

Vergaderjaar 2021–2022

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

CXLVIII

**Rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar
aanleiding van de toelagenaffaire (2003–2019)**

J¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2021

Hierbij bied ik u een afschrift aan van de brief over de inkleuring en stand van zaken van de invoeringstoets, die aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is verzonden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹ De letter J heeft alleen betrekking op 31 731.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2021

Aanleiding

In reactie op het rapport «Ongekend Onrecht» benoemde het kabinet de noodzaak meer open te moeten staan voor wat er beter kan.² Signalen over fouten in het overheidsoptreden en problemen van regelgeving in de praktijk moeten worden opgepakt en opgelost. De overheid hoort daar actief naar op zoek te gaan en moet dus ook onderzoeken hoe regelingen in de praktijk uitpakken voor mensen. Zij moet nieuwsgierig zijn naar de daadwerkelijke gevolgen van beleidswijzigingen en minder vertrouwen op de verwachte uitkomsten. De zogenoemde «invoeringstoets» zou daaraan kunnen bijdragen.

In deze brief informeer ik u over de verdere inkleuring en stand van zaken van de invoeringstoets, zoals gevraagd door uw Commissie voor de Werkwijze³ en toegezegd in de dialoog over de invoeringstoets waar het lid Van der Staaij bij aanwezig was.⁴ Ook biedt deze brief aanknopingspunten voor de verbinding die uw Kamer blijkens de motie Van der Staaij c.s. zoekt op dit onderwerp.⁵

Doel en definitie

Nederland is gebaat bij beter uitvoerbaar beleid en sneller ingrijpen op nieuwe regelgeving⁶ als de praktijk anders blijkt dan op papier bedacht. De kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» en de lessen uit Werk aan Uitvoering en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties waren wat dat betreft eensgezind: ook rond nieuwe regelgeving moeten feedbackloops gaan bijdragen aan continue kwaliteitsverbetering. Een goede manier om dat te bewerkstelligen is het doen van een invoeringstoets.⁷

De invoeringstoets kan beschreven worden als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

³ Brief van de Commissie voor de Werkwijze, 1 juni 2021, met kenmerk 2021D20809.

⁴ Dialoog 15 oktober 2021; een gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering over de invoeringstoets. Hiermee wordt ook voldaan aan een toezegging van de toenmalig Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 94, p. 14.

⁵ Motie Van der Staaij cs., Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 28.

⁶ In deze brief wordt wet- en regelgeving (wet, amvb en ministeriële regeling) kortweg aangeduid met «regelgeving».

⁷ In het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties werd het de «reflectietoets» genoemd, Kamerstukken II 2020/21 35 387, nrs. 2 en 3.

Het gaat om een *ex durante*-evaluatie,⁸ een vorm van evalueren die ook wordt toegepast bij beleidsmonitoring. Het is een evaluatievorm die zich richt op wat er voor de goede werking van de regelgeving *moet* gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, in plaats van op wat er *had moeten* gebeuren zoals het geval is bij een beleidsevaluatie die achteraf terugkijkt op het resultaat. Door de invoeringstoets uit te werken als een specifieke vorm van *ex durante*-evaluatie, met een duidelijke focus op de hierna genoemde doelen, willen we zorgen dat het echt wat toevoegt aan het bestaande instrumentarium en nieuwe inzichten oplevert. Dat betekent echter ook een werkverzwaring, die ik gerechtvaardigd vind gelet op de doelen die de invoeringstoets dient. Tegelijkertijd bestaat het risico van een te instrumentele benadering. Als de invoeringstoets een doel op zich wordt en altijd voor alle regelgeving gedaan zou moeten worden, zou het ook in veel gevallen niets opleveren en dus een betekenisloze exercitie zijn die veel tijd en geld kost zonder merkbaar resultaat. We moeten dus verstandig en doelmatig met dit instrument omgaan en dus selectief en doelgericht zijn, in combinatie met een open blik voor onverwachte signalen omdat we ook blinde vlekken moeten voorkomen.⁹

Voor een doelgerichte inzet van de invoeringstoets als nieuw instrument, is het dus allereerst van belang het doel ervan scherp te stellen. De invoeringstoets dient er heel nadrukkelijk twee. In de eerste plaats wil het kabinet met de invoeringstoets eerder en beter kunnen inspelen op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk.¹⁰ Daarmee kunnen we bijsturen als er oplosbare problemen opdoemen, of vroegtijdig stoppen als het volledig mis dreigt te gaan. In de tweede plaats dient het de positie van de uitvoeringsorganisaties, die met de invoeringstoets beter in staat worden gesteld om de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terug te leggen op de beleidstafel. Dan gaat het om uitvoeringsorganisaties en -praktijken in de breedste zin van het woord. Dezelfde behoefte bestaat immers bij decentrale overheden en inspecties die een belangrijk deel van de uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken onder zich hebben. En ook wanneer sprake is van uitvoering in een keten van publieke en private partijen, is het belang groot om knelpunten effectief aan te kunnen kaarten.¹¹

In aanvulling op deze twee doelen van de zijde van het kabinet, stelt het rapport «*Meer dan de som der delen*» (Werkgroep versterking functies Tweede Kamer) dat de invoeringstoets ook uw Kamer zou kunnen helpen in het versterken van de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functie.¹² Ook aan dat doel draagt het kabinet graag bij.

De invoeringstoets lijkt daarmee volop bestaansrecht te hebben,¹³ maar deze toets alleen zal geen verandering teweegbrengen. Het gaat erom te bewerkstelligen dat we na invoering van regelgeving de aandacht vasthouden voor wat we hebben willen bewerkstelligen op het betreffende onderwerp. Dat we nieuwsgierig zijn naar de gevolgen van ons

⁸ In de literatuur ook wel *real-time evaluation (RTE)* of *early warning evaluation (EWA)*.

⁹ Zie verderop onder het kopje «Voortaan (...)» een beschrijving van enkele indicatoren die voor de selectie van invoeringstoetswaardige regelgeving zou kunnen worden gebruikt.

¹⁰ Specifiek ten aanzien van het burgerperspectief roept ook de Raad van State ertoe op om systematischer aandacht te besteden aan hoe wetgeving in de praktijk is uitpakkt; «Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling Advisering», W04.20.0135/l, 15 juni 2020, p. 77.

¹¹ Korthedshalve worden al deze verschillende partijen met uitvoeringstaken in deze brief aangeduid als uitvoeringsorganisaties.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1.

¹³ Het is goed om ook de impact van de invoeringstoets te evalueren na enkele jaren, zeker nu daar vooraf geen invoeringstoets op is gedaan.

beleidswerk in de samenleving, voor de doelgroep en voor de collega's in de uitvoering. En dat we ook binnen de uitvoering de vraag stellen hoe de verdere vertaling van het beleid in bijvoorbeeld uitvoeringsbeleid en telefooninstructies uitpakt. Dat we de wil hebben om knelpunten die in een invoeringstoets worden geconstateerd op te lossen voor de doelgroep.

De belofte voortaan een invoeringstoets te zullen doen, kan de lerende beleidsvorming verder aanwakkeren. De uitkomsten van een invoeringstoets kunnen aanleiding zijn voor nieuw beleid, een bijstelling van het bestaande beleid of aanpassing van de uitvoeringspraktijk. Als de beleidsomgeving, uitvoering en politieke beslissers open staan voor die input, maken we het beleid lerend en adaptief. Dan gaat de kwaliteitscirkel, de PDCA-cyclus (plan-do-check-act),¹⁴ ook voor regelgeving draaien. Het rond en (beter) sluitend maken van de beleidscyclus is overigens ook een speerpunt bij de herziening van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), een van de basisprincipes in de nieuwe strategische evaluatieagenda's (SEA) en een belangrijke aanbeveling vanuit Werk aan Uitvoering.

Inkleuring en afbakening

In verschillende brieven van de zijde van het kabinet is geschreven dat we voortaan een jaar na de start van de uitvoering een invoeringstoets zullen doen op nieuwe regelgeving.¹⁵ Het hierboven geschetste belang van een doelgerichte inzet van het instrument, en de eerder gekozen lerende aanpak, vragen om nuancering van die toezegging en leiden tot de conclusie dat een scherpere afbakening nodig is om het werkbaar en zinvol te houden. Hierna wordt frase voor frase ingegaan op de verschillende onderdelen van die eerdere toezegging.

In de loop van 2021 is gekozen voor een lerende aanpak. Verschillende onderdelen van de rijksoverheid zijn gaan experimenteren met de invoeringstoets. Ze zijn bijvoorbeeld gaan verkennen wie het beste verantwoordelijk gemaakt kan worden voor de selectie van invoeringstoetswaardige dossiers, wie primair uitvoerend zal worden en of de zes vragen die in de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» zijn genoemd de goede vragen zijn.¹⁶ Ook het moment van de invoeringstoets is onderwerp van gesprek, en de wijze waarop op een goede manier signalen en knelpunten opgehaald kunnen worden bij burgers, organisaties, bedrijven, medeoverheden, medewerkers in de uitvoering, rechtspraak, media en politiek. Ik wil deze ontwikkeling de ruimte geven, zodat we daadwerkelijk het goede doen, en de betrokkenen dus ook het mandaat geven om een goede invulling en afbakening te kiezen.

¹⁴ De kwaliteitscirkel van Deming is tegenwoordig dankzij de *agile* beweging beter bekend als PDCA-cyclus.

¹⁵ Onder meer de brieven met vindplaats Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, en Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 115.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

Voorlopige centrale vragen van de invoeringstoets¹⁷

- Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - o In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
 - o Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - o Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?
- Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 - o Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - o In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
 - o In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets?

«Voortaan (...)»

Door te kiezen voor een lerende aanpak, is ook gekozen voor een geleidelijke invoering. Dit jaar worden, verdeeld over diverse overheidsorganisaties, enkele tientallen invoeringstoetsen uitgevoerd op regelgeving die tot stand is gekomen in een periode waarin nog geen sprake was van een invoeringstoets. Op dit moment wordt dus achteraf gezien of het nuttig en nodig is om de betreffende regeling nog eens tegen het licht te houden. Indicatoren om daarvoor te kiezen zijn bijvoorbeeld signalen dat er iets niet goed gaat, dat bezwaarschriften gegrond worden verklaard of dat de regeling complex is en dus foutgevoelig. Andere indicatoren zijn bijvoorbeeld dat al in de beleidsvoorbereidende fase of uitvoeringstoets bepaalde kritieke factoren zijn aangestipt, of dat er op andere wijze in de beleidsvoorbereiding al controverse bestond over (delen van) de regeling die dientengevolge goed gemonitord moeten worden. Signalen kunnen overal vandaan komen, rechtstreeks van de doelgroep (burgers, organisaties, bedrijven), van medewerkers in de uitvoering, dienstverleners, brancheorganisaties of decentrale overheden, uit de (sociale) media of van uw Kamer.

De Rijksbrede toepassing van de invoeringstoets zal daarmee geleidelijk groeien. Na de eerste experimentele invoeringstoetsen dit jaar, zullen vanaf volgend jaar de eerste invoeringstoetsen worden gedaan die zijn gebaseerd op een meer uitgekristalliseerde werkwijze. Bovendien kan nu al in de beleidsvoorbereiding of in de uitvoeringstoetsen geanticipeerd worden op het reflectiemoment van de invoeringstoets en zullen we dus steeds vaker passages tegenkomen in de Kamerstukken waarin wordt vooruitgeblikt op de invoeringstoets. Als bijvoorbeeld op basis van de inhoud van het voorstel of de uitvoeringsgevolgen vooraf duidelijk is dat een onderwerp invoeringstoetswaardig is, kan ook al worden bedacht of en in hoeverre het vastleggen en bestuderen van bepaalde data van toegevoegde waarde kan zijn, waarmee bepaalde effecten beter zichtbaar gemaakt kunnen worden. Ook op andere manieren kan anticiperen op de invoeringstoets de kwaliteit en bruikbaarheid verhogen.

De selectie van regelgeving die al in de beleidsvormende fase invoeringstoetswaardig is geacht, wordt dan aangevuld met regelingen die op basis van ervaringssignalen de moeite waard lijken te zijn. Eventueel kan de selectie dan nog verder worden aangevuld met een steekproef onder de niet geselecteerde regelingen om ook blinde vlekken te vermijden. De lerende aanpak biedt houvast om de selectie van onderwerpen de

¹⁷ Op basis van de eerste ervaringen in de lerende aanpak is gekozen voor deze bewerking van de zes vragen die eerder in de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» zijn genoemd. Deze vragen zijn voorlopig het uitgangspunt en zijn tegelijkertijd ook studieobject voor de lerende aanpak. Ze worden dus nog geëvalueerd.

komende jaren te verfijnen en te komen tot bruikbare breed toepasbare indicatoren en prioritering.

«(...) een jaar na de start van de uitvoering (...)»

Ook de eerdergenoemde termijn van een jaar na de start van de uitvoering heeft nuancering nodig. Gemiddeld genomen lijkt die termijn redelijk, maar daar zal van moeten worden afgeweken in alle gevallen waarin na een jaar nog niets nuttigs gevonden kan worden. Daarom is gekozen voor de formulering «op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden». Bijvoorbeeld bij fiscale maatregelen, regelgeving die gebruikmaakt van fiscale begrippen als «toetsingsinkomen», of regelgeving over jaarverslaggeving, gaat er geruime tijd overheen voor de nieuwe regelgeving in de praktijk zichtbaar wordt. Het eerste jaar na inwerkingtreding geldt de norm al, maar is de impact voor de doelgroep en de uitvoeringsorganisatie nog onzichtbaar. Je kunt pas de eerste echte effecten vaststellen als de belastingaangiftes zijn gedaan en daarop wordt besloten, of nadat jaarverslagen zijn opgesteld, ingediend en beoordeeld. Een te vroege invoeringstoets zal dan weinig opleveren.

«(...) op nieuwe wet- en regelgeving»

In de afbakening is ervoor gekozen om «nieuwe wet- en regelgeving» breed op te vatten. Ook algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen kunnen heel betekenisvol en impactvol zijn, soms betekenisvoller dan een nieuwe wet of wetwijziging, en kunnen dus ook zonder meer de moeite van een invoeringstoets waard zijn. Een dergelijke brede scope betekent echter ook dat het een omvangrijke hoeveelheid werk oplevert en een duidelijke taakverzwaren is voor de uitvoering en de betrokken beleidsafdelingen. Ook om deze redenen is het van belang om binnen die brede scope selectief te zijn en nieuwe regelgeving te selecteren op basis van bruikbare indicatoren.

Ketenuitvoering

Wat er moet gebeuren om een goede invoeringstoets te doen, is goed voorstelbaar in de eenvoudige situatie met één beleidsdepartement en één uitvoerder en eventueel één toezichthouder op centraal niveau. Wanneer de uitvoering van beleid echter bijvoorbeeld deels is gedecentraliseerd, eventueel in combinatie met regelruimte voor decentrale overheden en dus de mogelijkheid van verschillen in de gevolgen van het beleid, wordt de uitvoeringsketen complexer. In de ontwikkeling van het instrument is aandacht voor die gelaagdheid en complexiteit en wordt de kennis vanuit bijvoorbeeld de VNG benut. Ook een keten waarin de uitvoering deels publiek en deels privaat gebeurt verdient bijzondere aandacht.

Verbinding met de politiek

Met de eerdergenoemde motie Van der Staaij c.s. en het genoemde rapport «*Meer dan de som der delen*», is duidelijk geworden dat ook uw Kamer belang hecht aan de invoeringstoets. Ik zie in ieder geval twee manieren waarop we uw voornemens kunnen verbinden met die van het kabinet.

In de eerste plaats wil het kabinet de signalen die leden van uw Kamer ontvangen, graag gebruiken als input voor de verschillende invoeringstoetsen. Die signalen kunnen aanleiding zijn voor het doen van een invoeringstoets als daar nog niet toe besloten was, en/of kunnen in een

invoeringstoets verder worden bestudeerd. Daarbij is het overigens van belang om politieke signalen niet vanwege de herkomst zwaarder te laten wegen dan de andere signalen; het instrument dient vooral de doelgroep en de uitvoering, in mindere mate de politiek.

In de tweede plaats heeft uw Kamer met de ondersteuning van het bovengenoemde rapport van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer uitgesproken de invoeringstoetsen te willen gebruiken om de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functie te versterken. Om die reden gaan we graag met uw Kamer in gesprek over in ieder geval de belangwekkende opbrengsten van concrete invoeringstoetsen, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenoemde trialoog.¹⁸ Op die manier kunnen we in gezamenlijkheid lessen trekken uit de praktijkervaring, nieuwe knelpunten voorkomen en waar nodig in de wetgeving ruimte creëren om bij te kunnen sturen op reeds ontstane knelpunten.

Naast de belangwekkende uitkomsten van een invoeringstoets die zonder meer een trialoog of briefwisseling rechtvaardigen, zal het kabinet voor alle overige resultaten zo veel mogelijk aansluiten op de wijze van rapporteren aan de Kamer die bij de verschillende departementen en Kamercommissies gebruikelijk is.¹⁹ Ook kan worden aangesloten bij andere brieven, zoals de standen van de uitvoering of de strategische evaluatieagenda's. Het is daarbij van belang oog te houden voor de informatiewaarde van de stukken die we uw Kamer sturen.

Stand van zaken

Zoals genoemd is gekozen voor een lerende aanpak. In interdepartementaal verband worden voorbeelden en werkwijzen uitgewisseld en wordt toegewerkt naar een definitie met een antwoord op de vraag aan welke uitgangspunten een onderzoek moet voldoen om een invoeringstoets genoemd te kunnen worden. Zo zal geleidelijk steeds scherper worden wat een invoeringstoets moet doen en hoe die eruit moet zien, maar tegelijkertijd wil ik waken voor een one-size-fits-nobody-model. De behoefte aan maatwerk en flexibiliteit is duidelijk voelbaar bij de mensen die al met de invoeringstoets aan de slag zijn gegaan. De noodzaak daarvan blijkt ook uit de evaluatieliteratuur. We bieden in de uitwerking ruimte aan verschillende evaluatiemethodes, verschillende werkwijzen om de doelgroep te bevragen, enzovoorts. Op die manier gaan we uit van wat past bij de veelzijdigheid aan beleidsportefeuilles met bijbehorende uitvoerders, publieke dienstverleners en burgers en bedrijven voor wie de regelgeving is bedoeld.

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁸ Gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering.

¹⁹ Overigens zullen de invoeringstoetsen worden aangemerkt als onderzoeksrapport en op basis daarvan openbaar gemaakt worden volgens het regime van de Wet open overheid.