hoeverre kan openbaarmaking van seksdelinquenten aan de leefgemeenschap hun recidive verminderen?

Het kerninstrument van Megan's Law is *openbaarmaking aan de leefgemeenschap van de identiteit van seksdelinquenten die hun gevangenisstraf hebben uitgezeten*.

\*) Pawson, R. en C. M. Klein Haarhuis, Evaluatie van complexe programma's, een theorie-gestuurde aanpak, Justitiële Verkenningen, nr. 8 (Beleidsvaluatie), 2005, pp. 42-53.

Dit instrument is vooral ingegeven door aanvallen door *vreemden* (d.w.z. geen familieleden of bekenden); aanvallen die lastig te voorspellen zijn en niet heel frequent.

De beleidslogica-analyse poogt dan ook een antwoord te vinden op de vraag: in welk percentage seksuele aanvallen biedt openbaarmaking van seksdelinquenten aan de leefgemeenschap het slachtoffer een reële kans de dreiging te herkennen en daarmee te vermijden of te voorkomen?

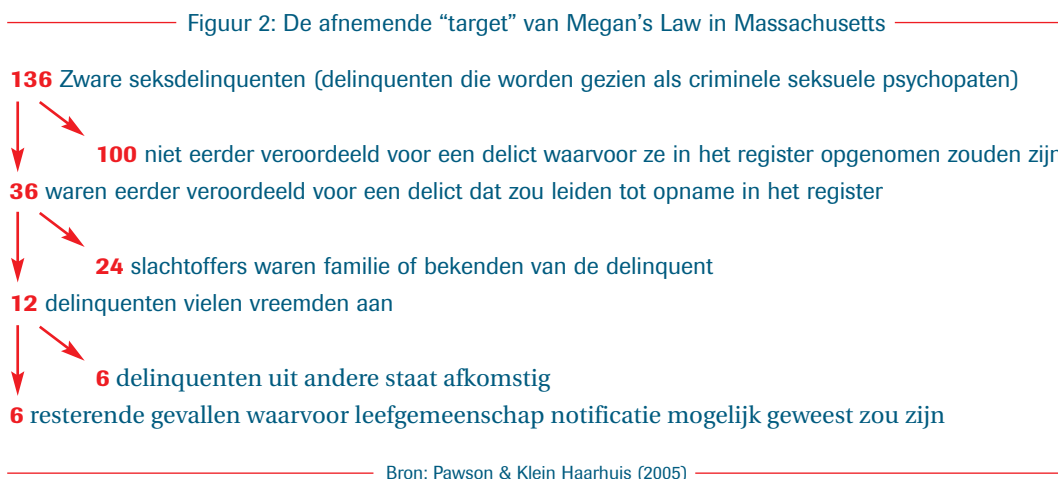
Figuur 1 is een vereenvoudigde versie van de beleidslogica van Megan's Law.

Hierin wordt een reeks van vier "springplanken" geïdentificeerd die doorlopen moet worden om op de plek van bestemming te komen: de handhaving binnen de leefgemeenschap van seksdelinquenten.

Deze "springplanken" zijn stuk voor stuk getest: zou Megan's Law kunnen werken?



De ex ante onderzoekers onderzochten deze vraag in Massachusetts, door vanuit een recente set delicten vooruit te werken. Daarbij keken ze naar het aantal delinquenten dat onder gemeenschapstoezicht *zou hebben gestaan, als* de wet in werking was getreden. Hun prognose is samengevat in figuur 2.



Van de 136 delinquenten waren er slechts 36 eerder veroordeeld voor een type delict dat aanleiding gaf tot opname in het register. Alleen eerder veroordeelden voor deze typen delicten zouden in aanmerking zijn gekomen voor openbaarmaking aan de leefgemeenschap. Van deze 36 hadden er slechts 12 een vreemde aangevallen. 24 slachtoffers waren familie, vrienden of collega's van de delinquent. Openbaarmaking heeft weinig zin als beschermingsmiddel voor mensen in de nabije omgeving van de delinquent. Zij zijn immers waarschijnlijk al op de hoogte van eerdere veroordelingen.

De volgende stap bestond uit het verzamelen van de gegevens over de 12 delicten waarbij de delinquent vreemden had aangevallen. Zo kon er een inschatting worden gemaakt van de mogelijkheid om een proactieve, gelokaliseerde waarschuwing uit te laten gaan naar potentiële slachtoffers. In 6 gevallen leek het heel onwaarschijnlijk dat het slachtoffer door de openbaarmaking zou zijn gewaarschuwd of voorbereid zou zijn geweest, omdat de delinquenten van buiten de staat afkomstig waren.

De keten van openbaarmaking eindigt hier dus met slechts zes slachtoffers die een realistische kans zouden hebben gehad op de waarschuwingen te reageren. Megan's Law bleek uiteindelijk géén betekenisvol effect te hebben gehad op recidive. Dit is waarschijnlijk te wijten aan de constatering dat openbaarmaking aan de leefgemeenschap een zwak wapen is in de strijd tegen zeldzame delicten, waarvan de daders mogelijk onvindbaar blijven.

Het belangrijkste leerpunt van dit voorbeeld is dat door het analyseren van de *beleidslogica*, zwakheden in beleid vóóraf kunnen worden opgespoord. Met behulp van dit analyseonderdeel wordt tijdig zichtbaar gemaakt, op welke punten in het voorgenomen beleid aanpassingen vereist zijn. Hierdoor kunnen soms grote hoeveelheden geld en mankracht (die anders verspild zouden worden aan niet-effectief beleid) worden bespaard.

## VERDIEPING PRAKTIJKANALYSE

### Modern Migratiebeleid

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in 2006 verzocht om een ex ante uitvoeringstoets (hierna te noemen: praktijkanalyse) uit te voeren op de contouren van het modern migratiebeleid, zoals beschreven in de notitie *Naar een modern migratiebeleid*.

Voor de uitvoering van de praktijkanalyse werd een projectgroep opgericht met een brede samenstelling, bestaande uit circa veertig medewerkers van verschillende IND-geledingen. Vanuit de projectgroep werd een vijftal werkgroepen geformeerd, die zich ieder concentreerden op één van vijf hoofdaspecten. Elke werkgroep onderzocht de gevolgen van de notitie met betrekking tot één van de hoofdaspecten: ICT en e-government, handhaving, administratieve lastenverlichting, samenwerkingsrelaties met partners en de relatie met processturing. Er is gezamenlijk geïnventariseerd welke disciplines nodig waren per werkgroep.

Onder voorzitterschap van hoofd IND Informatie- en Analyse Centrum (INDIAC) is de projectgroep vijf maal bijeen gekomen. Deelnemers aan de projectgroep waren afkomstig uit de volgende geledingen van de IND:

- Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB): afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB), afdeling Toezicht & Politiezaken en het Project Fraude.
- Procesdirectie Regulier: onderdelen Procesmanagement, Inhoudelijke Management Ondersteuning (IMO), Project Fraude Overleg Regulier (FOR) en unitmanagers van verschillende units.
- Stafdirectie Personeel, Organisatie, Informatie (POI): afdeling Proces- en Informatie-management (PIM), afdeling Communicatie, afdeling HRM.
- Stafdirectie Middelen & Control (M&C): afdeling Financieel Beheer, onderdeel Administratieve Organisatie (AO), afdeling Planning & Control (P&C).
- Gemeenschappelijk Centrum ICT (GCICT): afdeling Relatiemanagement, Advisering en Projecten.
- Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies en Ontwikkeling (GCKAO): afdeling Kennis-beheerorganisatie (KBO), onderdeel Beslisbomen (BOS).

Binnen het proces regulier is een zogenoemde klankbordsessie gehouden met medewerkers uit het primaire proces, zowel beslismedewerkers als ondersteunende medewerkers. Met hen is een concept van de rapportage besproken.

De minister heeft de wens geuit om ook ketenpartners bij de praktijkanalyse te betrekken. De werkgroep Samenwerkingsrelaties heeft dit voor haar rekening genomen en in een rondetafelgesprek en in een visie vooraf-ronde een zestal externe partners betrokken. Dit zijn overheidsinstellingen waarvoor een rol is weggelegd bij de uitvoering van het nieuwe beleid en die reeds in meer of mindere mate samenwerken met de IND. Het betreft de Informatie Beheer Groep (IBG), de Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centrum voor Werk en

Inkomen (CWI), de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Vanwege de hoge tijdsdruk en het grote aantal betrokken instanties hebben deze instellingen, noch andere huidige ketenpartners van de IND, deelgenomen aan de projectgroep zelf. De directie Vreemdelingenbeleid participeerde wel daarin.

De praktijkanalyse richt zich op de gevolgen van het moderne migratiebeleid voor de (dagelijkse) beslispraktijk van de IND. De beleidsnotitie waarop de praktijkanalyse zich heeft gericht, is een hoofdlijnennotitie. Dit betekent dat het onderzoek zich heeft moeten beperken tot de hoofdlijnen van de uitvoeringsgevolgen van het modern migratiebeleid. Een aantal onderdelen van de beleidsnotitie was nog niet zodanig gedetailleerd uitgewerkt, dat de uitvoeringsgevolgen zich goed hebben laten inschatten. Wel is een beeld ontstaan van de omvang en aard van de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de IND. Op het moment dat het beleid in meer detail is uitgewerkt, dient alsnog op een aantal punten nader onderzoek verricht te worden.

De algemene teneur vanuit de IND met betrekking tot het geschetste modern migratiebeleid en het bijbehorende nieuwe toelatingsmodel is positief. Door het modern migratiebeleid zal de IND - voor een deel van de reguliere verblijfsaanvragen - naar verwachting meer efficiënt, effectief en klantgericht kunnen werken waardoor toelatingsprocedures sneller kunnen verlopen.

De rol van de IND bij de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging en -vorming en voor humanitaire verblijfsdoelen zal niet ingrijpend wijzigen. Bij veruit het grootste deel ervan zullen de veranderingen als gevolg van de beleidsaanpassing in de notitie daarom relatief beperkt zijn.

De impact van het modern migratiebeleid op de IND is hoe dan ook groot. Zo zullen door veranderde en nieuwe taken de organisatie en de procesinrichting moeten worden aangepast. Verder is een zware meerjarige inspanning nodig op het gebied van ICT en zullen er samenwerkingsrelaties met andere overheidsorganen alsmede met een zeer groot aantal aspirant-convenanthouders moeten worden opgebouwd. Mede omdat de IND een aantal inhoudelijk nieuwe taken op zich zal moeten nemen, zal een intensief bij- en herscholingstraject nodig zijn. Bij de uitvoering van het beleid zal de aanvrager centraler staan.

Uit het onderzoek blijkt dat het onverantwoord is het nieuwe model middels een "big bang" in te voeren. Fasegewijze invoering is essentieel. Ook kan daarmee de organisatie voldoende tijd worden gegund om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Bij de termijn waarop de regelgeving in werking zal treden moet tevens rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van de benodigde ICT applicaties. Er dient immers ICT-ondersteuning te zijn op het moment van inwerkingtreding maar de ondersteuning kan pas definitief worden vormgegeven aan de hand van stabiele regelgeving.

De aanpak van een dergelijk omvangrijk onderzoek vraagt om een goede organisatie, waarbij taken en verwachtingen goed worden vastgelegd en uitgedragen. INDIAC heeft in dit traject, overigens met behulp van externe ondersteuning, de procesorganisatie op zich genomen, gefaciliteerd en georganiseerd. Op die wijze is in relatief korte tijd efficiënt gewerkt aan een bruikbaar resultaat.

## VERDIEPING - WERKBAARHEIDSANALYSE BELEIDSVOORNEMENS

Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van Justitie heeft een aantal instrumenten ontwikkeld, die toegepast kunnen worden als ex ante uitvoeringsanalyse-instrument. Een daarvan is de werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens (WBA), een instrument dat twee (beleidslogica-analyse en risico-inventarisatie) van de drie onderdelen uit deze handreiking samenvoegt.

Handhavingsbeleid en -regelgeving winnen aan kracht als van tevoren wordt nagedacht over de werkbaarheid ervan in de praktijk. Dat lijkt een open deur, maar het blijkt maar al te vaak dat de praktische uitwerking van beleid onvoldoende expliciet aan de orde komt in de beleidsontwikkeling. Veel beleid en de daarmee samenhangende regels zijn daardoor gebaseerd op veronderstellingen en aannames van de beleidsontwikkelaar over aspecten van uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid. De effectiviteit van beleid kan worden vergroot door deze aannames vooraf te toetsen, met behulp van de mensen die op enigerlei wijze met dat beleid te maken krijgen.

### *Toepassing*

Dit instrument is in eerste instantie ontwikkeld als ex-ante analyse. Hiertoe heeft het Expertisecentrum een vragen- en stellingenlijst ontwikkeld die - zonder dat daar een uitvoerige studie voor nodig is - inzicht geeft in de zwakke en sterke punten voor wat betreft de werkbaarheid van voorgenomen beleid en/of regelgeving. Deze vragen/stellingen worden ingebracht in een discussie tussen de beleidsontwikkelaar en het veld.

Na enige ervaring te hebben opgedaan met de WBA bleek al snel dat het gebruikte model van de WBA (kijken naar de vereiste handelingen van alle betrokken actoren) ook goed toepasbaar is als risicoanalysemodel of als model voor de evaluatie van beleid of regelgeving.

### *Werkwijze*

De WBA omvat drie onderdelen.

#### 1. Expliciteren van de beleidstheorie

Ter voorbereiding op de werkbaarheidssessie expliciteert de beleidsmaker hoe in het voorgenomen beleid de ongewenste situatie wordt veranderd in de gewenste situatie en welke veronderstellingen omtrent het functioneren van de instrumenten hieraan ten grondslag liggen. Voor het expliciteren van de beleidstheorie is een format beschikbaar met stellingen.

#### 2. Gesprek met praktijkdeskundigen in de werkbaarheidssessie

Centraal in de WBA staat een gestructureerd gesprek onder leiding van een facilitator met en tussen alle actoren die in de beleidstheorie een rol hebben: medewerkers van uitvoeringsorganisaties, handhavers, normadressanten en overige subjecten. Dit gesprek staat nadrukkelijk los van de reguliere overlegcircuits met belangenorganisaties: het gaat om de werkbaarheid van het voorgenomen beleid, niet om de acceptatie of het draagvlak. Het is daarom van belang



gesprekspartners te kiezen die “op de werkvloer” opereren. Het gesprek gaat over de juistheid van de beleidstheorie: Zullen de handhavers inderdaad zo effectief gaan handhaven, is te verwachten dat de normadressanten de regels willen en kunnen naleven en zullen de uitvoeringsinstanties het nieuwe beleid wel kunnen en willen uitvoeren? Zo nee, wat kunnen we er dan aan doen?

### **3. Besluit van de beleidsmaker**

De discussie biedt de beleidsmaker informatie voor het verder vormgeven van het beleid. De beleidsmaker beslist zelf wat er met de verkregen informatie gebeurt. De WBA is immers geen onderhandeling.

#### *Nadere uitleg*

##### **Het expliciteren van de beleidstheorie**

Bij de WBA hoort een vragen- en stellingenlijst, die de beleidsmaker helpt bij het expliciteren van zijn beleidstheorie. Deze eerste analyse door de beleidsmaker vormt de basis voor het gesprek met de praktijkdeskundigen. Deze lijst kent de volgende opbouw:

##### *Kosten en opbrengsten*

De kosten (materieel en immaterieel) van de werkbaarheidssessie zijn als volgt:

- Tijdsbeslag van enkele dagen (voorbereiding, selectie en uitnodigen deelnemers, deelname aan sessie);
- Facilitator (in- of extern): voorbereiden, begeleiden bijeenkomst, verslaglegging;
- Zaal, catering, reiskosten/presentje deelnemers;
- Het ter discussie stellen van aannames (aantasting van het “geesteskind”).

Daartegenover staan de volgende opbrengsten:

- Kennis om beleid zo goed mogelijk op de praktijk te richten;
- Kennis vooraf van de eventuele problemen die zich in de uitvoering zullen voordoen;
- Draagvlak voor beleid in het veld;
- Minder afhankelijkheid van belangenorganisaties;
- Uitvoeringsstrategieën;
- Reductie van onzekerheden aan het begin voorkomt lange discussies in het vervolgtraject;
- Onderbouwing van radicale keuzes (argumenten van praktijkdeskundigen zijn sterke munitie in discussies);

##### *Handleiding en Workshop*

Op basis van de eerste ervaringen met het instrument in pilots bij het ministerie van VROM, OC&W en Justitie is een Handleiding Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens opgesteld voor de beleidsmaker en de facilitator. Voor beide doelgroepen worden workshops gegeven.

##### *Meer informatie*

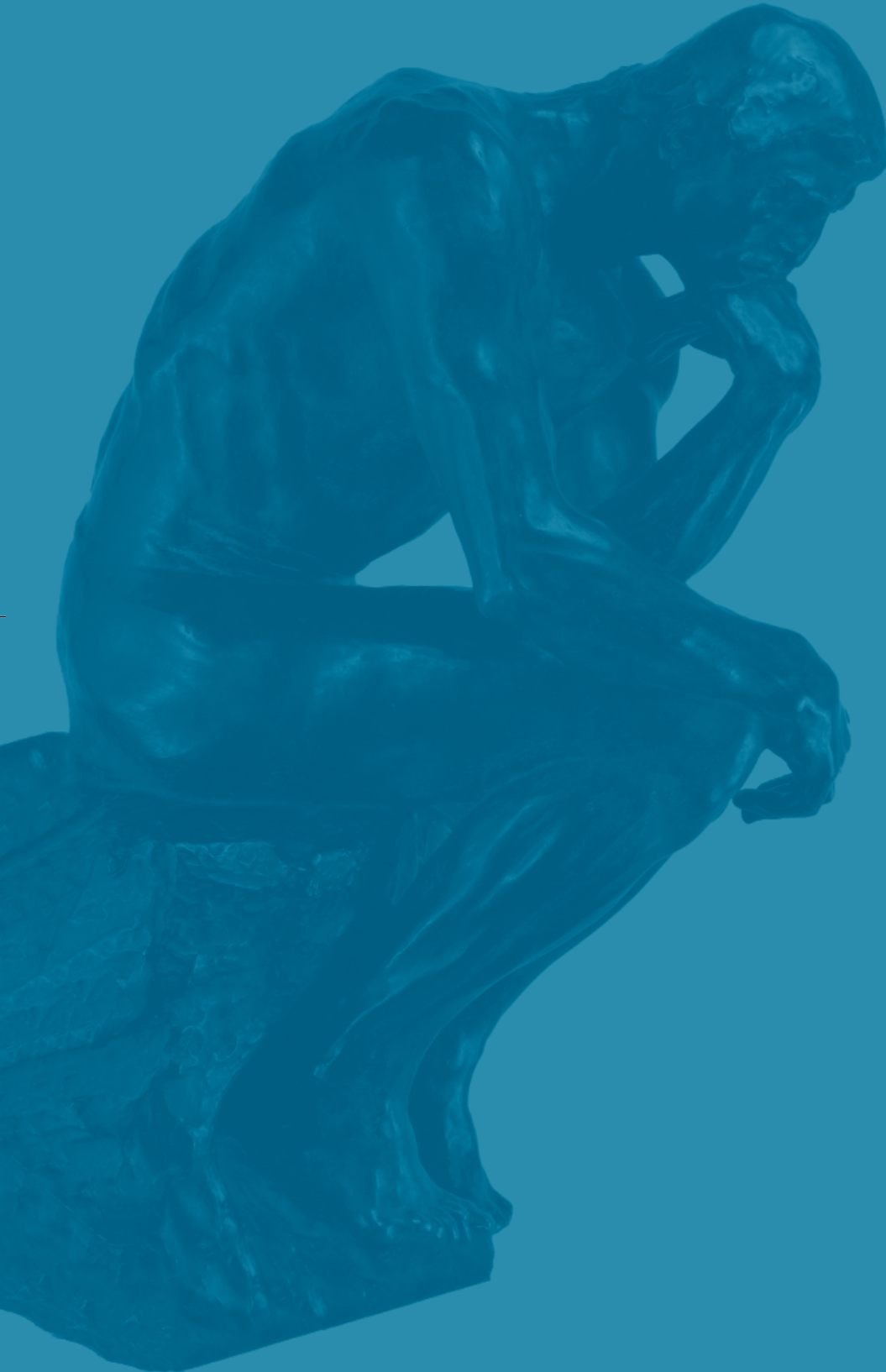
Wilt u meer weten, dan kunt u contact opnemen met Ralph Vossen of Wilma Speller van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, telefoon 070 - 370 66 44, e-mail: ERh@minjus.nl

## WET- EN REGELGEVING MET EFFECTEN VOOR DE RECHTSPRAAK

In maart 2006 heeft Justitie een brochure uitgebracht over de wijze waarop ontwerpregelgeving wordt getoetst op beleidsmatige en werklasteffecten voor de rechtspraak. De brochure is te vinden op [www.kc-wetgeving.nl](http://www.kc-wetgeving.nl), gereedschapskist, toetsen, "Wet- en regelgeving met effecten voor de rechtspraak".

De wetgevingstoets rijksbreed wordt bij Justitie uitgevoerd. Wanneer wet- en regelgeving ontstaat of gewijzigd wordt waarbij gevolgen optreden voor de Rechterlijke Macht of het Openbaar Ministerie, voert de Raad voor de Rechtspraak deze uit. De brochure richt zich op de wijze waarop de Raad voor de Rechtspraak betrokken wordt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aard en inhoud van de beleidsmatige toets en de beoordeling van werklasteffecten, de betrokkenen vanuit Justitie en de rechtspraak en de te volgen procedure. Tot slot zijn de gegevens van de contactpersonen opgenomen.

# GLOSSARIUM



### Beleidslogica

De beleidslogica betreft de feiten (kennis) en aannames in de hoofden van beleidsmakers, waarop zij hun keuze voor specifieke beleidsinstrumenten hebben gebaseerd. De beleidslogica wordt niet vaak geëxpliciteerd door beleidsmakers. Hoe consistentere de beleidslogica, en hoe meer deze wordt ondersteund door wetenschappelijke kennis en inzichten, des te groter de kans wordt geacht dat beleid effect sorteert (haar doelstellingen waarmaakt).

### Beleidslogica-analyse

Dit onderdeel van ex ante analyse vormt een toets op de robuustheid van het beleid. Met de analyse kan een oordeel worden gegeven over de mate waarin beleidsdoelstellingen kunnen worden behaald: kan het beleid effectief zijn, gezien de context waarin het wordt toegepast? Er zijn vijf stappen in te beleidslogica-analyse onderkennen:

- 1) Is het probleem waar het beleid zich op zal richten gespecificeerd in termen van oorzaken en gevolgen? "Kloppen" de genoemde oorzaken en gevolgen met bestaande kennis en inzichten?
- 2) Is de keuze van beleidsinstrumenten toegespitst op de aard van het onderliggende probleem?
- 3) Via welke stappen verwacht men dat de gekozen instrumenten tot de beoogde doelen leiden?
- 4) Worden die stappen ondersteund door (wetenschappelijke) kennis en inzichten over de effectiviteit van vergelijkbare instrumenten in vergelijkbare contexten?
- 5) Geeft dit alles aanleiding om het beleid te herzien?

De instrumenten Werkbaarheidsanalyse (WBA) en de Tafel van 11 van het ERR (zie dit glossarium) dragen beide elementen van beleidslogica-analyse in zich.

### Een Ander Justitie (EAJ)

In vervolg op een takenanalyse bij Justitie in 2004-2005 is het Programma Een Ander Justitie opgezet. In de eerste fase daarvan werd onder andere de interface tussen bestuursdepartement en taakorganisaties onder de loep genomen. Een van de gedeelde aanbevelingen luidde: blaas de ex ante uitvoeringstoets nieuw leven in. Verder heeft het project Meerjarenbeleid geleid tot voorstellen waarmee het lange termijn denken structureel wordt ingebed in de organisatie, onder andere door de oprichting van een Justitie Beleidsacademie. Ook is een incidentenstrategie opgezet. Het Andere Justitie kenmerkt zich niet alleen door wijzigingen in de structuur. Het doel is juist ook om te komen tot verandering in cultuur, in werkwijzen. Dat blijkt ook uit de opdracht om in de tweede fase te werken aan vernieuwing van leiderschap en cultuur.

### EAUT (ex ante uitvoeringstoets)

Een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) is een formele toets, voorafgaand aan de beleidsbepaling, op de operationele uitvoerbaarheid van een beleidsvoornemen. Het is een toets om te beoordelen of naar het oordeel van de uitvoeringsorganisatie het doel dat de wetgever voor ogen heeft bereikt zal worden, of de uitvoeringsorganisatie hiertoe voldoende is toegerust en wat de verwachte financiële consequenties zijn. Het gaat daarbij primair om een objectieve, technische toetsing met betrekking tot de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de gestelde doelen en niet om een maatschappelijke of politieke beoordeling.

### **Interactieve Beleidsvorming**

De visie dat er in de meeste gevallen géén sprake is van een sterke, almachtige actor (lees: de overheid). Dit leidt tot een beleid en (lange-termijn)planning, waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende achtergronden en doelstellingen van de actoren: een pluricentrisch perspectief. Interactieve beleidsvorming behoort bovendien flexibel te zijn: onzekerheden en nog niet bekende effecten en risico's worden niet vooraf verdisconteerd maar er wordt gaandeweg in de beleidsvorming op ingesprongen (*Teijsman 1992*).

### **Interfaces**

De schakels tussen de beleidsdirecties en de taakorganisaties. Deze schakels spelen een cruciale rol in de uitwisseling van kennis en inzichten over beleid en uitvoering, die onder andere met de bovengenoemde instrumenten voor ex ante analyse wordt opgedaan.

### **Risico's**

Bedreigingen voor het behalen van beleidsdoelstellingen. Te denken valt aan: nalevingsrisico's, wetgevingsrisico's, uitvoeringsrisico's, politieke risico's. Risico's betreffen dus zowel kenmerken van het beleid zelf als kenmerken van de taakorganisatie.

### **Risico-inventarisatie**

Met dit ex ante analyseonderdeel benoemt men risico's die het behalen van het beleidsdoel bedreigen. Deze risico's worden "gescreend" op de kans dat ze zich vóór kunnen doen, en vervolgens gerangschikt naar zwaarte. Op basis hiervan worden de "risico-eigenaren" benoemd (wie zijn verantwoordelijk). Vervolgens wordt bezien welke (extra) beheersmaatregelen (bovenop evt. al genomen maatregelen) vereist zijn. Het is een korte slag waarin bij wijze van "quick scan" een beeld van de problematiek wordt geschetst. Hierdoor wordt snel duidelijk wie betrokken moeten worden bij de (verdere) ontwikkeling c.q. uitvoering van het beleid.

### **Praktijkanalyse**

Een ex ante, objectieve en technische analyse ten aanzien van de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen. De praktijkanalyse richt zich met name op de volgende aspecten: organisatie, personeel en opleiding, techniek en automatisering, huisvesting en financiën.

### **Tafel van Elf**

Door het ERR ontwikkeld instrument om inzicht te krijgen in de mate van naleving van regelgeving, en mogelijke interventies om de naleving te bevorderen. De "Tafel van Elf" is een analysemodel bestaande uit een opsomming van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Toepassing van het model geeft de beleidsmaker en/of regelgever (ex ante dan wel ex post) inzicht in de sterke en zwakke kanten van de naleving en handhaving. De Tafel van elf is geautomatiseerd (iT11) en er is ook een internet-applicatie via [www.it11.nl](http://www.it11.nl). Het model wordt toegepast in diverse instrumenten waaronder Doelgroepenanalyse (gedragsvoorspelling houden met doelgroep, niet alleen met experts) en Interventiemodule (genereert suggesties voor verbeteringen van de handavingsstrategie, rekening houdend met de ernst en frequentie van het delict).

### **Werkbaarheidsanalyse (WBA)**

Door het ERR ontwikkeld instrument om na te gaan of beleid wel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De praktische uitwerking van beleid komt vaak onvoldoende expliciet aan de orde in de beleidsontwikkeling. Veel beleid en de daarmee samenhangende regels zijn daardoor gebaseerd op veronderstellingen en aannames van de beleidsontwikkelaar over aspecten van uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid. De effectiviteit van beleid kan worden vergroot door deze aannames vooraf te toetsen, met behulp van de mensen die op enigerlei wijze met dat beleid te maken krijgen.

## JUSTITIEONDERDELEN DIE ZICH BEZIGHOUDEN MET EX ANTE UITVOERINGSANALYSE

### DAD

Taak van de DAD is om toe te zien op de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering en de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie. De DAD heeft hiervoor ongeveer veertig medewerkers in vaste dienst en voert diverse audits (onderzoeken) uit met als resultaat een rapport en, in voorkomende gevallen, een advies ter verbetering van de gerapporteerde bevindingen. Tevens voert de DAD toezicht uit op de zelfstandige organisatie-onderdelen van het Ministerie, daar de minister hiervoor eindverantwoordelijkheid draagt.

### Directie Wetgeving - Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid

Taken en activiteiten van WKB zijn: toetsing van voorgenomen regelgeving, doorlichten van bestaande regelgeving, het ontwikkelen van instrumenten om de wetgevingskwaliteit te bevorderen, kennis genereren en delen via het Kenniscentrum wetgeving, het deelnemen aan interdepartementale fora en werkverbanden om te waarborgen dat rijksbreed gevoelde wetgevingsvraagstukken de nodige aandacht krijgen en van een oplossing worden voorzien en internationale activiteiten, zoals Better Regulation in EU-verband en deelname aan Regulatory Reform activiteiten van de OESO.

### Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR)

Gezien de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de kwaliteit van het systeem van rechtspleging en rechtshandhaving stimuleert het ERR de professionaliteit van de rechtspleging en -handhaving door het ontwikkelen en uitdragen van desbetreffende kennis en kunde. Met deze kennis en kunde ondersteunt ERR wetgevingsjuristen, beleidsontwikkelaars, uitvoerders en handhavers bij het beantwoorden van hun vragen op het gebied van handhaving en naleving. Zij hebben zich daarbij met name gespecialiseerd in de volgende (hoe-)vragen:

- hoe maak ik keuzes binnen de handhavingstaken die ik heb?;
- hoe bepaal ik in hoeverre regelgeving wordt nageleefd?;
- hoe weet ik of ik met mijn beleid het gewenste effect bereik?;
- en hoe weet ik of het beleid wel uitvoerbaar is?

Bekende analyse-instrumenten die het ERR heeft ontwikkeld om deze vragen te beantwoorden zijn de Tafel van 11, de Werkbaarheidsanalyse, de Risico-analyse en de Nalevingsmonitor. Het team van ERR is multidisciplinair en heeft zijn wortels in de methodologie, gedragswetenschappen en het recht.

### INDIAC

Het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) heeft de laatste jaren veel ervaring opgedaan met de uitvoering en organisatie van praktijkanalyses op beleidsvoornemens op het terrein van het vreemdelingenbeleid. De IND krijgt regelmatig te maken met wijzigend beleid, soms met ingrijpende consequenties voor de uitvoering. De gevolgen kunnen beperkt zijn tot de IND zelf, maar meestal zijn partners in de vreemdelingenketen ook betrokken bij de gevolgen. In dergelijke situaties is het van het grootste belang de consequenties van een beleidsvoornemen goed van te voren te onderzoeken. INDIAC is de afdeling binnen de IND die de (project-)leiding heeft bij de uitvoering van de praktijkanalyses.

## **WODC**

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Het WODC besteedt onderzoeksopdrachten uit aan externe partijen (60%) of voert deze intern uit (40%). Het WODC wil een toonaangevend wetenschappelijk kenniscentrum zijn voor het brede veld van Justitie, door middel van het aanbieden van producten en diensten inzake: onderzoek, advisering en kennisverspreiding. Speerpunten van onderzoek zijn: effectiviteit van strafrechtelijke interventies, civiele rechtspleging, zware en georganiseerde criminaliteit, vreemdelingen- en integratiebeleid, en justitieketenmodellen en prognoses.