

Uitvoeringsanalyses in de justitiële keten

Inventarisatie en analyse

Carlien Schrijvershof
Karlien Douma
Leo Aarts

Onderzoek in opdracht van het WODC

Den Haag, 23-7-2013

Uitvoeringsanalyses in de justitiële keten
C. Schrijvershof, K. Douma en L. Aarts

Ape rapport nr. 1062

© 2013 **WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag**
auteursrechten voorbehouden

Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale bewerking of anderszins, zonder voorafgaande toestemming van het WODC

INHOUD

| | | |
|-----|--|----|
| 0 | SAMENVATTING | 1 |
| 1 | VRAAGSTELLING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK | 5 |
| 1.1 | Achtergrond | 5 |
| 1.2 | Vraagstelling | 7 |
| 1.3 | Aanpak | 8 |
| 1.4 | Indeling rapportage | 10 |
| 2 | INVENTARISATIE UITVOERINGSANALYSES | 11 |
| 2.1 | Geïnterviewde uitvoeringsanalyses | 11 |
| 2.2 | Inrichting van uitvoeringsanalyses | 13 |
| 2.3 | Overeenkomsten en verschillen | 16 |
| 3 | VERDIEPING | 17 |
| 3.1 | Inleiding | 17 |
| 3.2 | Drie onderzoeksvormen | 17 |
| 3.3 | Vormgeving onderzoek | 20 |
| 3.4 | Inrichting onderzoeksvormen | 22 |
| 3.5 | Gebruik uitvoeringsanalyses | 27 |
| 3.6 | Aandachtspunten en voornemens tot aanpassing | 28 |
| 4 | ANTWOORD OP DE VRAAGSTELLING | 31 |
| 4.1 | Vormen van uitvoeringsanalyses in de keten van V&J | 31 |
| 4.2 | Verschillen en overeenkomsten in inrichting | 32 |
| 4.3 | Verschillen en overeenkomsten in gebruik | 34 |
| 4.4 | Analyse voor meer schakels | 35 |
| 4.5 | Afsluitend | 36 |
| | SUMMARY | 37 |
| | BIJLAGE 1 GEÏNVENTARISEERDE RAPPORTEN | 41 |
| | BIJLAGE 2 CLASSIFICATIE ORDENINGSKADER | 42 |
| | BIJLAGE 3 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN | 44 |
| | BIJLAGE 4 SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE | 45 |

0 SAMENVATTING

Vraagstelling en aanpak

Binnen de verschillende directies van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden diverse typen uitvoeringsanalyses toegepast. Om meer zicht te krijgen op de verschillende vormen van uitvoeringsanalyses heeft het WODC APE opdracht gegeven om deze onderzoeken te inventariseren en analyseren. De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt: *"Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden binnen V&J gebruikt? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten en is afstemming of integratie tot een ketenbrede aanpak wenselijk en haalbaar?"* In deze rapportage doen we verslag van het eerste deel van de probleemstelling, de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van integratie komt in deze rapportage niet aan de orde.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de verrichte uitvoeringsanalyses binnen de justitiële keten, hebben wij via een telefonische ronde bij verschillende directies en uitvoeringsorganisaties onderzoeksrapporten verzameld. Deze inventarisatie leverde 26 bruikbare onderzoeksrapporten op voor de analyse (zie bijlage 1). We hebben deze rapporten in een ordeningskader verwerkt waarin we ze op een aantal kenmerken hebben geanalyseerd (zie verder bijlage 2). Op basis van deze inventarisatie hebben we de drie meest voorkomende onderzoeksvormen geselecteerd. Deze onderzoeksvormen zijn in een verdiepende fase middels interviews nader geanalyseerd (zie bijlage 3).

Vormen van uitvoeringsanalyses

De onderstaande tabel specificeert de drie onderzoeksvormen die het meest frequent worden toegepast in de keten van V&J.

| Onderzoeksvorm | Uitvoerder | Aantal |
|--|--------------------|---------------|
| Systeemdynamica en group model building (SD & GMB) | Significant en SMS | 8 |
| Impactanalyse in het politiedomein | AEF | 5 |
| Ex ante uitvoeringstoets (EAUT) | INDIAC | 9 |

De drie uitvoerende partijen werken grotendeels voor aparte domeinen binnen de keten van Veiligheid en Justitie, zoals de strafrechtketen en de vreemdelingenketen. AEF heeft in de onderzoeksperiode (2010-2012) vijf onderzoeken voor het DG Politie uitgevoerd, daarnaast voert het DG ook impactanalyses uit op basis van een handleiding die AEF heeft ontwikkeld.

In totaal zijn er in de onderzoeksperiode tien uitvoeringsanalyses in opdracht van het DG Politie uitgevoerd. De EAUT (INDIAC) wordt in de vreemdelingenketen toegepast. Het opdrachtgevende DG is het DG Vreemdelingenzaken die in de betreffende periode negen onderzoeken liet uitvoeren. De onderzoeksvorm SD en GMB (van Significant/SMS) wordt als enige onderzoeksvorm bij verschillende DG's ingezet, namelijk het DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (4 analyses) en het DG Jeugd en Sanctietoepassing (3 analyses). Deze onderzoeksvorm wordt met name voor analyses over de gehele strafrechtketen toegepast.

Verschillen en overeenkomsten in inrichting

De drie onderzoeksvormen hebben een aantal overeenkomsten. Gezien het type vraag die ze moeten beantwoorden maken ze alle drie in grote mate gebruik van expertopinions over de verwachte gevolgen, omdat harde gegevens veelal ontbreken. Daarnaast wordt bij elke onderzoeksvorm waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande literatuur en gegevensbronnen en worden de verwachte gevolgen berekend in een rekenmodel. De uitkomsten van deze berekeningen worden vervolgens in een rapport gepresenteerd.

De onderzoeksvormen verschillen op de volgende vier punten van elkaar:

- Reikwijdte (diepte en breedte van de analyse);
- Uitvoering (intern, extern of gemend);
- Expertopinions (selectie, bevragen, aantal bijeenkomsten);
- Rekenwijze (aantal variabelen, uitvoering berekeningen).

De onderzoeksvorm systeemodynamica en group model building (SD & GMB) van Significant/SMS beslaat doorgaans meer schakels in de keten van V&J en is dus breed van opzet. De uitvoering van deze onderzoeksvorm is gemengd, Significant is een extern onderzoeksbureau en het SMS-team een intern team van het ministerie van V&J.¹ Binnen deze onderzoeksvorm worden er drie tot vijf expertgroepen georganiseerd, waarvoor twee 'inhoudelijke' experts per organisatie worden geselecteerd. De experts worden voorafgaand aan de eerste expertmeeting één op één geïnterviewd. Voor de berekening van de verwachte gevolgen wordt een veelvoud aan variabelen gebruikt, waarvan vijf tot tien variabelen een sleutelrol spelen.

De impactanalyses in het politiedomein concentreren zich op één schakel uit de keten en maken een analyse *en detail* van het werkproces. De ana-

¹ SMS staat voor Simulatiemodellen Strafrechtketen. Het SMS-team kent een vaste samenwerking (middels een raamcontract) met Significant.

lyses worden extern, door het bureau AEF, uitgevoerd. Er worden drie tot vijf expertbijeenkomsten georganiseerd waarbij per onderzoek selectiecriteria voor de experts worden opgesteld. Voorafgaand aan de expertbijeenkomst worden de experts middels de Delphi methode bevraagd. De berekeningen worden in een beknopt rekenmodel middels de P*Q methode gemaakt.

De EAUT wordt intern uitgevoerd aan de hand van een standaard vragenlijst, en brengt de gevolgen voor de werklust voor verschillende schakels in beeld. Daarbij worden ook gevolgen voor zaken als P&O, techniek en organisatie meegenomen in de analyse. Er worden gemiddeld twee bijeenkomsten met experts georganiseerd waarbij geen specifieke selectiecriteria worden gehanteerd voor de experts. De berekeningen worden door controllers bij de IND uitgevoerd waarbij gebruik gemaakt wordt van vaste standaarden voor kosten/tijd voor producten en handelingen uit het werkproces.

Verschillen en overeenkomsten in gebruik

De onderzoeksvormen worden in verschillende fases van de beleidsvorming ingezet. Volgens geïnterviewden is de onderzoeksvorm SD & GMB met name geschikt is om nieuwe wet- en regelgeving voor *verschillende schakels* in een vroeg stadium van de beleidsvorming te onderzoeken, terwijl de impactanalyse van AEF geschikter is om in een later stadium de gevolgen voor een organisatieonderdeel gedetailleerder in beeld te brengen.

De uitvoeringsanalyses geven de opdrachtgevers een indicatie van de gevolgen voor de uitvoering van nieuwe of aangepaste regelgeving. Deze indicatie kunnen zij gebruiken voor de nadere inrichting van werkprocessen of discussie over verdere vormgeving van beleid. Daarbij creëert het uitvoeren van de onderzoeken draagvlak voor de vernieuwede wet- en regelgeving en elkaars werkzaamheden onder ketenpartners.

Analyses voor meer schakels

Twee van de drie onderzoeksvormen worden toegepast voor analyses over diverse schakels in de keten. Zoals eerder beschreven achten geïnterviewden de onderzoeksvorm SD & GMB geschikt voor analyses over meer schakels omdat middels systeemdynamica het ketenproces waarop de maatregel betrekking heeft in beeld wordt gebracht. Bij het maken van een analyse voor meer schakels is het volgens geïnterviewden van belang dat gegevensbronnen goed vergelijkbaar worden gemaakt. Ook is het vol-

gens hen van belang dat de aannames van de verschillende ketenpartners worden gecontroleerd en consistent worden gemaakt.

Conclusies

In antwoord op de probleemstelling kunnen we vaststellen dat er binnen het ministerie van V&J drie onderzoeksvormen frequent worden ingezet. In hoofdlijnen komt de aanpak overeen. Vanwege het ex-ante karakter wordt er een groot beroep gedaan op experts. Daarnaast worden er berekeningen gemaakt van de verwachte gevolgen op basis van de aannames van experts en beschikbare databronnen. Tegelijkertijd is er ook een aantal verschillen tussen de onderzoeksvormen. Het gaat om verschillen in uitvoering (intern, extern of gemengd), de wijze waarop experts worden geselecteerd en bevraagd voor het onderzoek, de rekenwijze (aantal variabelen, diepgang proces) en of de verwachte gevolgen worden berekend voor één of meer schakels in de keten.

1 VRAAGSTELLING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 Achtergrond

Ex ante evaluaties, oftewel onderzoeken naar de verwachte gevolgen van toekomstige beleidsmaatregelen en (wijzigings)wetten, winnen binnen de Nederlandse overheid gestaag aan populariteit. Dit is af te leiden uit het feit dat verschillende departementen in de afgelopen decennia allerlei instrumenten voor ex ante evaluaties hebben ontwikkeld. Aangezien zij dit afzonderlijk van elkaar deden, heeft het kabinet in 2011 het door het toenmalige ministerie van Justitie ontwikkelde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) verplicht gesteld. Dit is de Nederlandse invulling van het door de OESO gepropageerde Regulatory Impact Assessment (RIA).

Het IAK heeft de vorm van een online toolkit, die beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen helpt bij het voorbereiden van een beleids- of wetgevingsvoorstel. Het IAK biedt structuur middels een stappenplan, met daarin de belangrijkste vragen die men bij dergelijke processen zou moeten stellen, plus een database met informatie over de geldende toetsen en kwaliteitsnormen. Het bevat ook handreikingen voor modellering en kwantificering van gevolgen, maar is op dat vlak (nog) niet uitputtend.

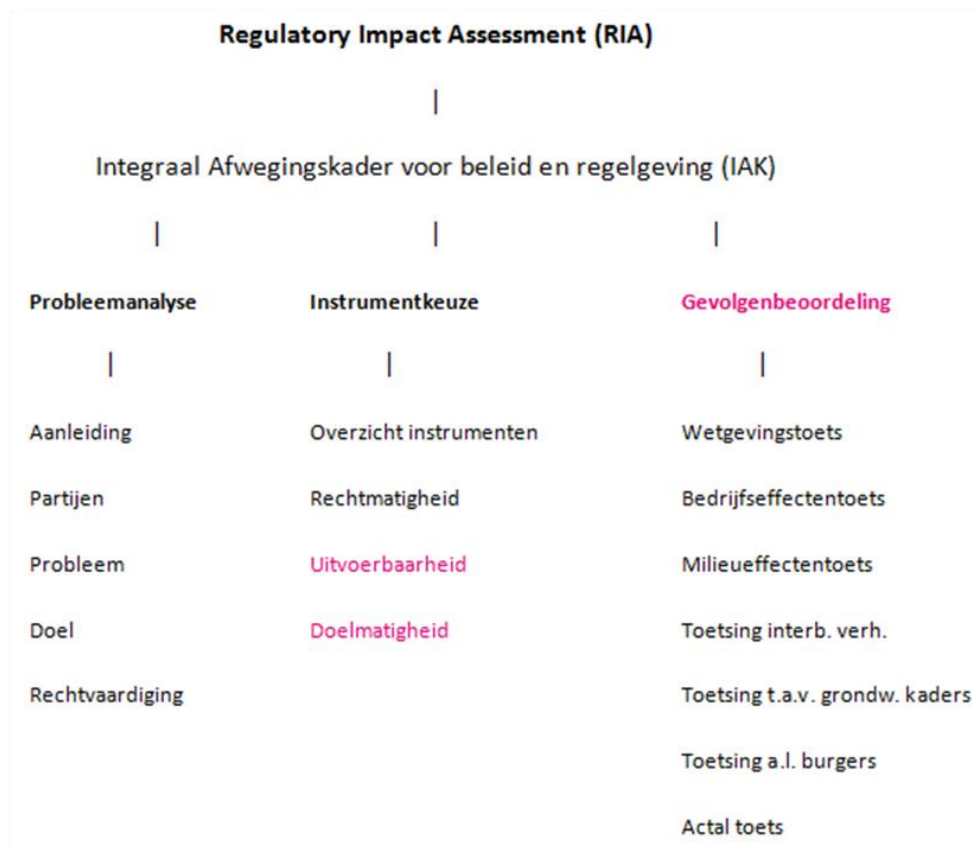
Naast de instrumenten uit het IAK maken de verschillende departementen, waaronder het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), gebruik van uitvoeringsanalyses bij voorgenomen beleid en wetgeving. Omdat er diverse soorten ex ante analyses bestaan en omdat er mogelijk verschillen zijn in de interpretatie van het begrip uitvoeringsanalyse, bakenen wij hier af waar het in dit onderzoek om gaat.

Formele en informele onderzoeksvormen die tot doel hebben om ex-ante, dus voorafgaand aan implementatie, de gevolgen van wets- of beleidswijzigingen te schatten voor de bedrijfsvoering (werkprocessen en kosten) binnen de justitiële ketens.

Bij uitvoeringsanalyses gaat het dus niet om gevolgen van wijzigingen in beleid of regelgeving in brede zin, maar specifiek om de gevolgen voor de *uitvoering*. Uitvoeringsanalyses bieden dus zicht op de veranderingen in de werkprocessen bij de overheid (in brede zin) en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Uitvoeringsanalyses kunnen gezien worden als een vorm van *Gevolgenbeoordeling*, de derde lijn onder het IAK (zie figuur 1.1). De meeste toetsen binnen dit deel van het IAK zeggen echter iets over de gevolgen voor derden. De 'interne' gevolgen, dus voor de uitvoering zelf, komen aan de orde onder de tweede lijn (bij Uitvoerbaarheid en Doelmatigheid).

Figuur 1.1: Relatie uitvoeringsanalyses tot IAK



Bron: Rijksoverheid (2010) Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving in kaart en kleur ('IAK-waaier')

Binnen de verschillende directies van het ministerie van V&J worden diverse typen uitvoeringsanalyses toegepast. Om meer zicht te krijgen op de verschillende vormen van uitvoeringsanalyses binnen het ministerie van V&J heeft het WODC APE opdracht gegeven om deze onderzoeken te inventariseren en analyseren.

1.2 Vraagstelling

De probleemstelling luidt als volgt:

"Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden binnen V&J gebruikt? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten en is afstemming of integratie tot een ketenbrede aanpak wenselijk en haalbaar?"

De probleemstelling bestaat uit twee delen. Deze rapportage betreft het eerste deel: een inventarisatie van uitvoeringsanalyses met hun onderlinge verschillen en overeenkomsten. De vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van integratie komt in deze rapportage niet aan de orde. Voor de inventarisatie leiden wij uit de probleemstelling de volgende drie centrale onderzoeksvragen af:

1. Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden gebruikt binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in ruime zin?
2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de inrichting van gangbare uitvoeringsanalyses?
3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in het gebruik van gangbare uitvoeringsanalyses?

Deze onderzoeksvragen zijn verder uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden gebruikt binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in ruime zin?
 - 1.1. Binnen welke directies en binnen welke onder V&J ressorterende uitvoeringsorganisaties wordt gebruik gemaakt van instrumenten om verwachte uitvoeringsgevolgen (voor de werkprocessen en kosten) van voorgenomen beleid of regelgeving voor de relevante onderdelen van V&J in kaart te brengen?
 - 1.2. Om welke instrumenten gaat het?
2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de *inrichting* van gangbare uitvoeringsanalyses?
 - 2.1. Hoe zijn de geïnventariseerde uitvoeringsanalyses ingericht?
 - 2.2. Welke verschillen en overeenkomsten in de inrichting kunnen worden aangeduid?
 - 2.3. Zijn er voornemens tot aanpassing van de inrichting van de instrumenten?
3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in het *gebruik* van gangbare uitvoeringsanalyses?

- 3.1. Hoe, wanneer en door wie worden deze uitvoeringsanalyses ingezet?
 - 3.2. Welke verschillen en overeenkomsten in het gebruik kunnen worden aangeduid?
 - 3.3. Hoe worden deze instrumenten door de betrokkenen gewaardeerd?
 - 3.4. Zijn er voornemens tot aanpassing van het gebruik van de instrumenten?
4. In welke mate en op welke wijze kunnen met deze instrumenten impactanalyses worden uitgevoerd die over diverse schakels van de V&J-keten informatie geven over de verwachte gevolgen van voorgenomen beleid en regelgeving?
 - 4.1. Welke instrumenten kunnen de gevolgen over diverse schakels in de V&J-keten in beeld brengen?
 - 4.2. Onder welke voorwaarden kunnen zij dit?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fases: *een inventarisatieronde en een verdieping*.

Inventarisatie

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de verrichte uitvoeringsanalyses binnen de justitiële keten, hebben wij via een telefonische ronde verschillende directies en uitvoeringsorganisaties in de keten gevraagd naar beschikbaar materiaal. Bij deze inventarisatie gebruiken we de volgende selectiecriteria:

- Het doel van de uitvoeringsanalyse is om *ex-ante*, dus voorafgaand aan implementatie, de gevolgen van wets- of beleidswijzigingen te schatten voor de *bedrijfsvoering* (werkprocessen en kosten) binnen de *justitiële ketens*²;
- de analyse is uitgevoerd in de periode 2010-2012;
- er is een rapportage van de analyse beschikbaar.

We hebben 34 onderzoeksrapporten ontvangen, waarvan er 26 aan de bovengenoemde criteria voldoen.³ Deze 26 onderzoeken zijn vervolgens verwerkt in een ordeningskader, waarin we de onderstaande kenmerken hebben verwerkt.

² Met 'justitiële ketens' bedoelen wij alle onderdelen van het ministerie van Veiligheid en Justitie, plus de daarmee samenwerkende organisaties.

³ Naast deze 26 omgevingsanalyses is er één handleiding voor het uitvoeren van dit type analyse aangeleverd. Zie bijlage 1.

- *Doel en vraagstelling*
- *Uitvoerders*: wie heeft het onderzoek uitgevoerd (intern, extern of een combinatie van beiden)?
- *Doorlooptijd*: het aantal maanden waarin de analyse is uitgevoerd.
- *Werkwijze*: hiermee bedoelen we de onderzoeksstappen die zijn gezet en de volgorde waarin deze zijn uitgevoerd.
- *Onderzoekstechnieken*: we kijken naar de wijze waarop de gebruikte data is verzameld (interviews, deskresearch etc.).
- *Type bronnen*: zowel voor de gebruikte kwantitatieve data als de geïnterviewde personen is een indeling gemaakt naar type bron. Bijvoorbeeld, een statistiek van het CBS of interne bedrijfsvoeringgegevens, een beleidsmedewerker of een wetenschapper.
- *Rekenwijze*: we kijken naar de manier waarop de berekeningen zijn uitgevoerd.
- *Schakels waarvoor effecten zijn berekend*: gekeken is naar het aantal schakels en type schakels waarvoor de gevolgen van de maatregel(en) in kaart zijn gebracht.
- *Resultaten en beantwoording*: nagegaan is in hoeverre de vragen zijn beantwoord en op welke wijze, bijvoorbeeld op basis van scenario's.

In de laatste stap zijn de grotendeels kwalitatieve bevindingen gerubriceerd in een aantal categorieën (zie bijlage 2).

Verdieping

In de verdiepingsfase hebben we op basis van de resultaten uit de inventarisatie de drie meest voorkomende onderzoeksvormen nader onderzocht. Het gaat om systeemdynamica en Group Model Building (SMS/Significant), Impactanalyse in het politiedomein (AEF) en de ex-ante uitvoeringstoets (INDIAC). Per onderzoeksvorm zijn twee onderzoeksrapporten geselecteerd. Bij de selectie van de onderzoeksrapporten hebben we ervoor gezorgd dat verschillende directies van het ministerie van V&J zijn betrokken. Van elke onderzoeksvorm zijn de onderzoekers geïnterviewd, en van elk onderzoeksrapport de opdrachtgevers van het betreffende onderzoek. Naast de case specifieke interviews hebben we een aantal algemene interviews afgenomen met personen uit de keten van V&J die werken met uitvoeringsanalyses. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 3.

De respondenten hebben we een aantal vragen voorgelegd over de uitvoering en het gebruik van uitvoeringsanalyses. De volgende onderwerpen kwamen aan bod:

- Opzet en doel onderzoek

- Beschrijving van de toegepaste onderzoeksvorm
- Voor- en nadelen
- Tevredenheid over de resultaten van het onderzoek;
- Toepassing van de resultaten;
- Geleerde lessen;

Van elk interview is een verslag gemaakt dat de basis vormt voor de analyse.

1.4 Indeling rapportage

De rapportage kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de resultaten uit de inventarisatiefase. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 nader in op drie onderzoeksvormen die in de verdiepende fase zijn onderzocht. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de onderzoeksvragen.

2 INVENTARISATIE UITVOERINGSANALYSES

2.1 Geïnteriseerde uitvoeringsanalyses

Verschillende directoraten binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie maken gebruik van uitvoeringsanalyses. De onderstaande tabel specificeert het aantal analyses per directoraat-generaal (DG). Het betreft het aantal toegezonden exemplaren dat voldoet aan de selectiecriteria. Naast deze 26 omgevingsanalyses is er een handleiding voor het uitvoeren van dit type analyse aangeleverd, zie bijlage 1.

| Directoraat | Aantal |
|--|--------|
| DG Politie (DGPol) | 10 |
| Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) | - |
| DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) | 4 |
| DG Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS) | 3 |
| DG Vreemdelingenzaken | 9 |
| Inspectie Veiligheid en Justitie | - |
| College van Procureurs-Generaal | * |

* De onderzoeken zijn vertrouwelijk en niet beschikbaar voor deze inventarisatie

Van de geïnteriseerde uitvoeringsanalyses zijn de meeste afkomstig van het DG Politie (10) en het DG Vreemdelingenzaken (9). De NCTV heeft in de periode 2010-2012 geen uitvoeringsanalyse uitgevoerd (of laten uitvoeren) waarin de verwachte uitvoeringsgevolgen van voorgenomen beleid of regelgeving in kaart worden gebracht. De NCTV heeft wel een aantal onderzoeksrapporten aangeleverd, maar deze voldoen niet aan de selectiecriteria, bijvoorbeeld omdat in een rapport de gevolgen voor de uitvoering ontbreken of omdat de analyse niet ex ante is uitgevoerd. De inspectie V&J heeft in de betreffende periode geen uitvoeringsanalyses uitgevoerd.

Naast de onderdelen van het ministerie van V&J brengt ook de Raad voor de Rechtspraak verwachte uitvoeringsgevolgen in beeld bij nieuwe of veranderende wetgeving. De Raad brengt advies uit over wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. Dit advies bestaat zowel uit een inhoudelijk deel als een organisatorisch deel. Het organisatorische deel beschrijft de gevolgen van het voorstel voor de gehele rechter-

lijke organisatie. In de onderzoeksperiode heeft de Raad voor de Rechtspraak 155 van deze adviezen uitgebracht. Aangezien het gaat om een bondig advies zonder onderzoeksrapport hebben we deze adviezen niet verwerkt in ons ordeningskader.⁴ Daarbij zit er overlap in de adviezen van de Raad en de door ons geïnventariseerde onderzoeksrapporten. Box 2.1 geeft een toelichting op de werkwijze van de Raad.

Box 2.1 Werklastberekening door de Raad voor de Rechtspraak

Werklast berekening Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak brengt advies uit over wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen hebben gewoonlijk een inhoudelijk (juridisch) en een organisatorisch deel. Het organisatorische deel van het advies brengt de gevolgen van het voorstel voor de gehele organisatie in kaart. Daarin wordt bijvoorbeeld bekeken of een voorstel meer werk voor de rechtspraak oplevert. Indien dit laatste het geval is, wordt hiervan ook een financiële doorrekening gemaakt. De doorlooptijd van dit adviestraject is twee maanden.

De Raad baseert haar advies over de gevolgen voor de uitvoering mede op basis van expertopinions. De Raad stelt aan de hand van een analyse van het wets- of beleidsvoorstel vragen op voor een reeds bestaande wetgevingsadviescommissie of expertgroep, veelal bestaande uit rechters en/of raadsheren. Dit zijn zowel juridische vragen als vragen op werklustgebied, bijvoorbeeld over het aantal verwachte zaken. Vervolgens buigt de wetgevingsadviescommissie of expertgroep zich over de vragen en stelt een advies op voor de Raad. Een enkele keer wordt er – bij sector overstijgende wets-/beleidsvoorstellen – een speciale werkgroep gevormd met leden uit verschillende rechtsgebieden. De input van de experts wordt altijd getoetst. Hiervoor worden eerdere berekeningen gebruikt, literatuuronderzoek en intern overleg. Daarnaast wordt ook wel eens een second opinion gevraagd.

Nadat de input van de wetgevingsadviescommissie of expertgroep is verzameld, wordt deze verwerkt in de berekeningen. Voor de berekeningen wordt gebruik gemaakt van een basisrekenmodel in Excel. De prijzen waarmee wordt gerekend zijn per productgroep vastgesteld (per minuut en per zaak) in overleg met de minister. Zo kan per productgroep in kaart worden gebracht wat de gevolgen van de maatregel zijn voor de werklust en de kosten. Hierbij wordt soms gebruik gemaakt van scenario's. De doorlooptijd voor de uitvoeringsanalyses bij de Raad is acht weken.

Waar mogelijk sluit de Raad aan bij de expertgroepen die in het kader van uitvoeringsanalyses worden georganiseerd, mits dat strookt met de beschikbare capaciteit bij de Raad.

⁴ Een van de criteria voor het opnemen van uitvoeringsanalyses in het ordeningskader is de beschikbaarheid van een onderzoeksrapport. Dit rapport moet voldoende informatie geven over de inrichting en uitvoering van de analyse, zie paragraaf 1.3.

2.2 Inrichting van uitvoeringsanalyses

In onze analyse nemen we 26 onderzoeksrapporten mee die aan de criteria voldoen. Deze rapporten analyseren we op de eerder genoemde kenmerken om zo na te gaan hoe de analyses zijn opgezet en uitgevoerd. Bijlage 2 geeft een totaaloverzicht van deze kenmerken.

Doel

Eén van de selectiecriteria waar de uitvoeringsanalyses aan moeten voldoen is dat het een analyse betreft die de gevolgen van wets- of beleidswijzigingen inschat voor de bedrijfsvoering binnen de justitiële ketens. Naast een beschrijving van de gevolgen in werklast (fte) en kosten, kan een uitvoeringsanalyse ook een breder doel hebben en een doorkijk geven naar de gevolgen voor derden. De helft (13/26) van de door ons geïnventariseerde onderzoeken richt zich alleen op het berekenen van veranderingen in de werklast en de hiermee gemoeide kosten. Een tweetal onderzoeken geeft alleen een kwalitatief beeld van de effecten. De overige onderzoeken geven naast een doorrekening van de werklast ook inzicht in de gevolgen voor derden (bijvoorbeeld burgers).

Uitvoerders

Er zijn iets meer onderzoeken extern uitgevoerd (10/26) dan intern (9/26). Per directie zit hier verschil in. Zo zijn de onderzoeken die onder het DG Vreemdelingenzaken vallen, alle door INDIAC (Informatie- en analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst), en dus intern, uitgevoerd. Bij het DG Politie worden de meeste onderzoeken uitbesteed. In zeven van de onderzochte onderzoeksrapporten is er sprake van een gemengd projectteam.

Doorlooptijd

Van een groot deel van de uitvoeringsanalyses wordt de doorlooptijd niet in het onderzoeksrapport gepresenteerd (12/26). Daar waar we de doorlooptijd wel weten, bedraagt deze gemiddeld vier maanden (14/26). De minimale doorlooptijd is één maand, de maximale doorlooptijd is negen maanden.

Onderzoekstechnieken en type bronnen

Verreweg de meeste analyses starten met een beschrijving van de werkprocessen en/of de beleidstheorie (24/26). Deze omschrijving vormt doorgaans de basis voor de berekeningen van de verandering in werklast en kosten die de aanpassing in het werkproces met zich mee brengt. Om de

hoogte van de extra (of verminderde) werklust te bepalen worden verschillende onderzoekstechnieken gebruikt.

We onderscheiden de volgende technieken:

1. 'Deskresearch'
2. Interviews
3. 'Expertmeetings'

De onderzoekstechnieken worden in twee derde van de studies gebruikt (17 studies deskresearch en 19 studies interviews en 19 studies expertmeetings). Per techniek kijken we vervolgens naar het doel: het verzamelen van kwantitatieve input, het maken van aannames of het verkennen van de beleidstheorie. Verder gaan we na welke type documenten/databronnen er bestudeerd zijn en welke type respondenten er bij de analyse betrokken zijn. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de onderzoekstechnieken, het doel van de techniek en het type bron.

Tabel 2.1 Overzicht onderzoekstechnieken, doel techniek en type bron

| | Deskresearch | Interviews | Expertmeeting |
|-------------------------------------|--------------|------------|---------------|
| <i>Techniek toegepast</i> | | | |
| Ja | 17 | 19 | 17 |
| Nee | 3 | 7 | 9 |
| <i>Doel</i> | | | |
| Verkenning beleidstheorie | (17) | (19) | (17) |
| Input rekenmodel (data en aannames) | 14 | 14 | 9 |
| Validatie rekenmodel | 5 | 14 | 16 |
| | - | - | 10 |
| <i>Type respondent</i> | | | |
| | | (19) | (17) |
| Uitvoerder | n.v.t. | 14 | 12 |
| Beleidsmaker | n.v.t. | 15 | 11 |
| Wetenschapper/externe deskundige | n.v.t. | 2 | 3 |

Met 'deskresearch' wordt bij veertien van de zeventien analyses de beleidstheorie verkend, bij een beperkt aantal geeft de 'deskresearch' ook input voor het rekenmodel (5/17). Interviews worden doorgaans benut om de beleidstheorie te verkennen (14/19 onderzoeken) en om input te verzamelen voor de berekeningen (10/19 onderzoeken). Deze onderzoekstechniek wordt in mindere mate benut om aannames te maken die verwerkt worden in berekeningen. Expertmeetings worden in de meeste onderzoeken gebruikt om aannames te maken voor de berekening van bijvoorbeeld de werklust (16/17). Daarnaast bieden ze ook gelegenheid om berekeningen te valideren (10/17). Vaak worden er verschillende expertmeetings georganiseerd, waarbij de eerste bijeenkomst fungeert om de

beleidstheorie en/of het werkproces verder te verkennen en in de volgende bijeenkomst(en) gegevens en/of aannames worden gevalideerd.

In de helft van de analyses (14) worden medewerkers van uitvoeringsorganisaties geïnterviewd, en in twaalf analyses betrokken bij een expertmeeting. Nagenoeg hetzelfde geldt voor beleidsmakers (15 en 11 analyses). Wetenschappers worden in twee analyses geïnterviewd en in drie analyses betrokken bij een expertmeeting.

De kwantitatieve gegevens die worden verzameld door middel van interviews en deskresearch zijn voor het merendeel interne bedrijfsvoeringsdata (18/24). In negen analyses wordt daarnaast gebruik gemaakt van externe gegevens van bijvoorbeeld het CBS of het SCP.

Rekenwijze

Om de gevolgen van wets- of beleidswijzigingen voor de bedrijfsvoering te schatten wordt een berekening gemaakt. Basis voor die berekening vormt de informatie die via deskresearch, interviews of expertmeetings (of een combinatie) is verzameld. De wijze waarop deze berekening wordt uitgevoerd is op basis van de onderzochte onderzoeksrapporten niet precies te achterhalen. Wel is duidelijk dat er een variatie zit in de rekenwijze. Zo wordt in een aantal (7/26) uitvoeringsanalyses gebruik gemaakt van modelmatige programmatuur om de effecten te berekenen. Hieraan ligt een uitgebreid rekenmodel ten grondslag met een veelvoud aan variabelen. Dit rekenmodel rekent doorgaans de effecten in verschillende scenario's uit. Het merendeel van de analyses lijkt echter gebruik te maken van een eenvoudigere rekenmethode in Excel, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van verschillende scenario's (3).

Schakels waarvoor effecten zijn berekend

Gemiddeld worden er effecten berekend voor drie schakels. Dit hangt af van het doel van het onderzoek. Dit wil zeggen dat voor drie organisaties/onderdelen in de keten gevolgen van de veranderende wet- of regelgeving in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld voor het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Centraal Justitieel Incassobureau. In negen onderzoeken worden de effecten voor één partij in kaart gebracht (9/26), in negen andere onderzoeken worden de effecten voor vijf of meer schakels berekend (9/26).

Resultaten en beantwoording

Alle analyses geven antwoord op de onderzoeksvraag. Het detailniveau van het antwoord is mede afhankelijk van de doorlooptijd van het onder-

zoek. De meeste analyses geven een werklustberekening in fte (20/26) en doorgaans een berekening van de kosten (18/26). In een aantal gevallen wordt alleen een kwalitatieve indicatie gegeven van de effecten van wets- of beleidswijzigingen (10/26).

2.3 Overeenkomsten en verschillen

Zoals uit de voorgaande beschrijving blijkt, is er een aantal overeenkomsten tussen de geanalyseerde uitvoeringsanalyses. Zo start de gemiddelde analyse met een beschrijving van de beleidstheorie of de veranderingen in het werkproces. Aan de hand daarvan inventariseert men hoeveel tijd de aanpassingen in het werkproces kosten. Verder wordt er gewerkt met aannames over de mogelijke gevolgen van de veranderingen in wet- en regelgeving, het gaat immers om een ex ante doorrekening. De verschillen zitten in het detailniveau van de analyse. Enkele onderzoeken zijn 'quick scans' die binnen een maand uitgevoerd zijn, en die alleen globaal de gevolgen voor de uitvoering in beeld brengen. Daarnaast zijn er onderzoeken waar acht maanden voor is uitgetrokken. Deze onderzoeken geven een meer gedetailleerd beeld van de gevolgen voor de uitvoering.

Een groot verschil zit hem in de wijze waarop berekeningen worden uitgevoerd. Een deel van de onderzoeken maakt gebruik van een rekenprogramma en verwerkt veel verschillende variabelen in de berekening, maar het merendeel maakt gebruik van meer eenvoudige berekeningen in Excel. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de overeenkomsten en verschillen van drie onderzoeksvormen die we in de inventarisatiefase zijn tegengekomen.

3 VERDIEPING

3.1 Inleiding

In de verdiepende fase hebben we de drie meest toegepaste onderzoeksvormen uit de inventarisatiefase nader geanalyseerd. De onderstaande tabel specificeert de vormen:

| Onderzoeksvorm | Uitvoerder | Aantal |
|---|--------------------|--------|
| Systeemdynamica en group model building | Significant en SMS | 8 |
| Impactanalyse in het politiedomein | AEF | 5 |
| Ex-ante uitvoeringstoets | INDIAC | 9 |

De eerste vorm betreft de methode die Significant en het SMS-team van het ministerie van V&J toepassen. In de inventarisatie zijn we deze vorm acht keer tegen gekomen bij verschillende directies van het ministerie. Een tweede vorm is de impactanalyse die door AEF regelmatig in het politiedomein wordt toegepast. AEF heeft zelf vijf van de onderzoeken in de inventarisatiefase uitgevoerd en daarnaast heeft de politie zelf een aantal onderzoeken uitgevoerd op basis van de handleiding impactanalyse die AEF heeft opgesteld. De derde vorm is de ex ante uitvoeringstoets (EAUT) die INDIAC gebruikt. Deze uitvoeringstoets wordt in de vreemdelingenketen ingezet (negen van de 26 onderzoeken).

In dit hoofdstuk geven we een nadere beschrijving van de drie onderzoeksvormen. Deze beschrijving baseren we op interviews met betrokkenen (onderzoekers, opdrachtgever en andere betrokkenen) en de onderzoeksrapporten uit de inventarisatie.

3.2 Drie onderzoeksvormen

In de volgende boxen lichten we de drie voorkomende onderzoeksvormen toe. Voor elke onderzoeksvorm geldt dat de uitwerking (aantal interviews/expertmeetings, diepgang beleidsreconstructie etc.) per onderzoek verschilt.

Box 3.1 Systeemdynamica en Group model building

Systeemdynamica en Group model building

De eerste onderzoeksvorm is een methode die door onderzoeksbureau Significant en het SMS-team⁵ van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt toegepast. Deze methode brengt middels systeemdynamica (SD) en Group Model Building (GMB) de gevolgen van een bepaalde maatregel in beeld, meestal voor de gehele strafrechterketen.

Er worden doorgaans vier, soms meer, expertmeetings georganiseerd per onderzoek. De expertgroepen bestaan meestal uit 8 tot 12 personen, bestaand uit beleidsmedewerkers en uitvoerders van organisaties die met de maatregel te maken krijgen. Ook de opdrachtgever is vaak aanwezig bij de expertmeetings. In de eerste bijeenkomst worden de relaties uitgetekend en de causale verbanden besproken, ofwel de structuur van het conceptuele model opgesteld. Kortweg houdt dit in dat het globale systeem (ketenproces) waarop de maatregel betrekking heeft in kaart wordt gebracht. Naast input uit de expertmeeting wordt er (vaak voorafgaand) deskresearch uitgevoerd en worden er bilateraal gesprekken gevoerd met experts. In een tweede bijeenkomst met de expertgroep wordt de uitwerking van het conceptuele model gecontroleerd en worden aannames gedaan over het effect van de beleids- of wetswijzigingen op de hoeveelheid werk en de doorwerking daarvan. Vervolgens worden via deskresearch of interviews de beschikbare data geïnventariseerd. De beschikbare data en aannames worden vervolgens in een rekenmodel verwerkt, waarin het conceptuele model is vormgegeven en waarmee de effecten worden berekend. De uitkomsten (veelal in een aantal scenario's) en definitieve aannames worden in een expertmeeting gevalideerd. Doorgaans wordt ook het conceptrapport met dezelfde groep experts besproken.

De nadere vormgeving van elk onderzoek is afhankelijk van het doel van het onderzoek, de doorlooptijd, het budget en de beschikbare data. De beschreven werkwijze vormt de leidraad. Er bestaan geen protocollen voor de exacte uitvoering, dit verschilt per onderzoek. 'Gezond analytisch verstand' speelt een belangrijke rol en de stappen worden op voor dat vraagstuk logische wijze afgewerkt.

⁵ SMS staat voor Simulatiemodellen Strafrechterketen. Het SMS-team kent een vaste samenwerking (middels een raamcontract) met Significant, waarbij Significant doorgaans als onderaannemer van SMS fungeert. Het betreft hier een samenwerking op regelmatige basis waarbij rollen als projectleiderschap, onderzoeker, data-analist en interviewer afwisselend worden uitgevoerd door beide partijen.

Box 3.2 Impactanalyse in het politiedomein

Impactanalyse in het politiedomein

Advies- en onderzoeksbureau AEF heeft een handreiking geschreven waarin een stappenplan voor het uitvoeren van een impactanalyse binnen het politiedomein wordt beschreven.

De handreiking gaat uit van een productbenadering. De berekening is gebaseerd op twee pijlers: verandering in de werklast per product (P) en de verandering in het werkaanbod (Q), waarbij de huidige situatie en de toekomstige situatie met elkaar worden vergeleken. Het werkproces wordt daartoe gedetailleerd in beeld gebracht. Hiervoor worden verschillende onderzoekstechnieken toegepast (deskresearch, interviews). Vervolgens wordt de invulling van de P en Q in een verdiepende fase uitgewerkt. Hier wordt een expertmeeting (ook wel focusgroep) voor ingezet. Met behulp van de zogenoemde Delphi methode⁶ worden aannames gemaakt over de verwachte veranderingen in de toekomstige situatie per processtap. De twee pijlers (P en Q) worden vervolgens in een per opdracht specifiek ontwikkeld rekenmodel verwerkt om de effecten te berekenen. De uitkomsten worden nadien weer aan de expertgroep voorgelegd. De methode geeft tamelijk gedetailleerde gegevens over de stappen in het werkproces en de daarbij benodigde capaciteit. Hierdoor is op een laag detailniveau bekend wat de veranderingen zijn voor de uitvoering.

De AEF-methode wordt per impactanalyse afgestemd op het vraagstuk en de fase van het wetsvoorstel of de beleidswijziging. De werkwijze van AEF genereert gedetailleerde gegevens over de stappen in het werkproces, de daarbij benodigde capaciteit en de veranderingen in de nieuwe situatie ten opzichte van de huidige situatie.

⁶ In deze methode worden meningen van een groot aantal experts over een bepaald onderwerp gevraagd waar geen overeenstemming over bestaat (zoals de verwachte gevolgen van een beleidsverandering). Door de antwoorden van de andere experts (anoniem) terug te koppelen wordt in een aantal rondes geprobeerd tot een aanname te komen.

Box 3.3 Ex ante uitvoeringstoets

Ex ante uitvoeringstoets

Een derde vorm van uitvoeringsanalyses is de EAUT vragenlijst die INDIAC hanteert. EAUT staat voor ex ante uitvoeringstoets.

De EAUT vragenlijst is een vaste set van vragen onderverdeeld naar de volgende onderwerpen: organisatie, personeel & opleiding, techniek & automatisering, huisvesting, externen, financieel overzicht, keteneffecten en invoering. Per onderwerp worden de gevolgen van het beleid in beeld gebracht, bijvoorbeeld de gevolgen voor de procedures en bevoegdheden, gevolgen voor de werklust en gevolgen voor technische systemen. Bij het onderwerp financieel overzicht staan vragen over de kostprijzen, incidentele en structurele financiële gevolgen. De werkwijze is als volgt.

Voor elk onderzoek wordt een kernteam ingesteld. Dit team bestaat in principe uit IND-medewerkers en in sommige gevallen ook ketenpartners. Indien het een groot onderzoek betreft, stuurt het kernteam aparte werkgroepen aan. De leden van deze werkgroepen zijn vervolgens ieder verantwoordelijk voor de beantwoording van een deel van de vragen. In het geval van een minder omvangrijk onderzoek worden de vragen beantwoord door het kernteam. Het kernteam komt gedurende het onderzoek een aantal keer samen om terugkoppeling te geven over de resultaten. De vragen worden beantwoord door middel van deskresearch, interviews met uitvoerders en beleidsmedewerkers en door het organiseren van één tot drie plenaire bijeenkomsten met experts van de betrokken uitvoeringsorganisaties. In de plenaire bijeenkomsten met experts worden onder andere de verwachte gevolgen van de nieuwe wet- of regelgeving in kaart gebracht en worden uitkomsten van berekeningen gevalideerd. De berekeningen vinden plaats in Excel en worden door de afdeling M&C (middelen & control) in samenspraak met INDIAC uitgevoerd.

Er is geen vaststaand protocol voor de uitvoering van de EAUT, maar wel een bepaalde aanpak, waarmee wordt gevarieerd. Per onderzoek wordt de manier van dataverzameling en het aantal bijeenkomsten met experts of het kernteam vastgesteld.

3.3 Vormgeving onderzoek

Fase

Er zijn grofweg twee momenten waarop een opdrachtgever besluit een uitvoeringsanalyse te (laten) uitvoeren. Een deel van de analyses vindt vroeg in de beleidsvormende fase plaats. Doorgaans ligt er een concept

wetsvoorstel dat nog niet naar de Raad van State gestuurd is. De betreffende directie kiest er dan voor de gevolgen van het conceptvoorstel in kaart te brengen, omdat men in een vroeg stadium zicht wil op de gevolgen voor de uitvoering zodat uitvoeringsorganisaties zich hierop kunnen voorbereiden en er nog eventuele aanpassingen kunnen plaatsvinden. De keuze een uitvoeringsanalyse in een vroeg stadium te laten plaatsvinden, wordt met name gemaakt bij nieuwe wetgeving met onbekende gevolgen voor de uitvoering.

Een ander deel van de analyses wordt juist in een afsluitende fase uitgevoerd. Er is op dat moment al besluitvorming over de beleidsverandering en de opdrachtgever wil vervolgens nagaan wat de precieze gevolgen zijn voor de uitvoering. Soms ligt er op dat moment al een ketenbrede analyse die in een vroeg stadium is uitgevoerd en wil één van de uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld de politie, inzicht in de precieze gevolgen voor de werkprocessen van de politie. Als het gaat om de gevolgen van (redelijk beperkte) veranderingen in bestaand beleid, worden impactanalyses doorgaans in een laat stadium uitgevoerd.

Elk moment van uitvoering heeft voor- en nadelen volgens geïnterviewden. Het maken van een analyse in een vroeg stadium geeft beleidsmakers de mogelijkheid om naar aanleiding van de uitvoeringsanalyse nog aanpassingen te maken. Bij een omgevingsanalyse in een afsluitende fase van de beleidsvorming is er meer duidelijkheid over hoe het beleid er gaat uitzien, waardoor de gevolgen voor de uitvoering meer in detail berekend kunnen worden. Bijkomend voordeel is dat de experts die geraadpleegd worden al langer met de materie bezig zijn en daardoor hun aannames beter kunnen onderbouwen.

Doel

Het primaire doel van een uitvoeringsanalyse is het in kaart brengen van de praktische gevolgen van veranderende wet- en regelgeving voor de uitvoering. Daarnaast noemen geïnterviewden meer impliciete doelen van de analyses. Ten eerste draagt het maken van een uitvoeringsanalyse bij aan het creëren van draagvlak onder de verschillende ketenpartners, zowel voor de vernieuwde wet of regelgeving, als voor elkaars werkzaamheden. Ten tweede geven verschillende betrokkenen aan dat de uitkomsten van een uitvoeringsanalyse nuttig zijn bij beleidsdiscussies over de verdere vormgeving van het beleid, zowel inhoudelijk als financieel.

Uitvoering

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf worden de onderzoeksvormen zowel intern als extern uitgevoerd. De analyses van SMS/Significant zijn een mix tussen interne en externe uitvoering, de impactanalyses in het politiedomein worden door AEF, en dus extern, uitgevoerd en de EAUT wordt intern uitgevoerd door INDIAC.

Er wordt doorgaans één partij gevraagd om de opdracht uit te voeren. De keuze van de opdrachtgever voor een bepaalde partij (en de daaraan gekoppelde onderzoeksvorm) is veelal ingegeven door gewoonte en ervaring uit het verleden. Zo is er binnen het politiedomein veel vertrouwen in de wijze waarop AEF analyses uitvoert. In de strafrechtketen beschikt men over een intern SMS team (Simulatiemodel Strafrechtketen) dat veel uitvoeringsanalyses uitvoert. Het SMS-team kent weer een vaste samenwerking met Significant, waarbij Significant doorgaans als onderaannemer van SMS fungeert. Het komt ook wel eens voor dat Significant het gehele onderzoek alleen uitvoert. In de vreemdelingenketen worden de meeste uitvoeringsanalyses door INDIAC uitgevoerd vanwege de specifieke domeinkennis.

Geïnterviewde betrokkenen geven aan dat in geval van grote veranderingen in wet- of regelgeving, waarbij specifieke kennis nodig is voor het maken van een analyse van de impact hiervan, onderzoeken vaak worden uitbesteed. De vragende directies beschikken vaak zelf niet over voldoende capaciteit (zowel wat betreft kennis als beschikbaarheid) om dergelijke onderzoeken uit te voeren. De keuze een intern team als SMS of INDIAC de opdracht te geven en de opdracht niet extern uit te besteden, is ingegeven door de kennis die deze teams over het beleid en de uitvoering hebben en het feit dat hier geen kosten voor de betreffende directie aan verbonden zijn. Indien SMS samenwerking met Significant opzoekt voor een onderzoek, dan komt de inhuur van Significant wel voor rekening van de betreffende directie.

3.4 Inrichting onderzoeksvormen

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de verschillende analyses op hoofdlijnen hetzelfde worden uitgevoerd (berekeningen op basis van expertopinions). In deze paragraaf gaan we dieper in op de wijze van uitvoering en de eventuele verschillen tussen de drie onderzoeksvormen.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van de uitvoeringsanalyses verschilt per onderzoeksvorm, maar ook tussen de specifieke onderzoeken binnen de onderzoeksvormen. Zo beslaat een analyse van de onderzoeksvorm systeemodynamica en Group Model Building (hierna SD & GMB, de onderzoeksvorm die SMS/Significant toepast) gemiddeld vier maanden, met uitlopers naar negen maanden. De impactanalyses in het politiedomein zijn erg verschillend van omvang, dit hangt van het onderwerp af en de door de opdrachtgever bepaalde doorlooptijd. Bij INDIAC gaan ze in principe uit van een doorlooptijd van drie maanden voor een ex-ante uitvoeringstoets (hierna EAUT).

De tendens is echter, zo melden geïnterviewden, dat de doorlooptijd steeds korter wordt omdat opdrachtgevers sneller resultaat willen. Daardoor worden er volgens hen steeds vaker zogenoemde 'quick scans' uitgevoerd. Hoe korter de doorlooptijd, des te minder tijd er is om aannames met experts door te nemen en tussentijdse resultaten met elkaar te bespreken. De geïnterviewde onderzoekers geven aan dat er een afruil bestaat tussen de doorlooptijd en de diepgang van de analyse.

Rol opdrachtgever

De rol van de opdrachtgever verschilt sterk per onderzoeksvorm. Sommige opdrachtgevers zijn bij alle expertbijeenkomsten aanwezig en leveren daarbij een grote inhoudelijke bijdrage, anderen nemen juist meer een rol op de achtergrond aan en geven alleen een toelichting op het onderzoek. Binnen de EAUT heeft de opdrachtgever vaak meer een rol op de achtergrond, terwijl bij de andere twee onderzoeksvormen de inhoudelijke betrokkenheid groter is. Dit varieert echter wel per onderzoek. Alle geïnterviewde opdrachtgevers hadden een rol in het selecteren van experts voor de expertbijeenkomsten.

Reikwijdte analyse

De onderzoeksvormen verschillen in de mate van diepgang (hoe ver wordt er op het werkproces ingezoomd) en breedte (welke schakels in de keten beslaan ze). Zo kenmerken de analyses waar SD & GMB wordt toegepast zich door een ketenbrede analyse waardoor het werkproces over de gehele keten wordt beschreven en er minder diep wordt ingezoomd op de verschillende stappen bij de betreffende uitvoeringsorganisaties. De impactanalyses in het politiedomein kenmerken zich juist door het detailniveau waarop de processtappen worden geanalyseerd. Dit hangt samen met het feit dat deze analyses zich alleen op het politiedomein richten en daarom de handelingen die bij een bepaalde processtap horen verder uitdiepen.

Overigens worden in sommige van deze impactanalyses ook andere bedrijfsvoeringsaspecten meegenomen. De EAUT heeft een bredere scope dan de andere vormen. De EAUT kijkt niet alleen naar de gevolgen voor de uitvoering, maar ook naar de gevolgen voor P&O, huisvesting, techniek en automatisering.

Experts

Experts spelen een cruciale rol bij uitvoeringsanalyses. Vanwege het ex ante karakter van de analyses moeten er berekeningen gemaakt worden op basis van expertopinions. Bij alle bestudeerde cases geldt dat een selectie van experts wordt voorgedragen door de opdrachtgever.

Bij de onderzoeksvorm SD & GMB worden voor de expertbijeenkomst altijd twee medewerkers per ketenpartner uitgenodigd, bij voorkeur een beleidsmedewerker en iemand van de bedrijfsvoering. Er wordt de voorkeur gegeven aan 'inhoudelijke' medewerkers vanwege de inhoudelijke kennis die bij deze groep medewerkers aanwezig is en om bestuurlijke discussies in de expertgroep te voorkomen. Alle experts worden bij deze onderzoeksvorm voorafgaand aan de expertbijeenkomsten bilateraal geconsulteerd, zodat de onderzoekers kennis kunnen nemen van de opvattingen van de betrokkenen en ook van het commitment voor deelname aan het onderzoek. Meestal vinden er 3 tot 5 expertmeetings plaats. Deelname aan het onderzoek kost de experts dus enkele werkdagen.

Bij de EAUT worden experts van alle (bij de wetgeving betrokken) uitvoeringsorganisaties uitgenodigd. Voor de gemiddelde EAUT worden er twee plenaire bijeenkomsten georganiseerd. Binnen deze onderzoeksvorm wordt niet expliciet rekening gehouden met bijvoorbeeld het functieniveau van de deelnemers aan deze plenaire bijeenkomsten, dit wordt aan de organisaties zelf overgelaten. Tijdens de eerste plenaire sessie wordt onder meer de EAUT vragenlijst besproken, deze wordt meestal vooraf verstrekt aan de betrokkenen. De tweede plenaire bijeenkomst wordt met name gebruikt om de verwachte gevolgen van de nieuwe wet- of regelgeving verder te concretiseren en in deze bijeenkomst worden aannames getoetst over bijvoorbeeld de tijd die een bepaalde stap in het werkproces kost.

De impactanalyses in het politiedomein starten doorgaans met een gespreksronde met experts via de Delphi methode; experts worden eerst afzonderlijk van elkaar bevroegd. Op deze manier krijgen experts de kans om hun visie op de veranderingen weer te geven zonder dat ze beïnvloed worden door andere experts. Vervolgens worden er drie tot vijf expertmeetings georganiseerd. In de eerste expertmeeting worden eventuele

tegenstrijdigheden besproken. De selectie van experts hangt af van de onderzoeksvraag. Men houdt bij de selectie bijvoorbeeld rekening met een landelijke dekking van experts, experts uit zowel grote als kleine regio's en de vertegenwoordiging van zowel strafrechtelijke als praktijkervaring. Er worden verscheidene expertbijeenkomsten per onderzoek georganiseerd.

Voor alle onderzoeksvormen geldt dat de uitvoeringsanalyse ook moet bijdragen aan draagvlak voor zowel de regelgeving als de werkwijze van ketenpartners. Verschillende geïnterviewden geven aan dat bij een analyse over diverse schakels een expertmeeting waar deze partijen bij aanwezig zijn bijdraagt aan de totstandkoming van één gezamenlijk beeld van de verwachte gevolgen voor de uitvoering. Het samenbrengen van de partijen in een expertgroep is verder volgens geïnterviewden van belang omdat organisaties op die manier leren over 'hun eigen grenzen te kijken'. Door de werkprocessen met elkaar te delen, ontstaat er meer zicht op het totale werkproces en kunnen ervaringen gedeeld worden.

Berekeningen

De wijze waarop de berekeningen plaatsvinden verschilt per type analyse. De berekeningen in de onderzoeksvorm SD & GMB worden in een rekenmodel voor systeemodynamica gemaakt. Het model voor de berekeningen wordt samen met de experts opgesteld. Data worden in eerste instantie verzameld op basis van harde gegevens, bijvoorbeeld bedrijfsvoeringsgegevens. Vervolgens kan meer grijze literatuur uitkomst bieden. Indien er geen data beschikbaar zijn, worden in de expertmeetings aannames gedaan. Het model voor de berekeningen bestaat uit een groot aantal variabelen, waarbij vijf tot tien variabelen fungeren als sleutelvariabelen. Zowel geïnterviewde onderzoekers als opdrachtgevers geven aan dat het model minder toegevoegde waarde heeft wanneer het beleid en de uitvoering al volledig duidelijk zijn. Deze onderzoeksvorm is meer geschikt voor complexe dynamische processen over verscheidene ketens. De rekenwijze is voor opdrachtgevers en experts niet altijd precies te volgen. Opdrachtgevers geven wel aan dat de grote lijnen van de rekenwijze duidelijk zijn. Daarbij is het voor hen van belang dat de aannames die gebruikt worden in het model geëxpliciteerd worden in het rapport, zodat experts zien hoe hun input is verwerkt.

Bij de impactanalyses in het politiedomein wordt met een minder complex rekenmodel gewerkt dan de onderzoeksvorm SD & GMB. Bij de impactanalyses in het politiedomein past men een P*Q benadering toe voor de afzonderlijke stappen in het werkproces. De berekeningen worden gemaakt in Excel. Ook binnen deze onderzoeksvorm maakt men zoveel mogelijk

gebruik van harde data. Gegevensuitvraag in het politiedomein is arbeidsintensief en redelijk ingewikkeld, omdat er veel verschillende systemen naast elkaar worden gebruikt. Een goede controle op de vergelijkbaarheid van de gegevensbronnen is daarom van belang. Hiervoor gaan de onderzoekers in gesprek met de leveranciers van de data. Daarnaast worden de data in expertbijeenkomsten gecontroleerd. Dit gebeurt goeddeels op basis van gezond verstand en ervaring, bijvoorbeeld door uitkomsten tussen politieregio's te vergelijken en op plausibiliteit te toetsten. Ook wordt er een controle gedaan op dubbeltellingen.

De werkgroep die de EAUT uitvoert, maakt doorgaans niet zelf de berekeningen voor de EAUT, maar laat dat over aan de controllers binnen de organisatie (afdeling Management & Control (M&C)). Deze afdeling voert de berekeningen onder begeleiding van de werkgroep uit. De berekeningen worden gemaakt in Excel. Hierbij hanteert men vaste standaarden voor kosten en tijd voor producten en handelingen. Alleen aspecten die kwantificeerbaar zijn worden meegenomen. De onderzoekers controleren de berekeningen van de controllers van M&C. Naarmate de berekeningen ingewikkelder zijn, vindt er meer overleg plaats tussen onderzoekers en controllers.

Analyses voor diverse schakels

In onze inventarisatie zijn we verschillende onderzoeken tegengekomen die een analyse uitvoeren over diverse schakels in de keten. Met name de onderzoeksvorm SD & GMB wordt vaak ketenbreed toegepast. Volgens diverse geïnterviewden (zowel opdrachtgever als onderzoekers) is deze onderzoeksvorm met name geschikt voor uitvoeringsanalyses van nieuwe wet- of regelgeving met gevolgen voor verschillende schakels. De onderzoeksvorm SD & GMB acht men vooral geschikt als het gaat om complexe dynamische processen met voorraad- en stroomgrootheden voor diverse schakels.

Ook de EAUT wordt vaak over meer schakels in de vreemdelingenketen uitgevoerd. Indien dit het geval is, wordt er een kernteam gevormd die de EAUT aanstuurt en ligt de uitvoering bij verschillende werkgroepen die een deel van de vragenlijst beantwoorden. De onderzoekers van INDIAC geven aan dat de EAUT het beste kan worden ingezet in een later stadium van de beleidsvorming, als het duidelijk is wat de beleidsveranderingen precies behelzen.

De impactanalyses die in het politiedomein worden uitgevoerd, beperken zich meestal tot de effecten voor de politie. In een enkel geval worden ook

de gevolgen voor ketenpartners als het OM in het onderzoek betrokken. Doordat deze onderzoeksvorm redelijk diepgaand het werkproces in beeld brengt, en een gedetailleerde beschrijving geeft van de gevolgen voor de uitvoering, is deze vorm volgens geïnterviewden minder geschikt voor een analyse over diverse schakels. De onderzoeksvorm kan volgens geïnterviewden wel in andere domeinen worden ingezet.

3.5 Gebruik uitvoeringsanalyses

Tevredenheid opbrengt uitvoeringsanalyse

Over het algemeen zijn de geïnterviewde opdrachtgevers tevreden over de uitvoering van de analyses. De waardering ligt vooral in het feit dat er inzicht verkregen wordt in de gevolgen voor de uitvoering. Men verwacht niet dat de analyse een exacte prognose geeft van de gevolgen voor de werklast en de kosten, maar eerder een indicatie daarvan. Met name wanneer een analyse in een vroege fase van de beleidsvorming wordt uitgevoerd, is deze indicatie voldoende om het beleidsproces verder vorm te geven.

Het komt echter ook voor dat een van de ketenpartners deze globale inschatting niet toereikend vindt voor zijn organisatie. Zo heeft de politie naar aanleiding van een ketenbrede analyse via de onderzoeksvorm SD & GMB een aantal keer opdracht gegeven voor een nadere impactanalyse in het politiedomein (door AEF, of intern volgens de handreiking die AEF heeft gemaakt). De politie heeft in zo'n geval behoefte aan een analyse die dieper ingaat op het werkproces bij de politie zelf, zodat men meer *en detail* inzicht krijgt in de gevolgen van het voorgenomen beleid. Maar ook op detailniveau verwacht men geen exacte prognoses.

Gebruik van de uitkomsten

Het gebruik van de uitkomsten verschilt per onderzoek. In een aantal gevallen wordt het rekenmodel op een later moment van de beleidsvorming aangepast om nieuwe beleidsvarianten door te rekenen. Dit speelt met name wanneer de berekeningen in een vroeg stadium van de beleidsvorming zijn uitgevoerd. Daarnaast worden de uitkomsten gebruikt in het politieke debat over de vormgeving van beleid en komt het nog wel eens voor dat na uitvoering van de analyse bepaalde maatregelen komen te vervallen of worden aangescherpt.

De geïnterviewden kunnen geen uitspraken doen over de juistheid van de inschattingen. In sommige gevallen is het beleid nog niet geïmplemen-

teerd, of met dusdanige aanpassingen zodat de situatie niet meer vergelijkbaar is. Daarbij merken geïnterviewde opdrachtgevers op dat het niet zozeer van belang is dat de berekende gevolgen ook werkelijk uitkomen. Zij gebruiken de analyses vooral om zicht te krijgen op de 'kernvariabelen' en op de grootste veranderingen die plaats gaan vinden.

3.6 Aandachtspunten en voornemens tot aanpassing

De geïnterviewde betrokken noemen een aantal aandachtspunten voor het maken van een uitvoeringsanalyse. Er zijn echter geen voornemens om grote veranderingen door te voeren in de toegepaste onderzoeksvormen.

Een aandachtspunt is dat de opdrachtgever en de onderzoekers vooraf overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van de analyse. In de vreemdelingenketen heeft dit in het verleden tot spanningen geleid tussen de vragende directie en de uitvoerder van het onderzoek.

Aangezien alle werkwijzen sterk leunen op de input van experts is het volgens geïnterviewden van belang dat de experts goed worden meegenomen in het proces. Ze moeten de gelegenheid hebben om zich goed voor te bereiden op de bijeenkomsten en het moet ook duidelijk zijn hoe hun aannames in de berekeningen worden verwerkt. Verder geven verschillende geïnterviewden aan dat experts van tevoren goed ingelicht moeten worden over de bijdrage die van hen wordt verwacht. Voor alle drie de onderzoeksvormen geldt dat er een behoorlijk tijdsbeslag op de expert wordt gelegd en die tijd moet wel beschikbaar zijn. Hiervoor is het van belang dat er tijdig wordt gecommuniceerd hoe groot het tijdsbeslag is en welke bijdrage er wordt verwacht.

Een ander aandachtspunt is de vertaling van de veranderingen in het werkproces naar de praktijk. Met name als mensen op de werkvloer worden bevraagd moet de vraagstelling goed aansluiten op de door hun gehanteerde methodologie.

Aandachtspunten bij analyses over meer schakels

Geïnterviewden geven aan dat bij het analyseren van effecten voor verschillende schakels, het van belang is dat de verschillende gegevensbronnen met elkaar te vergelijken zijn. Zo geeft een geïnterviewde aan dat de directie in het verleden zelf uitvoeringsanalyses uitgevoerd heeft, en daarvoor verschillende organisaties gevraagd heeft naar kostenberekeningen. In de praktijk leidde dit er regelmatig toe dat organisaties met verschillende en/of tegenstrijdige kosten(berekeningen) kwamen, waardoor het voor

de directie lastig was een gezamenlijke schatting van de kosten te maken. Door het onderzoek bij één (externe of interne) partij te beleggen die ervaring heeft met afstemmen van gegevensbronnen wordt een dergelijke situatie vermeden.

Naast het afstemmen en vergelijkbaar maken van gegevensbronnen is een andere voorwaarde voor het maken van een analyse over diverse schakels dat er een controlemechanisme is ingebouwd om de aannames die door verschillende partijen worden aangedragen te controleren. Bijvoorbeeld door vergelijkbare bestaande werkzaamheden te onderzoeken of door diverse personen per organisatie in het onderzoek te betrekken.

4 ANTWOORD OP DE VRAAGSTELLING

4.1 Vormen van uitvoeringsanalyses in de keten van V&J

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de bevindingen uit de inventarisatieronde en de verdieping gepresenteerd. In dit hoofdstuk geven we op basis van deze bevindingen antwoord op de onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag luidt: *Welke vormen van uitvoeringsanalyses worden gebruikt binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in ruime zin?*

We beschrijven eerst binnen welke directies en binnen welke onder V&J ressorterende uitvoeringsorganisaties, zoals de IND, er uitvoeringsanalyses zijn uitgevoerd en vervolgens welke instrumenten we tegenkomen.

In de keten van V&J zijn de afgelopen jaren verschillende uitvoeringsanalyses gemaakt. Met name het DG Politie en het DG Vreemdelingenzaken zetten dit type onderzoek geregeld in. Geïnterviewde betrokkenen signaleren een tendens naar een grotere vraag naar dit type onderzoek. Daarbij is er een steeds grotere behoefte aan zogenoemde 'quick scans'.

Het merendeel van de onderzoeken wordt uitgevoerd door drie partijen: SMS/Significant, AEF en INDIAC. De drie partijen werken grotendeels voor aparte domeinen binnen de keten en hebben ieder een eigen onderzoeksvorm ontwikkeld. AEF voert onderzoeken in het politiedomein uit (impactanalyses in het politiedomein). Naast de vijf onderzoeken die AEF zelf voor het DG Politie heeft uitgevoerd, voert het DG ook impactanalyses uit op basis van een handleiding die AEF heeft ontwikkeld. De EAUT (INDIAC) wordt in de vreemdelingenketen toegepast. De onderzoeksvorm SD en GMB (van Significant/SMS) wordt als enige onderzoeksvorm bij verschillende DG's ingezet. Deze onderzoeksvorm wordt met name voor analyses over de gehele strafrechtketen toegepast.

Tabel 4.1 Toegepaste onderzoeksvorm naar opdrachtgevende DG

| | DG RR | DG PJS | DG Politie | DG VZ |
|---|-------|--------|------------|-------|
| Systeemdynamica en Group model building (SD en GMB) | 4 | 3 | 1 | 0 |
| Impactanalyse in het politiedomein | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Ex ante Uitvoeringstoets (EAUT) | 0 | 0 | 0 | 9 |

Naast de analyses die in opdracht van de verschillende directies worden uitgevoerd, brengt de Raad voor de Rechtspraak advies uit over wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak.

4.2 Verschillen en overeenkomsten in inrichting

De tweede onderzoeksvraag gaat in op de verschillen en overeenkomsten in inrichting van uitvoeringsanalyses: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de inrichting van gangbare uitvoeringsanalyses?* Zoals we in de voorgaande paragraaf beschrijven onderscheiden we in onze analyse drie onderzoeksvormen die vaak worden toegepast in de keten van V&J. Het gaat om de onderzoeksvorm systeemdynamica en Group Model Building (SD & GMB, door Significant/SMS), de impactanalyse in het politiedomein (uitgevoerd door AEF) en de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT, door INDIAC). Deze onderzoeksvormen vergelijken we op een aantal punten om zo de overeenkomsten en verschillen te laten zien (uitvoering, kenmerken, wijze waarop expertopinions worden gebruikt en rekenwijze). Tabel 4.2 geeft een samenvatting van deze drie onderzoeksvormen op hoofdlijnen.

Algemene kenmerken en reikwijdte

Wanneer we kijken naar de algemene kenmerken van de drie onderzoeksvormen zien we dat er bij alle drie de vormen op hoofdlijnen gebruik gemaakt wordt van dezelfde technieken (deskresearch, interviews, expertmeetings en rekenmodellen). De nadere invulling verschilt echter per vorm. Zo brengt de onderzoeksvorm SD & GMB de gevolgen voor de uitvoering in beeld aan de hand van systeemdynamica. Hiermee wordt systematisch het ketenproces waarop de maatregel betrekking heeft in kaart gebracht. De analyse heeft meestal een brede scope en beslaat diverse schakels in de keten. De impactanalyses die in het politiedomein worden uitgevoerd, brengen gedetailleerd de verschillende stappen in het werkproces in beeld en gaan vervolgens na welke veranderingen hierin moeten worden doorgevoerd in het kader van de veranderende wet- of regelgeving. De analyse kenmerkt zich door de diepgang waarmee het werkproces in kaart wordt gebracht. Voor de EAUT wordt gebruik gemaakt van een standaardvragenlijst die door een werkgroep wordt beantwoord. De vragenlijst kijkt zowel naar veranderingen in de werklust als naar andere organisatorische aspecten als aanpassingen van systemen en huisvesting.

Uitvoering

Een verschil tussen de drie onderzoeksvormen is de wijze van uitvoering. We zien zowel uitvoering door een extern onderzoeksbureau, een interne onderzoeksafdeling en een gemengde constructie. De verhouding tussen

deze vormen van uitvoering is in de inventarisatie van onderzoeksrapporten redelijk gelijk (10 extern, 9 intern en 7 gemend).

Expertopinions

De drie onderzochte onderzoeksvormen maken alle in grote mate gebruik van expertopinions. Hiervoor worden expertbijeenkomsten georganiseerd waarin beleidsmedewerkers en medewerkers van uitvoeringsorganisaties worden bevraagd over de verwachte gevolgen van de veranderende regelgeving. Bij alle drie de onderzoeksvormen draagt de opdrachtgever een selectie van organisaties of personen aan die voor deze bijeenkomsten worden uitgenodigd. De precieze selectie van experts en de invulling van deze bijeenkomsten verschilt onderling. Zo hanteren de onderzoekers bij de onderzoeksvorm SD & GMB het criterium dat er twee 'inhoudelijke' medewerkers per organisatie worden uitgenodigd. Bij de impactanalyse in het politiedomein worden dergelijke criteria per onderzoek vastgesteld en bij de EAUT wordt de keuze overgelaten aan de betreffende partij. Daarnaast varieert het aantal expertmeetings per onderzoeksvorm. Voor een EAUT worden gemiddeld twee bijeenkomsten georganiseerd, bij de andere twee onderzoeksvormen ligt dit aantal wat hoger (3-5 expertmeetings). Verder zit er variatie in hoe de experts worden geconsulteerd. Bij zowel de onderzoeksvorm SD & GMB als de impactanalyse in het politiedomein worden experts voorafgaand aan de eerste expertmeeting geconsulteerd door de onderzoekers. Bij de EAUT is hier geen vast stramien voor.

Rekenwijze

De verzamelde databestanden en aannames van experts worden bij alle onderzoeksvormen doorgerekend met behulp van een rekenmodel. De vormgeving van dit model varieert. De impactanalyses voor de politie en de EAUT maken berekeningen in een Excelmodel en volgen daarbij een P*Q benadering op basis van een aantal variabelen. De EAUT maakt daarbij gebruik van vaste standaarden voor kosten en tijd voor producten en handelingen en laat de berekeningen door de afdeling Management & Control uitvoeren. De berekeningen in de onderzoeksvorm SD & GMB worden in een aparte rekenmodule voor simulatiemodellen uitgevoerd. Er wordt een veelvoud aan variabelen gebruikt, waarvan vijf tot tien variabelen een sleutelrol spelen. Elke onderzoeksvorm presenteert de uitkomsten van de berekeningen in een rapport en legt de uitkomsten terug bij de expertgroep.

Tabel 4.2 Overzicht belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen onderzoeksvormen

| | Systeemdynamica en Group model building (SD & GMB) | Impactanalyse in het politiedomein | Ex-ante Uitvoerings-toets (EAUT) |
|-----------------------|---|--|---|
| <i>Kenmerken</i> | Met systeemdynamica het ketenproces waarop de maatregel betrekking heeft in beeld brengen | Handleiding voor impactanalyses in politiedomein met P*Q benadering en gedetailleerde uitwerking werkproces | Verandering in beeld brengen a.h.v. gestandaardiseerde vragenlijst |
| <i>Reikwijdte</i> | Analyses over diverse schakels in de keten | Analyse voor 1 schakel, diep inzoomen op werkproces | Analyse voor diverse schakels en daarbij gevolgen voor P&O, techniek en organisatie |
| <i>Uitvoering</i> | Gemengd | Extern | Intern |
| <i>Expert-Opinies</i> | Gemiddeld 3-5 bijeenkomsten Vaste selectiecriteria voor experts Experts bilateraal consulteren voor bijeenkomst | Gemiddeld 3-5 bijeenkomsten Selectiecriteria experts per onderzoek vastgesteld Experts middels Delphimethode bevragen voor expertmeeting | Gemiddeld 2 bijeenkomsten Geen specifieke selectiecriteria voor experts Geen vaste methode om experts voorafgaand aan bijeenkomst te bevragen |
| <i>Rekenwijze</i> | Rekenmodel met groot aantal variabelen en hulpvariabelen | Rekenmodel met berekeningen per processtap | Rekenmodel met vaste standaarden voor kosten/tijd voor producten en handelingen uit het werkproces |

4.3 Verschillen en overeenkomsten in gebruik

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in het gebruik van gangbare uitvoeringsanalyses? Zo luidt de derde onderzoeksvraag van dit onderzoek. We brengen dit in kaart door een beschrijving te geven van de fase van uitvoering en de waardering van de onderzoeksvormen.

Fase

De analyses worden in verschillende fases van de beleidsvorming uitgevoerd. Er zit niet veel variatie in de fase naar onderzoeksvorm, de onderzoeksvormen worden in verschillende fases van de beleidsvorming ingezet. Geïnterviewden zien echter wel verschillen in geschiktheid van instrumenten naar fase. Zo geven verschillende geïnterviewden aan dat de onderzoeksvorm SD&GMB met name geschikt is om nieuwe wet- en regelgeving voor verschillende schakels in een vroeg stadium van de beleidsvorming te onderzoeken, terwijl de impactanalyse van AEF geschikter is om in een

later stadium de gevolgen voor een organisatieonderdeel gedetailleerder in beeld te brengen.

Geïnterviewden signaleren een tendens naar een steeds vroegere fase van uitvoering van uitvoeringsanalyses. Uit de interviews blijkt dat bij uitvoering in een vroege fase de opdrachtgever voornamelijk behoefte heeft aan een verdere verkenning van de veranderingen en een globaal inzicht in de gevolgen voor de werklust. In dit stadium moet de analyse ook uitwijzen of bepaalde aspecten van de regelgeving uitvoerbaar zijn. Wanneer de analyse in een latere fase wordt uitgevoerd is er juist meer behoefte aan gedetailleerde informatie over de effecten voor bepaalde stappen in het werkproces.

Gebruik

De uitvoeringsanalyses hebben voor de opdrachtgevers een meerwaarde omdat ze een indicatie geven van de gevolgen voor de uitvoering van nieuwe of aangepaste regelgeving. Dit geldt voor alle drie de onderzoeksvormen. Daarbij creëert het uitvoeren van de onderzoeken draagvlak onder ketenpartners omdat ze gezamenlijk (in expertgroepen) de veranderingen bespreken. Verder worden de uitkomsten van de analyses gebruikt in discussies over het (voorgenomen) beleid. Er zijn geen voornemens tot aanpassing van het gebruik van de onderzoeksvormen.

4.4 Analyse voor meer schakels

De laatste onderzoeksvraag gaat in op de geschiktheid van de onderzoeksvormen voor het maken van analyses over verschillende schakels van de V&J-keten.

Twee van de drie onderzoeksvormen worden regelmatig ingezet voor analyses voor diverse schakels in de keten, namelijk SD & GMB en de EAUT. Volgens geïnterviewde betrokkenen is met name de onderzoeksvorm SD & GMB geschikt als het gaat om complexe dynamische processen met voorraad en stroomgrootheden voor diverse schakels.

Bij het maken van een analyse voor meer schakels is het volgens geïnterviewden van belang dat gegevensbronnen goed vergelijkbaar worden gemaakt. Ook is het van belang dat de aannames van de verschillende ketenpartners worden gecontroleerd en consistent worden gemaakt.

4.5 Afsluitend

In antwoord op de probleemstelling kunnen we vaststellen dat er binnen het ministerie van V&J drie onderzoeksvormen frequent worden ingezet. Gezien het feit dat ze alle drie bedoeld zijn om de *verwachte gevolgen van nieuwe wet- of regelgeving voor de uitvoering* in beeld te brengen, hebben ze een aantal overeenkomsten. Alle drie de vormen maken in grote mate gebruik van expertopinions, verwerken bestaande databestanden en aannames van deze experts in een rekenmodel en rapporten over de verwachte gevolgen in termen van werklust en bijbehorende kosten. Tegelijkertijd is er ook een aantal verschillen tussen de onderzoeksvormen (zie tabel 4.2). Het gaat om verschillen in uitvoering (intern, extern of gemengd), de wijze waarop experts worden geselecteerd en bevroegd voor het onderzoek, de rekenwijze (aantal variabelen, diepgang proces) en of de verwachte gevolgen worden berekend voor één of meer schakels in de keten.

SUMMARY

Research question and approach

Within the different departments of the ministry for safety and justice several types of impact assessments are used. To gain more insights into these different types the WODC commissioned APE to do an analysis. The main research question of this study is as follows: "*Which types of impact assessments are used by the ministry of safety and justice? What are the differences and similarities between them, and is it both possible and desirable to integrate them into one standardized approach?*". Here we report the first part of the research question, the question of desirability and feasibility of integration is not touched upon.

In order to capture a detailed picture of the different impact assessments performed by organizations within the justice system, we started by collecting research reports from several departments and implementing organisations, which we contacted by telephone. This exercise provided 26 useable research reports for our analysis (see APPENDIX 2). On the basis of this inventory we selected the three most common research forms. These research forms were analysed further by conducting interviews (see APPENDIX 3).

Types of impact assessments

The following table specifies the three most common research forms used by organisations in the justice and safety chain.

| Research design | organisation | number |
|---|---------------------|---------------|
| System dynamics and group model building (SD & GMB) | Significant and SMS | 8 |
| Impact analysis in law enforcement | AEF | 5 |
| Ex-ante implementation test (EAUT) | INDIAC | 9 |

The three organisations largely work in separate fields within the justice and safety chain. AEF conducted five studies in the study period (2010-2012) for the Directory General (DG) of Police, the DG also did impact assessments on the basis of a manual developed by AEF. In total the DG commissioned ten impact assessments in the study period. The EAUT (performed by INDIAC) is used in the immigration chain. The principle Directory General is the DG Immigration, which commissioned nine studies in the period under consideration. Only the SD & GMB (Significant/SMS) research

form is used by different DG's, namely the DG Justice and Law Enforcement (4 analyses) and the DG Youth and Sanction Application (3 analyses). This research form is mainly used for analyses covering the entire criminal law system.

Differences and similarities in design

The three research forms have several similarities. Because of the type of research question, all of them rely heavily on expert opinions regarding the expected impact, because data is not usually available. Each research design also uses existing literature and data sources whenever possible and the expected impact is estimated in a mathematical model. The outcomes of these models are then presented in a research report.

The research forms differ from each other on the following four points:

- Reach (depth and with of the analysis);
- Implementation (internal, external or mixed);
- Expert opinions (selection, interviews, number of meetings);
- Estimation method (number of variables, method of calculations).

The research form 'system dynamics and group model building' (SD & GMB) of Significant/SMS usually covers more than one link in the justice and safety chain and is therefore broad in scope. The implementation of this research form is mixed, Significant is a consultancy firm and the SMS-team is an internal team of the ministry of safety and justice.⁷ In this research form between three and five expert meetings are organised, for which two experts are selected per organisation. Before the first expert meeting the experts are interviewed in a one-on-one setting. For the estimation of the expected impact a large number of variables is used, of which ten to fifteen variables play a key role.

The impact assessment in the field of the police concentrates on just one link in the justice and safety chain and provides a detailed analysis of the workflow. The assessments are implemented by the external consultancy firm, AEF. Between three and five expert meetings are organised for which the selection criteria for the experts are decided on a case-by-case basis. Prior to the meetings the experts are interviewed using the DEPLHI method. The calculations are done using a simple model using the P*Q method.

⁷ SMS stands for *Simulatiemodellen Strafrechtketen* (Simulation Models Criminal Justice Chain). The SMS-team has a fixed partnership (on the basis of a framework contract) with Significant.

The EAUT is implemented internally using a standardised questionnaire, and analyses the impact on the workload for different links in the chain. Here the consequences for human resources, technology and the organisation are all considered in the assessment. On average two expert meetings are organised for which there are no specific selection criteria for the experts. The calculations are made by controllers at the IND and fixed standards are used for costs/time of products and processes in the workflow.

Differences and similarities in use

The research forms are used in different stages of policy making. According to those interviewed the research form SD & GMB is well-suited to assess new legislation and regulations in an early stage for different links in the chain, whereas the impact analysis of the AEF is better-suited to get a detailed picture of the impact on a specific department in the later stages of policy making.

The impact assessments provide the ordering department an indication of the impact of new legislation on the organisations in question. They can use this indication to organise the workflow or in the design of new policy. In addition the impact assessments create support for new legislation and regulations amongst organisations in the chain.

Assessments for multiple links in the chain

Two out of the three research forms are used for assessments of more than one link in the chain. As stated above, the interviewees regard the research form SD & GMB as well-suited for this type of analysis, because the chain process affected by new policy is mapped well using system dynamics. According to those interviewed it is important to be able to compare data sources of different links in the chain. It is also important that the assumptions of chain partners are checked and that they are consistent.

Conclusions

Concerning the main research questions we can determine that three research forms are frequently used within the ministry of safety and justice. There are similarities in the outline of the three forms. Because of the ex-ante character of the assessment, the research forms rely on expert opinions. Furthermore estimations are made of the expected impact on the basis of expert assumptions and available data sources. However there are also a number of differences. These differences contain differences in implementation (internal, external, mixed), the selection criteria and interview methods of experts, calculations (number of variables, depth of the

process) and whether the estimated impact is calculated for one or for multiple links in the chain.

BIJLAGE 1 GEÏNVENTARISEERDE RAPPORTEN

| | Titel rapport | DG |
|----|--|--------------------------------------|
| 1 | Impactanalyse Zware Cannabis op lijst 1 | DG rechtspleging en rechtshandhaving |
| 2 | Impactanalyse Adolescentenstrafrecht | DG Preventie Jeugd en Sancties |
| 3 | Uitvoeringsconsequenties Langdurig Toezicht | DG Preventie Jeugd en Sancties |
| 4 | Kostenbatenonderzoek DJI en 3 RO in veiligheidshuizen | DG Preventie Jeugd en Sancties |
| 5 | Handreiking Impactanalyse Politie | DG Politie |
| 6 | DSP Groep Hits and hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing | DG Politie |
| 7 | Impactanalyse verhoging griffierechten | DG rechtspleging en rechtshandhaving |
| 8 | Impactanalyse Centraal Register Uitsluiting Kansspelen | DG rechtspleging en rechtshandhaving |
| 9 | Aanpak rijden onder invloed drugs Impactanalyse Wijziging Wegenverkeerswet 1994 | DG rechtspleging en rechtshandhaving |
| 10 | Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures | DG Vreemdelingenzaken |
| 11 | Impactanalyse gronden voor de voorlopige hechtenis | DG Politie |
| 12 | Gevolgen bedrijfsvoering politie van invoering Wet Identiteitsvaststelling van Verdachten, Veroordeelden en Getuigen | DG Politie |
| 13 | Meerkosten Rechtsbijstand Politieverhoor voor de Nederlandse politie: eindrapportage | DG Politie |
| 14 | Business Case Executieketen | DG Politie |
| 15 | Impactanalyse herzien aanvraag- en toezichtsproces (vuur)wapenverlof | DG Politie |
| 16 | Impactanalyse Alcoholregistratie bij geweldsdelicten | DG Politie |
| 17 | Effecten voor de politie van de wijzigingen WvSv | DG Politie |
| 18 | Impactanalyse Europees Onderzoeksbevel voor de Nederlandse Politie | DG Politie |
| 19 | Quickscan Wet versterkend vermogen Politie | DG Politie |
| 20 | Capaciteitsbeslag Justitiele Voorwaarden Nederlandse Politie | DG Politie |
| 21 | Quickscan beslissen na uitblijven inburgering | DG Vreemdelingenzaken |
| 22 | Quickscan voorstel tot wijziging Wet arbeid vreemdelingen | DG Vreemdelingenzaken |
| 23 | Quickscan Inburgering | DG Vreemdelingenzaken |
| 24 | Quickscan optie en naturalisatie | DG Vreemdelingenzaken |
| 25 | Quickscan uitvoeringsgevolgen uitspraak EHRM Dublin - Griekenland | DG Vreemdelingenzaken |
| 26 | Quickscan omkering procedure verkrijgen bijstand | DG Vreemdelingenzaken |
| 27 | EAUT Hoofdlijnennotitie Invoering Richtlijn Single Permit | DG Vreemdelingenzaken |
| 28 | Impactanalyse gegevenslevering BRP door IND | DG Vreemdelingenzaken |

BIJLAGE 2 CLASSIFICATIE ORDENINGSKADER

| Onderwerp | Aantal |
|--|--------|
| Uitvoerders | (26) |
| intern | 9 |
| extern | 10 |
| gemend | 7 |
| Doorlooptijd | 14 |
| gemiddelde | 4 |
| mediaan | 3 |
| Doel | (26) |
| werklastberekening | 13 |
| werklastberekening en gevolgen voor derden | 11 |
| gevolgen maatregel kwalitatief in kaart brengen | 2 |
| Uitwerking werkproces/ beleidstheorie | (26) |
| nee | 2 |
| ja | 24 |
| Interviews | (26) |
| nee | 7 |
| ja | 19 |
| Doel interviews | (19) |
| verkenning beleidstheorie | 14 |
| Verzamelen input rekenmodel en maken aannames rekenmodel | 14 |
| Type respondent | (19) |
| Uitvoerder | 14 |
| Beleidsmaker | 15 |
| wetenschapper | 2 |
| Literatuurstudie | (20) |
| nee | 3 |
| ja | 17 |
| Doel literatuurstudie | (17) |
| verkenning beleidstheorie | 14 |
| verzamelen input rekenmodel | 5 |
| onbekend | 2 |
| Data | (26) |
| nee | 2 |
| ja | 24 |
| Doel data | (24) |
| Nulmeting | 2 |
| input rekenmodel | 12 |
| Anders | 1 |
| Type data | (24) |
| Extern | 9 |
| Intern | 18 |
| Anders | 0 |

| | |
|---------------------------------------|------|
| Expertmeeting | (26) |
| nee | 9 |
| ja | 17 |
| Doel expertmeeting | (17) |
| verkenning beleidstheorie | 9 |
| Input rekenmodel (aannames) | 16 |
| Validatie rekenmodel | 10 |
| Type respondent | (17) |
| Uitvoerder | 12 |
| Beleidsmaker | 11 |
| wetenschapper | 3 |
| Type berekening | (26) |
| uitgebreid rekenmodel | 6 |
| berekeningen in excel (oid) | 13 |
| onbekend | 6 |
| geen berekeningen | 1 |
| Scenario's | (26) |
| nee | 16 |
| ja | 10 |
| Aantal schakels | (26) |
| Gemiddelde | 3 |
| Resultaat | (26) |
| werklastberekening in fte | 20 |
| kosten berekening | 18 |
| kwalitatieve indicatie werklust | 10 |
| kwalitatieve indicatie maatschappij | 1 |
| Beantwoording onderzoeksvragen | (26) |
| nee | 0 |
| ja deels | 4 |
| ja volledig | 22 |

BIJLAGE 3 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

| Naam | Organisatie |
|-------------------|--|
| Dorien van Es | Adviseur werkprocessen en kwaliteit politie |
| Tido Folmer | AEF |
| Harald Dickhof | Controller korpsstaf Nationale politie |
| Stefan de Boer | INDIAC |
| Maarten Vleugel | INDIAC |
| Ydo Couperus | INDIAC |
| Liesbeth Bos | Ministerie van V&J, directie migratiebeleid |
| Terry Hasselo | Ministerie van V&J, directie migratiebeleid |
| Arjan de Boer | Ministerie van V&J, directie Justitieel Jeugdbeleid |
| Andre Timmerman | Ministerie van V&J, directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding |
| Willem Stapel | Ministerie van V&J, SMS team |
| Suzanne Braak | Ministerie van V&J, WODC |
| Christiane Flaes | Raad voor de Rechtspraak |
| Jos Puts | Raad voor de Rechtspraak |
| Gerard Paulides | Raad voor de Rechtspraak |
| John Duivenvoorde | Senior projectleider bij Politie Hollands Midden |
| Wouter Jonebreur | Significant |
| Twan Heijmen | Significant |
| Anne-marieke Tuin | Verandermanager Politie |

BIJLAGE 4 SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE

| Naam | Organisatie |
|-------------------------------------|--|
| prof. mr. G.J. Veerman (voorzitter) | Honorair hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit |
| R.J. Mulder, MSc | Dienst Uitvoering Onderwijs |
| drs. M.C.M. Schermer Voest | Ministerie van Veiligheid en Justitie / DPV |
| mr. W.M. de Jongste | Ministerie van Veiligheid en Justitie / WODC |