

Beleidsvaluatie ex ante en rechtsvergelijking

Perspectief voor een integrale en internationaal vergelijkende beoordeling van nieuw beleid en wetgeving*

P. van der Knaap, R.W. Turksema & S.M.W.H. Melis

1. Inleiding: beleidsvaluatie ex ante en rechtsvergelijking

De laatste tijd is er een hernieuwd besef dat meer aandacht moet worden besteed aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de daaruit volgende regelgeving. De introductie van het Integrale Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), aandacht voor systematische rechtsvergelijking, maar ook andere publicaties, zoals het recente SER-rapport over markt en overheid, geven hier blijk van.¹ Ook de Raad van State besteedt met zijn beleidsanalytische toets meer en meer aandacht aan de ex-antetoetsing en onderbouwing van beleid. Van belang is ook het gegeven dat het ministerie van Financiën blijft inzetten op een combinatie van resultaatgericht begroten en verantwoorden.

Ons land heeft, als het gaat om het vooraf vergelijken en waarderen van beleidsalternatieven, een lange traditie.² Aandacht voor een goede beleidsvoorbereiding kreeg bij de Nederlandse overheid al in de jaren zeventig van de vorige eeuw vorm via de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA). Ex-ante-evaluatie werd vooral ingevuld in de vorm van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). In de jaren daarna is op verschillende manieren invulling gegeven aan beleidsanalyse, mede onder invloed van ontwikkelingen als *New Public Management*. Eind jaren negentig culmineerde dat in het programma 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB). De bijbehorende Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek (RPE) gaf nadere voorschriften aan evaluatieonderzoek en beleidsinformatie.

In de jaren negentig zag, bij verschillende departementen, een aantal relevante initiatieven het licht.³ Speciale vermelding verdienen het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) en het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. De leidraad OEI is een handleiding voor het vooraf in kaart brengen en waarderen van door de overheid voorgenomen infrastructuurprojecten. Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving is een van de waardevolle

* Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel. De auteurs bedanken Frank van den Broek voor zijn bijdrage.

1 SER, *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag: Huisdrukkerij SER 2010.

2 Vergelijk P.H.M. van Hoesel, F.L. Leeuw & J.W.M. Mevissen, *Beleidsonderzoek in Nederland*, Assen: Van Gorcum 2005.

3 R. Debets & A. Ramawadh, 'Evaluatie vooraf – "bezint eer ge begint"', in: P. van der Knaap & A. Schilder, *Resultaatgericht sturen en evalueren – nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsvaluatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 167-176.

initiatieven van het ministerie van Justitie.⁴ Het werk van het Expertisecentrum heeft bijvoorbeeld geleid tot de ex-antehandhaaf- en uitvoerbaarheidstoets en de Tafel van Elf. Ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is illustratief voor het belang dat vanuit Veiligheid en Justitie wordt toegekend aan goede beleidsvoorbereiding en -evaluatie.

Het WODC voert met enige regelmaat rechtsvergelijkingen uit. Rechtsvergelijking – algemeen te duiden als een vorm van voorafgaand evaluerend onderzoek naar de verschillen en overeenkomsten tussen rechtssystemen in verschillende landen – kan een belangrijk onderdeel zijn van de voorbereiding van beleid en wetgeving. Omdat overheidsbeleid de afgelopen decennia steeds internationaler is geworden (zie bijvoorbeeld het grote belang van de EU-wetgeving voor lidstaten), is het vergelijken van wet- en regelgeving tussen landen ook steeds relevanter geworden: nationale wetgevers kunnen leren van succesvolle ervaringen uit andere landen. En ook het omgekeerde geldt: wat in het buitenland een gunstig effect heeft, hoeft niet altijd in Nederland te werken.⁵ Toch vindt het vooraf in kaart brengen van risico's op het gebied van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en het waarderen van de effecten van wetgeving met behulp van rechtsvergelijking, weliswaar regelmatig, maar nog niet structureel plaats.⁶

2. Elementen van een goede beleidsvoorbereiding en de functies van rechtsvergelijking

Welk probleem wordt met welke maatregelen aangepakt en waarom verwachten we dat dat het gewenste effect zal sorteren? Dat is de vraag die beleidsmakers moeten kunnen beantwoorden voordat zij nieuwe beleids- en wetsvoorstellen ontwikkelen. De vraag op zich is eenvoudig en ook logisch. Toch hebben beleidsmakers vaak moeite met de beantwoording ervan. Onderzoek laat zien dat veel interventies die door de overheid zijn gekozen niet werken, of dat niet kan worden aangetoond dat ze werken.⁷ Ook de Algemene Rekenkamer moest recentelijk vaststellen dat zelfs bij beleidsprioriteiten zoals innovatie en primair onderwijs het vaak ontbreekt aan een duidelijke beschrijving van het probleem dat moet worden opgelost en hoe de rijksoverheid denkt dat haar beleid daar een bijdrage aan zal geven.⁸ Kort en goed: de keuze voor de richting van het beleid is niet altijd goed onderbouwd.⁹

4 Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het ministerie van Justitie is vanaf 1 november 2009 verdergegaan als afdeling Nalevingsexpertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

5 Vergelijk Y. Visser, E.C. van Ginkel & W.M. de Jongste, 'Rechtsvergelijking voor beleid en wetgeving: "Nu weet ik veel meer, maar vooral ook hoe ingewikkeld het is"', *RegelMaat* 2007/afl. 6), p. 249-260.

6 Zie <www.wodc.nl>.

7 F.L. Leeuw, *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels* (oratie Maastricht), 2008.

8 Algemene Rekenkamer, *Staat van de beleidsinformatie 2008*.

9 Ibid.

Het vooraf evalueren van de kosten en baten van beleid kan helpen om tot een betere beleidsvoorbereiding te komen. De volgende vijf vragen moeten aan bod komen in een ex-ante-evaluatie:¹⁰

1. Wat is het op te lossen maatschappelijke probleem?
2. Welke interventies zijn daarvoor denkbaar?
3. Welke interventies zijn (potentieel) effectief?
4. Welke doelstellingen worden gekozen en zijn deze realistisch?
5. Is het beleid uitvoerbaar en handhaafbaar?

Een aantal van deze vragen sluit aan op de drie belangrijke functies die Florijn onderscheidt voor rechtsvergelijking:

1. bij het *inventariseren* van potentiële (beleids)maatregelen als inspiratie voor verschillende maatregelen (welke interventies /regelingen zijn mogelijk?);
2. bij het *motiveren* van een keuze voor een optie (welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het gekozen beleidsalternatief); en
3. het *evalueren* of *verifiëren* of de gekozen reguleringsvorm nog steeds positief beoordeeld moet worden als wordt gekeken naar ervaringen in het buitenland met vergelijkbare wet- en regelgeving.¹¹

Stap 1: het analyseren van het maatschappelijke probleem

Een belangrijke eerste stap is het helder krijgen van het maatschappelijke probleem. Hoe groot is het probleem, voor wie is het een probleem en hoe ontwikkelt het probleem zich? Belangrijk is ook de vraag: is het een probleem waar met beleid iets aan valt te doen? Daarbij is het van groot belang te inventariseren welke factoren het probleem veroorzaken.

Een bruikbaar onderscheid daarbij is dat tussen gestructureerde problemen en ongestructureerde problemen.¹² Het onderscheid wordt bepaald door:

1. de mate van zekerheid (kennis) over de effectiviteit van een interventie (weten we zeker wat helpt?); en
2. de mate van consensus over de belangrijkste waarden die op het spel staan (hoe belangrijk vinden we het om er iets aan te doen?).

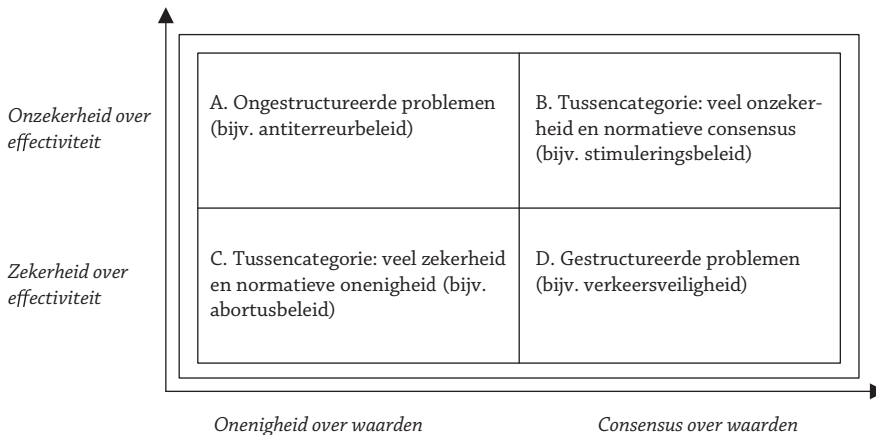
10 Zie ook de 'Handreiking evaluatieonderzoek ex ante', Den Haag: Ministerie van Financiën 2003.

11 Visser, Van Ginkel & De Jongste 2007; vergelijk Ch.W. Backes en N.A. Florijn in dit nummer.

12 Zie het boek *The governance of problems* (Bristol: The Policy Press 2010) van Robert Hoppe voor een goede uiteenzetting van het belang voor beleidsmakers van het goed onderkennen van de soort problemen waar men mee te maken heeft.

In schema gevat:

Figuur 1 *Gestructureerde en ongestructureerde problemen*



Een ongetemd probleem wordt gekenmerkt door onzekerheid over de aard van het probleem.¹³ Een voorbeeld van een ongetemd probleem was in de jaren tachtig het hiv-virus. Men wist niet wat het was, hoe erg het was en wat eraan te doen viel. Bij getemde problemen is wel bekend wat het probleem is, wat we ervan vinden en hoe we het kunnen oplossen.

Rechtsvergelijking kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan het verhelderen van problemen. In de eerste plaats kan rechtsvergelijking helpen om de aard van het probleem nader te duiden: hebben andere landen te maken met vergelijkbare problemen? Bestaat daar consensus over doelstellingen en normatieve uitgangspunten? Hoe verhoudt de Nederlandse context – ook in juridische zin – zich tot het buitenland? Deze functie van rechtsvergelijking is vooral aan de orde als het een relatief nieuw probleem is, waarbij geen beproefde recepten en remedies bestaan. Daarnaast kan rechtsvergelijking het probleem in een breder perspectief plaatsen: misschien gaat het in Nederland helemaal niet zo slecht.

Stap 2: het identificeren van uitvoerbare en (mogelijk) effectieve interventies

Het op een rij zetten van mogelijke interventies en het verkrijgen van inzicht in de werkelijke of – bij nieuw beleid – de potentiële werkzaamheid van interventies vormen de tweede en derde stap. Het streven naar dergelijk 'evidence-based beleid' heeft sinds de jaren negentig een stevige impuls gekregen door toepassing van bijvoorbeeld 'logic modeling' en 'log frames'. Internationale organisaties als de Verenigde Naties en de Wereldbank vragen hierom bij zowel de onderbouwing van interventies als het evalueren van de effectiviteit van programma's. Ook de programma's van de Europese Unie kennen evaluatieverplichtingen die sterk

13 WRR, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 33.

geënt zijn op doelstellingen en de bijdragen van instrumenten aan het behalen van doelstellingen.¹⁴ In Nederland is – vooral in het onderwijsbeleid en het criminaliteitsbeleid – zelfs sprake van een bescheiden *opleving* van op beleidstheorieën toegesneden, experimenteel kwantitatief beleidsonderzoek.¹⁵ Het expliciteren van een beleidstheorie – ook wel interventielogica genoemd – is een nuttig instrument.¹⁶

De inventariserende functie van rechtsvergelijking is bij het in kaart brengen van interventies die succesvol kunnen zijn zeer waardevol. Want waarom zou je, om wijlen Robert Palmer te parafraseren, zelf het wiel gaan uitvinden als een oplossing ergens anders al met succes is toegepast? Zeker bij de combinatie van ‘dringend’ en ‘nieuw beleid’ is een vergelijking met het buitenland vaak de enige manier om de kans op succes goed te kunnen beoordelen: het biedt een beleidsmaker een mogelijkheid om zijn voorstel te motiveren door te ‘bewijzen’ dat het eerder en elders goed heeft uitgekapt. Een dergelijke rechtsvergelijking in de beleidsvoorbereiding zou eigenlijk een *conditio sine qua non* moeten zijn: besluitvorming zonder een dergelijke vorm van rechtsvergelijking is eigenlijk geen goed bestuur.

Het belang van dergelijke ex-anteanalyses en het leren van ervaringen van andere landen bleek onder meer uit het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2007*¹⁷ van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft daar onder meer gekeken naar het resultaat van de miljarden euro’s die het kabinet in klassenverkleining heeft gestoken.

De veronderstelling van het beleid van het ministerie van OCW was dat een kleinere groeps grootte in het basisonderwijs zou leiden tot beter presterende leerlingen. De minister zette in op een gemiddelde groeps grootte van 25 leerlingen. Daarbij ging de minister voorbij aan de uitkomsten van onderzoek uit de Verenigde Staten waaruit bleek dat een groeps grootte van 15 tot 17 leerlingen een positief effect had op de (ontwikkeling van) reken- en taalprestaties van vooral jonge leerlingen. Ook ging de minister voorbij aan adviezen van de Onderwijsraad om voorafgaand aan of desnoods meteen na landelijke invoering van klassenverkleining een (kleinschalig) experiment te houden. Een dergelijk experiment had kunnen uitwijzen of de in te zetten maatregelen

14 Zie ook: <www.evaled.info>.

15 Vergelijk Van Hoesel e.a. 2005.

16 De Algemene Rekenkamer hanteert als norm dat de overheid bij de totstandkoming van beleid niet alleen nagaat of het beleid uitvoerbaar en handhaafbaar is, maar ook of – en zo ja, in welke mate – het beleid kan bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen: ‘Daartoe expliciteren organisaties de beleidstheorie waarop het beleid gebaseerd is en toetsen ze de veronderstellingen over de uitvoering van het beleid’ (Algemene Rekenkamer, *Essentialia van goed openbaar bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005). Als het goed is, maakt de overheid vanuit de verwachte effectiviteit een weloverwogen keuze voor de in te zetten beleidsinstrumenten.

17 Algemene Rekenkamer, *Staat van de beleidsinformatie 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

len in de Nederlandse situatie zouden werken. En dus ook of het geld zinvol zou worden besteed.¹⁸

Het archetype van rechtsvergelijking (dat wil zeggen vergelijking) sluit aan bij het gegeven dat steeds meer evaluatieonderzoek een synthese karakter heeft: de uitkomsten van verschillende onderzoeken, die soms in verscheidene regio's of zelfs landen plaatsvonden, worden onderling vergeleken, gevalideerd en – na analyse en interpretatie – verrijkt. Hoewel contextuele verschillen van groot belang zijn, bieden praktijken in en ervaringen uit andere rechtssystemen mogelijk belangrijke aangrijpingspunten om voorafgaand aan beleid te leren.

Stap 3: het formuleren van realistische doelstellingen

De kwaliteit van de probleemanalyse en de onderbouwing van beleidsopties zijn van groot belang voor de derde stap: het formuleren van realistische en tegelijkertijd duidelijke doelstellingen van het beleid. De beleidsdoelen moeten – voor zover mogelijk – SMART-C zijn geformuleerd.¹⁹

Rechtsvergelijking heeft hier op het eerste gezicht minder toegevoegde waarde, omdat politieke en/of normatieve opvattingen een belangrijke rol spelen. Tegelijkertijd is zicht op effectiviteit in vergelijkbare situaties relevant voor het goed kunnen inschatten van de realiteitswaarde van ambities.

Stap 4: het beoordelen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De vraag naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid vormt de vierde stap van de beleidsvoorbereiding. Het is tegelijkertijd een belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering. Het gaat hierbij om de vraag of de gekozen maatregelen ook praktisch uitgevoerd kunnen worden. De ambities van het beleid, de tijd, de mensen en de middelen en het geld moeten met elkaar in balans zijn. De doelen kunnen worden gerealiseerd binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen.²⁰

Op dit punt is de evaluerende of verifiërende functie van rechtsvergelijking van grote waarde: een beleidsmaker moet nagaan welke ervaringen er in het buitenland zijn met het uitvoeren en handhaven van wet- of regelgeving.

18 In 2006, tien jaar na invoering van het beleid, heeft de minister van OCW een onafhankelijke, wetenschappelijk verantwoorde beleidsevaluatie doen verrichten, waaruit naar voren kwam dat de groepsgrootte in het basisonderwijs nauwelijks tot geen invloed heeft op de leerprestaties van leerlingen.

19 Specifiek (omschrijf prestaties en effecten), Meetbaar (hanteer eenduidige begrippen), Afgestemd (stem af met stakeholders), Realistisch (doelen moeten realiseerbaar zijn onder alle plausible omstandigheden), Tijdgebonden (wanneer moet het einddoel of eventueel tussendoel zijn bereikt) en Consistent (doelstellingen moeten niet onderling tegenstrijdig zijn).

20 Saskia J. Stuiveling tijdens de Van Slingelandt-lezing op 9 oktober 2007 voor de Vereniging van Bestuurskunde, zie <www.rekenkamer.nl/Actueel/Nieuwsberichten/2007/10/Van_Slingelandt_lezing>.

3. Integrale systemen voor effectbeoordeling: het Nederlandse IAK en ervaringen met *impact assessments* bij de Europese Unie en in het Verenigd Koninkrijk

We hebben geschetst dat een goede beleidsvoorbereiding vier stappen kent. Rechtsvergelijking kan binnen verschillende van deze stappen een nuttige rol vervullen door inzichten en ervaringen uit andere landen aan te reiken. Rechtsvergelijking is daarmee ook een belangrijk instrument om ex ante van te kunnen leren.

In ons land voert de rijksoverheid momenteel het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK) in.²¹ Het IAK is een aanzet om rijksbreed te komen tot een betere voorbereiding van beleid en regelgeving. Het afwegingskader bestaat uit een website op het intranet van het ministerie van Veiligheid en Justitie waarop alle bestaande toetsen, effectiviteitsrapporten en handleidingen zijn verzameld.²² De website is opgebouwd uit een aantal stappen ('fasen') die de beleidsmaker kan doorlopen om voorstellen voor beleid en wetgeving te analyseren en beoordelen. Deze stappen komen grotendeels overeen met die uit paragraaf 2. Een van de eerste vragen die bij het doorlopen van de stappen bijvoorbeeld aan de beleidsmaker wordt gesteld, is bijvoorbeeld wat het beleidsprobleem is, en welke interventiemethode hierbij het beste kan worden ingezet.

In andere landen is al ervaring opgedaan met dergelijke ex-antetoetsing. Onder noemers als *Regulatory Impact Assessment* en *Better Policy-Making*²³ is in verschillende OESO-landen en internationale organisaties meer werk gemaakt van het systematisch beoordelen van nieuwe beleidsmaatregelen en wet- en regelgeving.²⁴ Het uitvoeren van een *impact assessment* (IA) is een manier om de positieve en negatieve effecten van voorgenomen en bestaande wet- en regelgeving en alternatieve voorstellen op systematische wijze in kaart te brengen. Op die manier kan een goed geïnformeerde en verantwoorde afweging worden gemaakt tussen verschillende opties, waaruit vervolgens de meest doelmatige en doeltreffende optie kan worden geselecteerd.

Er bestaan verschillende manieren waarop IA's worden uitgevoerd en waarop ze zijn ingepast in het overheidsbestel. Zo zijn er variaties in de gekozen methodiek, de reikwijdte, de richtsnoeren voor de uitvoering, de mate waarin de uitkomsten van de toets openbaar worden gemaakt, de kwaliteitscontrole en het mechanisme

21 De ministeries hebben proefprojecten met het IAK gehouden die de komende maanden worden geëvalueerd. In de eerste helft van 2011 neemt het kabinet een besluit over het structureel invoeren van het IAK. Zie <www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/10/12/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving-ia-gepresenteerd.html>.

22 <www.kc-wetgeving.nl/iak/Integraal_Afwegingskader_%28IAK%29.htm#Start.htm>, laatst geraadpleegd op 24 maart 2011.

23 H. Bullock, J. Mountford & R. Stanley, *Better policy-making*, Londen: Centre for Management and Policy Studies 2001.

24 J. Franz & C. Kirkpatrick, *Impact assessment in the European Commission: Quantifying benefits and costs*, ENBR Working Paper 02/2007, School of Environment and Development, University of Manchester 2007.

van toezicht en verantwoording op IA.²⁵ Toch gaat het ook hier om een viertal basisvragen:

1. Welk maatschappelijk probleem dient te worden opgelost met het voorstel voor nieuwe wet- of regelgeving?
2. Welk beleidsdoel dient met het voorstel te worden bereikt?
3. Wat zijn de verschillende manieren om dit te bereiken (inclusief de 'nuloptie', te weten geen nieuwe wet- of regelgeving)? (Vergelijk de inspirerende functie van rechtsvergelijking.)
4. Wat is, gebaseerd op een vergelijkende analyse van de beschikbare (kwalitatieve en kwantitatieve) informatie, de meest gunstige optie?²⁶ (Vergelijk de motiverende en evaluerende functies van rechtsvergelijking.)

Een *impact assessment* (IA of effectbeoordeling) draagt zo bij aan een *evidence-based* benadering van beleidsontwikkeling, met als doelstelling een bijdrage te leveren aan kwalitatief hoogstaande wet- en regelgeving.²⁷ De systematiek wordt dan ook in steeds meer landen, en in een steeds meer verfijnde vorm, opgenomen in het instrumentarium van ex-ante-evaluatietechnieken.

De Europese Commissie heeft het systeem van effectbeoordeling vanaf 2002 in haar organisatie geïmplementeerd. Men heeft gekozen voor een veelomvattende benadering: het is een voorbeeld van een systeem dat consequent zowel de milieu- en sociale aspecten als de economische effecten (inclusief administratieve lasten) meeneemt in de beoordeling.²⁸ De Europese Commissie heeft daarbij een uitgebreide handleiding ontwikkeld voor beleidsmedewerkers die bij de uitvoering van de effectbeoordelingen betrokken zijn.²⁹ Mede door de heldere structuur en duidelijke richtsnoeren voor de uitvoering en communicatie van de (resultaten van) effectbeoordelingen in de Europese Unie zijn zij in korte tijd een integraal onderdeel geworden van het formele Europese besluitvormingsproces.

Een voorbeeld is het *impact assessment* dat is uitgevoerd bij het voorstel van de Europese Commissie om tot een betere regeling rond de sloop van schepen te komen. Vier opties werden geanalyseerd: (1) de bestaande situatie, (2) beleid waarbij de verantwoordelijkheid specifiek bij eigenaren van schepen werd gelegd, (3) omvattende, op nieuwe internationale richtlijnen gebaseerde

25 OESO, *Regulatory Impact Assessments: Best practices in OECD countries*, Parijs: OECD Publishing 1997, p. 18-19.

26 Veelgebruikte analyses zijn de kosten-batenanalyse, de kosteneffectiviteitanalyse en de multicriteria-analyse. Daarnaast maakt de consultatie van belangengroepen (*stakeholders*) een belangrijk deel uit van het proces.

27 De OESO verwoordt deze nadruk op een 'evidence-based' benadering op treffende wijze: '(...) RIA's most important contribution to the quality of decisions is not the precision of the calculations used, but the action of analyzing – questioning, understanding real-world impacts and exploring assumptions.' OESO, *Regulatory policies in OECD countries: From interventionism to regulatory governance*, Parijs: OECD Publishing 2002, p. 47.

28 <<http://ec.europa.eu>>, geraadpleegd op 20 oktober 2010.

29 Europese Commissie, 'Impact Assessment Guidelines 2009', SEC(2009)92. Beschikbaar op <<http://ec.europa.eu>>, laatst geraadpleegd op 28 januari 2011.

nieuwe regelgeving, en (4) een geïntegreerde beleidsaanpak met wetgeving en flankerend beleid.

De effecten van de verschillende opties werden vergeleken in twee tabellen, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen effecten op korte termijn en effecten op lange termijn. De conclusie was dat de vierde optie (de geïntegreerde beleidsaanpak) de voorkeur verdient, omdat het de enige optie is die tot een gunstige uitkomst kan leiden op de dimensies milieu, sociaal en economie op zowel de korte als de lange termijn. Tevens zou deze optie een hoog nalevingsniveau kennen en geen onoverkomelijke financiële gevolgen voor de Europese belastingbetaler hebben.

De Europese Rekenkamer (ERK) heeft in 2010 de IA-systematiek in de Europese Unie beoordeeld.^{30,31} Gezien het brede bereik en de diepgang van effectbeoordelingen van de Europese Commissie zijn deze door de ERK beoordeeld als 'kwalitatief hoogstaand' in vergelijking met de opzet en uitvoering in andere landen. Andere positieve punten die door de ERK worden genoemd, zijn de gedegen inbedding van de effectbeoordelingen in het proces van beleidsontwikkeling en de intensiteit waarmee de resultaten van de beoordelingen gebruikt worden door besluitvormers, dat wil zeggen de leden van het Europees Parlement en de Raad van Ministers. De ERK concludeert dan ook dat de effectbeoordelingen van de Europese Commissie een effectief instrument zijn geweest in het EU-besluitvormingsproces.

De ERK ziet echter ook inhoudelijke en procedurele verbeterpunten. Wat betreft de inhoudelijke aspecten doet de ERK aanbevelingen ten aanzien van:

- de onderlinge vergelijkbaarheid van de gepresenteerde opties;
- de kwaliteit van de (overigens dikwijls door de afzonderlijke lidstaten aangeleverde) data;
- de implementatie van de voorgestelde EU-wetgeving in de lidstaten; en
- het doorrekenen van de handhavingkosten en administratieve lasten van de verschillende alternatieven.

Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn effectbeoordelingen verplicht voor alle beleidsvoorstellen die overheid, burger of bedrijven geld kosten. De IA's van het Verenigd Koninkrijk zijn sterk gericht op kosten-batenanalyses. De opzet en uitwerking van de toets worden uiteengezet in richtsnoeren en door middel van een stappenplan, de 'Impact Assessment toolkit'.³² In 2007 is het IA-proces grondig herzien, onder andere op basis van kritische rapporten van de National Audit Office (NAO).³³ De herziening betrof de kwaliteit van de effectbeoordelingen, de inbedding van IA in de organisatie en het verbeteren van de kwaliteitscontrole.

30 Europese Rekenkamer, *Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?*, Luxemburg: Bureau voor de publicaties van de Europese Unie 2010.

31 Zie ook A.C.M. Meuwese, 'Wat moet de Europese Rekenkamer met "beter wetgeven"?', *RegelMaat* 2011/afl. 1, p. 57-62.

32 <www.bis.gov.uk>, laatst geraadpleegd op 28 januari 2011.

33 National Audit Office, *Delivering high quality impact assessments*, Londen: The Stationery Office 2009.

De belangrijkste kritiek van de NAO betrof het te laat in het beleidsvoorbereidingstraject beschikbaar zijn van de effectbeoordelingen: een effectbeoordeling die pas klaar is na de besluitvorming over nieuw beleid, komt als mosterd na de maaltijd.³⁴

Samenvattend is het beeld dat de effectbeoordelingen in formele zin gemeengoed zijn geworden, maar dat de uitkomsten ervan nog beter kunnen worden benut. Het komt de inhoudelijke discussie niet ten goede als de argumenten te laat en soms ook gekleurd in het proces beschikbaar zijn. Om te voorkomen dat het instrument als een louter bureaucratische exercitie wordt gezien, is het dan ook van belang dat de resultaten op tijd beschikbaar en openbaar zijn en evenwichtig worden gepresenteerd. Ook zijn er zorgen over het louter motiverende gebruik van de uitkomsten van effectbeoordelingen en de weinig zichtbare bijdragen ervan aan goed en effectief beleid.

4. Conclusies: potentiële meerwaarde voor een integrale beoordeling van beleid en wetgeving

De inventariserende, motiverende en evaluerende functies van rechtsvergelijking sluiten goed aan op de fasen van beleidsevaluatie ex ante, met inbegrip van de systemen van integrale effectbeoordeling die momenteel in Europa opgeld doen. Toch speelt rechtsvergelijking in de aanpak van de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk geen vaste rol. Hoewel de Europese subsidiariteits- en proportionaliteitsstoetsen de uitvoerder van een effectbeoordeling nopen tot het meenemen van het lidstaatsperspectief in de uiteindelijke afweging, kan dit niet worden beschouwd als een volwaardig, specifiek rechtsvergelijkend onderdeel. Ook in de Britse systematiek is de rechtsvergelijking niet standaard opgenomen. Synthese en integraliteit zijn kenmerken van beleidsevaluatie anno 2011: naast het samenbrengen van de uitkomsten van verschillende evaluatieonderzoeken wordt ook gestreefd naar beoordelingen die alle relevante criteria in zich verenigen. Expliciete aandacht voor de context waarbinnen beleid en wetgeving succesvol zijn, is een andere ontwikkeling binnen de beleidsevaluatie. Tegen deze achtergrond menen wij dan ook dat rechtsvergelijking zinvolle bijdragen kan leveren aan een synthetiserende, integrale beleidsevaluatie ex ante. Hoewel nationale rechtssystemen verschillen en geen specifieke context hetzelfde is, is het inventariseren van problemen en kansen rond de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zeker zinvol. Ook kan het nuttig zijn om de ervaringen van individuele lidstaten met de effectiviteit van wet- en regelgeving systematisch in de beleidsvoorbereiding te betrekken. Populair gesteld: 27 lidstaten kunnen en weten meer dan één. Dat geldt ook voor het met succes zoeken naar succesvolle beleidsinterventies en deugdelijke wet- en regelgeving.

Een systematischer afweging door de Europese Commissie en de lidstaten of rechtsvergelijking kan bijdragen aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en

34 National Audit Office, *Assessing the impact of proposed new policies*, Londen: The Stationery Office 2010.

de systematiek van effectbeoordelingen, is alleen al om die reden wenselijk. Wanneer op voorhand goed rekening wordt gehouden met verschillen tussen instituties en rechtssystemen, kan ook proactief worden bijgedragen aan verticale integratie van nationale en Europese wet- en regelgeving.

Voor lidstaten kan rechtsvergelijking daarnaast nuttig zijn om sancties als gevolg van niet-naleving van Europese wet- en regelgeving te helpen voorkomen. Rechtsvergelijking kan immers helpen om een gelijk speelveld te bewerkstelligen als het gaat om lasten en lusten voor burger en bedrijfsleven. Het belang hiervan wordt onderstreept door de recente statistieken van het Europese Hof van Justitie: van de 631 zaken die bij het Hof aanhangig werden gemaakt, viel op dat acht landen relatief veel moeite hebben met het op gelijke wijze toepassen van EU-recht.³⁵ Een tweede argument voor Europese rechtsvergelijking op nationaal niveau is dat het de EU-lidstaten een spiegel voorhoudt: het legt de vinger op verbeterpunten, maar behoedt lidstaten die dat willen er ook voor om 'niet roomser te zijn dan de paus' – iets dat Nederland in het nationale debat over implementatie en naleving van EU-regelgeving wel eens wordt verweten.

De Europese dimensie van wetgevingsprocessen wordt intussen door velen onderschreven. Zo oordeelde de commissie-Hoekstra – die recent onderzoek deed naar de juridische en wetgevingsactiviteiten van de ministeries – dat het 'nauwelijks nog te rechtvaardigen is dat (...) het nationale recht bij de wetgevingsdirecties van de ministeries nog stevig op de eerste plaats staat'.³⁶ Hoewel het kabinet de regel om juristen bij de onderhandelingen te betrekken uitdrukkelijk ondersteunt, constateert de commissie-Hoekstra een duidelijk verschil tussen theorie en praktijk: 'Op veel ministeries is niet gewaarborgd dat in de fase van de totstandkoming van Europese regelgeving tijdig juridische expertise wordt ingeschakeld.'

We zien – op basis van onze analyse, aangevuld met ervaringen uit andere landen^{37, 38} – de volgende aandachtspunten voor een succesvolle implementatie van effectbeoordelingen in het Nederlandse openbaar bestuur: (1) het tegengaan van de verkokering tussen departementen, (2) de verankering van beleidsvaluatie ex ante en effectbeoordelingen in beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en (3) het verstevigen van de evaluatiecultuur. Met het IAK en initiatieven als 'compacte rijksdienst' wordt gewerkt aan de eerste twee zaken. Ten aanzien van het IAK kan het belang van het integrale karakter daarbij niet genoeg worden benadrukt: beleidsproblemen beperken zich immers veelal niet tot problemen die enkel een juridisch of financieel karakter hebben.³⁹ In zowel de Europese Unie als het Verenigd Koninkrijk is het systeem van 'Regulatory Impact Assessments' daarom recentelijk herdoopt tot eenvoudigweg 'Impact Assessments'. Dit om aan te geven

35 *Stcrt.* 20 april 2011.

36 Zie *Met recht verbonden* – rapport van de commissie-Hoekstra, 2007. Zie ook de kabinetsreactie op <www.regering.nl>.

37 Zie K. Jacob e.a., *Improving the practice of impact assessment*, Berlijn: EVIA Project 2008; Bullock e.a. 2001; R.C. Rist & N. Stame, *From studies to streams*, New Brunswick: Transaction Publishers 2006.

38 OESO 1997, p. 7-8.

39 Franz & Kirkpatrick 2007.

dat het integrale beoordelingen betreft van *alle* nieuwe en bestaande beleidsvoorstellen uit het werkprogramma van de Europese Commissie, en dus niet alleen van wetsvoorstellen. Deze trend is in meer landen te herkennen.⁴⁰

Uiteindelijk moet het bij een goede en verantwoorde beleidsvoorbereiding gaan om het koppelen van een goede en dus brede probleemanalyse aan onderbouwde interventies, waarbij een integrale afweging van kosten en baten centraal staat. De mate waarin het IAK hierbij uiteindelijk effect kan sorteren, is afhankelijk van de al dan niet succesvolle integratie van het IAK in de beleidscyclus.⁴¹ Effectbeoordelingen moeten daarbij niet alleen van voldoende methodologische kwaliteit zijn, maar ook als relevant worden gezien door degenen die uiteindelijk beslissingen nemen: 'If IA is framed as a purely scientific, unconstrained options appraisal, it runs the risk of being considered irrelevant by political actors in government, parliament, and civil society.'⁴² De Nederlandse nadruk op betrokkenheid van belanghebbenden is dus positief; kennis komt immers niet in een kloosterachtige omgeving tot stand.

Naar onze mening moet er meer aandacht komen voor de evaluatiefunctie binnen de Nederlandse rijksoverheid. Hoewel we kunnen bogen op een rijk verleden, staat de Nederlandse evaluatiefunctie onder druk.⁴³ Het is op dit moment bijvoorbeeld niet verplicht om – voorafgaand aan nieuw beleid – af te wegen of het uitvoeren van evaluatieonderzoek *ex ante* zinvol is en dient plaats te vinden. Voor *ex-post*evaluatie geldt een vergelijkbaar verhaal.⁴⁴ Daarbij speelt bovendien dat de *ex-ante*-evaluatie op dit moment sterk bepaald lijkt te worden door de wens om regeldruk en administratieve lasten te verminderen. Hoewel dit op zich een relevante vraag is, is het tegelijkertijd een vrij beperkte invalshoek die ten koste kan gaan van de aandacht voor andere belangen.⁴⁵ Hierbij speelt ook dat de huidige praktijk van de beleidsvoorbereiding niet zelden het beeld biedt van gescheiden juridische, (bedrijfs)economische, ecologische en andere werelden. Recentelijk is door de minister van Financiën met de brief 'Verantwoord begroten' wel een belangrijke aanzet gegeven om de evaluatiefunctie weer stevig op de agenda te zetten.

40 Zie bijv. Jacob e.a. 2008; vergelijk ook Franz & Kirkpatrick, 2007.

41 Bij de Leidraad OEI is er bijvoorbeeld een aanvulling gekomen die ervoor moet zorgen dat OEI beter wordt ingebed in het besluitvormingsproces.

42 Jacob e.a. 2008, p. 16.

43 H. Speelman & K. Maas, *De publieke kennisinfrastructuur van Nederland op hoofdlijnen*, TNO-webpublicatie 2001 (<www.tno.nl/downloads/vernieuwing_publieke_kennisinfra_vervolg.pdf>).

44 Zie bijv. L. von Meyenfeldt, C. Schrijvershof & P. Wilms, *Tussenevaluatie beleidsdoorlichtingen*, Den Haag: APE 2008.

45 Zie ook Jacob e.a. 2008, p. 9.