******

**Minister van Algemene Zaken**

**Circulaire model voor een startnotitie t.b.v.**

**de ondersteuning bij beleidsontwikkeling**

Op 8 mei 2019 heeft de raad van ministers ingestemd met het voorstel om een herzien model-startnotitie in te voeren (2019/015400). De startnotitie is een handzaam instrument om de hoofdpunten voor de ontwikkeling van beleid op overzichtelijke wijze vast te leggen. Door standaardisatie zijn de startnotities makkelijker tussen ministeries te delen en te vergelijken. Een groot deel van de maatschappelijke problemen kennen ook overlappingen tussen ministeries. Het gezamenlijk aanpakken van deze problemen leidt tot effectiever beleid.

Het aangepaste model is gebaseerd op het model, dat in 2013 door de raad van ministers was goedgekeurd. In onderhavig aangepaste model wordt meer de nadruk gelegd op interministeriële en integrale samenwerking. Een andere aanpassing betreft het als grondslag voor het beleid, opnemen van de Sustainable Development Goals (SDG’s) zoals in het Nationaal Ontwikkelingsplan Curaçao 2015-2030 vastgesteld, opdat de doelen in 2030 kunnen worden bereikt. Ten slotte, wordt in dit model aandacht gevraagd voor de evaluatie van wetgeving. De evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van een regeling maakt integraal onderdeel uit van de beleidscyclus.

Willemstad, 18 juni 2019

w.g. Eugene P. Rhuggenaath, MBA/MBI

Minister-president, Minister van Algemene Zaken

**STARTNOTITIE**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Projectnaam: | | |
|  | | |
| 1 | **Beleidsverantwoordelijke minister** |  |
|  | | |
| 2 | **Te herleiden tot regeerakkoord of regeerprogramma, Nationaal Development plan, Roadmap to SDG implementation[[1]](#footnote-1) of Interministerieel of Integraal project of programma?** | * Ja, onderdeel [ ] * Nee. |
|  | | |
| 3 | Opgenomen in  (meerjaren)begroting? | * Ja, periode [ ] * Nee |

## **Paragraaf 1 Probleemanalyse**

**Aanleiding** **voor het constateren van een mogelijk probleem**:

**Toelichting:**

De eerste vraag van deze analyse is de vraag naar de aanleiding van het maatschappelijke probleem dat mogelijk tot beleid of regelgeving leidt. Bijvoorbeeld het regeerakkoord, een incident, vereiste bezuinigingen, maatschappelijke onrust, nieuwe maatschappelijke problemen, uitvoeringsproblemen, jurisprudentie[[2]](#footnote-2), internationale verplichtingen, of iets anders[[3]](#footnote-3).

Door deze vraag te beantwoorden worden aanleiding en probleem gescheiden, waardoor verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden verkend. Het scheiden van aanleiding en probleem is essentieel om een daadwerkelijke oplossing voor het probleem te kunnen formuleren.

Deze informatie geeft ook inzicht in de urgentie, de context en het politieke belang van het dossier.

**Probleem**:

**Toelichting:**

Een probleem is een huidig, negatief gewaardeerde situatie. Men moet er op bedacht zijn om een probleem niet te omschrijven in termen van de oplossing.

Indien er sprake is van een beleidsveld waar reeds wetgeving voor bestaat, zal een evaluatie van de uitvoering van de bestaande wetgeving, de nodige informatie op gestructureerde wijze kunnen opleveren. Een effectiviteitsevaluatie probeert vast te stellen of er een plausibele relatie is tussen gevoerd beleid en behaalde uitkomsten[[4]](#footnote-4).

Bij het beschrijven van een negatieve situatie is het belangrijk om in de eerste plaats vast te stellen voor *wie* de situatie negatief is en waarom dat zo is. Welke effecten heeft deze negatief gewaarde situatie?

De geschetste probleemsituatie moet worden onderbouwd met onderzoeksresultaten en cijfers[[5]](#footnote-5). Van belang is voor ogen te houden, dat een sector niet op zichzelf staat, maar in verband staat en afhankelijk is van regelingen in andere sectoren (bv. belastingen, arbeid, sociale zekerheid).

|  |  |
| --- | --- |
| Stakeholders | |
| *Intern* | ***Extern*** |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**Toelichting:**

Een overzicht van stakeholders is essentieel om vast te stellen wie belanghebbende zijn bij het beleid en welke belangen zij vertegenwoordigen. Gedacht kan worden aan externe stakeholders, zoals werknemers, consumenten, bedrijven, toekomstige generaties.

Ook interne stakeholders zijn van belang. Beleid is zelden een aangelegenheid van alleen een ministerie. Stakeholders kunnen andere ministeries zijn, maar ook het Openbaar Ministerie of het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, indien het beleidsdoel kan leiden tot een aanzienlijke verzwaring van de taak van deze organisaties.

Om de stakeholders te bepalen, kunnen de volgende vragen worden gesteld:

* Voor wie is dit traject van belang?
* Wie vormen de doelgroep van het beleid, of worden hierdoor geraakt/ beïnvloed? Denk daarbij ook aan partijen die mogelijk gevolgen gaan ondervinden van het voorstel, incl. in de andere landen van het Koninkrijk.
* Zijn er belanghebbenden die actief moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van het beleid? Bijvoorbeeld overleg- of adviesfora.

Het vaststellen van de stakeholders is wenselijk in het kader van de mogelijk wenselijke consultatierondes, naast de wettelijk voorgeschreven adviesrondes. Het verstrekken van informatie en het afstemmen met stakeholders kan onduidelijkheid wegnemen en draagvlak verbreden. Ook is het identificeren van stakeholders wenselijk voor het inrichten van een voorlichtingscampagne.

**Beleidsdoelen**:

**Toelichting:**

Pas als met de juiste partijen het probleem in de huidige situatie voldoende in kaart is gebracht, kunnen de beleidsdoelen worden ontwikkeld. Formuleer alleen de doelen (wat wil ik bereiken) en nog niet de weg daar naartoe (hoe ga ik dat doen). Ten einde alle alternatieven te kunnen afwegen, dient primair het te bereiken doel voor ogen te staan. Het afwegen van alternatieven wordt belemmerd, indien er sprake is van vooringenomenheid ten aanzien van de wijze waarop het doel kan worden bereikt.

Beleidsdoelen worden SMART geformuleerd en zijn zoveel mogelijk *evidence based*. SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Zonder een SMART geformuleerd doel is het onmogelijk om ten eerste vast te stellen of het gewenste doel is bereikt en ten tweede of het doel op de meeste effectieve manier is bereikt. Dit leidt tot een verspilling van middelen.

“Evidence based” betekent, dat een beleidsdoel bewijsbaar effectief kan zijn voor het oplossen van het geconstateerde probleem. Dit hangt samen met de regelmatige evaluatie van bestaand beleid.

**Specifiek**

Formuleer doelen specifiek genoeg (wie, wat, waar, wanneer, welke randvoorwaarden, waarom), zodat ze niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn.

**Meetbaar**

Stel indicatoren vast aan de hand waarvan kan worden bepaald of het doel wordt bereikt. Evaluatie van de inzet van middelen is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Om de effectiviteit van het beleid (incl. de wetgeving) te kunnen evalueren, moeten vooraf meetbare indicatoren voor succes worden vastgesteld.

Volg zoveel mogelijk de voorschriften van de bestaande of gewenste meetinstrumenten. Hanteer internationaal aanvaarde standaarden. Neem contact op met het Centraal Bureau voor de Statistiek, of een andere organisatie die mogelijk beschikbaar data heeft die kan worden gebruikt voor het omschrijven van de doelen.

**Acceptabel**

Formuleer doelen die eenduidig uitgelegd kunnen worden voor de doelgroep. De analyse van de doelgroep en het geconstateerde probleem is hiervoor onontbeerlijk. Het doel moet - zo mogelijk - op draagvlak kunnen rekenen.

**Realistisch**

Formuleer doelen die ambitieus zijn, maar niet onhaalbaar gelet op tijd, middelen en capaciteit.

**Tijdgebonden**

Stel een datum vast waarop het doel moet zijn bereikt. Doelen en prestatie-indicatoren blijven te vaag als ze niet worden voorzien van een tijdpad.

**Waarom moet de overheid het geconstateerde probleem oplossen?**

**Toelichting:**

De rechtvaardiging van overheidshandelen kan worden bepaald door beantwoording van de volgende vragen:

* + - Is er sprake van een klassieke overheidstaak?
    - Is er sprake van herverdeling van de welvaart?
    - Is er sprake van beperking van de vrijheid of autonomie van een persoon of groep?
    - Is er sprake van markt falen? Is aannemelijk dat overheidsingrijpen zal leiden tot een verbetering van de markt?

Hoewel de overheid geneigd is zichzelf te zien als oplosser van alle problemen van de samenleving, dient bij het maken van de probleemanalyse specifiek stil te worden gestaan bij de mogelijkheid, dat er *geen* actie wordt ondernomen.

Het onderzoek naar de mogelijkheden tot overheidsinterventie kan overigens ook tot de conclusie leiden, dat de overheid de betrokken doelstellingen niet kán realiseren. Bijvoorbeeld, vanwege het recht op privacy van de burger, of de kosten van handhaving. Dan moet van overheidsinterventie worden afgezien.

In onderstaande tabel kunnen de risico’s worden weergeven. In een risico analyse worden mogelijke negatieve situaties afgezet tegen de kans dat een of meer van deze risico’s zich voordoet. Een situatie waarvan de kans hoog is, dat het zich voordoet en de gevolgen waarvan ernstig zijn, vertegenwoordigt een groot risico. De uitkomst van een risico analyse kan leiden tot aanpassing of mogelijk zelfs het afzien van de voorgenomen interventie.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Risico analyse | | | |
| Situatie  (voorbeeld) | Geen dekking voor financiële behoefte | Handhaving is zeer kostbaar | Ongerechtvaardigde inbreuk op fundamentele rechten burger |
| Kans: |  | | |
| Hoog |  |  |  |
| Middel |  |  |  |
| Laag |  |  |  |

## Paragraaf 2 Wat is het beste instrument?

**Welke instrumenten kan de overheid inzetten? Welke hebben de voorkeur en waarom?**

**Toelichting:**

De overheid beschikt over een scala aan instrumenten. Bijvoorbeeld wetgeving om een systeem van ge- en verboden te scheppen. Ook andere instrumenten zijn beschikbaar, zoals feitelijk handelen[[6]](#footnote-6), als eigenaar optreden, of het bieden van subsidies. Soms is een intensieve informatiecampagne om de burger te informeren over risicogedrag en alternatieven, voldoende om een bepaald beleidsdoel te bereiken.

Het uitgangspunt van de rechtsstaat brengt echter met zich mee, dat meestal een wettelijke voorziening nodig is, om rechtswaarborgen te bieden aan de burger.

Wat de invulling van een wettelijke regeling betreft, kunnen varianten betrekking hebben op zowel de inrichting van de wettelijke regeling als zodanig, als op onderdelen van een regeling (bijvoorbeeld de keuze voor een systeem van rechtsbescherming of sanctionering).

## Paragraaf 3 Gevolgen/ neveneffecten

Een beleidsverandering resulteert niet altijd in een situatie, waarbij *alle* betrokkenen profiteren van de verandering. Het beginsel van de *égalité devant les charges publiques* vereist een afweging van effecten voor de verschillende categorieën stakeholders en is van belang bij het afwegen van beleidsalternatieven. Aan de hand van deze afwegingen dient te worden afgewogen of en welke aanvullende of begeleidende maatregelen wenselijk en haalbaar zijn. Afhankelijk van de situatie kunnen dergelijke maatregelen structureel zijn of vooral in de transitiefase relevant zijn. Dergelijke maatregelen kunnen vorm worden gegeven in bijvoorbeeld overgangsregelingen of de gefaseerde inwerkingtreding van een regeling.

### Burgers

*Administratieve lasten* voor burgers en ondernemingen zijn de kosten voor de burger of onderneming om te voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit regeling. Burgers en ondernemingen worden met kosten geconfronteerd, zowel bij het nakomen van verplichtingen als bij het uitoefenen van rechten.

Deze kosten hebben betrekking op de door de burger of onderneming *bestede* *tijd* (uitgedrukt in uren van medewerkers) en *gemaakte kosten* (uitgedrukt in geld voor bijvoorbeeld investeringen in aanpassingen van informatiesystemen).

Een voorgenomen regeling moet dus worden getoetst op de omvang van de administratieve lasten voor de burger en onderneming.

De kosten verbonden aan de administratieve lasten kunnen worden onderscheiden in de volgende categorieën:

*Informatieverplichtingen* betreffen handelingen die burgers of ondernemingen moeten uitvoeren om informatie te verschaffen aan de overheid, zoals het invullen van formulieren of het verzamelen van documenten. Bijvoorbeeld het deelnemen aan onderzoeken ten behoeve van de statistieken.

*Inhoudelijke nalevingskosten* zijn kosten die burgers of ondernemingen maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die een regeling stelt aan het productieproces of een product. Bijvoorbeeld aanpassingen in het kader van een hindervergunning, etiketteringseisen voor voedselwaren, maar ook intern toezicht in het kader van het voorkomen van witwassen of terrorismefinanciering door financiële instellingen.

*Financiële kosten* voor burgers en ondernemingen zijn het gevolg van een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het openbaar gezag. Deze kosten zijn dus niet gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid. Hierbij kan het gaan het om algemene belastingen en retributies.

Algemene belastingen vloeien in de algemene middelen en de opbrengsten zijn niet vooraf bestemd voor dekking van bepaalde kosten.

Leges en precariorechten zijn een retributie, dat wil zeggen een betaling aan de overheid waar een individueel aanwijsbare tegenprestatie van de overheid tegenover staat. Het gaat om een bedrag dat burgers of ondernemingen verplicht zijn over te maken aan de overheid (of een openbaar gezag) voor het gebruik van hun diensten of producten. Voorbeelden van leges zijn de bedragen die worden geheven bij de aanvraag van vergunningen of andere documenten.

Precariorechten worden geheven voor het gebruik van overheidseigendommen. Bijvoorbeeld voor het plaatsen van een voorwerp op of aan de openbare weg.

### Overheid

* Gevolgen voor het Openbaar Ministerie (OM);
* Gevolgen voor de rechtspraak;
* Gevolgen voor uitvoerende en handhavende instanties[[7]](#footnote-7) (bijvoorbeeld meer of andere fte’s nodig, nieuwe of andere werkprocessen, materiaal, inrichting);
* Gevolgen voor gefinancierde rechtsbijstand;
* Gevolgen voor de collectieve sector[[8]](#footnote-8).

### Natuur, milieu en cultuur

Neveneffecten kunnen ook betrekking hebben op bijvoorbeeld energiegebruik, mobiliteit en, emissies naar lucht, bodem en water. In het bijzonder in verband met de naleving van internationale verplichtingen[[9]](#footnote-9) op het gebied van de bescherming en het behoud van natuurwaarden, evenals de bescherming van het milieu, is een uitdrukkelijke overweging van de gevolgen voor het milieu in brede zin van de invoering van de regeling, noodzakelijk. Culturele waarden worden internationaal beschermd en ook hier kunnen neveneffecten ontstaan. Gelet op onder meer de status van Willemstad als Werelderfgoed, dient overwogen beleid expliciet de neveneffecten op de culturele waarden te behandelen.

### SDG’s

In het National Development Plan 2015-2030 zijn keuzes gemaakt voor prioritaire gebieden. Om het halen van deze prioritaire doelen te monitoren, dient bij het ontwikkelen van startnotities uitdrukkelijk aan te worden gegeven of en in hoeverre de overwogen maatregel bijdraagt aan het bereiken van deze doelen. Ter operationalisering van het NDP is de “Roadmap to implementation” vastgesteld door de raad van ministers in december 2018. In dit document is aangegeven welke interventies prioriteit genieten. In onderstaande tabel dient te worden aangegeven op welke wijze de overwogen interventies bijdragen aan het bereiken van welke SDG.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Betreft: | Effect maatregel op bereiken SDG |
|  |  |  |
| SDG 4 |  |  |
| SDG 7 |  |  |
| SDG 8 |  |  |
| SDG 14 |  |  |

In deze box kunnen overige effecten worden genoteerd, die niet vallen onder de categorieën die hierboven zijn genoemd.

**Overige effecten:**

\*\*\*

## BIJLAGE

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Procesbewaking |  | Naam en contactgegevens: |
|  |  |  |  |
|  | **Behandelde ambtenaren:** | Betrokken organisatie-eenheden: |  |
|  |  | WJZ: |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Beleidsorganisatie: |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Uitvoeringsorganisatie: |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Mogelijke externen[[10]](#footnote-10): |  |
|  |  |  |  |
|  | **Wenselijk tijdspad?** |  | Datum: |
|  |  | Advisering adviescolleges[[11]](#footnote-11) |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Aanbieding RvA[[12]](#footnote-12) |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Aanbieding Staten |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Bekendmaking in Publicatieblad |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Invoeringsperiode[[13]](#footnote-13) |  |
|  |  |  |  |
|  |  | Inwerkingtreding[[14]](#footnote-14) |  |

\*\*\*

1. Sustainable development goal, zie verder National Development Plan, Curaçao, 2015-2030. Prioritaire gebieden SDG’s 4, 7, 8 en 14. <http://www.tt.undp.org/content/dam/trinidad_tobago/docs/NDP-FEB2016-FInal.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Gemeenschappelijk Hof of HR, maar bv. ook Europees Hof van Justitie, Europees Hof voor de Rechten van de Mens. [↑](#footnote-ref-2)
3. BV. Roadmap to SDG implementation. [↑](#footnote-ref-3)
4. Handvatten voor evaluaties van effectiviteit, WODC. [↑](#footnote-ref-4)
5. Bv. MPI-UNDP, Poverty risk tool, Inclusiveness Index, Kids Rights Index, Youth Development Index, Sustainable Society Index. [↑](#footnote-ref-5)
6. Bijvoorbeeld het aanpassen van infrastructuur. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ingevolge artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 bevat de toelichting van een regeling die nieuwe beleidsvoornemens betreft, een beschrijving van de financiële gevolgen voor het Land, alsmede de dekking hiervan. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht. [↑](#footnote-ref-8)
9. De volgende verdragen zijn bijvoorbeeld uitgevoerd in de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en – bescherming (Biodiversiteitsverdrag) en de Landsverordening voorkoming verontreiniging door schepen (MARPOL). [↑](#footnote-ref-9)
10. Bv. als een concept in een commissie wordt voorbereid. [↑](#footnote-ref-10)
11. Bv. SER of GOA [↑](#footnote-ref-11)
12. RvA neemt over het algemeen zes weken voor het uitbrengen van een advies. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dit is de periode tussen de bekendmaking in het PB en de inwerkingtreding. In de regel bedoeld om het toepassen van de nieuwe regeling voor te bereiden. [↑](#footnote-ref-13)
14. Moment waarop de nieuwe regels gaan gelden. [↑](#footnote-ref-14)