

Aandachtspunten beleidsvoorbereiding

Maart 2011

1 Inleiding

In haar onderzoeksprogramma 2011 heeft de Zuidelijke Rekenkamer de ontwikkeling van een checklist beleidsvoorbereiding aangekondigd. Tegen de achtergrond van de Statenverkiezingen van maart 2011 en het aantreden van nieuwe Staten en nieuwe colleges van GS wil de rekenkamer een hulpmiddel aanreiken bij het ontwikkelen en beoordelen van (nieuw) beleid.

Bij het opstellen van dit document heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van bestaande bronnen. Deze worden in hoofdstuk 3 weergegeven. De rekenkamer heeft die elementen opgenomen, die volgens haar de belangrijkste vragen bestrijken die aan de orde moeten komen bij het ontwikkelen van beleid en het beoordelen van beleidsvoorstellen. In de wetenschap dat niet alle elementen van toepassing zijn op alle beleidsvoorstellen. Het document is dan ook niet bedoeld als vervanging van bestaande handreikingen, maar als een eenvoudige en handzame aanvulling daarop. Geen controlelijstje, maar een verzameling aan relevant geachte vragen. Om die reden heeft de rekenkamer er ook vanaf gezien om nog te spreken van een checklist, maar heeft zij gekozen voor de meer algemene term 'aandachtspunten'.

2 Aandachtspunten beleidsvoorbereiding

Onderwerp/probleem

- Wat is het onderwerp/probleem
- Hoe is het onderwerp op de agenda gekomen/het probleem ontstaan
- Is de problematiek helder
- Is een publiek en provinciaal belang in het geding

Beleid

- Sluit het voorgestelde beleid aan bij provinciale kerntaken
- Indien dat niet het geval is, waarom is toch beleid wenselijk
- Wat is de beleidsvrijheid van de provincie
- Waarom is voor dit beleid gekozen
- Wat is de relatie tussen het beleid en het gesignaleerde probleem
- Is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid
- Zijn nut en noodzaak en wenselijkheid van het beleid duidelijk
- Zijn alternatieven onderzocht, op grond waarvan zijn die verworpen
- Wat zijn ervaringen elders
- Is er maatschappelijk draagvlak voor het beleid
- Indien dat niet het geval is, hoe kan draagvlak georganiseerd worden
- Leiden de beoogde beleidsinspanningen tot afname van beleidsinspanningen elders
- Kan het beleid in een tijdslijn worden uitgezet
- Zijn de risico's in kaart gebracht
- Hoe wordt omgegaan met deze risico's

Doelen

- Wat zijn de doelen van het beleid
- Zijn de doelen gericht op maatschappelijke effecten
- Zijn de doelen gericht op prestaties
- Is duidelijk met welke prestaties en middelen de doelen gerealiseerd moeten worden
- Is duidelijk voor wie het beleid bedoeld is
- Is het einddoel eenduidig omschreven
- Zijn begrippen scherp en meetbaar gedefinieerd
- Zijn de doelen afgestemd met andere relevante partijen
- Zijn de doelen realistisch
- Is duidelijk wanneer de doelen moeten zijn bereikt
- Is duidelijk wanneer de doelen ook echt zijn bereikt
- Zijn er afspraken over hoe omgegaan wordt met tussentijdse wijzigingen van de doelen
- Welke tussenstappen en mijlpalen worden gehanteerd

- Zijn de doelen verenigbaar met andere provinciale beleidsdoelen
- Zijn de doelen van betrokken partijen consistent met elkaar

Actoren

- Welke actoren spelen een rol
- Welke rol spelen deze actoren
- Hoe verhouden die rollen zich tot elkaar
- Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk om het beleid succesvol uit te voeren
- Op welke manier is die betrokkenheid vormgegeven
- Wordt daarvoor een onderbouwing gegeven

Instrumenten

- Voor welke instrumenten is gekozen
- Zijn de doelen te bereiken met het voorgestelde instrumentarium
- Welke argumentatie ligt ten grondslag aan de keuze van de instrumenten
- Zijn alternatieve instrumenten overwogen
- Wie heeft de regie over de in te zetten instrumenten

Financieel kader

- Zijn voldoende middelen beschikbaar voor een goede implementatie
- Wat zijn de baten en lasten in meerjarig perspectief
- Wat zijn de benodigde apparaatskosten (personeelslasten en indirecte kosten)
- Wat zijn de benodigde kapitaallasten (afschrijvingen en rente)

Uitvoering

- Heeft een uitvoeringstoets plaatsgevonden, met aandacht voor de consequenties van het beleid, de onderbouwing van de benodigde middelen en inzicht in noodzakelijke randvoorwaarden
- Is de uitvoeringsorganisatie helder gepositioneerd
- Is sprake van een adequate opzet van de administratieve organisatie
- Is sprake van een adequate opzet van het systeem van interne controle
- Zijn er goede procesafspraken gemaakt
- Is er voldoende draagvlak onder de professionals voor het beleid
- Kan het beleid gehandhaafd worden
- Is helder wanneer en waarop tijdens de uitvoering kan worden bijgestuurd

Relatie PS-GS

- Zijn de formele posities van GS en PS helder

- Is vastgelegd hoe kaderstelling, uitvoering, (bij)sturing en controle worden vormgegeven
- Is vastgelegd hoe GS omgaan met 'wensen en bedenkingen' van PS
- Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de actieve informatieplicht van GS
- Zijn er afspraken over momenten waarop over de uitvoering wordt gerapporteerd
- Is vastgelegd aan welke eisen rapportages over de uitvoering moeten voldoen
- Sluit de informatievoorziening aan bij de documenten uit planning en control cyclus
- Zijn er afspraken over tussentijdse evaluaties over de voortgang
- Is afgesproken hoe wordt omgegaan met aspecten vertrouwelijkheid en geheimhouding
- Welke afspraken zijn gemaakt over eindevaluaties

3 Bronnen

De rekenkamer heeft voor de ontwikkeling van dit document gebruik gemaakt van een aantal bestaande handleidingen. Het betreft documenten van gezaghebbende instanties als Algemene Rekenkamer, Raad van State, Tweede Kamer en Ministerie van Financiën. Daarnaast is gekeken naar relevante achtergronddocumenten van de provincies Noord-Brabant en Limburg zelf. Ook heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van haar eigen bevindingen en conclusies naar aanleiding van eerder onderzoek.

3.1 Goed openbaar bestuur

De rekenkamer vindt dat alle beleid moet voldoen aan de basisvereisten van goed openbaar bestuur. Deze vereisten zijn neergelegd in het document *Slagvaardig en Transparant - Presteren van het openbaar bestuur*; Strategie Algemene Rekenkamer 2010 - 2015, Den Haag, maart 2010

In dit document wordt aangesloten bij de acht kenmerken van goed openbaar bestuur, zoals door de Verenigde Naties onderscheiden. Deze kenmerken hebben, in clusters van twee, betrekking op: de democratie; de rechtsstaat; het presteren van de overheid; het functioneren van de overheid:

Democratie

Kenmerken: participatief en consensusgericht

Rechtsstaat

Kenmerken: rechtszeker, onpartijdig en open

Presteren van de overheid

Kenmerken: vraaggericht, effectief en efficiënt

Functioneren van de overheid

Kenmerken: publieke verantwoording, transparant

3.2 Normen voor het beoordelen van de doelformulering

Algemene Rekenkamer, Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, 2005, Bijlage 4 Normen voor het beoordelen van de doelformulering

Hierin worden de begrippen SMART-C uitgewerkt: specifiek(volledig); meetbaar (toetsbaar); afgestemd (expliciet); realistisch; tijdgebonden (tijdig); consistent

3.3 Beleidsanalytische toets Raad van State

http://www.raadvanstate.nl/onze_werkwijze/advisering/toetsingskader/beleidsanalytische_toets

De Raad van State toetst wetsvoorstellen en andere adviesaanvragen op drie aspecten: kwaliteit van beleid, juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. De beleidsanalytische toets is een kritische analyse van de beleidsmatige aspecten van een voorstel en bestaat uit drie onderdelen: probleembeschrijving, aanpak en uitvoering.

3.4 Toetsingskader parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6

In 2008 opgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen. Het toetsingskader beoogt zowel houvast te bieden voor de minister bij het ontwerpen van beleid, als voor de Kamer bij de beoordeling van beleidsvoorstellen. De commissie formuleert voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces. Als extra waarborg voor een zorgvuldige beslissing en een realistisch uitvoeringsbeleid adviseert de commissie aan de Kamer de mogelijkheid van een *uitvoeringstoets*. Een dergelijke toets gaat systematisch in op de consequenties van het voorgestelde beleid, de financiële onderbouwing en de noodzakelijke randvoorwaarden.

3.5 Checklist handreiking ex ante

Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*, Den Haag 2003

Evaluatie ex ante is een instrument dat als doel heeft om: inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen; strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsvoorbereiding en achteraf (doordat er op basis van de ex ante evaluatie heldere en haalbare doelstellingen zijn geformuleerd) systematisch verantwoording over gevoerd beleid af te leggen. De opgenomen checklist maakt onderdeel uit van de door het ministerie van Financiën ontwikkelde *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*.

3.6 Sturen met kaders

Sturen met kaders, Onderzoek in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant, Eindrapport, september 2006

De nota bevat de uitkomst van een onderzoek in opdracht van de commissie Beleidsevaluatie van PS van Noord-Brabant. In het onderzoek is nagegaan welke

eisen PS aan kaderstellende nota's moeten stellen, om hun sturende en controlerende rol op een goede manier te kunnen vervullen.

In de nota worden twee rapportages behandeld die van belang zijn voor een checklist beleidsvoorbereiding: de startnotitie en kaderstellende beleidsnota.

Een startnotitie dient ter voorbereiding van een principebesluit ten aanzien van het voornemen tot nieuw beleid of een beleidswijziging. Kaderstellende beleidsnota's stellen het kader vast voor de uitvoering van het nieuwe beleid of de beleidswijziging.

3.7 Sturing in samenwerkingsrelaties

Sturing in samenwerkingsrelaties, Leidraad voor het realiseren van provinciale doelstellingen door of in samenwerking met derden, GS Noord-Brabant, november 2010

Gelet op het feit dat samenwerking met partners steeds belangrijker wordt bij het realiseren van provinciale doelstellingen, bestaat volgens GS de behoefte aan:

- bewustwording in de provinciale organisatie van het belang van samenwerkingsrelaties voor het realiseren van provinciale doelstellingen;
- ordening in verschillende categorieën van relaties op basis van heldere en eenduidige definities;
- (blijvend) zicht op de relaties die de provincie reeds heeft en die zij in de toekomst nog aangaat; aandachtspunten die in verschillende soorten samenwerkingsrelaties van belang zijn en waarover bij de invulling van samenwerkingsrelaties een beargumenteerde afweging dient plaats te vinden.

De door GS ontwikkelde code *Sturing in samenwerkingsrelaties* moet voorzien in deze behoefte. De code biedt aandachtspunten en een beslislijn om te komen tot een consistente invulling van samenwerkingsrelaties.

3.8 Attentiepunten publiek-private samenwerking provincie Limburg

GS Limburg, mei 2008

Deze nota van GS van de provincie Limburg bevat een handleiding om richting te geven aan de te maken keuzes voor het al dan niet aangaan van publiek-private samenwerkingsverbanden en omvat randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing daarvan. Het document is het resultaat van een 'juridische verdiepingsslag' die in 2007 op initiatief van PS is ingezet.

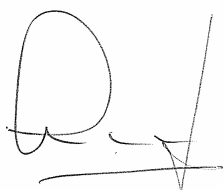
3.9 Procedureregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer en Regeling Grote Projecten provincie Limburg 2009

In november 2007 publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer haar onderzoek *Volgens afspraak besloten - Besluitvorming en informatievoorziening van het project Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg*. Een van de conclusies van de rekenkamer was dat met het oog op de controlerende rol van PS de systematische informatievoorziening vanuit GS richting PS kon worden verbeterd. De rekenkamer adviseerde om daarvoor de Procedureregeling Grote Projecten (Tweede Kamer 2001-2002, 28247, nr. 1) als uitgangspunt te nemen. Deze aanbeveling heeft geleid tot de Regeling Grote Projecten provincie Limburg 2009. Voor de checklist beleidsvoorbereiding zijn de volgende elementen uit de regeling van belang: uitgangspunten voor controle door PS; Informatievoorziening; Aanwijzingen voor de basisrapportage.

3.10 Concluderende opmerkingen Zuidelijke Rekenkamer 2005 – 2010 over elementen van beleidsvoorbereiding

De rekenkamer heeft haar eerdere onderzoeken bestudeerd op concluderende opmerkingen over aspecten van de beleidsvoorbereiding. Deze opmerkingen zijn betrokken bij het samenstellen van de checklist.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 22 maart 2011.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris