

Tilburg University

Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren

Meuwese, A.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
2012

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Meuwese, A. (2012). Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren. *RegelMaat*, 27(1), 17-28.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren

A.C.M. Meuwese

1. Inleiding

Dat goed wetgeven alleen mogelijk is bij een goede informatievoorziening wordt in brede kring erkend. Sinds oktober 2010 kent Nederland hiertoe het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat sinds april 2011 door alle departementen gebruikt wordt.¹ Het IAK is ontwikkeld om de informatie die nodig is bij de voorbereiding van beleid en regelgeving 'goed te verzamelen, te beoordelen en de gemaakte keuzes te verantwoorden'.² Het kader omvat alle bestaande instrumenten die gebruikt worden bij wetsvoorbereiding, zoals toetsen, handleidingen en kabinetsstandpunten, maar dan in afgeslankte, gestructureerde en toegankelijke vorm. Daarnaast is er een online-'IAK Afwegingsdossier', waarin rijksambtenaren kunnen inloggen om het IAK toe te passen in een specifiek beleids- of wetgevingstraject.

Impact assessment (IA) is een uit de Angelsaksische wereld overgewaaid, rigoureuze vorm van wetgevingstoetsing. Door middel van een vast analysekader, gekoppeld aan procedurele normen, wordt gepoogd om vroeg in het wetgevingstraject kritiek en tegenspraak te organiseren.³ Een IA bestaat uit een stappenplan waarin vanuit een grondige probleemdefinitie analyse van meerdere beleids- en/of wetgevingsopties plaatsvindt die uitmondt in een vergelijking op basis van één of meer criteria. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn hierbij veelgebruikte criteria, maar wanneer gebruik wordt gemaakt van een multicriteria-analyse, zijn ook meer kwalitatieve criteria zoals coherentie en bijvoorbeeld rechtszekerheid mogelijk. Meestal wordt dit proces geflankeerd door consultatie die zowel input voor als een kritische toets van de analyse levert. Een noodzakelijke voorwaarde is een transparante presentatie van de bevindingen én van de wijze waarop deze gebruikt zijn in de besluitvorming. Veel IA-systemen kennen ook kwaliteits-toezicht door een gespecialiseerd orgaan.⁴

Het IAK wordt, als nieuwe Nederlandse mal voor wetgevingstoetsing, (nog) niet gezien als IA, maar wordt er wel in sterke mate mee geassocieerd. Zo valt op dat het onderzoek dat Actal heeft laten verrichten naar de behoeftes rond het IAK die

- 1 Het IAK is aangekondigd in de nota 'Vertrouwen in wetgeving', *Kamerstukken II* 2008/09, 31 731, nr. 1. Zie ook het kabinetsstandpunt over het IAK, *Kamerstukken II* 2010/11, 31 731, nr. 330. Voor een uitgebreide bespreking, zie de bijdrage van Riezebos en Lokin in dit nummer.
- 2 <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/wetgevingstraject/voorbereiding-nieuw-wetsvoorstel>.
- 3 R.A.J. van Gestel, *Wetgeven is vooruitzien* (oratie Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
- 4 Deze elementen komen onder meer terug in een recent advies van de OESO. Zie OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, Parijs 2009.

er bij verschillende belanghebbenden bestonden, ging over de behoefte aan 'IA'.⁵ Daarnaast is in binnen- en buitenland het IAK wel gepresenteerd als de Nederlandse versie van een 'impact assessment'-systeem (IA).⁶ Deze bewuste associatie is de eerste reden waarom deze bijdrage het IAK langs de meetlat van het transnationale normenkader van IA legt.⁷ Dat laatste is steeds minder een fictie nu rechtssystemen de kunst van IA bij elkaar afkijken. Uiteraard bestaat er geen autoritatieve bron voor internationaal algemeen geaccepteerde IA-normen. Deze normen kunnen we alleen bij benadering formuleren, bijvoorbeeld door te kijken naar het in brede kring gewaardeerde EU-model van IA,⁸ althans naar die onderdelen daarvan die niet EU-specifiek van aard zijn. Het feit dat ook bij de vormgeving van het IAK IA, en dan met name de EU-variant ervan, als referentiekader is gebruikt,⁹ rechtvaardigt deze aanpak.

Een tweede reden om de vergelijking te maken is dat het kabinet wel degelijk een ambitie voor het IAK heeft uitgesproken, die overeenkomt met die van IA. De tekst van het kabinetsstandpunt benadrukt dat het om een instrument gaat dat direct moet bijdragen aan politieke en ambtelijke verantwoording van keuzes in het wetgevingsproces én aan een betere output:

'[Met de invoering van het IAK] zet het kabinet een belangrijke stap die bijdraagt aan een efficiënter, effectiever en transparanter ambtelijk en politiek besluitvormingsproces. Dit bevordert ook dat alleen regelgeving tot stand komt die echt nodig en proportioneel is, met zo min mogelijk regeldruk.'¹⁰

Ook volgens de speciale website is het IAK een 'analytische werkwijze en een bron van informatie voor het maken én verantwoorden van beleid- en wetgevings-

- 5 K. Berden, M. Canoy, W. Hulsker, L. Meindert & A. Mulder, *Onderzoek naar de behoeften van gebruikers van integrale analyses voor beleid en wetgeving*, onderzoek in opdracht van Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL), Rotterdam, 30 maart 2010. Actal had in een advies aan de minister van Justitie al aangegeven het IAK te zien als een goede tussenstap, maar niet als einddoel. Uiteindelijk is een 'echt' IA-systeem wenselijk. Zie Actal, *Advies over opzet van het IAK beleid en wetgeving*, 12 juni 2008.
- 6 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 731, nr. 6. Verder blijkt dit uit het OESO-rapport *Better Regulation in the Netherlands 2010*: "The OECD peer review team were told by the Ministry of Justice that a consolidated and strengthened ex ante impact assessment process was under development, via a working group of legislative drafters, in order to "enhance the consideration of alternatives, accountability and effects", OECD, *Better Regulation in the Netherlands 2010*, Parijs 2010, p. 78. Overigens rapporteert Nederland al jarenlang aan de OESO een 'impact assessment'-systeem te hebben, zie bijv. OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems*, Parijs 2009, p. 112. Het valt ook op dat het onderzoek dat Actal heeft laten verrichten naar de behoeftes rond het IAK die er bij verschillende belanghebbenden bestonden, ging over de behoefte aan 'IA', zie Berden e.a. 2010.
- 7 De vraag of het IAK gezien met name de Europese ontwikkelingen aan de maat is, is al eerder gesteld in R.A.J. van Gestel, 'Vertrouwen in wetgeving', *RegelMaat 2009/af. 3*, p. 139-148.
- 8 Zo heeft het systeem onlangs een 'audit' van de Europese Rekenkamer doorstaan. Europese Rekenkamer, *Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?*, Speciaal verslag nr. 3/2010, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2010, p. 28.
- 9 Berden e.a. 2010, p. 8; C.M. Radaelli, *How to Learn from the International Experience: Impact Assessment in the Netherlands*, onderzoeksrapport, 21 juni 2010.
- 10 *Kamerstukken II 2010/11*, 31 731, nr. 330.

voorstellen'.¹¹ Er is dus sprake van een ambitie om meer van het IAK te maken dan een middel om intern input te genereren voor memories van toelichting. Het gaat om een instrument dat 'verantwoording door informatie' faciliteert of zelfs forceert. Een dergelijk instrument moet, om daadwerkelijk effect te sorteren in het besluitvormingsproces, op de middellange termijn invloed hebben op de wetgevings-cultuur. De cultuur in de departementen en liefst ook in het parlement zou minder *defensief* moeten zijn (gericht op het koste wat kost verdedigen van het eigen voorstel) en meer *reflexieve* elementen moeten gaan vertonen. Met andere woorden, de vraag 'Gaat dit voorstel wel de gewenste effecten hebben, zijn er negatieve neveneffecten en zijn er geen betere alternatieven?' moet worden ingebed in het besluitvormingsproces. Een goed IA-systeem geeft politieke besluitvormers prikkels om zich kwetsbaar op te stellen, om zo tot een meer fundamentele verantwoording te komen.

Dat is nogal wat en de vraag of we dat allemaal (in één keer) moeten willen, is aan de orde. Daarom bespreek ik in de volgende paragraaf eerst de kwestie van de aansluiting van een IA-systeem met de institutionele structuur en het politieke systeem. Vervolgens bespreek ik de onderdelen waarop het IAK op IA lijkt en de punten waarop het systeem afwijkt van de IA-norm. In de conclusie beantwoord ik de vraag hoe dicht het IAK het keurmerk 'IA' momenteel benadert en op welke punten het aanbeveling verdient de gaten te dichten. Spiegeling aan dit fictieve keurmerk kan tekortkomingen en inconsistenties binnen het IAK blootleggen die ertoe zouden kunnen leiden dat de gestelde ambities niet waargemaakt worden.

2. In welke mate moet een IA-systeem passen bij de institutionele structuur?

IA-systemen wereldwijd verschillen met betrekking tot hun politiek-economische oriëntatie, de timing, de mate van openbaarheid van de assessmentrapporten en de toegang tot de assessmentprocedure. Deze verschillen kunnen deels worden herleid tot de verscheidenheid in constitutionele structuren en tradities, vooral op het punt van belangenvertegenwoordiging.¹² In de literatuur wordt wel erkend dat IA minder makkelijk in de parlementaire systemen van continentaal Europa past dan in Angelsaksische Westminster-systemen.¹³ Zonder regeerakkoorden en andere voor een consensusedemocratie typerende elementen is het een stuk eenvoudiger om al denkend vanuit een probleem meerdere beleidsopties te analyseren. Paradoxaal genoeg ligt ook open consultatie meer voor de hand in een parlementaire democratie zonder (gangbare) coalitievorming, waarin wetgeving en beleid immers nog steeds draagvlak nodig hebben. Andersom is het vanuit onze

11 <www.naarhetaiak.nl>.

12 A.C.M. Meuwese, 'Impact assessment als onderdeel van een "gemeenschappelijke wetgevingscultuur" in Europa', in: *Effectenanalyse in Europees en nationaal verband*, preadvies voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 39-70.

13 K. Jacob, J. Hertin, P. Hjerp, C.M. Radaelli, A.C.M. Meuwese, O. Wolf, C. Pacchi & K. Rennings, *Improving the Practice of Impact Assessment*, EVIA Policy Paper, 2008, <http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf>; zie ook M. Scheltema, 'Staatsrecht zonder staat', *NJB* 2007/afl. 4, p. 192-196.

invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, althans de beperkte versie daarvan, bezien begrijpelijk dat niet alle details van de ambtelijke voorbereiding van een wetsvoorstel worden gepubliceerd. ‘Echte’ IA, waarbij voor elk wetsvoorstel wordt uitgelegd welke opties nog meer zijn overwogen en waarom deze het niet geworden zijn, lijkt dan alleen maar lastig.

Toch lijkt de Nederlandse wens om ons wetgevingsproces op te tuigen met ‘IA-achtige’ elementen juist voort te komen uit een wens om een aantal uitwassen van onze parlementaire democratie in te perken. Zelfs puur op basis van gezond verstand valt in te zien dat praktijken als polderbesluitvorming, toezeggingen als wisselgeld bij coalitievorming en regeerakkoorden niet goed samengaan met rationeel wetgeven en het beperken van de regeldruk.¹⁴ Internetconsultatie is bijna onontkoombaar, maar zal weinig impact hebben als niemand een prikkel ervaart om de resultaten ook daadwerkelijk te gebruiken in het besluitvormingsproces. De zelfdisciplinerende die van een IA-systeem uitgaat, zou hier dus een waardevolle rol kunnen spelen.

Het ontwerpen van een IA-systeem als onderdeel van de voorbereiding van wetgeving is een lastige aangelegenheid. Als het beïnvloeden van de wetgevingscultuur het doel is, moeten de ontwerpers niet alleen rekening houden met specifieke obstakels die de bestaande institutionele structuur en politieke cultuur opwerpen, maar ook proberen er op bepaalde punten doorheen te breken. Zo was het IA-systeem binnen de Europese Commissie in de beginjaren ook controversieel omdat het het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie zou aantasten.¹⁵ Tegelijkertijd was dit mogelijke effect nu juist één van de redenen dat de Commissie, onder druk van de lidstaten, met IA begon: het instrument werd gezien als onderdeel van interne *checks and balances*. Omdat IA deze tegenspraakfunctie heeft, zijn duidelijke procedures nodig om te zorgen dat overheden het instrument niet kunnen omzeilen. Een IA-systeem mag best op onderdelen afwijken van het ideaalplaatje als dat het systeem werkbaar maakt (zo worstelt de Europese Commissie ook nog steeds met de openbaarmaking van tussentijdse bevindingen en met het kwaliteitstoezicht). Maar het instrument wordt snel tot een lege huls als niet wordt vastgehouden aan een bepaalde methodologische kern om te waarborgen dat wat wordt gegeneerd daadwerkelijk *analyse* is.

14 Daarnaast zijn er vele theorieën ontwikkeld die verklaren waarom de hoeveelheid regelgeving steeds maar groeit. Voor een overzicht, zie R. Baldwin & M. Cave, *Understanding Regulation*, Oxford: Oxford University Press 1999, p. 18 e.v. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijst overigens zelf in een brief aan de Tweede Kamer de manier waarop de overheid kiest voor bepaalde beleidsinstrumenten aan als mogelijke oorzaak van regeldruk: ‘de overheid kiest soms beleidsinstrumenten die niet noodzakelijk passen bij het op te lossen probleem of leiden tot het gewenste resultaat’; *Kamerstukken II* 2011/12, 29 362, nr. 195, p. 4. De brief citeert G. Engbersen, *Fatale remedies: over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*, Amsterdam: Pallas Publications 2009 en M.J. Arentsen & W.A. Trommel, *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Bussum: Coutinho 2005, werken die rapporteren hoe op specifieke beleidsterreinen de samenwerking van wetenschappelijke kennis en beleid uitpakt.

15 A.C.M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2008, p. 54.

Op papier lijkt het kabinet dit te beseffen. In antwoord op een vraag van de CDA-Tweede Kamerfractie waarom Nederland gekozen heeft voor het opzetten van een eigen systeem, stipt het kabinet 'een viertal specifieke accenten ten opzichte van vergelijkbare systemen in andere landen' aan, die zijn gelegd om te zorgen dat het systeem 'goed aansluit op het Nederlandse beleid- en wetgevingsproces'.¹⁶ Opvallend genoeg zijn de genoemde accenten op het eerste gezicht typische kenmerken van IA en geven zij blijk van een ambitie om tegenspraak te organiseren:

'(I) Het IAK gaat niet alleen over wetgeving, maar strekt zich ook uit tot beleidsvoorstellen, waarbij op voorhand niet voor de inzet van wetgeving wordt gekozen. (II) Vermindering van regeldruk is een belangrijke eis in het IAK, maar niet de enige eis. In het IAK spelen ook de milieu-, economische en sociale effecten van beleid- en regelgevingsvoorstellen een belangrijke rol. (III) Het IAK richt zich niet alleen op de effectbeoordeling van beleid- en wetsvoorstellen, maar ook op de probleemanalyse, de vraag of overheidsinterventie nodig is en de nut- en noodzaak van inzet van wetgeving. (IV) In het IAK wordt een grote nadruk gelegd op toepassing van het IAK in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces in samenwerking met alle relevante partijen.'¹⁷

Als we vervolgens gaan kijken naar de concrete uitwerking van het IAK, zijn echter keuzes gemaakt die ervoor zorgen dat de verschillen tussen het IAK en IA groter zijn dan de overeenkomsten, waardoor de kans groot is dat de door het kabinet beoogde effecten uit zullen blijven.

3. Overeenkomsten tussen het IAK en IA

Het IAK heeft wel degelijk een aantal elementen gemeen met IA. Zo wordt er (1) ook met een stappenplan op basis van verschillende vragen gewerkt, is (2) een goede probleemanalyse steeds de basis, wordt er (3) op gehamerd dat de analyse zelf ook proportioneel moet zijn in verhouding tot de omvang van een dossier en krijgt (4) kwaliteitstoezicht aandacht, althans daar wordt aan gewerkt. Ik bespreek hieronder deze elementen met enkele kanttekeningen.

3.1 Werken met een stappenplan

De bedoeling van IA is te zorgen dat de *inhoud* centraal staat in het wetgevings-traject door het structureren van het *proces*. Dit structureren vindt ook plaats op microniveau, bijvoorbeeld door het werken met een stappenplan. De Europese Commissie wijst er in haar richtlijnen voor IA wel op dat het niet gaat om een chronologisch, maar om een 'iteratief' proces. Zo kan het best zijn dat men moeite heeft met het inschatten van de gevolgen omdat er in een eerder stadium iets

16 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 731, nr. 6, 9 april 2010, Beantwoording vragen Tweede Kamer over Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, p. 2.

17 *Idem*; toevoeging nummering AM.

fout is gegaan bij de probleemdefinitie. In zo'n geval moet er uiteraard ruimte zijn om terug te komen op een eerdere vraag binnen het stappenplan.

De handleiding vat de essentie van het instrument ook wel samen als '[h]et stellen van de juiste vragen op het juiste moment in het proces van beleid en regelgeving'.¹⁸ Het IAK bestaat inderdaad uit zeven centrale vragen, waarin zestien wetgevingstoetsen verwerkt zijn:

Probleemanalyse

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Instrumentkeuze

6. Wat is het beste instrument (gelet op rechtmatigheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid)?

Gevolgenbeoordeling

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Opvalt dat de lijst met vragen een stuk korter is dan bij IA het geval is en dat de volgorde afwijkt. Zo wordt de keuze bij IA's voor een bepaald instrument standaard pas later gemaakt na een vergelijking van verschillende opties aan de hand van de gevolgenbeoordeling en bepaalde criteria.¹⁹ Die vergelijking ontbreekt in het IAK-stappenplan volledig; de vragenlijst lijkt bij het IAK halverwege afgebroken te zijn. Dit is een logisch maar spijtig gevolg van de keuze om analyse van meerdere opties niet verplicht te stellen (zie par. 4.1). Maar ook als om efficiëntieredenen gekozen wordt voor het analyseren van slechts één optie is het, zoals Riezebos en Lokin in hun bijdrage aan dit nummer ook propageren, nuttiger om de vraag naar de geschiktheid van het gekozen reguleringsinstrument pas ná de gevolgenbeoordeling te stellen.

3.2 Een goede probleemanalyse als basis

Zoals wordt bevestigd door het feit dat er vijf van de zeven vragen aan gewijd zijn, is bij het IAK, net als in het geval van IA, de probleemdefinitie de basis van de analyse. Net als gebruikelijk is bij IA, fungeert de probleemanalyse binnen het IAK als 'nuloptie': de situatie die een eventuele overheidsinterventie rechtvaardigt en die daarom ook het ijkpunt voor de gehele analyse is. Hier speelt het gebrek aan iteratie binnen het IAK echter weer parten: de expliciete vraag 'Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?' wordt gepositioneerd als voorvraag, terwijl een complete analyse, waarin verschillende opties voor interventies worden vergeleken met de

18 Handleiding Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving versie 2.0.

19 Europese Commissie, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92, 15 januari 2009, p. 5.

nullijn, nodig is om tot het antwoord te komen. Verder is het de vraag of het IAK de gebruikelijke eisen die aan een goede probleemdefinitie gesteld worden, wel incorporeert. Zo moet er aandacht zijn voor wetenschappelijke onderbouwing, inclusief de mate van heersende onzekerheid, en voor de onderliggende drijfveren binnen de problematiek.²⁰ Ten slotte blijft het de vraag of er consequenties verbonden zullen worden aan een geconstateerde mismatch tussen een probleemdefinitie en een door de politiek gewenste oplossing. Dit kan eigenlijk alleen als er een vorm van extern (of intern) toezicht is die verder gaat dan advisering (zie par. 3.4).

3.3 *Analyse moet proportioneel zijn*

Hoe diepgravend moet de analyse zijn en wie bepaalt dat aan de hand van welke criteria? Er bestaat overeenstemming dat de analyse in ieder geval evenredig moet zijn aan de impact en het politieke belang van het dossier. Het IAK heeft echter ook met IA, althans met het Europese model, gemeen dat de toets die je hanteert om dat te bepalen onduidelijk blijft. Bijkomend nadeel van het IAK-systeem is echter dat het voor belanghebbenden vaak onduidelijk zal zijn hoeveel (en welke) analyse heeft plaatsgevonden, wegens de gebrekkige transparantie (zie par. 4.4). Hiermee wordt het ook onmogelijk om in een kritisch, open debat standaarden te ontwikkelen voor de diepgang van de assessments.

3.4 *Extern toezicht*

Over de wenselijkheid van extern toezicht op IA, in de zin van een onafhankelijke beoordeling, wordt verschillend gedacht.²¹ De Europese Commissie komt goed weg met haar tussenoplossing van een interne Impact Assessment Board (IAB), die zijn autoriteit niet ontleent aan een vetorecht maar aan de *peer pressure* die uitgaat van professionele opinies van op persoonlijk titel benoemde hoge Commissie-ambtenaren.²²

Een onafhankelijke toetsingscommissie voor wetsvoorstellen, die al door de commissie-Geelhoed werd geopperd,²³ is er ook in Nederland nog steeds niet. Er is sinds 1 september 2011 wel een interdepartementale Commissie voor Effecttoetsing (CET) 'naar het model van de in sommige landen bestaande Impact Assessment Board',²⁴ die voorstellen met grote effecten voor de samenleving bespreekt.²⁵ De CET werkt op basis van een werkprogramma, waarvoor departementen voorstellen kunnen indienen en dat door de ministerraad wordt vast-

20 Europese Commissie 2009, p. 21.

21 Zie D. Keyaerts, *De doorwerking van het wetgevingsbeleid in de rechtspraak van het Hof van Justitie* (diss. Antwerpen), 2011 voor een pleidooi voor meer rechterlijke controle op wetgevingsbeleid en IA in het bijzonder.

22 Hoewel sommige belanghebbenden nog steeds graag echt extern toezicht zouden zien, is er veel waardering voor de wijze waarop de IAB actief diensten aanzet tot IA's. Europese Rekenkamer 2010, p. 63.

23 *Kamerstukken II* 1983/84, 17 931, nr. 9. Zie ook P.J.P.M. van Lochem, 'Over uitvoerbaarheid en spontane naleving van het IAK', *RegelMaat* 2009/afl. 3, p. 162-172.

24 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 731, nr. 330.

25 *Kamerstukken II* 2010/11, 29 515, nr. 327 en bijlage.

gesteld en jaarlijks wordt geactualiseerd. De Commissie bespreekt de voorstellen in het werkprogramma en maakt hierbij gebruik van ‘de resultaten van de reguliere verplichte toetsing’. Deze formulering is tekenend: het zijn nog steeds de toetsen die verplicht zijn en niet het IAK (dat dus ook geen structuur op kan leggen zoals IA dat doet; zie ook par. 4.1). Een vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zit in de CET, waarin ook andere ‘vertegenwoordigers van de verplichte toetsen’ zitten, voor. Het is uiteraard nog onduidelijk in welke mate deze commissie zal gaan bijdragen aan een betere inhoudelijke verwezenlijking van de toetsen waaraan wetsvoorstellen onderworpen worden. De IAB is echter ook begonnen met lage verwachtingen en heeft zich door een professionele houding ontpopt tot een behoorlijk effectief controle-mechanisme.

4. Verschillen tussen het IAK en IA

Het IAK in huidige opzet wijkt echter ook op de volgende, cruciale punten af van het IA-model: (1) er is geen verplichte analyse van meerdere beleids- en/of wetgevingsopties; (2) er is geen sprake van integrale afweging (!); (3) er wordt geen verbinding gelegd met open consultatie van belanghebbenden; en (4) de bevindingen van het IAK worden niet openbaar gemaakt.

4.1 *Verplichte analyse van meerdere opties*

Het IAK is uiteindelijk semiverplicht geworden. De totstandkomingsgeschiedenis van het IAK getuigt wel van een besef dat er meer sprake zou moeten zijn van verplichtingen dan in het oude systeem het geval was.²⁶ Uiteindelijk is het echter niet gelukt om verplicht te stellen om het elektronische IAK Afwegingsdossier te gebruiken of zelfs maar het IAK te raadplegen. Het enige wat verplicht is voor elk beleids- of wetgevingsvoorstel is de beantwoording van de zeven vragen (zie par. 3.1) van het IAK.

Belangrijk is echter het gemis van het tweede element van dit wezenskenmerk van IA: het feit dat er meerdere opties onder de loep worden genomen. Hoe kunnen we immers beoordelen wat het ‘beste instrument’ is als daar geen vergelijking aan te pas komt? De Sociaal-Economische Raad (SER) schrijft terecht dat ‘het IAK inhoudelijk een stap richting impact assessment is, maar bijvoorbeeld geen vergelijking van de effecten van verschillende beleidsvarianten inhoudt’.²⁷ Uiteraard staat het ambtenaren vrij om meerdere IAK-dossiers aan te maken voor verschillende opties, maar het punt is nu juist dat IA voor deze manier van werken een structurele prikkel kan afgeven, en die ontbreekt hier.

26 Van Lochem 2009. Zie voor een impressie van de verwachtingen die een paar jaar terug rond het IAK leefden, L.J. Vester, ‘Op zoek naar effect(en). Effectanalyses in het Nederlandse wetgevings-traject’, in: *Effectenanalyse in Europees en nationaal verband*, preadvies voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

27 SER, *De rol van effectanalyses*, Advies nr. 2010/01, 19 maart 2010 (Commissie Marktwerking en Publieke Belangen), p. 172-173.

4.2 *Integrale afweging*

Een aantal doelstellingen van het IAK²⁸ blijft in de huidige uitvoering stevig overeind: het systeem helpt een kader te bieden, overzicht te scheppen in het woud van wetgevingstoetsen, en biedt kansen om de aanwezige kennis beter te benutten. Maar hoe het huidige IAK beantwoordt aan wat misschien wel de belangrijkste doelstelling is, het maken en verantwoorden van een integrale afweging, blijft onduidelijk. Wat wordt er precies geïntegreerd in het IAK? Het lijkt erop dat het enige wat echt wordt geïntegreerd de bestaande toetsen zijn die nu immers geen individuele checklists meer zijn. Maar welke aansporing geeft het IAK om in concrete dossiers ook tot een *integrale afweging* van de verschillende *impacts* te komen? Het IAK stopt bij de vraag 'Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?', terwijl het echte IA-werk daar pas begint. Anders gezegd: de *toetsen* staan wel op een rijtje in een 'geïntegreerd' kader, maar dit kader biedt geen structuur om de *bevindingen* ook te integreren. Hoewel IA niet kan en niet moet worden gelijkgeschakeld met een kosten-batenanalyse, is het komen tot een synthese binnen een IA toch wel essentieel. Dit kan door middel van kwantificering (al dan niet in monetaire eenheden), die mogelijk maakt dat sociale, economische en milieugerelateerde effecten tegen elkaar afgezet kunnen worden. Een andere, in Europese IA's populaire, optie is om met kwalitatieve aanduidingen²⁹ de te verwachten uitkomsten ten aanzien van een aantal criteria op een rijtje te zetten (multicriteria-analyse). Het enkel op vrijblijvende wijze in kaart brengen van de gevolgen zal geen daarmee vergelijkbaar effect op de besluitvorming kunnen hebben.

4.3 *De verhouding tot consultatie*

Het IAK is bedoeld voor alle beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen bij de rijksoverheid die werken aan beleid of wetgevingsvoorstellen 'en voor degenen die zij daarbij willen betrekken'.³⁰ Door geen duidelijke koppeling te maken met open consultatie en door na te laten de opkomende praktijk van internetconsultatie met het IAK een structurele rol te geven in het proces van wetsvoorbereiding heeft het kabinet een kans laten liggen. Toetsing binnen het ambtelijk voorportaal als zodanig is geen uitzondering in het transnationale model van IA. Sterker nog, het werken met IA door degenen die ook de wetsvoorstellen ontwerpen, wordt gezien als een mogelijke stimulans voor cultuurverandering. Daarbij wordt echter het inbouwen van momenten waarop de IA-analyse aan de kritische toets van belanghebbenden onderworpen dient te worden, als essentieel gezien.³¹ Dit element hangt sterk samen met het volgende punt waarop het IAK afwijkt van de transnationale norm: de manier waarop openbaarmaking is geregeld.

28 *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500, IV, p. 6.

29 Bijv. plussen en minnen, al heeft de Europese Commissie een tijdlang ook smileys gebruikt.

30 <www.naarhetiak.nl>.

31 Zie bijv. Europese Rekenkamer 2010, p. 28.

4.4 *Transparantie*

Wie dacht dat met de invoering van het IAK de bevindingen in het kader van de wetgevingstoetsen openbaar zouden worden, is bedrogen uitgekomen. Waar de Europese Commissie niet meer mee wegwam, gebeurt in Nederland nog wel. Volgens het kabinet dient de adequate beantwoording van de vragen voldoende te blijken uit het voorstel zelf.³² Dat brede toegang tot de onlinewerkbladen zelf de departementen en daarmee de minister té kwetsbaar zou maken, is begrijpelijk. Maar waarom zouden de rapporten met de uitkomsten van de analyse, die de software van de ICT-tool van het IAK perfect in staat is te genereren, niet openbaar worden gemaakt? Het kabinet ziet '[d]e informatie die met behulp van het IAK is verzameld' als nuttig voor documenten in het beleid- en wetgevingsproces. Dat het kabinet duidelijk niet van zins is de informatie uit het IAK zelf in een document neer te leggen dat een rol kan spelen in het verdere wetgevingsproces, doet ernstig afbreuk aan de ambities in de verantwoordings sfeer die het kabinet wel heeft uitgesproken ten aanzien van het IAK.

5. Conclusie

Uit deze exercitie, waarin ik het IAK op een aantal punten de maat van het IA-model heb genomen, is gebleken dat het IAK nog geen IA is. Dit heeft te maken met een gebrek aan aandacht voor de structuur en met het feit dat er op het vlak van communicatie nogal behoudende keuzes zijn gemaakt. Concreter gezien ontbreken de volgende elementen: structurele prikkels om aan vergelijkende analyse en integrale afweging te doen en momenten waarop een kritische toets door externen kan plaatsvinden.

Voorafgaand aan de invoering van het IAK wilde men voorkomen dat het IAK zou worden ervaren als 'de zoveelste verplichte toets, die leidt tot een ritueel afvinken van lijstjes en het formuleren van een fraaie standaardzin in de memorie of nota van toelichting'.³³ Het is in dat licht jammer dat het IAK, ondanks de naam 'integraal afwegingskader', in de uiteindelijke versie toch weer vooral een verzameling toetsen is geworden. Dat blijkt ook uit het kabinetsstandpunt, waar het IAK weliswaar een 'dynamisch instrument dat ook in de toekomst goed beheerd moet worden'³⁴ wordt genoemd, maar dat actueel en kwalitatief op peil moet worden gehouden om de kennisfunctie te waarborgen. Bij even doorlezen blijkt echter dat het kabinet hierbij vooral het verplicht stellen van nieuwe kwaliteitseisen op het oog heeft, wat door de ministerraad zou moeten worden besloten, en niet verbe-

32 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 731, nr. 330.

33 M.H.A.F. Lokin & M.J.W. Stokkermans, 'Uitvoeri(n)g getoetst, uitvoerbaar geregeld', *RegelMaat* 2008/afl. 2, p. 38-39. Zie ook Van Lochem 2009, p. 167.

34 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 731, nr. 330, p. 5.

teringen die zien op het faciliteren van 'verantwoording door informatie'.³⁵ Mijn stelling, op basis van de vergelijking met het IA-model, is dat de vragen die het IAK stelt weinig effect zullen sorteren, zolang er geen uitbreiding is van het aantal opties dat moet worden onderzocht (zie par. 4.1) en er geen normen zijn rond de verdere verwerking van informatie over de gevolgen (gebrek aan integrale afweging, zie par. 4.2).

De SER deed al de voorspelling dat hoewel het IAK als intern hulpmiddel en informatiebron voor beleidsmakers sowieso wel enig nut zal hebben, het antwoord op de vraag of het ook daadwerkelijk gebruikt zal worden en effect zal hebben 'mede afhankelijk is van de inbedding in het beleidsproces en de externe communicatie van de uitkomsten'.³⁶ In paragraaf 4.3 en 4.4 is aangekaart dat het IAK zo veel mogelijk alleen voor interne doeleinden gebruikt zal worden en niet voor communicatie, terwijl de combinatie van deze twee doeleinden IA nu juist tot een verantwoordingsinstrument maakt.

Kortom, het IAK stelt wel vragen, maar niet genoeg, niet altijd de juiste en kent niet genoeg waarborgen om een optimale integratie in het proces van wetsvoorbereiding te realiseren. Het IAK is verwijderd geraakt van het IA-model, dat betrokkenen in Nederland in eerste instantie voor ogen stond en waar blijkens een onderzoek in opdracht van Actal ook draagvlak voor was.³⁷ Tegelijkertijd lijkt het erop dat het kabinet, gezien de claims over 'IA Nederlandse stijl' (zie par. 2), wel graag wil meeliften op het aura van *accountability* dat het IA-model om zich heen heeft. Hier geldt echter *'sine labore nihil'*: als we het analytisch gehalte van wetgeving willen verbeteren, moet het systematisch afleggen van verantwoording door politieke ambtsdragers op dat punt onderdeel worden van ons systeem. Een IAK dat zowel de kritische toets van het 'IA-keurmerk' doorstaat als aansluit bij kernmechanismes zoals de ministeriële verantwoordelijkheid en coalitievorming is mogelijk. Het zou echter wel ingrijpendere keuzes vereisen, zoals het opstellen van regeerakkoorden die meer lijken op 'werkprogramma's': documenten waarin een aantredend kabinet vermeldt over welke problemen het de komende jaren analyses gaat uitvoeren (met mogelijk maar niet noodzakelijk wetgeving als oplossing). Bij het verbreden van de ministeriële verantwoordelijkheid richting een daadwerkelijk verantwoordingsmechanisme dat de nadruk legt op zaken als het uitleggen op welke gronden alternatieven zijn afgefallen en het erkennen van onzekerheden, ligt een taak voor het parlement. De ervaringen in het Europees Parlement, dat nu af en toe de Commissie om kosten-batenanalyse van alternatie-

35 Er worden wel wat interessante inhoudelijke wijzigingen genoemd: '[z]o zijn onlangs de door de SER voorgestelde vragen voor effectanalyse voor orderingsvoorstellen in het IAK opgenomen. Daarnaast verkent het kabinet op dit moment in welke situaties het wenselijk is een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren, naast de situaties waarin dit reeds gebruikelijk is, en welke vorm dan het beste toegepast kan worden. (Zie kabinetsreactie op het SER-advies: "Overheid en markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes.", Kamerstukken II, 2010-2011, 24 036, nr. 380).'

36 SER 2010.

37 Berden e.a. 2010. Dat rapport meldt onder andere dat '[v]rijwel iedereen die heil zag in een IA, vond (...) dat de uitkomsten openbaar moesten zijn. Dit gold in het bijzonder voor de finale uitkomst.' Verder was er veel steun voor een systeem van onafhankelijke externe validering om objectiviteit en kwaliteit te waarborgen.

ven vraagt,³⁸ laten zien dat IA weliswaar geen tovermiddel is, maar wel een diepere verantwoording kan helpen afdwingen. Ondersteuning en aanmoediging vanuit de maatschappij en belangengroeperingen zijn daarbij essentieel en daarvoor moet de informatie die gebruikt is bij de wetsvoorbereiding wel beschikbaar zijn. Als we op één punt het gat tussen IA en het IAK zouden kunnen verkleinen, zou meer transparantie met betrekking tot de bevindingen geen slecht begin zijn.

38 Voor voorbeelden zie Meuwese 2008, p. 120, 121 en 212-213.