

Vergaderjaar 2017–2018

CXXX

Toetsen van uitvoerbaarheid wetgeving

A

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST

Vastgesteld 5 september 2018

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 19 juni 2018 gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen over uitvoerbaarheidstoetsing.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De vice-voorzitter van de commissie,
Van Rij

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), vac. (VVD) (*voorzitter*), vac. (CDA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA) (*vice-voorzitter*), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Reuten (SP)

Voorzitter: De Grave
Griffier: Van Dooren

Aanwezig zijn twintig leden der Kamer, te weten: Baay-Timmerman, Backer, Van Bijsterveld, Ester, De Grave, Kok, Martens, Nooren, Postema, Van Rij, Rinnooy Kan, Schalk, Sent, Van der Sluijs, Van Strien, Van de Ven, Vos, De Vries-Leggedoor, Wezel en Van Zandbrink,

alsmede de volgende deskundigen:

Blok 1: De huidige praktijk van uitvoeringstoetsen

Mevrouw drs. Suzanne van Melis, adviseur directie WJZ, Ministerie van Justitie en Veiligheid

De heer mr. drs. Klaas Werkhorst, sectorhoofd directie WJZ, Ministerie van Justitie en Veiligheid

De heer dr. Erald Kulk, adviseur DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën

De heer mr. Willem-Jan Huijssoon, adviseur DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën

De heer mr. drs. Erik Bruinsma, directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid, DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Mevrouw drs. Marijke van Hees, voorzitter Adviescollege toetsing gelddruk (ATR)

De heer mr. Arnold Weggeman, directeur Advisering Raad van State

Blok 2: Zijn er onderbelichte invalshoeken?

Gesprek met:

Mevrouw drs. Anne-Greet Keizer, projectleider Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

De heer dr. Jeroen Boelhouwer, programmaleider Gezond en Welzijn SCP

De heer dr. Rob Bijl, adjunct-directeur SCP

De heer prof. dr. Jaap van den Herik, hoogleraar Informatica en Recht Universiteit Leiden

Aanvang 16.30 uur.

De **voorzitter**: Ik open de deskundigenbijeenkomst uitvoerbaarheids-toets. Ik heet u allemaal bijzonder hartelijk welkom. Mijn naam is Frank de Grave. Ik ben voorzitter van de vaste commissie voor Financiën. De vaste commissie voor Financiën is de initiatiefnemer van een werkgroep die inmiddels alweer een tijd geleden is opgericht op instigatie van de heer Rinnooy Kan, die studeerde op het verschijnsel uitvoeringstoets. Het doel van de werkgroep was om te komen tot vragen en aandachtspunten die door de leden van de Eerste Kamer kunnen worden gebruikt in het beoordelen van departementale wetsvoorstellen.

Wij hebben als werkgroep heel wat gesprekken gevoerd en regelmatig teruggedoorgerapporteerd, ook aan het presidium van de Eerste Kamer. Dit is eigenlijk het slot van de activiteiten. Overigens staat dit overleg open voor alle leden van de Eerste Kamer. Er zijn dus leden van de commissie aanwezig maar ook andere leden. De werkgroep rondt hiermee zijn werk af. De werkgroep zal een en ander doorgeleiden naar de commissie Financiën, die het zal doorgeleiden naar het presidium. Dan is het vervolgens aan de Kamer om te beoordelen wat daarmee te doen. Kan deze irritante piep worden verwijderd of is dat technisch niet mogelijk? Hij moet «ietsje lager qua geluid», hoor ik. Moet ik dan zachtjes praten? Het volume is lager gezet.

Oké. Dat wat betreft de achtergrond. We hebben een programma dat duurt tot 18.45 uur met verschillende blokjes. Voor het eerste blokje zal de

heer Rinnooy Kan namens de werkgroep kort aangeven wat de bedoeling van vandaag is, wat de achtergronden zijn en wat wij eigenlijk met deze bijeenkomst zouden willen bereiken.

Blok 1: De huidige praktijk van uitvoeringstoetsen

De **voorzitter**: Meneer Rinnooy Kan, gaat uw gang.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Ik dank u wel, voorzitter. Ik hoop te kunnen spreken zonder al te veel gepiep. So far so good.

Dank voor deze gelegenheid. Ik spreek hier graag namens de werkgroep uitvoeringstoets. De activiteiten van deze werkgroep, die nu hun afronding naderen, vinden in de eerste plaats hun oorsprong in de vaste overtuiging van een aantal leden van de commissie Financiën, en vast niet alleen van hen, dat toetsing op uitvoerbaarheid een van de kerntaken is van de Eerste Kamer, en in de tweede plaats in een gedeelde verbazing van deze leden dat er bij wetgeving die de Eerste Kamer royaal heeft gepasseerd, toch nog vaak uitvoeringsproblemen optreden. Een voorbeeld en directe aanleiding, wat mij betreft, is de Wet DBA. Die werd met een zeer ruime meerderheid in deze Kamer geaccepteerd, maar enige maanden later ingetrokken, ook vanwege significante uitvoeringsproblemen. Toen wij ons daarin gingen verdiepen vonden wij dat opmerkelijk, want al heel gauw bleek dat veel ministeries zelfs extra inspanningen plegen, zeker geen verwaarloosbare inspanningen, om de uitvoerbaarheid van de voorstellen die juist bij hen vandaan kwamen, zorgvuldig te beoordelen. Dat geldt in het bijzonder voor het Ministerie van Financiën, waarmee onze eerste gesprekken hebben plaatsgevonden. Toen wij ons nader gingen oriënteren en een eerste deskundigenbijeenkomst organiseerden, waar wij voornamelijk zelf van profiteerden, bleek ons het volgende. Er is van ministerie tot ministerie een heel gevarieerde praktijk, op heel veel plekken wel vanuit dezelfde goede intenties geïnitieerd, waarbij op dit moment weinig sporen zichtbaar zijn van een bereidheid tot spoedige afstemming, laat staan een vorm van homogenisering. Dus die verschillen zijn significant en zullen waarschijnlijk nog wel even persisteren. Toen is bij ons het idee ontstaan om te werken in de richting van wat we ooit een «toets op de uitvoeringstoets» noemden. Dat betekent dat wij zouden willen proberen vanwege de Eerste Kamer te formuleren waarop in het bijzonder gelet zou kunnen of moeten worden om te bepalen in welke mate serieus is gekeken naar de uitvoering van binnenkomende wetsvoorstellen.

Wij dachten ook al spoedig dat dat heel goed zou kunnen uitmonden in een aanvulling op of misschien een nadere uitwerking van wat al beschikbaar is, namelijk de aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit die door de Kamer in 2007 zijn vastgesteld. Als u die bekijkt, ziet u daar ook een hoofdstukje over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar het is een zeer bescheiden hoofdstukje. Wij dachten dat wij zouden kunnen streven naar een wat preciezere, bredere en diepere formulering van dat hoofdstukje.

Daar zijn wij wat mij betreft, en ik geloof wat ons allen betreft, nog steeds naar onderweg. Dat betekent dat wat wij voorstellen en voorleggen, twee dingen niet is. In de eerste plaats is het zeker niet in enigerlei zin verplichtend of bindend voor welk Eerste Kamerlid of welke commissie dan ook, evenmin als dat gold voor die aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit. Het zijn dus op z'n best suggesties, zo u wilt verdere aandachtspunten, ideeën die een rol kunnen, en naar wij hopen, ook gáán spelen bij de ministeries zelf. Als daar op z'n minst het beeld ontstaat dat dit punten van aandacht voor de Eerste Kamer zullen zijn, zouden wij hopen dat ze daar op enig moment enigszins op gaan anticiperen. Onze inschatting is dat dat de beoordeling van de uitvoerbaarheid ten goede zal komen.

Wat het ook niet is, wil ik met enige nadruk zeggen, want ook dat bleek een misverstand te zijn, is een soort automatische instructie aan alle griffiers om deze punten voortaan maar even zelf te toetsen bij alle wetsvoorstellen die bij ons binnenkomen. Dat zou een enorme hoeveelheid werk opleveren. Dat is zeker niet onze ambitie. Wij hopen vooral dat het uiteindelijk iets kan worden waar de individuele Kamerleden zelf plezier van zouden kunnen hebben.

Voor zover wij zijn begonnen met vrij generieke punten, hebben wij ons van het begin af aan gerealiseerd dat het heel goed mogelijk zou zijn dat verschillende commissies daar commissiespecifieke vragen, inzichten of perspectieven aan toe zouden willen voegen die aansluiten bij de specifieke uitvoeringspraktijk waar zij mee te maken hebben. Wij naderen dus de afronding en hebben ons al vroegtijdig afgevraagd hoe wij de rest van de Eerste Kamer hier passend bij zouden kunnen betrekken, want uiteraard speelt deze kwestie veel breder dan bij de commissie Financiën alleen. Alleen al de mogelijkheid van die commissiespecifieke punten – de commissie Financiën ziet daar wel een of twee mogelijkheden voor – zou om een dergelijke verbreding vragen. In overleg met het College van Senioren hebben wij deze deskundigenbijeenkomst willen organiseren om de gelegenheid te bieden aan alle Kamerleden die dat willen, om zich wat verder in dit brede terrein te verdiepen.

Dat betekent dat wij in de eerste plaats met u willen delen wat wij in zekere zin al eerder hebben meegemaakt, namelijk iets van een idee over wat er speelt bij de verschillende ministeries en wat ons in die zin nu al te wachten te staat. Ook hebben wij gaandeweg ontdekt dat er wat onbelichte invalshoeken waren die wel zo interessant zijn. De eerste in dat rijtje was een onderzoek vanwege de WRR dat terzelfdertijd beschikbaar kwam. Dat ging over het vermogen van de individuele burger om verstandig om te springen met alles wat de overheid van hem of haar verlangt. Dat vermogen wordt weleens overschat. Ook dat zou je met recht en reden een uitvoerbaarheidsvraagstuk kunnen noemen. Wij vonden dat buitengewoon verhelderend en hebben die inzichten een plek willen gunnen in onze concepttekst. Dat geldt ook voor een aantal andere perspectieven, die vandaag in het tweede deel van deze bijeenkomst een rol zullen spelen. In de eerste plaats is dat de kwestie van decentrale uitvoering, met name vanuit burgerperspectief bezien. In de derde plaats het perspectief van de big data, die weer heel nieuwe uitvoeringsvraagstukken oproept.

Kortom, in de eerste helft gaat het vooral om de bestaande praktijk. In de tweede helft gaat het om wat er aan die praktijk toegevoegd zou kunnen worden. Wat betreft het vervolg willen wij proberen om ons voordeel te doen met wat hier vandaag wordt vernomen van u en van onze deskundige inleiders, met wie u uiteraard ook in discussie kunt gaan. Misschien zal dat nog tot een paar aanpassingen in de tekst leiden zoals we die op dit moment hebben afgerond. Bijlage 2 in uw pakket geeft u inzicht in die tekst. Ik weet niet of u daarnaar hebt kunnen kijken. Dat is in ieder geval ongeveer waar wij nu staan. Dan zullen we die finale tekst al dan niet via het College van Senioren doen belanden bij de verschillende commissies. Hopelijk kunnen die daar hun voordeel mee doen. Wie weet kunnen wij dan de afronding plegen die ons altijd al voor ogen stond, namelijk een toevoeging aan de aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit die het toekomstige functioneren van de Kamer zullen proberen te ondersteunen.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter: Dank u wel, meneer Rinnooy Kan, voor uw toelichting en inleiding. Dat is de kern van het verhaal. Het is de bedoeling dat wij daar nog wat meer scherpte en diepte in kunnen krijgen door de bijeenkomst van vandaag.

Wij hebben vandaag twee blokken. Het eerste blok gaat vooral in op de huidige praktijk van de uitvoeringstoetsen. Wat vindt er plaats? Hoe gaat het? Hoe gaan de verschillende betrokkenen daarmee om? Hoe wordt er gebruikgemaakt van data-analyse en ICT-ontwikkelingen? Hoe wordt er omgegaan met politieke druk? Is dat al dan niet wenselijk? Hoe wordt de verantwoording geregeld? Kortom, allemaal van dat soort vragen hebben wij ook aan de orde gehad in de gesprekken die wij apart hebben gevoerd. Het is goed om die nog eens breed met elkaar te delen en om van elkaar te leren.

Daarvoor hebben wij een aantal deskundigen uitgenodigd. Daar zijn wij bijzonder blij mee. Ook veel dank voor uw bereidheid hier te zijn. Allereerst Suzanne van Melis en de heer Klaas Werkhorst, beide van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Hartelijk welkom. Dan de heren Kulk, Huijssoon en Bruinsma, allemaal van het Ministerie van Financiën. Zitten die alle drie achter deze tafel? O, eentje zit daar. Ja. Voor u was helaas onvoldoende plaats in de herberg. Als u even wacht, schuift het ook wel een keertje door. U bent er wel. Hartelijk welkom. Als u het woord wilt, dan is er een microfoon vooraan. Dan mevrouw Marijke van Hees, voorzitter van het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Hartelijk welkom. En tot slot de heer Arnold Weggeman, directeur Advisering Raad van State, die natuurlijk ook met de partijen te maken heeft. Hartelijk welkom ook aan u.

De bedoeling is, geloof ik, dat er eerst van uw kant kort wat gereflecteerd wordt op het thema. Dan is er alle gelegenheid voor gedachtewisseling met de leden van de Eerste Kamer. Kunnen we het zo doen? Wij hebben voor dit blok ruim een uur. Is het zo goed, griffier? Ja, oké. Zullen we gewoon de volgorde aanhouden en beginnen met de vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid? U moet op het rode knopje drukken. U moet even over een drempeltje heen en dan lukt het.

De heer **Werkhorst**: Dank u wel, voorzitter. In de eerste plaats dank voor de uitnodiging. We mochten in oktober 2017 al een toelichting geven op het thema uitvoeringstoetsen aan de Kamercommissie voor Financiën. Wij vinden het plezierig om dat plenair nogmaals te doen, omdat er enkele ontwikkelingen zijn met de WRR en de kabinetsreactie erop. «Wij» zijn inderdaad Suzanne van Melis en ik. Wij geven bij Justitie en Veiligheid leiding aan de sector waar onder andere de rijksbrede wetgevingstoetsing plaatsvindt. Dat brengt ons ook hier. De vorige keer dat wij hier waren, heeft de heer Rinnooy Kan van ons afscheid genomen met de woorden: still confused, but on a higher level. Daar hebben wij wel even over nagedacht. Om die reden wil ik een enkel minuutje extra stilstaan bij de vraag: wat is het algemene kader vanuit Justitie en Veiligheid en hoe werkt het met de toetsingen aan de kant van de ministeries? Wij tweeën zitten hier dus vanuit Justitie en Veiligheid, om nog iets exacter te zijn vanuit de rol van de Minister voor Rechtsbescherming voor wetgevingskwaliteit. Die manifesteert zich formeel in de aanwijzingen voor de regelgeving. Die zijn uitgevaardigd door de Minister-President op voorspraak van Justitie en bestaan dit jaar op de kop af 25 jaar. Daarin is de toetsrol van Justitie en Veiligheid van voorgenomen regelgeving beschreven. Die richt zich op wetten en algemene maatregelen van bestuur. Een belangrijk detail: dus geen begrotingswetten, initiatiefwetsvoorstellen of kale implementaties. Die onderwerpen worden niet getoetst.

In de aanwijzingen voor de regelgeving van de Minister-President staat ook dat voor die wetgevingstoets twee weken beschikbaar is voorafgaand aan de indiening van een voorstel bij het ambtelijk voorportaal van de ministerraad. Dat laatste is een erg korte termijn. Daarom is het belangrijk dat de elementen uit die aanwijzingen, dat toetsingskader, vooraf goed kenbaar zijn en, eigenlijk nog belangrijker, ook aan de voorkant onderdeel zijn van het beleidsproces. Om die reden hebben wij interdepartementaal

een aantal jaren geleden het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving ontwikkeld. Dat is een breder kader dan alleen juridisch of wetgevend. Het is een beleidsanalytisch kader dat vragen stelt en normen geeft waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. Daar komen wij straks nog wat uitgebreider op terug.

Als ik het even simplificeer, dan moet u het IAK zien als een menukaart met een driegangenmenu: analyse, instrumentkeuze en gevolg van de beoordeling. De aanwijzingen voor de regelgeving zijn eigenlijk het kookboek voor een goede wet. De eisen in het IAK zijn belangrijk, want die zijn een neerslag van kabinetsbeleid. Of daar een toets in staat of niet wordt bepaald door de vraag of daar een kabinetsstandpunt over is, dus dat is geen vrije keus. Dan kunt u denken aan het kader verstrekking subsidies. Daar bestaan voorschriften over, zo ook over privacy en regeldruk. Maar er zijn ook allerlei uitvoerings- en handhavingsvragen: de U&H-toets.

Beleidsonderdelen van de departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de goede beantwoording van die vragen in de memorie van toelichting bij het voorgestelde beleid en de regelgeving. Die vragen worden inmiddels ook al een aantal jaren expliciet gesteld in de aanbiedingsformulieren voor onderraden en ministerraad. Voor onze rol zijn het uitgangspunt en de werkwijze dat een betere beleidsanalyse op die manier een beter voorstel geeft en dat de toetsing in die twee weken een beter begaanbare en effectievere procedure is. Het is namelijk vrij laat in het proces. Daarom is het IAK in samenspraak met veel andere departementen ontwikkeld en werkt het ook.

Ons werk is daarmee een combinatie van helpen en toetsen. Wij helpen en werken samen met collega-wetgevingsdirecties bij andere departementen. Een kleine tien jaar geleden heeft de commissie-Hoekstra zich gebogen over de juridische kwaliteit van departementen en de mate waarin er samengewerkt wordt. Dat is doorgegroeid in dit soort werkverbanden. Die aanwijzingen worden bijvoorbeeld bijgehouden en geredigeerd door een interdepartementale werkgroep. Datzelfde geldt voor een redactieraad, die er bestaat voor het Integraal Afwegingskader.

Bij onze sector zijn ongeveer 12 fte beschikbaar voor zowel het wetgevingsbeleid als de -toetsing. Om het even heel compact te houden: dat is grofweg één medewerker die de toetsing voor een departement voor zijn rekening neemt en die ook nog aan beleidsontwikkeling moet doen.

Anders dan de Raad van State zitten wij voorafgaand aan het proces in de ministerraad, in de fase van ambtelijke voorbereiding. Dat maakt dat we niet in het openbaar kunnen spreken over successen of tegenslagen. Dat zijn allemaal dingen die zich in de ambtelijke voorbereiding afspelen. Het voordeel is wel dat goede suggesties wat gemakkelijker lijken te worden overgenomen. Voor zover zoiets toch discussies oplevert, hebben wij ook de route – dat hoort bij de rol van de Minister voor Rechtsbescherming in de huidige situatie – om in onderraden of de ministerraad punten aan de orde te stellen als het toch nog niet helemaal naar genoeg is. Daar vindt dan uiteindelijk de complete afweging plaats.

Tot slot. Bij alles rondom die toetsen en die afwegingen is het ook belangrijk om te kijken welke speelruimte er is bij voorstellen. Die wordt in grote mate bepaald door de vraag of een voorstel gerelateerd is aan een regeerakkoord en hoe specifiek het daarin verwoord staat. Vanuit onze rol hebben wij het liefst eerder een doelomschrijving in een regeerakkoord dan meteen de sprong naar een instrument, want in dat laatste geval is de speelruimte voor de soort toetsen die u volgens mij ook zoekt, aanmerkelijk beperkter. Maar dat zal u allemaal bekend voorkomen.

Dan draag ik nu het woord graag over, via de voorzitter uiteraard, aan collega Suzanne van Melis.

De **voorzitter**: Ja, mevrouw Van Melis, gaat u uw gang.

Mevrouw **Van Melis**: Dank u wel, voorzitter. Ik wil in mijn bijdrage specifiek ingaan op de toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten en AMvB's. Zoals gezegd, komen alle voorstellen bij JenV langs. Wij kijken naar een hele hoop aspecten, zoals aangegeven in de aanwijzingen voor de regelgeving. We kijken dus ook naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is eigenlijk niet één toets, maar een hele hoop vragen en aandachtspunten waar rekening mee moet worden gehouden. Dat blijkt ook uit de bijlage bij de uitnodiging van vandaag en de activiteiten van de werkgroep.

Bij de uitvoering draait het met name om een oordeel over het voorstel door de uitvoeringsinstanties, maar ook om het in kaart brengen van de uitvoeringslasten van een voorstel voor de maatschappij, zowel voor burgers als bedrijven. Bij de handhaving gaat het om instanties die zich bezighouden met handhaving, zoals de toezichthouders, politie, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Concreet is hiervoor een vragenlijst opgenomen in het Integraal Afwegingskader, waar het net al over ging. In die vragenlijst komen verschillende zaken aan de orde, zoals de vraag of de taak helder omschreven is in het voorstel, of de uitvoeringsinstantie voldoende toegerust is, of de ICT-voorzieningen op peil zijn, of de informatie-uitwisseling tussen de verschillende uitvoeringsinstanties goed geregeld is en last but not least – dit is een nieuw element, mede naar aanleiding van het WRR-rapport – hoe het staat met de doenbaarheid van wettelijke maatregelen voor burgers. Ik kom straks nog even terug op de U&H-vragenlijst.

Bij de handhaving letten we specifiek op allerlei controle- en handhavingsmogelijkheden, maar ook op de belasting van de keten, bijvoorbeeld de belasting voor de rechterlijke macht, en op de onderbouwing van de keuze voor een sanctiestelsel, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk. In de kern komt het erop neer dat departementen zelf verantwoordelijk zijn om te bepalen wie, welke instanties of andere partijen die bij de uitvoering of handhaving een rol spelen, zij benaderen met vragen om informatie over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn heel grote wetgevingstrajecten waarin er van het begin af aan een goede samenwerking is tussen beleid en uitvoering en er ook veel gedaan wordt aan de betrokkenheid van andere partijen in de maatschappij. In het traject rond de Omgevingswet en de regelgeving daaromtrent is daar tot nu toe al heel veel aan gedaan, maar het gebeurt ook bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarin je naast het wetgevingstraject een heel apart project ziet voor het in kaart brengen van de effecten voor de uitvoeringsinstanties, zoals de politie of het Openbaar Ministerie. Een belangrijk tweede punt is dat departementen niet alleen zelf bepalen wie zij om informatie vragen, maar ook de manier waarop zij dat doen. Er is geen voorgeschreven manier. Het is niet zo dat je een soort format hebt waarmee je naar een instantie toe gaat en dat dat vervolgens de uitvoeringstoets is. Er komt op allerlei manieren informatie binnen bij het departement over de uitvoerbaarheid. Dat kan per brief, per e-mail, met een format et cetera. Wat ook verschilt, is de mate van concreetheid waarom men heeft gevraagd. In welke mate is de informatie bijvoorbeeld gekwantificeerd? Zoals gezegd, kunnen departementen daarbij de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsvragenlijsten gebruiken, maar dat is niet verplicht. Zoals ik net hoorde, is dat ook niet de bedoeling van de lijst die de Kamer gaat ontwikkelen. Maar wellicht biedt deze vragenlijst wel inspiratie voor de lijst die de werkgroep nog gaat samenstellen en verder gaat verbeteren.

Alle informatie die ontvangen wordt, noemen wij uitvoeringstoetsen. Op basis hiervan maken departementen hun toelichting en kunnen ze overwegen om hun voorstel aan te passen. Je bent op grond van de aanwijzingen verplicht om in de toelichting aandacht te besteden aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Maar zoals gezegd, wat wel en niet

in de toelichting verschijnt, verschilt dus erg per voorstel. Dit wordt vooral bepaald door wat het departement ermee doet en door welke informatie men ontvangen heeft. Last but not least spelen daarbij ook de urgentie en de snelheid waarom gevraagd wordt, een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de politieke druk. Sommige informatie ligt gevoeliger dan andere informatie.

Ik wil nog iets zeggen over twee andere dingen, allereerst over de openbaarheid van informatie over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Veel wordt al openbaar gemaakt. Soms kan dat niet, bijvoorbeeld als er sprake is van bedrijfsvertrouwelijke informatie, van privacygevoelige informatie of als informatie de procespositie van de overheid in eventuele juridische geschillen kan benadelen. We hebben wel geconstateerd dat het heel belangrijk is dat de informatie beter vindbaar is dan tot nu toe het geval is. Nu is het toch een beetje speurwerk op de verschillende sites die er zijn. In het najaar van 2018 willen wij op de openbare wetgevingskalender, die er al is op overheid.nl, per voorstel een digitaal wetgevingsdossier maken, zodat departementen daarin de informatie kunnen publiceren die zij actief openbaar willen maken. Daartoe kan ook informatie over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid behoren. Dan mijn laatste punt. De U&H-vragenlijst wordt op dit moment aangepast. Ik hoop dat de nieuwe informatie plus de vragenlijst zelf binnen een à twee weken in het IAK zichtbaar wordt. Daarin zal ook informatie opgenomen zijn over de doenvermogenstoets naar aanleiding van het WRR-rapport.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik kijk even naar de leden. Ik heb al eerder gezegd dat iedereen welkom is om deel te nemen aan het gesprek. Als u geen microfoon voor u heeft, gebruik dan alstublieft de interruptiemicrofoon. We kunnen twee dingen doen. We kunnen het gesprek na afloop voeren. Dan geven we eerst de andere inleiders het woord en gaan we daarna het gesprek aan. Of wilt u het per onderdeel doen? Zullen we eerst iedereen aan het woord laten en het gesprek daarna gezamenlijk en integraal voeren? Perfect. Ik ben altijd geheel dienstbaar aan uw wensen, dus dan doen we het zo.

Ik geef graag het woord aan de Belastingdienst, waar het allemaal mee begonnen is, zo kan ik me herinneren. Ik denk dat ik namens iedereen spreek, ook de leden van de werkgroep, als ik zeg dat wij de openhartigheid waarmee dit toch lastige dossier door u werd toegelicht, bijzonder op prijs hebben gesteld. Dat heeft ons veel gebracht, dus dat hebben wij zeer op prijs gesteld. Het is niet de bedoeling om hier met terugwerkende kracht te bepalen wat er goed of fout is gegaan. Het gaat om de vraag hoe wij hier in onze rol als medewetgever van kunnen leren. Het woord is aan u, meneer Huijssoon. Gaat uw gang.

De heer **Huijssoon**: Dank u wel. Met uw goedvinden zal mijn directeur, de heer Bruinsma, een heel kleine aftrap geven.

De **voorzitter**: Oké. Dat is natuurlijk uitstekend. Gaat uw gang, meneer Bruinsma.

De heer **Bruinsma**: Ja, een heel korte inleiding. Ik ben Erik Bruinsma, directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Die functie is een nieuw element sinds het gesprek dat hier vorig jaar met de Belastingdienst is gevoerd. Zoals u waarschijnlijk weet, is er een nieuwe topstructuur geïntroduceerd bij de Belastingdienst. Deze functie maakt daar deel van uit. In de directie coördineren we niet alleen de totstandkoming van de uitvoeringstoetsen, maar staan we ook garant voor de kwaliteit en de objectiviteit ervan. De uitvoeringstoetsen zijn op deze manier losgemaakt van de uitvoering, waar de feitelijke informatie

vandaan komt. Met die functie proberen we dat op die manier te waarborgen.

De uitvoeringstoets wordt vastgesteld door het directieteam van de Belastingdienst. Dat is een besluitvormend traject, met alle toeters en bellen, om het zo maar even te noemen. Wij zorgen ervoor dat dit netjes wordt afgerond. Daar hebben wij acht weken de tijd voor. Het instrument, los van het feit dat het inzicht geeft in de uitvoerbaarheid en daarom ook gebaat is bij een grote mate van openbaarheid, wordt ook gebruikt om bijvoorbeeld uitvoeringskosten in beeld te brengen. Dat kunnen trouwens ook besparingen zijn. Het wordt gebruikt als sturingsinstrument voor de dienst. Dat is eigenlijk het grove kader voor de uitvoeringstoets. Ik denk dat dit een goed moment is om Willem-Jan van het kernteam het woord te geven.

De **voorzitter**: Meneer Huijssoon, gaat uw gang.

De heer **Huijssoon**: Dank u wel. Ik vind het heel leuk om hier te zijn om over mijn werk te vertellen, in vervolg op de sessies die we eerder hebben gehad. Ik vertel graag over mijn werk. Ik wil vandaag een aantal punten met u aanstippen. Ik wil u meenemen in de aanleiding voor de Belastingdienst om in 2014 met de uitvoeringstoets nieuwe stijl aan de slag te gaan. Ik zal een aantal dingen zeggen over de werkwijze die wij sinds 2014 met elkaar hebben ontwikkeld en over de inhoud van de toetsen.

De directe aanleiding om met de uitvoeringstoets nieuwe stijl aan de slag te gaan binnen de Belastingdienst was de brede agenda voor de Belastingdienst. Die werd in mei 2014 door Staatssecretaris Wiebes naar het parlement gestuurd. De uitvoeringstoets kreeg daar uitgebreid aandacht in. In de brede agenda werd een analyse gegeven van de uitvoeringstoetsen zoals de Belastingdienst die tot op dat moment maakte. Die analyse liet zien dat de uitvoeringstoetsen die de Belastingdienst maakte, op verschillende terreinen niet integraal genoeg waren. Ten eerste gold voor veel uitvoeringstoetsen dat het eigenlijk meer veredelde automatiseringstoetsen waren, waarbij de impliciete veronderstelling min of meer was: als iets geautomatiseerd kan worden, zal het ook wel uitvoerbaar zijn. Toen we er op die manier naar keken en ermee startten, was dat misschien adequaat. We hebben het dan over ergens in de jaren negentig. Inmiddels zijn de ontwikkelingen voortgeschreden en blijkt dat dit allang niet meer adequaat is. Je moet veel breder kijken.

Het tweede perspectief dat in de brede agenda uitgebreid wordt beschreven, is dat er ook onvoldoende aandacht was voor stapeling. Het risico was dat we een heel aantal keren zeiden dat we dingen konden uitvoeren, maar toen het vervolgens allemaal bij elkaar kwam, bleek het toch te gaan knellen. In de brede agenda werd aangekondigd dat er een uitvoeringstoets nieuwe stijl zou moeten komen met een veel bredere toets, waarbij ook veel beter op stapeling gelet zou worden. Voor ons werd als nieuw perspectief meegegeven dat de uitvoeringstoets openbaar zou moeten worden. Dat was voor ons nieuw. Andere uitvoeringsorganisaties hadden daar op dat moment al wel ervaring mee, maar bij de Belastingdienst was de uitvoeringstoets tot op dat moment een intern document, dat verder niet met wetgeving werd meegestuurd.

We zijn dus in 2014 met de opdracht aan de slag gegaan om de uitvoeringstoets nieuwe stijl uit te werken. Daar hebben we vrij uitgebreid de tijd voor genomen. We zijn daarover goed met elkaar in gesprek gegaan binnen de Belastingdienst. Uit de ronde die we toen hebben gehouden, is misschien wel een van de belangrijkste uitgangspunten en constatering die we hebben geformuleerd, ook voor het vervolg, dat als je echt goed wilt inschatten wat de uitvoeringseffecten van nieuwe wet- en regelgeving zijn, je die uitvraag in principe in de organisatie zelf moet doen. Je moet dicht op de werkvloer gaan kijken. Daar zit de kennis die nodig is om

goede uitspraken over uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving te doen. Daar hebben we onze werkwijze ook op aangepast en ingericht. We hebben binnen de Belastingdienst inmiddels een netwerk van aanspreekpunten, zoals we dat noemen. Bij elk organisatieonderdeel van de Belastingdienst is dat er één. Alle verzoeken om een uitvoeringstoets te maken, worden door ons bij dat hele netwerk van aanspreekpunten uitgezet. Binnen dat netwerk wordt beoordeeld of een bepaald onderwerp dat bedrijfsonderdeel, dat organisatieonderdeel, zal raken. Als de conclusie «ja» is, wordt dat vervolgens naar de deskundigen binnen dat organisatieonderdeel doorgezet. Dan gaan die verder aan de slag om de informatie bij elkaar te halen die wij nodig hebben om die uitvoeringstoets te kunnen maken.

Dat betekent dus dat wij in de startfase langs 21 loketjes gaan. In eerste instantie was dat vooral een mailprocedure, waarbij er heel veel mailverkeer heen en weer ging. Voor relatief simpele onderwerpen bleek dat adequaat, maar voor onderwerpen die net ietsje ingewikkelder werden, bleek dat al gauw niet adequaat. We zagen dan aan de achterkant terug dat we het risico liepen dat de vragen die we uitzetten, vrij verschillend werden geïnterpreteerd en vervolgens beantwoord. Dus we zijn inmiddels doorontwikkeld naar een werkwijze die veel meer interactief is, waarbij we vaak het middel van de videoconferentie inzetten. Dan kunnen we met verschillende locaties in het land en met verschillende deskundigheden het gesprek aan. Een ontwikkeling van de laatste tijd is dat we daar ook de collega's van wetgeving steeds beter op proberen aan te sluiten, zodat we hen al helemaal aan de voorkant meenemen in de overwegingen binnen de Belastingdienst. Daar komt dan ook echt interactie op gang en kunnen met elkaar weggingen gemaakt worden over de vormgeving van wet- en regelgeving.

Alle informatie die we op die manier met elkaar verzamelen, komt terug naar het dg-Belastingdienst. Daar hebben we dossierhouders die met die informatie aan de slag gaan en die die helemaal passend maken en uitwerken tot een uitvoeringstoets. Daar vindt ook nog wel vaak interactie plaats om nog even te checken of dingen zijn zoals ze zijn aangegeven. Ook worden dossiers of input nog even met elkaar verbonden. Als we op die manier een uitvoeringstoets krijgen waar we tevreden over zijn, wordt die nog een keer teruggelegd bij alle aanspreekpunten van de bedrijfsonderdelen met het verzoek om te beoordelen of hun informatie op een goede manier is verwerkt. In die ronde wordt de toets intern bij de Belastingdienst nog verder verspreid. Er wordt dan met een meer controlachtige bril door een aantal collega's nog eens even naar de toets gekeken. Waar nodig, wordt die aan een kritische toets onderworpen. Vervolgens krijgen we een stap waarin we dit breder afstemmen binnen Financiën, namelijk in de werkgroep Uitvoering fiscaliteit. Daar zitten we aan tafel met de collega's van de hoofddirectie FEZ en dg-FZ, onze belangrijkste opdrachtgever. Daar vindt nog een toets plaats op de uitvoeringskosten, in het bijzonder of die juist zijn vastgesteld. Als we die stap hebben doorlopen, gaat de toets naar de top 25, zoals Erik Bruinsma al vertelde, en wordt die dus door het directieteam van de Belastingdienst vastgesteld. Om dat hele proces met elkaar te doorlopen, hebben wij acht weken nodig, want het vergt veel interactie en geschakel om alle informatie bij elkaar te halen en om de toets door al die stapjes in het proces te leiden.

Dat brengt mij bij de inhoud van de toets. Eerder is een voorbeeldtoets uitgedeeld. Zo ziet een uitvoeringstoets van de Belastingdienst er uit. Wij toetsen op verschillende thema's, zoals de interactie met burgers en bedrijven. Met name vanuit het perspectief van de Belastingdienst kijken we of we die interactie op een goede manier op gang krijgen of dat er in de interactie misschien problemen gaan ontstaan die vervolgens ook weer de uitvoering van de wet- en regelgeving in de weg gaan staan. Daarbij kijken we bijvoorbeeld naar de omvang van de doelgroep. We kijken

bijvoorbeeld naar de impact die een maatregel kan hebben op het aanbod voor de Belastingtelefoon. Dat soort dingen komen daarbij aan de orde. We kijken ook naar de maakbaarheid van de systemen. Is het automatiseerbaar en is het implementeerbaar in de automatisering binnen de termijn die daarvoor gesteld is? We kijken naar handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. We hebben aandacht voor het risico op procesverstoringen. Hoe groot is de kans dat bij de invoering en de uitvoering van een maatregel in eerste instantie of misschien op een later moment dingen niet lopen zoals ze zouden moeten lopen? Hebben we dan eventueel alternatieven om dat op te vangen? We kijken naar de bijdrage aan de complexiteitsreductie. Dat was een rechtstreeks uitvloeisel uit de brede agenda, waarin complexiteitsreductie wordt bepleit. Ten slotte brengen we de kosten en de personele gevolgen van het voorstel in kaart. Op deze aspecten vindt dan vervolgens ook nog een soort stapelingstoets plaats. Daarbij doorlopen we, met de kennis die we hebben, steeds de toetsen die gereed zijn aan de hand van de vraag: past dit nog in het grotere geheel van onderwerpen die we op dit moment al in behandeling hebben? Dat zijn de onderwerpen die zijn afgerond, de wetgeving die gewoon geïmplementeerd moet worden omdat die in het Staatsblad staat, en de dingen die we onder handen hebben op weg naar nieuwe wetgeving. Uiteindelijk mondt dat uit in een eindoordeel waarbij we ons uitspreken over de uitvoerbaarheid. Dat kan onverkort uitvoerbaar zijn. In een aantal gevallen kiezen we ervoor om daar nog een clausulering aan te hangen. Die clausulering kan bijvoorbeeld zijn dat er een afhankelijkheid ligt met een andere uitvoeringsorganisatie, die ook in staat moet zijn om haar taak op een goede manier in te vullen en ons dan te voeden, bijvoorbeeld met informatie.

U hebt het al voor u liggen: dat krijgt vervolgens de A4-vorm, met links een kader waarin we een samenvatting geven met groene, gele en rode vlaggetjes. Daarmee moeten we in een oogopslag duidelijk maken wat er bij een toets aan de hand is. Vervolgens staat een toelichting in de kolommen die daarbij staan. Dit product gaat dan, nadat het in het directieteam is vastgesteld, mee met het wetsvoorstel.

In 2015 hebben we bij het Belastingplan 2016 de eerste uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Toen hadden we er ongeveer 55. Elk jaar als een Belastingplan naar de Kamer gaat, gaan er tussen de 50 en 60 A4'tjes informatie mee over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, want een Belastingplan bestaat in de praktijk uit ongeveer 50 tot 60 maatregelen. In 2016 hebben we ook andere wetgeving naar binnen getrokken. Inmiddels kan ik zeggen dat vrijwel alle wet- en regelgeving die de Belastingdienst raakt, met een uitvoeringstoets nieuwe stijl wordt beoordeeld. Daarmee komen we op 100 tot 120 toetsen per jaar. Daarbij maken we ook nog eens 70 tot 80 quickscans bij amendementen die in het parlementaire proces worden ingediend, want daar ligt de nadruk bij het Belastingplan op. Dat is een heel compacte quickscan waarin we met de kennis die we op dat moment hebben, proberen aan te geven wat de uitvoeringsaspecten van zo'n amendement zijn.

Dat zijn zo de aantallen. Ik sluit af met een laatste getal. Als ik zo om me heen kijk, denk ik – ik wil hiermee even de impact aangeven, de ordegrrootte waar we mee werken – dat binnen de Belastingdienst op enig moment in een jaar ongeveer 200 of misschien wel meer collega's bij uitvoeringstoetsen betrokken zijn. Een aantal zal dat voltijd doen. Dat geldt voor mij en Erald Kulk, mijn collega. Wij zijn voltijd met uitvoeringstoetsen bezig. Een aantal medewerkers doet dat niet voltijd en een aantal collega's worden incidenteel aangesloten op het moment dat er dossiers spelen die hen in het bijzonder raken.

Hier wilde ik het bij laten.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Is dat de bijdrage van de kant van de Belastingdienst? Dank u wel. Dan stel ik voor om over te gaan naar

mevrouw Marijke van Hees, voorzitter van het Adviescollege toetsing regeldruk, het voormalige Actal, voor degenen die dat misschien niet mochten weten. Aan u het woord.

Mevrouw **Van Hees**: Dank u wel, voorzitter. We zijn een prille organisatie. We zijn nu één jaar oud. Er zitten drie mensen in het adviescollege. Zij besteden daar een beperkte hoeveelheid tijd in de week aan. Ze worden goed ondersteund door een kleine staf die ook al bij Actal werkte, maar die de afgelopen tijd echt een turnaround naar dit mandaat heeft gemaakt. Dat mandaat richt zich eigenlijk op ex-antetoetsing. Dat wil zeggen dat alle wetgeving die richting de ministerraad gaat, aan ons wordt aangeboden. Wij beoordelen die wetgeving op de calculaties van regeldruk, zoals die door het ministerie zijn aangeleverd. In verschillende gevallen leidt dat tot verschillende adviezen. Daar kom ik zo direct op terug. Hoe we dat doen, zal ik zo kort vertellen.

Belangrijk is ook dat wij een aanvullende taak hebben om eventueel een ex-antetoetsing te doen. Bestaande regelgeving zouden wij, vooral op basis van signalen, kunnen oppakken om nader over te adviseren. Wij kunnen dat ook op lokaal en provinciaal niveau doen. Destijds is er in de discussie in de Kamer over het mandaat van Actal besloten dat daar nadrukkelijk ruimte voor gehouden wordt. Het accent in ons werk zit aan de voorkant. 80% van onze tijd zit in die ex-antetoetsing.

Dat betekent dat dat eigenlijk gebeurt in de consultatiefase. Op het moment dat het wetgevingsvoorstel in het openbaar komt of in ieder geval in die fase komt, wordt het ook aan ons aangeboden. We bekijken dan of het naar ons idee verstrekkende gevolgen heeft als het gaat om regeldruk. Als het dat niet heeft, omdat het een wijziging is waarvan die impact waarschijnlijk niet te verwachten is, dan hebben we een heel korte reactietermijn. Dan sturen we binnen drie of vier dagen een reactie richting ministerie waarin staat: wat ons betreft, dus vanuit het regeldruk-perspectief, kan het doorgaan. Als we denken dat er mogelijkwijze wel een behoorlijke impact op regeldruk in zit, gaan we wat zwaarder daarin. Dan zijn we ook intensief in contact met het ministerie. We hebben dan drie à vier weken nodig om het voorstel in die zin te kunnen beoordelen. In een groot aantal gevallen is het een heel licht voorstel. Dat is in ongeveer 55% van de gevallen het geval. In 45% van de gevallen gaan we echt dieper ermee aan de slag.

Ons gewijzigde mandaat betekent ook dat we in de afgelopen tijd een intensieve relatie hebben opgebouwd met de ministeries. Vroeger zaten we in een heel late fase en was het eigenlijk vaak te laat om nog iets te kunnen veranderen, ook als we bevindingen hadden. Het is veel constructiever nu we in een heel vroeg stadium contact hebben met ministeries. We horen dat ook van de ministeries terug. Dat betekent dat men rekening kan houden met onze adviezen.

Eigenlijk stellen wij vier hoofdvragen. De eerste is: is het voorstel van wetgeving noodzakelijk? Is er een andere manier om het gestelde doel te bereiken? Je zou kunnen zeggen: is het gestelde doel ook duidelijk gesteld? De tweede vraag is: zijn er misschien iets minder belastende alternatieven denkbaar? Is er goed gekeken naar wie er eigenlijk onderhavig is aan de wetgeving? Hoe zit het dus met de implementeerbaarheid? Waar, in welke setting, treedt de regeldruk als het ware op? Het perspectief van burgers en bedrijven is voor ons dan relevant. Is de regeldruk door het ministerie goed in kaart gebracht bij dat wetgevingsvoorstel of moet dat eigenlijk herbeoordeeld worden? Dan denken we mee. We geven dan adviezen over de mate waarin dat al dan niet goed gecalculeerd is.

Misschien ga ik nog even in op het verschil met het verleden. Vorige kabinetten hadden nadrukkelijk doelstellingen om regeldruk te verminderen. Ze hadden ook financiële targets. We drukken regeldruk die in kwalitatieve zin optreedt, uiteindelijk ook altijd in geld uit. De afgelopen

jaren is er zo'n 7 miljard aan regeldruk uit het systeem gehaald. Op dit moment ligt zo'n target er niet, maar is het accent heel sterk – ook in onze werkwijze – gericht op betere regelgeving, ervoor zorgen dat die goed uitvoerbaar is en dat de wetgever echt zicht heeft op de verwachte regeldrukeffecten op het moment dat die wetgeving ingaat.

We hebben het afgelopen jaar zo'n 265 voorstellen door onze handen laten gaan. Zoals gezegd zit ongeveer 45% in die intensieve procedure. Daarvan is ongeveer 61% door ons beoordeeld als: mag door naar de ministerraad, maar we geven nog een aantal adviezen mee. In ongeveer 17% van de gevallen is het geweest: zonder nadere advisering doorsturen naar de ministerraad. In ongeveer 20% van de gevallen geven we echt een vrij negatief advies. Dan zeggen we: dit mag niet door, tenzij er een aantal aanpassingen plaatsvinden. In een zeer beperkt aantal gevallen – vorig jaar was dat 2% – hebben we gezegd dat het zeer onverstandig zou zijn om dit door te sturen naar de ministerraad; dat kun je beter niet doen. Naar onze mening is het vanuit Europees perspectief belangrijk om in een vroegere fase te zien dat er nagedacht wordt over regeldruk. De samenwerking daarin vanuit de ministeries met degenen die regels maken in de Europese Unie is naar onze mening belangrijk. Op die manier hebben we richting EZK aangegeven dat we het fijn zouden vinden als daar echt werk van wordt gemaakt door de ministeries. We komen in die toetsing namelijk ook nog weleens tegen dat gezegd wordt: het moet van Europa. De uitvoerbaarheid had dan misschien eerder beoordeeld moeten worden als problematisch, maar daar is dan op dat moment niet meer zo veel aan te doen.

Wat wij belangrijk vinden is om uiteindelijk toe te komen aan de taak die gericht is op ex post. De evaluatie gekoppeld aan bevindingen in de ex-antefase zien we nog wat minder plaatsvinden. Dat is zeker een punt om met anderen, ook uit uw verantwoordelijkheid, mede naar te kijken in de volle breedte van uitvoeringstoetsen.

Ik wilde het even hierbij laten, voorzitter.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Dan gaan we naar de laatste bijdrage van de heer Weggeman, directeur advisering van de Raad van State.

De heer **Weggeman**: Dank u wel, voorzitter. De Raad van State is een iets ouder college. Sinds 1531 toetsen we al op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Het schijnt dat het eerste advies over uitvoerbaarheid ging over de invoering van de tiende penning.

De **voorzitter**: Die was zeker heel goed uitvoerbaar!

De heer **Weggeman**: Die was heel goed uitvoerbaar!

De **voorzitter**: Paar soldaatjes doden en wat doodvonnissen, maar dan gaat het ook wel.
Gaat uw gang.

De heer **Weggeman**: Wij hebben gekeken waar precies het probleem zit. Ik kom zo dadelijk ook op de wijze waarop wij dat toetsen uit. In ons jaarverslag, ook in ons recente jaarverslag, hebben we gekeken waar het probleem zit. We zien dat ook eigenlijk wel zitten in de complexiteit van de wetgeving. Ik wil één citaat, dat misschien illustratief is, geven uit ons jaarverslag: «Overheidsbestuur zoals wij dat kennen, is «verslaafd» aan regels vanwege de zekerheid die zij schijnen te bieden. Zekerheid voor de wetgever die zijn verantwoordelijkheid laat zien, zekerheid voor uitvoerende diensten die daarmee weten geen fouten te maken of willekeur te plegen, zekerheid voor de rechter die zich voor zijn oordeel daarop beroept, zekerheid voor burgers en ondernemingen die weten waar zij aan toe zijn. Alleen bij snel toenemende complexiteit dreigt de zekerheid in

haar tegendeel te verkeren. De wetgever weet niet wat het effect is van zijn interventie, uitvoerende diensten weten niet meer aan welke regel zich te houden, de rechtspraak wordt steeds wisselend. Maar de burger wordt nog steeds geacht de wet te kennen. Wat de uitkomst van alle onzekerheid ook is, hij had het moeten weten.» Dat is toch een aardig citaat uit het jaarverslag.

In het jaarverslag van vorig jaar zijn we uitdrukkelijk ingegaan op de uitvoerbaarheidstoetsing die we bij de Raad van State doen. Zoals u misschien weet, valt het toetsingskader van de Raad van State uiteen in drie kaders. Het eerste kader betreft de beleidsanalytische toets, het tweede de juridische toets en het derde de wetstechnische toets. Als we het over de uitvoerbaarheid hebben, hebben we het over een element van de beleidsanalytische toets. In die toets vragen wij ons allereerst af wat precies de probleemanalyse is die we in de toelichting tegenkomen. Vervolgens kijken we naar de probleemaanpak en of het voorgestelde uitvoerbaar en handhaafbaar is. Dat zijn de grote vragen die wij ons stellen.

Zo hoorde ik zo-even de heer Rinnooy Kan zeggen: ja, maar er komt heel veel wetgeving op ons af; om dat allemaal zo indringend te toetsen op uitvoerbaarheid is eigenlijk ook onuitvoerbaar. Daarom maken we ook bij de Raad van State een scheiding en kijken we bewust naar zaken die er ook werkelijk toe doen. Als we het hebben over technische algemene maatregelen van bestuur, is het niet altijd nodig om daar een uitvoerbaarheidstoets op toe te passen. Vaker gaat het over de grote wetgevingscomplexen waar we naar kijken: op welke wijze werken die op elkaar in? Dat doen we door allerlei vragen te stellen. Daarbij zijn we ook afhankelijk van degenen die ons adviseren over de uitvoering. Het gaat dan om de uitvoeringstoetsen zoals die bijvoorbeeld door de uitvoeringsorganisaties SVB en DUO worden gemaakt, uit alle hoeken. Die uitvoeringstoetsen krijgen we ook aangeleverd bij het wetsvoorstel. Als die niet meegeleverd worden, vragen we die alsnog op. Vervolgens gaan we aan de hand daarvan concreet na waar het probleem zit. Zien de uitvoeringsorganisaties zelf problemen bij de uitvoering? Soms zitten uitvoeringsorganisaties – dat weet je natuurlijk ook vanuit de wijze waarop er vanuit de politieke realiteit naar wordt gekeken – ook met het punt dat ze in feite wel moeten zeggen dat het uitvoerbaar is. Als Raad van State zie je ook dat het af en toe wel nodig is om daar toch kritische vragen bij te stellen. We hebben bijvoorbeeld ruim voordat de problemen bij de Belastingdienst over de toeslagen speelden, in de verschillende Miljoenennota's en wetsvoorstellen geadviseerd om op te passen om de uitvoering van de toeslagenwet bij de Belastingdienst neer te zetten. Kunnen ze dat allemaal aan? Wat betekent dat?

We zijn ook afhankelijk van de adviezen die komen van de decentrale koepelorganisaties, zoals VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Dit zijn voor ons belangrijke instanties, die ons adviezen leveren over de uitvoerbaarheid van wetten. Als het over decentralisatieaspecten gaat, geven zij soms advies over met name de termijn waarop wetten worden ingevoerd nadat ze in de Eerste Kamer zijn aangenomen en in het Staatsblad zijn geplaatst. Soms moeten we toch bij die toetsen kritische vragen stellen. Toen we de AMvB «Besluit aanwijzing categorieën arbeidsbeperkten en werknemers voor berekening quotumtekort» aangeleverd kregen, zei uitvoeringsorganisatie UWV daarover dat het besluit slechts uitvoerbaar zou zijn onder de voorwaarde dat bepaalde risico's, onder andere met betrekking tot fraude en fouten, zouden worden geaccepteerd. Dat staat met zoveel woorden in de uitvoeringstoets. Maar tegelijkertijd wordt het wel uitvoerbaar geacht. Dan zeggen we als Raad van State dat we moeten oppassen. We hebben gezegd: op dit moment kan niet van UWV worden gevraagd om de administratieve uitvoering van de inleenconstructie ter hand te nemen. Wij kijken dan ook wel kritisch wat er door de uitvoeringsinstanties wordt gezegd.

U zult misschien zeggen dat wij heel passief zijn, omdat we alleen kijken naar wat we vanuit de uitvoeringsorganisaties aangeleverd krijgen. Dat mag zo zijn, maar soms gaan we dus ook verder en beoordelen we kritisch of het binnen de reikwijdte en bandbreedte is van de «het gezonde verstand»-toets die wij daarvoor proberen aan te leggen. Tegelijkertijd vergt dat ook veel personele capaciteit.

Misschien weet u dat we ook in het kader van de verbreding van de taken van de Raad van State en de ambitie die op dit moment daarover naar buiten wordt gebracht, eerder in het proces willen adviseren en dat we breder en scherper willen adviseren. In dat kader is een van de doelstellingen bij die ambities dat we kritischer gaan kijken op welke wijze de regelcomplexen uitvoerbaar zijn. Dat betekent ook dat wij sterker, ook in de toekomst, vanuit de eigen visie en de eigen beleving op die punten zullen acteren. Vooral blijven we steeds nog wel afhankelijk van wat de uitvoeringsorganisaties zelf op dat punt leveren. Tot hier, voorzitter. Dank u wel.

De **voorzitter**: Heel veel dank voor uw toelichting. We hebben nog mooi 25 minuten voor het gesprek. Nogmaals verzoek ik degenen die een microfoon hebben, die te gebruiken. Anderen kunnen gebruikmaken van de interruptiemicrofoon. Wie mag ik als eerste het woord geven? Ik begin even aan de linkerkant. Mevrouw Wezel.

Mevrouw **Wezel** (SP): Mijn eerste vraag is voor de heer Huijssoon. Hij zei dat er eerst gekeken moet worden binnen de organisatie om te weten of wetgeving werkt. Dan gaat hij alle loketten af. Als u het hebt over de uitvoering binnen de organisatie begrijp ik dat, maar ik vraag mij af of ook aan een aantal klanten wordt voorgelegd of iets wel of niet werkt. Wordt daarnaar gekeken? Wordt ook vanuit de burger hiernaar gekeken of wordt alleen vanuit de organisatie gekeken of iets uitvoerbaar is in de organisatie?

Ik heb ook een vraag aan de heer Weggeman van de Raad van State. Ik hoorde hem net aangeven dat gekeken wordt of iets uitvoerbaar is. Ikzelf denk af en toe ook te weten wat andere mensen wel en niet kunnen. Als advocaat verbaas ik me er iedere dag nog over hoe mensen soms dingen niet kunnen of niet begrijpen. Al heel snel ben je daar niet mee bekend. Mijn vraag is in hoeverre de Raad van State kijkt vanuit de burger en wie überhaupt kijkt vanuit de burger of wetgeving wel of niet werkt. Hoe maak je het zodanig dat iedereen het kan begrijpen en dat je niet een uur in de wacht moet hangen, waarna tegen je wordt gezegd dat je binnen twee werkdagen wordt teruggebeld, wat vervolgens misgaat?

De **voorzitter**: Dank u wel. Overigens even ter informatie: dit is ook een belangrijk deel van het tweede deel van deze bijeenkomst. Er is niks mis met de vraag, maar dit onderwerp komt dan nadrukkelijk aan de orde. Meneer Backer en daarna mevrouw Van Bijsterveld.

De heer **Backer** (D66): Dank allereerst voor uw inleidingen, want die waren zeer leerzaam. Ik heb een vraag aan alle sprekers. Op een gegeven moment is er de beweging geweest om beleid en uitvoering te splitsen. Heel veel van de uitvoering komt uiteindelijk bij inspecties en niet meer bij beleidsafdelingen. Ik heb me weleens het volgende afgevraagd; ik ken dat uit sommige sectoren waar ikzelf mee te maken heb gehad. De ervaringsfeiten van de inspectie werden in een nieuwe ronde van wetgeving onvoldoende meegenomen omdat die verbetercirkel er niet meer was, aangezien die van oudsher altijd in het departement zat. Dat is mijn eerste vraag.

Mijn tweede vraag is gericht aan de heer Huijssoon, die een prachtig inzicht gaf. Ik vroeg mij af waar in dat inzicht de rol zit van de twee collega's Van Melis en Werkhorst bij de Belastingdienst. Daar zit ook een

juridisch aspect, denk ik, in de uitvoerbaarheid. Misschien zit dat automatisch al in het rondje dat u maakt, maar ik wil dat graag weten.

De **voorzitter**: We inventariseren de vragen even. Mevrouw Van Bijsterveld.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ook van mijn kant dank aan alle inleiders voor de boeiende presentaties. Mijn vraag is vooral gericht aan de heer Huijssoon en aan de heer Weggeman van de Raad van State: wordt er ook rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid die in zekere zin een wat incidenteel karakter heeft, maar desalniettemin in de praktijk heel erg belangrijk kan zijn? Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van mankracht op dat moment, zoals bij de politie. Of denk aan een organisatie die juist op dat moment bezig is met een reorganisatie. Of denk aan een cumulatie van wetgeving juist op dat moment. Het kan ook zijn dat het aan de ene kant wel heel uitvoerbaar is – ik lees in het mooie overzicht van Financiën bijvoorbeeld dat een ICT-applicatie alles wel makkelijker maakt – maar dat het aan de andere kant het juist voor de burger ingewikkeld maakt om het uit te voeren. Dat zijn conflicterende signalen.

Mijn tweede vraag is of u allebei iets kunt zeggen over de opvolging van de adviezen. U heeft er een beetje op gezinspeeld dat het allemaal wat ingewikkelder ligt als het een regeerakkoord is of als er politieke druk is. Dat snappen wij allemaal. Maar is er misschien in het algemeen nog iets meer in detail over te zeggen?

De **voorzitter**: Dank u wel. Laten we maximaal één vraag doen. Heel veel mensen willen vragen stellen, en anders krijgen we het niet meer in de tijd beantwoord. Het zijn vrij diepgaande vragen. Dus maximaal één vraag, en dan graag kort.

Meneer Schalk.

De heer **Schalk** (SGP): Dan kies ik voor mijn tweede vraag, voorzitter.

De **voorzitter**: Het spijt me.

De heer **Schalk** (SGP): Dat geeft helemaal niets.

Dank voor de inleidingen. Mevrouw Van Hees gaf aan dat er 20% negatief geadviseerd wordt. Mijn vraag is of door de Raad van State ook wordt bijgehouden of er negatief wordt geadviseerd en, daaraan gekoppeld, wat daar vervolgens mee gebeurt en welke lessen wij daaruit trekken als instituut, maar ook als ministeries.

Mevrouw **Martens** (CDA): Ik heb een vraag voor de mensen van Justitie en Veiligheid. Ik was getriggerd door twee opmerkingen. Ik vraag mij af hoe ik die precies moet begrijpen. Mevrouw Van Bijsterveld zei dat ze het wel begreep. De heer Werkhorst zei dat de speelruimte afhankelijk is van of het deel uitmaakt van het regeerakkoord of niet. Ik denk: de uitvoeringstoets is de uitvoeringstoets. Maar dat blijkt dan niet zo te zijn. Of ik begrijp het verkeerd. Mevrouw Van Melis zei ook iets in die geest: de snelheid en politieke druk spelen een rol. We willen een serieuze uitvoeringstoets. Blokkeren wij die ook weer zelf?

De heer **Postema** (PvdA): Misschien in het verlengde hiervan. Er werd opgemerkt dat de initiatiefwetgeving feitelijk niet door Justitie en Veiligheid wordt meegenomen in de rijksbrede wetgevingstoets. Kunnen jullie zeggen waarom dat eigenlijk niet het geval is en hoe die dan wel wordt getoetst?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de Raad van State. Bij de uitvoeringstoets gaat u te rade gaat bij de instanties die het uiteindelijk moeten gaan uitvoeren. U noemde bijvoorbeeld de koepels VNG en IPO. We weten dat bijvoorbeeld bij de grote decentralisaties in het sociaal domein de VNG die heel graag wilde hebben. We weten dat de provincies heel graag de decentralisatie van de natuurwetgeving wilden hebben. Er is toch een grote spanning dat organisaties die het moeten gaan uitvoeren, het ongelofelijk graag willen doen. U zegt: wij varen erop. Maar het lijkt mij toch ook dat u heel erg naar de andere kant moet gaan kijken: is dit überhaupt realistisch? Ik krijg graag een toelichting op hoe u dat doet.

De heer **Van Zandbrink** (PvdA): Mijn vraag gaat over alternatieven. Ik hoor heel vaak het woord «uitvoeringstoets», alsof hetgeen dat op papier staat een gegeven is. Ik heb mevrouw Van Hees het woord «alternatief» horen gebruiken. Zij vroeg: is er ook een alternatief? Voor zover ik heb geluisterd heb ik dat van de andere inleiders niet begrepen. Ik vind het met name van belang om de complexiteitsreductie – dat woord viel – ter hand te nemen. Dat wil ik graag hiermee illustreren. Wetgeving komt vanuit een departement. Dat vraagt aan zijn uitvoeringsdiensten of zij het kunnen uitvoeren. Ik denk dat het heel interessant zou zijn, zeker vanuit het perspectief van de burger, om ook te kijken of er andere departementen zijn die wetgeving hebben die ook effectief het doel van het eigen departement zou kunnen bereiken. Met andere woorden, is er een alternatief bij een ander departement dat, al dan niet aangepast, ook effectief zou kunnen zijn als het gaat om het wetsdoel?

De **voorzitter**: Er zijn geen vragen meer. Ik stel voor dat er allereerst gelegenheid is voor een reactie van de kant van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op de gestelde vragen.

De heer **Werkhorst**: Ik sla de vraag over doenbaarheid en de burgers even over, want u zei al dat die in het tweede stuk zit. De heer Backer had het over de verbetercirkel. Die is er niet meer, als ik als ik zijn woorden goed begrijp. Ik denk dat dat enigszins verschilt. Het is niet per definitie zo dat er geen interactie meer is als een inspectie of toezichthouder buiten de deur zit. Ik praat nu even vanuit onze ervaring. De Belastingdienst is natuurlijk rechtstreeks onderdeel van het Ministerie van Financiën, maar ik ken ook goede voorbeelden van toezichthouders en uitvoeringsinstanties die echt goed in de positie zijn om feedback te geven en om goed in beeld te zijn met het uitbrengen van uitvoeringstoetsen. Er zal ook weleens iets verkeerd gaan, maar dat is niet het generieke beeld dat wij erbij hebben. Het is per situatie verschillend.

Dan de praktische uitvoerbaarheid. Mevrouw Martens maakte opmerkingen over het regeerakkoord. Op basis van mijn eigen ervaringen met een paar regeerakkoorden is de speelruimte soms wat ruimer en soms wat beperkter. In het huidige regeerakkoord zit bijvoorbeeld zowel wat betreft de arbeidsmarkt als wat betreft de pensioenen het voornemen om de balans te vinden of te hervinden. Dat is natuurlijk een doelstelling die nog verdere uitwerking vraagt. Het is mijn persoonlijke mening dat die ook de ruimte biedt om, zoals we het hier vandaag beschrijven, alternatieven af te wegen en te kijken hoe je iets aanpakt. Het kan ook veel directiever zijn. Ik zeg dit op basis van een vrij willekeurige steekproef uit mijn eerdere werkkringen. In het vorige regeerakkoord stond bijvoorbeeld een vrij directieve zin over de arbeidsgehandicapten, namelijk: als u niet aan uw quotumverplichting voldoet, dan krijgt u een boete. Dat kwam net ook al even ter sprake. Dat is meteen helemaal vastgezet. Het heeft bij ons best wel moeite gekost om het element «boete» te vervangen door «een hogere premie». Dat is uiteindelijk het resultaat geworden. Dan kun je dus zeggen: het doel dat je wilt bereiken is dat er een prikkel is om meer

arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Eigenlijk staat er in het regeerakkoord een soort punitief stelsel, wat eigenlijk niet gewenst is. Dan is het toch nog een hele toer om het weer richting een premiedifferentiatie om te buigen. Weer een regeerakkoord geleden stonden er heel scherpe teksten in over het afstemmen van de uitkeringshoogte op het woonland van de betrokkene. Dat heeft ook een hele hoop juridische toestanden opgeleverd. Dat is een voorbeeld waarbij er niet zo heel veel ruimte meer was om iets anders te ontwerpen dat wat daar stond.

Ik hoop dat ik daarmee ook de vraag van de heer Van Zandbrink over die alternatieven heb beantwoord. Dat voorbeeld van die arbeidsgehandicapten vind ik altijd wel tot de verbeelding spreken. Je kunt dan ook het gesprek aangaan met je eigen bewindspersoon en zeggen: er staat a, maar b lijkt ons beter. Het is belangrijk om dat tijdig in het proces te hebben.

Mevrouw **Van Melis**: Ik heb niet echt veel aanvullingen. Ik wil alleen iets zeggen over de politieke druk en de snelheid van het proces. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over het feit dat een wetsvoorstel op een bepaalde datum in werking moet treden. Dan wordt de druk op het proces om nog uitgebreider informatie te achterhalen natuurlijk steeds hoger en wordt het steeds lastiger, met name als er informatie opdoemt die mogelijk tijdige inwerkingtreding in de weg staat, dan wel die het lastig maakt om bijvoorbeeld afspraken uit het regeerakkoord na te komen. Dat is wat ik ermee heb bedoeld. Daar zijn ongetwijfeld allerlei voorbeelden bij te verzinnen. Daar hebben wij in de dagelijkse praktijk ook gewoon mee te maken, ook als wij wetsvoorstellen toetsen.

De **voorzitter**: Maar hebt u weleens meegemaakt dat bijvoorbeeld een ambtelijke baas zegt: je kunt hier nou wel zeggen dat het slecht uitvoerbaar is, maar ja, het staat in het regeerakkoord, dus dat kan niet?

Mevrouw **Van Melis**: Zoals we al eerder hebben aangegeven, gaan wij niet vertellen wat wij wel of niet tegen departementen zeggen en ook niet wat er in de ministerraad over gewisseld wordt. Maar er zijn wel situaties geweest waarin wij inderdaad problemen hadden met voorstellen en waarin in de ministerraad op een gegeven moment een afweging gemaakt werd die niet honderd procent de afweging was vanuit de rijksbrede wetgevingstoetsing.

De **voorzitter**: En dan komen de twijfels die u had natuurlijk ook niet in het wetsontwerp tot uitdrukking?

Mevrouw **Van Melis**: Nee, dat klopt. Uiteindelijk bepaalt het departement zelf welk voorstel ze in de ministerraad brengen. Wij helpen ze daarbij en wij controleren, maar uiteindelijk is het een afweging in de ministerraad.

De heer **Huijssoon**: Mevrouw Wezel stelde een vraag over wat ik maar even samenvat als het burgerperspectief. Zij vroeg hoe we dat in de uitvoeringstoets meenemen. Wij werken bij het uitvoeren van een uitvoeringstoets niet met burgerpanels, in ieder geval niet naar de huidige stand. Er wordt wel gekeken naar het burgerperspectief. Daar kunnen we ook wel dingen over zeggen. Dat heeft er ook mee te maken dat we de loketjes langsgaan en ook op plekken komen waar de burgercontacten heel intensief plaatsvinden. Bij de BelastingTelefoon, waar natuurlijk heel veel directe burgercontacten zijn – u refereerde daar zelf ook al aan – zijn bijvoorbeeld best bijdragen te leveren vanuit het burgerperspectief, over hoe dingen zullen vallen, wat het voor telefoonverkeer zal opleveren, wat het voor vragen kan opleveren, en of we bij die vragen wel of geen perspectief kunnen bieden en kunnen zeggen: «doe dit» of «doe dat». Dat zijn allemaal dingen die bij de uitvoeringstoets meelopen en worden

meegewogen, en die we intern ophalen bij de collega's die die intensieve klantencontacten hebben.

De heer Backer vroeg of en hoe we het juridische aspect meewegen. Dat is het geval. Ik vertelde al dat de toetsen bij ons door dossierhouders worden samengesteld uit alle informatie die uit de Belastingdienst komt. Juist onze afdeling fiscaal-juridische zaken draait daar volop in mee. Zij zijn vanuit de juridische functie ook min of meer een brug tussen wetgeving aan de ene kant en de Belastingdienst aan de andere kant; zo zou je ze kunnen beschouwen. Zij zijn dagelijks bezig met de vertaalslag van wetgeving naar uitvoering. Bij de totstandbrenging van elke toets kijkt en discussieert er ook iemand van de juridische afdeling mee. Die brengt dus het juridische perspectief in vanuit de Belastingdienst. Ook dieper in de organisatie wordt er meer vanuit vaktechnisch perspectief meege-sproken en meegekeken bij de totstandkoming van uitvoeringstoetsen.

De **voorzitter**: Kort, meneer Backer.

De heer **Backer** (D66): Het ging mij ook om de rol van JenV in dezen.

Mevrouw **Van Melis**: Zoals ik al aangaf, moesten wij op grond van de aanwijzingen al toetsen op de lasten voor de maatschappij, dus ook voor burgers en bedrijven. Mede onder invloed van het WRR-rapport en de concrete vragen die daarin worden gesteld gaan wij aan de hand daarvan nog nadrukkelijker kijken of in een voorstel inderdaad voldoende aandacht besteed is aan de doenbaarheid van een wettelijke maatregel voor de burger, met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten en dergelijke. Maar zoals ik net al zei, moeten departementen de informatie aanleveren. Wij gaan dus kijken of ze dat op een goede manier hebben gedaan. We proberen ook te kijken of we ze daarbij kunnen helpen. Maar uiteindelijk moeten de departementen daar beter zicht op krijgen. Wat ons betreft doen ze dat bij voorkeur door bijvoorbeeld de uitvoeringsinstanties te vragen of zij informatie hebben over de tevredenheid en ervaringen van klanten en of ze gelet hebben op bepaalde life events. Je krijgt bij een burger die geconfronteerd wordt met een dergelijke ingewikkelde situatie misschien inderdaad een stapeling van regels, waardoor een en ander niet meer klopt. Ik heb het over dat soort elementen.

De heer **Huijssoon**: Ik heb nog vragen gekregen van mevrouw Van Bijsterveld. U vroeg: wordt er ook rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid? Ja. Dat is ook iets waar we vrijwel dagelijks mee bezig zijn. Ik vertelde al dat we naar stapeling kijken. Al dit soort vragen, of het inpasbaar is en vooral ook wanneer het inpasbaar is, worden ook vanuit dat perspectief meegenomen. Die lopen dus ook mee in de uitvoerings-toets en daar geeft de Belastingdienst adviezen over.

Uw tweede vraag ging over de opvolging van de adviezen. Op dat punt zou ik willen zeggen dat vooral het voortraject niet te onderschatten is. Ik vertelde al hoe die interactie plaatsvindt. We zijn ook intensief in gesprek met de collega's van wetgeving en nemen hen ook mee in de input die we vanuit de uitvoering krijgen. We proberen het op die manier te sturen in de richting die een wetsvoorstel voor de Belastingdienst zo goed mogelijk uitvoerbaar maakt. Op een gegeven moment treedt er dan natuurlijk een stollingsmoment op. Dan zijn de politiek-beleidsmatige keuzes gemaakt. Nadat dat stollingsmoment heeft plaatsgevonden, vindt de uitvoerings-toets plaats. Die leidt uiteindelijk tot de conclusies die in te toets worden verwoord.

Mevrouw **Van Hees**: Ik doe het even langs een aantal inhoudelijke thema's die in de beantwoording inmiddels de rode draad vormen. Is de cirkel gesloten? Wij bestaan natuurlijk nog niet zo lang, maar u heeft mij in mijn bijdrage al horen zeggen dat het natuurlijk interessant is om

punten aan de toetsende kant, in de ex-antefase, op te volgen en later ook te kijken of er voldoende wordt geëvalueerd. Als je nu voornemens bent om nieuwe wetgeving op te stellen, plaats je die altijd in een context. Op het terrein van arbeidsmarktbeleid zijn er nu bijvoorbeeld een aantal afspraken in het regeerakkoord opgenomen die vrij en detail zijn vastgelegd. Maar hoe verhoudt zich dat nou tot de historie van eerdere fases van beleidsvorming? Sommige van de keuzes die nu door het kabinet worden gemaakt, zijn in het verleden ook gemaakt, maar toen is er weer van afgeweken. Dat zijn dus wel interessante perspectieven, waar wij geen politiek oordeel over vellen, maar waar wij ons wel over afvragen: is dat dan goed geëvalueerd, en heb je met elkaar dan ook voldoende recht gedaan aan de inzichten die je daaraan ontleent? Dat lijkt, in ieder geval soms ook door de politieke situatie, een lastig punt. Op het moment dat wij dergelijke wetgeving voorgelegd krijgen, zijn wij vanuit onze onafhankelijke positie wel in staat om daar een mening over te geven en die mening ook naar het betreffende ministerie te sturen en op onze website te vertellen dat we dat hebben gedaan. Zeker als er een negatief advies is, verwachten wij dan ook – dat raakt aan de vraag «wat is de opvolging?» – dat er iets mee wordt gedaan. Wij verwachten dan dat het voorgestelde wetsvoorstel een nadere toelichting bevat van de politieke afweging die is gemaakt en op basis waarvan men heeft gezegd «de ATR heeft een signaal gegeven, maar ik overrulle dat; er is een politieke werkelijkheid en we gaan toch door», of dat u met elkaar zegt «wij gaan die adviezen van de ATR nog eens even bekijken en politiseren wat daardoor eigenlijk op ons pad komt». Dat zal natuurlijk vooral eerst in de ministerraad gebeuren en daarna wellicht ook in de politieke domeinen. Daarmee heeft u de gelegenheid om daarin uw eigen rol te spelen vanuit een politieke context, te beginnen met de Minister die het aangaat. Wij zijn niet in de positie om dingen tegen te houden. Wij zijn wat dat betreft afhankelijk van de formele verantwoordelijkheid die de Staatssecretaris, mevrouw Keijzer, heeft als het gaat om de politieke opvolging van onze adviezen. Zij kan dat politieke spel spelen richting de ministerraad. Zij is in de positie om het daar, in overleg met haar collega's, al dan niet onder de aandacht te brengen.

Over de praktische uitvoerbaarheid wil ik nog wel één ding zeggen. Wij voeren de toetsing op regeldruk uit op basis van methodologieën die er uiteindelijk altijd toe leiden dat je kwantificeert. Een tijdsbeslag dat met regelgeving gemoeid is, niet alleen in het uitvoeringsapparaat, maar ook bij burgers en bedrijven, druk je bijvoorbeeld uiteindelijk in geld uit. Als wij de becijfering toetsen die een ministerie heeft gedaan, onderliggend aan de wet, komen we er soms achter dat dat niet goed gedaan is, ook omdat niet altijd transparant is wat de keten nou eigenlijk is en welke interferentie er plaatsvindt met andere wetgeving, waardoor je die keten toch complexer zou moeten zien dan hij ogenschijnlijk in elkaar zit in dat wetsvoorstel. Als je dat opspoort, heb je echt een goed gesprek nodig met het ministerie om die keten of dat netwerk van interferentie van effecten goed scherp te krijgen. Daardoor kunnen wij met hen samen beoordelen of er een goede calculatie is gedaan of niet.

Als wij een negatief advies uitbrengen, is er toch vaak onduidelijkheid over die impact. Dan heb je echt een verduidelijking nodig om het wetsvoorstel beter te maken. Wij merken dat de houding bij de ministeries, bij de collega's die dan in gesprek gaan met onze mensen, heel positief is, en dat het werkt om daar dieper op in te gaan en met elkaar in dat stadium het inhoudelijke gesprek te voeren, want dan kan je wetsvoorstellen nog verbeteren.

De voorzitter: Er was nog één vraag van de heer Schalk. Hij zei: als u negatief adviseert, in welke gevallen wordt dat advies dan opgevolgd en in welke gevallen wordt het niet opgevolgd? Zo heb ik de vraag tenminste begrepen. Kunt u daar nog iets over zeggen?

Mevrouw **Van Hees**: Ik dacht daar toch al min of meer iets van een antwoord op te hebben gegeven. Dat betekent eigenlijk dat wij in gesprek gaan met het ministerie en dat de motieven voor ons negatieve advies door ons ook heel nadrukkelijk worden geduid. Vaak leidt dit tot veranderingen. Dat moet ook verantwoord worden in het nieuwe wetsvoorstel. Op het moment dat dat niet gebeurt, als het dus niet wordt overgenomen of als er iets anders gebeurt, is het vooral een politiek moment geworden. Dat is dan niet meer aan ATR, maar aan de Minister die het aangaat of aan de Staatssecretaris voor regeldruk, die dit onder de aandacht van de ministerraad kan brengen.

De **voorzitter**: Maar het is moeilijk cijfermatig te duiden.

De heer **Schalk** (SGP): Dient dan in de toelichting te staan dat het advies niet is opgevolgd?

Mevrouw **Van Hees**: Ja, in de toelichting moet er staan wat er is gebeurd met het advies.

De **voorzitter**: Oké, dank u wel. De heer Weggeman.

De heer **Weggeman**: Dank u wel, voorzitter. Terecht wijst mevrouw Wezel erop dat een bepaalde constructie voor uitvoeringsinstanties soms best uitvoerbaar lijkt, terwijl er vanuit de burger bekeken toch problemen rijzen. Ook daar kijkt de Raad van State naar. Wij hebben daar nog niet zo heel lang geleden een advies over afgegeven, dat betrekking heeft op de nieuwe financieringssystematiek van de kinderopvang. We hebben een heel ingewikkelde constructie van hoe ouders de kinderopvang moesten betalen en welk deel ze aan DUO moesten betalen onderschept als een element dat vanuit de burger geen uitvoerbare regelgeving is. Ook daar wordt dus wel degelijk op gelet bij de formulering van de adviezen. Wordt er dan ook gelet op het moment waarop de uitvoering zal moeten plaatsvinden? Ook daar kijken wij naar. Denk aan de hele discussie over de quotumtekorten bij arbeidsbeperkten. Ook daar ging het er heel specifiek over dat de capaciteit bij het UWV ontbrak om er op dat moment uitvoering aan te geven. We proberen dus heel scherp in te zoomen: is een organisatie in zijn algemeenheid ongeschikt, of is die tijdelijk ongeschikt omdat er een reorganisatie of iets dergelijks plaatsvindt? Hoe zit het met de opvolging van de adviezen? De adviezen van de Raad van State zijn openbaar. Onze hoop is er dus altijd op gevestigd dat, als het niet wordt overgenomen door de bewindspersoon, er altijd nog een Tweede en daarna een Eerste Kamer komt om het opvolgen of het niet-opvolgen van de adviezen van een kritische kanttekening te voorzien. Dus onze hoop is op u, als senatoren, gevestigd.

De organisaties die graag de decentrale taken willen hebben, pleiten er zeker voor. Het mooie bij de Raad van State is ook dat we een keer in de drie jaar een beschouwing uitbrengen over de interbestuurlijke verhoudingen, zeg ik tegen mevrouw Vos. Dan praten wij ook intensiever met de decentrale besturen die concreet met bepaalde taken te maken hebben. Dus in het kader van het sociaal domein, toen we die beschouwing twee jaar geleden uitbrachten, hebben we ook intensief met de gemeentebesturen doorgesproken over de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Op die manier proberen we ook onze kennis te verrijken en bij nieuwe voorstellen daarover alsnog adequaat te adviseren. Dat was het wat mij betreft, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u wel. Een aanvulling daarop van mevrouw Van Hees.

Mevrouw **Van Hees**: Toch nog even over dat politieke moment. Niet zelden gebeurt het dat een wetsontwerp uiteindelijk in de Tweede Kamer voorzien wordt van een aantal amendementen, waardoor de uitvoerbaarheid er niet op vooruitgaat.

De heer **Postema** (PvdA): Voorzitter, mag ik mijn vraag daarop laten aansluiten? Dan kunt u misschien daarop antwoord geven. Mijn vraag was wat uw rol is bij initiatiefwetgeving. Aansluitend gaat het dan natuurlijk ook om amendementen.

Mevrouw **Van Hees**: Toevallig hoorde ik vandaag van mijn directeur, de heer Van Zijp, die hier zit, dat we van de Tweede Kamer de vraag hebben gekregen om ook bij een voorgenomen initiatiefwetsvoorstel te adviseren. Dat is een goed teken. In die zin zijn wij ook adviseur van het parlement. Men kan ons dus vragen. Wij hebben dan natuurlijk ook goed overleg met het desbetreffende ministerie om ervoor te zorgen dat wij ook een beetje een beperkte rol houden, want wij moeten die verantwoordelijkheid zeker niet overnemen. Maar een Kamerlid kan ons daarom vragen. Op het moment dat het amenderingsvraagstuk heeft opgetreden in de Tweede Kamer, is het natuurlijk ook vooral aan u om te kijken waar het toe heeft geleid als het gaat om de uitvoerbaarheid van die wet. Dat ligt, denk ik, bij uitstek op uw bord.

De **voorzitter**: Dat is ook bij orgaandonatie gebeurd. Naar aanleiding van de amendering in de Tweede Kamer hebben we een apart advies aan de Raad van State gevraagd. Akkoord. Mag ik met deze beantwoording, onder dankzegging aan alle aanwezige deskundigen – zeer nuttig, zeer informatief – dit deel afsluiten? We zijn redelijk binnen de tijd gebleven. Heel veel dank daarvoor. Ik nodig u zeer uit om het tweede deel te volgen. Ik nodig de volgende mensen uit om in de bankjes plaats te nemen voor het tweede deel: Anne-Greet Keizer, projectleider Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Jeroen Boelhouwer, programmaleider Gezond en Welzijn, Rob Bijl, adjunct-directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau en professor Van den Herik, hoogleraar Informatica en Recht Universiteit Leiden.

Is er behoefte aan een paar minuten pauze? Dat is het geval.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Blok 2: Zijn er onderbelichte invalshoeken?

De **voorzitter**: We hervatten de vergadering. Er zijn nog een aantal mensen niet terug, maar die komen wel binnendruppelen, taxeer ik zo. We zijn bij blok 2: zijn er onderbelichte invalshoeken? We hebben net gesproken over de vigerende praktijk, maar dit gaat vooral over de vraag wat er in de praktijk eigenlijk beter kan. En in het verlengde daarvan: waar zou de Eerste Kamer meer op moeten letten en waar zou zij beter oog voor moeten hebben bij de beoordeling van uitvoeringstoetsen en de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving? Het onderwerp zal dus vanuit verschillende nieuwe perspectieven worden belicht. Een aantal elementen zijn al aan de orde geweest, vooral ook dat burgerperspectief. Dat vonden wij in de voorgesprekken ook wel een interessant fenomeen. Zoals ik het zelf heb geformuleerd: als een product in de markt wordt gezet, worden er 86 marktonderzoeken gedaan, maar als er een wet in de markt wordt gezet, hebben we niet aan de betrokkenen gevraagd hoe het gaat werken. Dat vonden we dus wel interessant. Dit ligt een beetje in het verlengde van de vragen die mevrouw Wezel al stelde. Toen kwam dat rapport van de WRR. Daar hebben wij ook inspiratie uit gehaald. Er zijn ook meer rapporten verschenen die licht kunnen schijnen over de vraag of we in de uitvoeringstoets alle vragen aan de orde hebben die voor ons

relevant zijn om de vraag te beantwoorden of wij deze wetgeving willen aanvaarden.

Mag ik allereerst u, mevrouw Keizer, vragen om uw inleiding te houden?

Mevrouw **Keizer**: Dank u wel, voorzitter. Dank voor de uitnodiging om nogmaals een nadere toelichting te geven op de doenvermogenstoets. Ik zal mijn verhaal doen aan de hand van enkele beelden die u ook op uw iPad of op papier beschikbaar heeft gekregen. De centrale boodschap van ons rapport is dat de overheid een realistischer beeld van de burger zou moeten hebben. Dat betekent dat ze erkent dat onze wetgeving en het beleid niet alleen vragen om denkvermogen maar ook om doenvermogen. Dat hebben we geïllustreerd aan de hand van die twee cirkels. Je hebt naast intelligentie ook andere capaciteiten nodig om redzaam te zijn. Wij hebben dat doenvermogen genoemd.

In het rapport laten we ook zien dat lang niet iedereen op elk moment daar in voldoende mate over beschikt. Eigenlijk is het een normaalverdeling. Er is een kleine groep die heel slecht scoort. Er is een kleine groep die heel hoog scoort. Maar de meesten van ons zitten daartussenin. Onder omstandigheden kunnen wij ook nog terugzakken in ons doenvermogen. Dat is het derde punt dat ik wil maken. Juist in situaties waarin er veel van je gevraagd wordt, staat je denk- en doenvermogen onder druk. Dan moet je vooral denken aan life events, zoals een echtscheiding, het verlies van een baan, het verlies van een partner of een kind. Dat zijn situaties die ons allemaal kunnen overkomen. Hoe dat dan uitpakt, kan ik illustreren aan de hand van een onderzoek van de Nationale ombudsman. Hij heeft in kaart gebracht wat de situatie is van een alleenstaande ouder die net gescheiden is, een deeltijdbaan heeft en twee kleine kinderen moet opvoeden. Dan hebben we het, zeg ik zonder cynisme, in Nederland goed geregeld, want dan maak je aanspraak op allerlei aanvullende inkomensregelingen. Dat zijn er twaalf. Daarvoor moet je per jaar achttien formulieren invullen. Je hebt ook 80 betaalmomenten per jaar. Over het algemeen zijn het toeslagen. Dan moet je dus elke keer controleren of je wel precies krijgt waar je recht op hebt, want als je te veel krijgt, moet je dat later terugbetalen. In deze situatie heb je het dan allang uitgegeven. Dan ontstaan er dus grote problemen.

Dit is in de kern de korte samenvatting van ons rapport. Die boodschap is heel goed ontvangen. Daar zijn we heel blij mee. Maar die boodschap moet nu wel vertaald worden naar wetgeving en beleid. Een van de instrumenten die wij daarvoor adviseren, is de doenvermogenstoets. Eigenlijk omvat die drie stappen. De eerste stap is het burgerperspectief centraal stellen. Bij uitvoeringstoetsen moet dus niet alleen gekeken worden of de uitvoeringsorganisatie of de overheid het aankan. Je moet ook de vraag stellen of het doenlijk is voor burgers. De burger wordt geacht de wet te kennen, maar kan de burger dat ook?

De tweede stap gaat over de voorbereiding van regelgeving. Er zijn een aantal proceselementen die je kunt nalopen. Is er van tevoren getest of de regeling doenlijk is? Zijn daarbij instrumenten ingezet, zoals klantreizen, panels, experimenten? En, heel belangrijk, is daarbij ook aandacht voor een variatie aan burgers? Want burgers verschillen, zoals we hebben kunnen zien. Het is natuurlijk bijzonder belangrijk om ook te kijken naar de doelgroep waarvoor de specifieke regeling geldt.

De derde stap betreft een aantal inhoudelijke vragen. Het gaat om de inhoud van de wetgeving. Het uitgangspunt is dat je de mentale belasting voor burgers zo laag mogelijk houdt. Je stelt jezelf dus vragen als: welke mentale lasten brengt deze regeling met zich mee? Kunnen die omlaag? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen? Want dat maakt het makkelijker. Zijn er defaults, of moet de burger steeds zelf in actie komen?

Het tweede punt is de cumulatie van lasten. Hoe is de verhouding met andere, aanpalende wet- of regelgeving? Is er een samenloop met life events?

Het derde punt betreft de gevolgen van inertie of fouten. Wat gebeurt er als iemand de envelop een keer niet openmaakt, of het formulier wel invult maar niet opstuurt? Leiden kleine fouten meteen tot grote gevolgen, of valt dat mee? Is er een mogelijkheid tot herstel? Kan je terugkomen op een beslissing?

Het laatste punt is of de regeling voorziet in hulp en vroegsignalering. Is er een toegankelijke frontoffice? Voorziet ze in een actieve benadering van probleemgevallen?

Zoals u net al hebt gemerkt in het vorige blok, is onze aanbeveling voor een doenvermogenstoets goed ontvangen. De kabinetsreactie geeft aan dat de toets zal worden ingevoerd. Hij wordt nu verwerkt in allerlei regelingen. Verschillende ministeries zijn ermee bezig. De Raad van State heeft aangekondigd er rekening mee te houden. Ook uitvoeringsorganisaties zijn ermee aan de slag. Wij zijn blij met dat brede enthousiasme, maar wij krijgen natuurlijk ook wel kritische reacties.

Een heel logische en terechte vraag is natuurlijk: is dit doenlijk voor de wetgever? Past dit bij het doenvermogen van de overheid? Ik denk dat ik daar toch wel optimistisch over ben. Dat doe ik aan de hand van de kinderopvangtoeslag, die net ook ter sprake gekomen is. Het huidige stelsel functioneert niet goed. Dat is gebaseerd op een voorschot aan de ouders, afhankelijk van het actuele inkomen. Dat betekent dat zo'n 70% van de ouders jaarlijks wijzigingen moet doorgeven, 50% geen zicht heeft op de hoogte van de eigen bijdrage en in slechts 18% van de gevallen de ouders precies het bedrag kregen waarop ze recht hadden. Dat is dus een bron van verleidingen, stress en schulden.

In het nieuwe stelsel waaraan nu wordt gewerkt, zie je dat de nieuwe wet veel meer is gemaakt vanuit het perspectief van deze doelgroep. Jonge ouders moeten veel regelen, hebben weinig tijd en willen die tijd het liefst aan hun kinderen besteden en niet aan de administratie. Het nieuwe stelsel zet dus in op een reductie van mentale lasten voor burgers. De financiering gaat direct naar instellingen. De ouders hoeven slechts minimale gegevens te verstrekken. Dat is ook geïllustreerd in de memorie van toelichting met een tabel, waarin keurig is aangegeven welke informatie door welke instantie of ouder moet worden aangeleverd. Dit illustreert volgens ons dat het dus anders kan. Uiteindelijk levert het volgens mij ook een beter functionerend stelsel op met voordelen voor alle betrokkenen.

De laatste pagina van de toelichting bevat de uitwerking van onze doenvermogenstoets. Als daarover nog vragen zijn, geef ik daar graag antwoord op.

Dank u wel.

De voorzitter: Mevrouw Keizer, heel veel dank voor uw inleiding. Er zullen ongetwijfeld de nodige vragen over zijn, maar conform de afspraak gaan we nu eerst naar het Sociaal en Cultureel Planbureau. Meneer Boelhouwer, ga uw gang.

De heer Boelhouwer: Dank u wel, voorzitter. Ook dank voor de uitnodiging om onze inzichten in het sociaal domein met u te delen. Ik denk dat het goed is om in eerste instantie even in te gaan op wat we allemaal precies doen in het sociaal domein en van daaruit een aantal opvallende zaken met u te delen.

Het SCP is betrokken bij de evaluatie van de drie afzonderlijke wetten, maar maakt ook de Overall rapportage sociaal domein, die kijkt naar het sociaal domein als geheel. Ik kan toch altijd niet nalaten om de observatie te doen dat het interessant is om eens na te denken over waarom de drie wetten afzonderlijk worden geëvalueerd en de rapportage een monitor is

over het geheel, temeer daar je moet bedenken dat gemeenten geacht worden integraal te werken. De rijksoverheid heeft bedacht dat de wetten afzonderlijk worden geëvalueerd. Dat gezegd zijnde, zijn we dus betrokken bij dat geheel.

Ik ga nu iets meer vertellen over de Overall rapportage sociaal domein die we hebben gemaakt. Ik denk dat die een aardig inzicht oplevert in een aantal zaken waar we tegen aanlopen en die voor u misschien relevant zijn om over na te denken bij vervolgwetgeving in een eerder stadium. We werden gevraagd om een Overall rapportage sociaal domein te maken die ontwikkelingen moest laten zien in het sociaal domein als geheel. Onze vraag aan de departementen was vervolgens: wat zou u dan willen weten? Eerlijk gezegd was het antwoord daarop teleurstellend: daar was nog niet zo heel erg goed over nagedacht. We waren bereid om dat gesprek aan te gaan. We hadden daar wel ideeën over en konden op basis van onze ervaring goed meedenken. Daaruit is die rapportage voortgekomen.

De rapportage bestaat uit vijf delen. Wij zeiden dat je in eerste instantie zou moeten willen weten wat het uiteindelijk oplevert. Tegenwoordig wordt wel gezegd dat je de outcome van het sociaal domein zou moeten willen weten. We hebben dat «kwaliteit van leven» genoemd, want daarin is het SCP van oudsher sterk in het onderzoek dat wij doen. Je zou dus iets willen weten van waartoe het allemaal leidt. Zijn mensen nou goed af? Zijn ze gelukkig en tevreden? Hoe staan zij in het leven? In welke mate worden hun problemen opgelost? Dat is zeg maar de outcome van kwaliteit van leven. Tegelijkertijd zou je iets willen weten over de omstandigheden waarin dat dan tot stand komt. Dan gaat het over de voorzieningen die vanuit de overheid zijn ingezet om mensen te helpen met hun problemen. De vervolgvraag is of die voorzieningen voldoen. Een ander aspect van hoe dat dan gaat, is de uitvoeringspraktijk. Ik zal daar zo nog iets meer over vertellen. Ook daarnaar moet je kijken als je zo'n overall rapportage maakt. Bij die omstandigheden behoort vervolgens nog het bestuurlijk kader. Hoe zijn de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten? Hoe is de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Hoe is de afstemming geregeld? Ook is er het financieel kader. Welke financiën hebben gemeenten tot hun beschikking om de taken die ze erbij hebben gekregen, goed uit te voeren? Dat zijn vijf blokken waarvan wij denken: daar zou je als overheid iets over moeten willen weten.

Vervolgens bleek dat de onderzoekbaarheid toch best nog wel lastig is. Bij de kwaliteit van leven bijvoorbeeld is er geen eenduidigheid over wat dat dan precies zou moeten zijn, wat dat betekent. In zekere zin is dat logisch. Als je dingen decentraliseert, gaan gemeenten er uiteindelijk over. Dat er een gemeentelijke praktijk ontstaat waarin verschillen ontstaan, ook in wetgeving en in datgene waartoe de uitvoering moet leiden, is logisch. Voor ons is het vervolgens lastig om een landelijk beeld te schetsen. We hebben dat opgelost door een enquête in het leven te roepen waardoor we landelijk inzicht konden geven in de kwaliteit van leven in het sociaal domein en ook regionale uitsplitsingen hebben kunnen maken.

De uitvoeringspraktijk is ook interessant. Je zou willen weten in hoeverre verschillen in de uitvoeringspraktijk of in de inrichtingskaders van de gemeenten leiden tot verschillende uitkomsten. Ook daarvan is helaas op landelijk niveau nog niet bekend hoe het in elkaar steekt. Het is voor ons heel erg lastig om die twee zaken aan elkaar te koppelen. We hebben kwalitatief onderzoek gedaan. We zijn naar een aantal gemeenten gegaan om de processen van de uitvoering in kaart te brengen. Ook daarbij krijg je dan de vraag: wat zou je dan precies willen weten?

Omdat je niet alles in een keer kunt doen – het is vrij arbeidsintensief – hebben we ervoor gekozen om een aantal thema's eruit te lichten, met name gericht op de bredere doelstellingen. Een voorbeeld is het integraal werken dat ik al eerder noemde. We hebben gekeken hoe het gaat met

mensen die met meerdere problemen te maken hebben. Dat raakt een beetje aan het doenvermogen van de WRR. Als mensen met meerdere problemen te maken hebben, worden ze dan nog goed geholpen door de voorzieningen die er zijn? Op een aantal terreinen zie je dat dat nog lang niet goed gaat, bijvoorbeeld omdat het eigen netwerk, waarvan veel wordt verwacht, voor veel mensen die met die problemen te maken hebben er niet is, niet beschikbaar is of in onvoldoende mate aanwezig is. Je ziet dat het doen van een beroep op de zelfredzaamheid van mensen niet alleen iets is waaraan burgers soms moeten wennen, maar dat het ook iets is waaraan ambtenaren moeten wennen. Het is niet meer van: wij zorgen voor u en dan komt alles goed. Ook ambtenaren moeten het beeld loslaten dat de burger door hen geholpen moet worden. Dat is een wisselwerking.

Een ander aspect van de integrale aanpak is een problematiek die we het afgelopen jaar hebben onderzocht: de overgang van jeugd naar volwassenheid, zeg maar de 18-plus/18-minproblematiek. Er is een vrije harde grens in het jaar waarin je 18 wordt. In de meeste gevallen gaan mensen dan over van de jeugdhulp naar de Wmo. Er gebeurt daar van alles. Er verandert heel erg veel. Het is niet per se een levensgebeurtenis – alhoewel voor sommigen de 18-jarige leeftijd toch wel een levensgebeurtenis is – maar er gebeurt heel erg veel. Verandering van het wettelijk kader waarin je terecht komt, is heel erg ingewikkeld. Het is eigenlijk heel raar dat dat op één moment verankerd is. Dit zijn een aantal aspecten die we in dat soort onderzoeken naar voren hebben weten te brengen.

Een punt dat we met u willen delen, is dat het goed zou zijn als er van tevoren meer wordt nagedacht over wat we als Rijk straks willen weten als de wetgeving er is. In dit geval: wat willen we straks weten over het gedecentraliseerde sociaal domein om de sturing goed in zicht te houden voor taken die eigenlijk op gemeentelijk niveau beschikbaar zijn? Ik denk dat dat het belangrijkste aspect is van het verhaal dat ik met u wil delen.

De **voorzitter**: Dank u wel, meneer Boelhouwer. Het woord is aan de heer Bijl.

De heer **Bijl**: Misschien een kleine aanvulling op wat mijn collega net meldde. Net viel het woord «burgerperspectief» weer. In veel onderzoeken die wij bij het SCP doen staat het burgerperspectief natuurlijk centraal. Het lijkt misschien een beetje een open deur, maar «dé burger» bestaat natuurlijk helemaal niet. Jeroen zei net ook al dat we het hier in veel gevallen over kwetsbare burgers hebben over wie veel wet- en regelgeving wordt uitgestort. Er wordt weleens vergeten dat heel veel burgers niet bij machte zijn om te begrijpen wat er over hen uitgestort wordt. Ik noem dan maar even een paar voorbeelden van groepen, maar er zijn er veel meer te noemen: de laaggeletterden, waarvan er een paar miljoen in Nederland zijn, en mensen met verstandelijke beperkingen die de regelgeving en de uitvoering die over hen heen komt, gewoon heel moeilijk kunnen volgen. Ik denk dat het in de uitvoeringspraktijk vaak toch als een abstract geheel gezien wordt: we hebben «de burger» en als we die maar een folder sturen of op een andere manier informatie sturen, begrijpt iedereen het wel en dan is het opgelost. Dat is dus wel een belangrijk punt om vast te houden als je het hebt over de uitvoeringspraktijk.

Vanuit dat perspectief bekeken is het ook belangrijk – dat constateren wij ook in veel van onze onderzoeken – dat er veel nadrukkelijker vooraf, ex ante, evaluaties moeten worden gepleegd. Over wie hebben we het eigenlijk? Er zijn kwetsbare burgers. Burgers zijn niet zo rationeel als veel mensen denken en handelen ook niet als zodanig. Er is best heel veel kennis en kunde op dat gebied. Ik denk ook dat er best het nodige verbeterd kan worden bij wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Tot zover mijn aanvulling.

De **voorzitter**: Dank u wel, meneer Bijl. Dan gaan we naar meneer Van den Herik. Bijzonder veel dank, want u bent op het laatste moment bereid gevonden om iemand te vervangen die verhinderd was. Daarvoor dus veel dank namens de Eerste Kamer. Aan u het woord.

De heer **Van den Herik**: Dank u wel, meneer de voorzitter, voor de gelegenheid die mij is gegeven hier iets aan u te vertellen. Vanwege de redenen die u zelf noemde, mist u mijn voorbereiding. Ik kan u echter verwijzen naar de openbare voorbereiding die ik eerder dit jaar gedaan heb, namelijk op 29 maart, toen ik op de hoorzitting van de Tweede Kamer verscheen. Ik heb toen een stuk geprepareerd met de titel Artificial Intelligence in het Recht. Dat is openbaar gepubliceerd en u kunt dat lezen. U begrijpt dat ik hier geen ander verhaal zal vertellen dan ik daar vertelde, temeer daar de tijdsperiode van 29 maart tot vandaag, 19 juni, maar zeer kort is en mijn mening in die tijd niet veranderd is. Mijn mening is in die tijd niet veranderd als het gaat om de opvattingen die ik heb over kunstmatige intelligentie in het huidige bestel, maar mijn mening is wel veranderd over de kennis die de meeste mensen hier hebben. Ik ben de laatste tijd meermalen gedwongen om van gedachten te wisselen en daarmee werd het mij duidelijk dat er met name voor de wet- en regelgeving een grote achterstand is. Ik moet u daarom iets vertellen over de dingen die ik de laatste maanden heb gedaan. Ik was geprivilegieerd door SSR om cursussen te geven voor de gerechtshoven en de rechtbanken. Dat deed ik samen met hoogleraar Scholtes. Wij kwamen daar bij verontrustende zaken terecht. Ten eerste dat er ook door rechters die op dit moment leidinggevende situaties in Nederland behandelen, dat wil zeggen de Holleederssituatie... Als ik dan zie hoe het daar met de automatisering, met de informatisering en met de ondersteuning gesteld is, dan denk ik dat de wetenschap verder is dan wat er op het ogenblik in de praktijk wordt gebracht. Een aanbeveling zou dus zijn om daar nader op in te gaan. Dat betekent dus ook dat u nader moet ingaan op de wet- en regelgeving ten aanzien van de nieuwe ontwikkelingen.

Eigenlijk zou ik het daarover willen hebben, ware het niet dat het goed is om u eerst enige achtergrond te geven van de dreigingen die er zijn. Ik zal eerst de dreigingen nog even voor u noemen, zodat u begrijpt dat het echte dreigingen zijn. Ten eerste: de autonome adaptatie van intelligente programma's. Ten tweede: zelfstandige, dus autonome ontwikkeling van nieuwe strategieën. Ten derde: het woord bias, bias, bias. Ik kan u wel drie biassen noemen.

Voordat ik daarop kan ingaan, is het goed om u nog een ander ding te vertellen. Ik ben dus hoogleraar Recht en Informatie, maar ik ben oorspronkelijk wiskundige. Ik ben doorgegaan in de informatica, computer science en artificial intelligence. Dat betekende dat ik van mijn vroegere hobby mijn beroep kon maken. Dat wil zeggen dat ik mij met computerschaakprogramma's heb beziggehouden. Nu ga ik het daar niet over hebben.

Ik ga het wel over een recente ontwikkeling in de kunstmatige intelligentie hebben. Die heeft u allemaal wel meegemaakt: deep learning. Wat betekent deep learning? Uw idee is wellicht dat een computer uit zichzelf gaat leren en heel diepe kennis gaat verzamelen. Dat is juist. Daarvoor neem ik in dit geval het spel Go.

Voordat ik dat bespreek, kan ik u nog iets zeggen over adaptatie. In programma's, in welk lerend programma dan ook, kun je op een gegeven moment zeggen dat je iets fout geprogrammeerd hebt. Dat zie je en ga je dan veranderen. Als je daar wat handiger in bent, denk je: ik heb iets fout geprogrammeerd; de computer kan dat misschien zelf constateren; als hij dat geconstateerd heeft, kan hij dat mij vertellen en dan ga ik dat programma veranderen. Je kunt ook nog een stap verder gaan en zeggen: ik heb iets fout geprogrammeerd; de computer ontdekt dat; misschien kan

ik het computerprogramma zodanig maken dat dit het zelf repareert. Dat is eerst automatische adaptatie, maar natuurlijk geef je ook de gelegenheid om dat te doen, en dan spreken we over autonome adaptatie. Dat is een essentieel punt in de ontwikkeling van programma's, want daardoor gaan die sterker spelen.

Als je dat ziet bij schaken, denk je: de wereldkampioen is al verslagen in 1997. Dat is een mooi resultaat en daar ben je dus heel blij mee. Daarna was er nog een ontwikkeling met Watson, die daar ook een beetje mee te maken heeft. Dat was in 2011. Daarna nam Google het over, en dat is met name met de partij van Go. Daarbij was de autonome adaptatie een van de onderdelen, maar wat er vervolgens gebeurde, was deep learning. Deep learning houdt in dat je zo'n programma partijen geeft van grootmeesters. In dit geval gaven ze 24 miljoen partijen. Het programma kon daaruit zelf zijn lijnen voorttrekken hoe hij moest spelen. met die 24 miljoen partijen dachten ze dat ze het programma misschien ook nog tegen zichzelf konden laten spelen. Dat gebeurde met nog 16 miljoen self-playpartijen. Totaal waren er dus 40 miljoen partijen, waar lijnen uit werden gehaald. Met dat programma, dat AlphaGo genoemd werd, werd de wereldkampioen Ke Jie overtuigend verslagen. Dat was dus menselijke kennis gecombineerd met self-playkennis, en dat was werkelijk sterker dan de wereldkampioen.

Toen bedachten de spelers: misschien kan dat programma het zelf ook wel leren. Stel dat je het programma alleen de spelregels meegeeft in plaats van de 24 miljoen grootmeesterpartijen en dat je het programma van het begin af aan tegen zichzelf laat spelen. Dat is gebeurd. Toen werd een soort rule-base opgebouwd, dus een basis van strategische regels. Toen moest gekeken worden hoe sterk er gespeeld werd. Het speelde daarbij tegen de sterkste speler ter wereld. Dat was dus niet de mens, maar dat programma AlphaGo, dat de wereldkampioen verslagen had. Wij kregen toen een partij AlphaGo Zero, namelijk opgebouwd van nul kennis a priori, tegen het programma dat die 24 miljoen grootmeesterpartijen had. Die wedstrijd – dat wil ik u hier vertellen – eindigde dus in 100–0 voor het programma dat van scratch af aan begonnen is.

Als je daar goed over nadenkt, betekent dat die menselijke kennis, die grootmeesterkennis, de beste kennis ter wereld die we hebben, het programma de verkeerde kant uit stuurt. Dat gebeurde keer op keer. De menselijke kennis is niet alleen feilbaar, maar die is eigenlijk heel slecht. De beste menselijke kennis is dus heel slecht. Dat was dus een grote doorbraak. Die doorbraak vond eind vorig jaar plaats in oktober, november.

Nu ga ik terug naar onder andere het recht en wet- en regelgeving. Ik zeg met nadruk hier dat ik het niet heb over wat op dit moment de pers enigszins haalt, namelijk de ontwikkelingen bij KEI. Dat gaat alleen maar over digitalisering en automatisering, maar niet over intelligentisering. Er worden daar geen beslissingen genomen. Kleine uitzonderingen zou je nog kunnen noemen voor e-Court, maar dat is een aparte discussie die niets met KEI te maken heeft. Het betekent wel dat het Ministerie van Justitie daar zeer grote lessen uit zou kunnen trekken om te denken: technologisch gezien moeten wij een catch-up maken.

Terug naar het programma waarover ik net vertelde. Wat gebeurde er eigenlijk met de programma's in het recht? In de jaren zeventig, tachtig had je ook rule-based systemen, dus regelgebaseerde systemen. Daar werden normen en waarden aan toegevoegd. Dat was nog niet voldoende om daar iets over te zeggen. Er werden heuristieken aan toegevoegd. Toen die heuristieken niet genoeg waren, heeft men zich gericht op onderzoeken over case-based reasoning. Ik weet wel dat we in Nederland statute law hebben en in Amerika case-based law. Wij zeggen eigenlijk dat jurisprudentie in het recht komt. Je kunt zeggen dat dit juist is, maar de meeste rechters, ook in Nederland, beroepen zich op jurisprudentie. Die kennen ze. De jurisprudentie is een eenheid in de

ontwikkeling van de systemen die er zijn. De jurisprudentie groeit steeds meer, dus we hebben veel data. Dat wordt een hele legacy, dat worden big data. Dat betekent dat onze rechtspraak in de toekomst op big data gebaseerd gaat worden.

Nu is de vraag bij de analogie hoe betrouwbaar de menselijke kennis is. Als we die parallel nemen met het programma Go – daarin werden eerst big data van menselijke kennis opgenomen maar later niet meer, wat veel sterker zou kunnen zijn – kan dat betekenen dat de legacy, de problemen die we hebben, heel veel gaten en inconsistenties bevat. Als we ons daarop moeten baseren, gaat het dus eigenlijk niet zo goed. Dat betekent dat er programma's ontwikkeld zouden kunnen worden die daar beter in zijn. Dat staat nu dus te gebeuren. Dat gebeurt niet morgen en ook niet de komende tien jaar, maar voor 2040 zal dat het geval zijn. Dit betekent dat u zich nu moet voorbereiden op die ontwikkelingen in het denken. Mijn belangrijkste boodschap is dat dit gaat gebeuren.

Ik heb daar drie punten over. Van de autonome adaptatie kan ik u voorbeelden geven door te wijzen naar chatbot Tay. Ik kan u ook iets vertellen over de nieuwe strategieën. Dat is dus met een Googleprogramma. Daar kan ik u later iets over vertellen. Maar ik kan u misschien nog meer wijzen op de biases die daar zitten. U heeft natuurlijk ook wel in de krant gelezen dat men in Amerika zegt dat die programma's door de biases nogal racistisch zijn. In Nederland zijn ze seksistisch. Dat is natuurlijk helemaal duidelijk. «Minister», «directeur», «hoogleraar», het zijn allemaal gewone namen. Als je die legacy gebruikt, wordt dat alleen maar sterker. Dat wil zeggen dat het sterker wordt als model. Het model wordt steeds moeilijker te verstaan. Dat is een groot probleem. Dat probleem is op het ogenblik bekend in de rechtspraak, tenminste in de rechtspraak van de mensen die zich hiermee bezighouden. Zij vinden het ook heel interessant, maar weten niet hoe we daaraan moeten ontkomen. Dat betekent dus dat het programma ...

De **voorzitter**: Meneer Van den Herik, mag ik u onderbreken? Sorry, het spijt me. Ik heb ook een probleem, namelijk dat u al ruim over uw tijd bent.

De heer **Van den Herik**: Ik ben uw probleem; dat begrijp ik!

De **voorzitter**: Uhm, ja, want ik ben ingehuurd om de orde een beetje te handhaven. We willen graag ook nog in gesprek. U bent ruim over tijd, maar u was vol op stoom. Ik dacht: als ik niet ingrijp, dan is het kwart voor zeven, en dan moeten we de zaal uit omdat dan de plenaire zitting verdergaat. Ik zou u echt willen vragen om af te ronden.

De heer **Van den Herik**: Dat ga ik doen, met vier aanbevelingen.

De **voorzitter**: Heel graag.

De heer **Van den Herik**: U moet zorgen voor aanvullende scholing. Er moet meer samenwerking zijn bij de ministeries en over de ministeries heen. Er moeten extra investeringen komen. Onder meer het Ministerie van IenW en het Ministerie van Justitie zijn daar reeds mee begonnen. Die zouden dat kunnen volgen. U moet ook denken aan internationale samenwerking. U moet zeggen dat de universiteiten hun curricula moeten herzien. Universiteit Leiden heeft dit jaar voor het onderwijs de kwalificatie excellent gekregen. Als Universiteit Leiden dit jaar en de komende vijf jaar hetzelfde curriculum voor de nieuwe rechtenstudenten houdt, zijn ze over vijf jaar niet meer excellent. Dank u wel.

De **voorzitter**: Als iemand die is afgestudeerd in Groningen heb ik altijd twijfel gehad over het predicaat van Leiden, maar dat is een privéopmerking. Daar kunnen we het na afloop nog even over hebben.

De heer **Van den Herik**: Die neem ik in dank aan.

De **voorzitter**: Heel veel dank.

Dan de vragen. Ik begin bij mevrouw Vos. U hoeft niet noodzakelijkerwijs een vraag te stellen, maar als u een vraag heeft, dan kan dat.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Ik wacht heel even.

De **voorzitter**: U kunt altijd nog in de tweede ronde een vraag stellen. Meneer Postema heeft ook geen vraag, maar mevrouw Nooren wel.

Mevrouw **Nooren** (PvdA): We hebben het, zeker in de laatste ronde, gehad over rationaliteiten. Met wetgeving wordt vaak gedrag voorspeld, maar de mens is geen rationeel handelend wezen. Ik zou willen vragen hoe we daarmee omgaan in de uitvoeringstoetsen vanuit evaluatief perspectief of vanuit prospectief perspectief. Dat is de vraag die ik heb. Waar we zelf nog wel mee worstelen, is dat we vaak om een evaluatie vragen van een wet, maar dat we geen nulmeting hebben gedaan. Er werd al iets over gezegd: doe een nulmeting van een praktijk die we nog niet kennen. Dat is een vraagteken. We moeten bij de uitvoering kijken naar hoe de praktijk werkt.

Ik was nog benieuwd naar het volgende, maar ik weet niet of daar nog tijd voor is. De WRR schrijft in een rapport dat ze pilots moeten gaan doen. Hoe doe je nou pilots in een maatschappij waar ook een geldende wet is?

De heer **Van Strien** (PVV): Ik heb met veel belangstelling geluisterd naar het verhaal van de heer Van den Herik. Daar heb ik ook een vraag over. Aan de ene kant hoor ik hem zeggen dat met name in de rechterlijke macht heel veel te bereiken is met automatisering, met automatische autonome programmatuur die met automatische autonome adaptie werkt enzovoort. Ik kan mij dat heel goed voorstellen. Ik zie daar ten minste twee gevaren bij, waarover ik de heer Van den Herik niet zo veel heb horen zeggen, maar waarover ik graag wat meer van hem zou willen horen. 1. Als je op een gegeven moment met die apparatuur of met die programmatuur aan de slag gaat, bestaat het gevaar dat op een gegeven moment de mens die de resultaten van die programmatuur moet gaan uitvoeren, zijn verantwoordelijkheid niet meer neemt, maar voor de verantwoordelijkheid verwijst naar de programmatuur, de computer, noem maar op. 2. Het zou ook zo kunnen zijn dat de programmatuur op een gegeven moment de verkeerde kant uitgaat. Dat is heel goed denkbaar, dunkt me. Ik vraag mij af wie controleert of het goed blijft gaan met de programmatuur. Dat zijn twee belangrijke vragen dus.

De heer **Van den Herik**: Ik kan hier heel kort op antwoorden. De eerste vraag gaat over de verantwoordelijkheid. Daar heeft u helemaal gelijk in. Dat is een kwestie van transparantie.

De tweede vraag gaat precies over wat ik noemde: de autonome adaptatie. Er vindt autonome adaptatie plaats. U vraagt wie die controleert. Die is niet zichtbaar omdat de transparantie er niet is tot nu toe. Dat is een van de grote uitdagingen die we hebben. Die wilde ik vandaag op de agenda zetten. Ik dank u voor de ondersteuning.

De **voorzitter**: Dank u wel. Meneer Van de Ven.

De heer **Van de Ven** (VVD): In de eerste plaats dank aan de inleiders. Mevrouw Keizer heeft het over doenvermogen gehad. Ik zal ook mijn

vraag aan haar richten, maar anderen mogen zich ook daarover uiten. Mevrouw Keizer heeft het over het doenvermogen van de burger, maar je kunt ook denken aan doenvermogen van rechtspersonen. Ik licht dat toe: dit gaat altijd via mensen. We hebben nu te maken met de herziening van de fiscale eenheid – dat klinkt heel technisch – naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg. De Belastingdienst zegt die wet niet te kunnen uitvoeren en zegt: weet je wat, dat dragen we over aan de belastingadviseurs. Je krijgt hiermee een overdracht van de overheid van het doenvermogen aan de adviseurs van de rechtspersonen. Mijn vraag is of dat een wenselijke ontwikkeling is. Wil je eigenlijk wel zulke wetgeving hebben, waarvan niet duidelijk is of die wel uitvoerbaar is, en waarmee je het probleem dus verschuift naar de privésector?

Mevrouw **Wezel** (SP): In de vorige ronde is toegelicht hoe de Belastingdienst en Justitie en Veiligheid uitvoering geven aan de uitvoeringstoets. Ik ben benieuwd hoe deze deskundigen daartegen aankijken en of zij goede verbeteradviezen hebben.

De **voorzitter**: Dan mevrouw Vos.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Dank voor deze herkansing, voorzitter. Ik heb een vraag aan de WRR. Het is buitengewoon interessant dat u een aantal eisen stelt aan regelgeving op basis van het doenvermogen. Zit er ook een eis in aan het doenvermogen van de uitvoeringsinstanties zelf? Daar wordt natuurlijk ook veel neergelegd. Zou dit ook kunnen betekenen dat u zegt: misschien moeten we dit eens allemaal regelen, maar moeten we vooral heel veel ruimte geven aan de uitvoering om tegemoet te komen aan wat daadwerkelijk de bedoeling is van een bepaalde regel of van een wet?

Een tweede vraag zou ik willen stellen aan het SCP. Het financieel kader is een van de zaken die u noemde aan de hand waarvan u wetten beoordeelt in het sociaal domein. Mijn beeld is dat het financieel kader in een aantal gevallen dermate krap is dat dat juist de uitvoering soms heel erg belemmert. Ik ben benieuwd hoe u daartegen aankijkt.

De **voorzitter**: Dank u wel voor alle gestelde vragen. Van mijn kant misschien nog één korte vraag. Ik puzzel nog steeds een beetje met het dilemma «de burger». De wet zegt dat iedere burger gelijk behandeld wordt. Rechters hechten daar zeer aan: een gelijke behandeling. Aan de andere kant weten we natuurlijk allemaal dat dé burger niet bestaat. Dat is heel verschillend. Dat is dus een lastig dilemma. Hoe moet je nou als wetgever uitgaan van het gelijkheidsbeginsel – burgers worden gelijk behandeld – terwijl je tegelijkertijd weet dat de burger heel verschillend is, als je het burgerperspectief een plek wilt geven in wetgeving? Als jurist vind ik dat een lastige, maar ik vind het ook als medewetgever een heel lastig dilemma. Het raakt, denk ik, ook een beetje aan de kritiek op uw rapport. Ik beschouw het niet zozeer als kritiek, maar meer als een dilemma, een worsteling hoe daar nou mee om te gaan. Misschien kan daarover vanuit het SCP nog iets worden gezegd. Ik geef het woord aan mevrouw Keizer.

Mevrouw **Keizer**: Dank u wel. Dank voor deze interessante vragen. Mevrouw Nooren constateert met ons dat de mens geen rationeel wezen is en vraagt zich af hoe we daarmee moeten omgaan. Dat is ook precies de portee van ons rapport: dat een meer realistisch perspectief wenselijk is. We zien wel, ook onder invloed van ander gedragswetenschappelijk onderzoek van de laatste jaren van de WRR maar ook zeker van vele andere, dat dit langzaam begint door te sijpelen. Maar als je dan naar voorstellen gaat kijken, zie je dat er vaak toch nog een hele economische of juridische rationaliteit gevoerd wordt. In ons rapport hebben we

meerdere aanbevelingen gedaan. Een aanbeveling zou ook zijn om meer gedragswetenschappelijke expertise bij beleidsmedewerkers en wetgevers te betrekken. Er is ook steeds meer gedragswetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Een van de onderdelen van de doenvermogenstoets is checken of er relevante kennis voor dit voorstel aanwezig is en die ook te gebruiken.

Daarnaast is het heel goed – dat zeg ik als iemand van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – om goed, degelijk wetenschappelijk onderzoek te doen, om pilots te doen, om experimenten te doen. Voor een deel bestaat de uitwerking van onze doenvermogenstoets uit een aantal hele simpele vragen waarvoor je helemaal geen diepgaand onderzoek nodig hebt. Het gaat gewoon om de vraag «wat vraagt dit van mensen» en om dit in kaart te brengen. Ik grijp even terug op het voorbeeld dat ik gaf van die alleenstaande ouder die net gescheiden is, een deeltijdbaan heeft en twee kleine kinderen. Als je in kaart brengt wat er op zo iemand afkomt, dan snapt eigenlijk iedereen wel dat dat heel ingewikkeld is. Zoals een van de hogere ambtenaren van Sociale Zaken tegen ons zei, heeft de overheid haar backoffice hier eigenlijk geoutsourcet naar de burger: «Los jij het maar op, deze administratie». Volgens mij heb je geen heel ingewikkelde kennis nodig om te zien dat dat eigenlijk te ingewikkeld wordt en dat je het simpeler zou moeten maken.

Dan de vraag over het doenvermogen van rechtspersonen. Daaraan besteden wij geen aandacht in ons onderzoek, dus daar kan ik nu echt niet veel over zeggen. Wel denk ik dat als de overheid zelf zegt «dit is voor ons te ingewikkeld om uit te voeren», dit voor mij een enorm signaal is om me af te vragen of we het dan wel moeten willen. Als het voor de overheid al te ingewikkeld is, wat betekent het dan voor de mensen op wie het betrekking heeft?

Mevrouw Wezel vroeg naar de Belastingdienst. Ik vind dat een ingewikkelde, omdat we allemaal weten dat er zeker op het gebied van toeslagen ontzettend veel problemen zijn. Het voorbeeld van die alleenstaande ouder gaat daar voor een deel ook over. Daar zou je heel graag verandering in willen aanbrengen. Tegelijkertijd vind ik dat je dan ook rekening moet houden met het doenvermogen van de Belastingdienst zelf, dus dat je ook daarin realistisch moet zijn. Als je nu grote wijzigingen zou vragen van de Belastingdienst, is de burger uiteindelijk misschien nog wel verder weg van een oplossing.

Een andere boodschap die ik u als Eerste Kamer zou willen meegeven, die misschien nog wel sterker geldt voor de Tweede Kamer, is dat ook de wetgever moet nadenken over de vraag: veranderen we niet telkens heel erg veel en heel snel, waardoor het voor de burger ook ingewikkelder wordt en de burger niet op routines kan varen? Hoe goedbedoeld een bepaalde wijziging ook kan zijn omdat er een kleine groep is die een probleem heeft met een kleine regel, zou je jezelf ook de vraag kunnen stellen of het echt verstandig is om weer iets te veranderen, omdat ook dat het weer ingewikkelder kan maken voor burgers.

De vraag over de eisen aan het doenvermogen van uitvoeringsorganisaties heb ik net al een beetje behandeld in de zin van de Belastingdienst. Tegelijkertijd kan ik zeggen dat de Belastingdienst ook een heel mooi voorbeeld bij ons heeft aangedragen. Ze hebben een experiment gedaan, een pilot, waarin ze mensen met toeslagen proactief een berichtje hebben gestuurd: «Wij zien dat u net op de grens zit van het inkomen waarbij u wel of geen toeslag krijgt. Misschien zit daar wel een fout. Wij bieden u in deze mail heel makkelijk een link aan om te checken of u wel het juiste bedrag heeft aangegeven. Misschien wilt u dat wel naar beneden brengen». Dat heeft ontzettend goed gewerkt, dus complimenten voor de Belastingdienst op dat punt. Je zou hopen dat ze dat op meer punten kunnen doorvoeren.

Verder is het, zeker voor de wetgever, belangrijk om gebruik te maken van de kennis van de uitvoeringsorganisaties, ook al helemaal aan het begin

van het traject. Zij hebben veel meer contacten met de burger en die kennis kan goed worden gebruikt.

Tot slot de gelijke behandeling. Ik ben niet juridisch geschoold, maar het is heel fijn dat Michiel Scheltema, oud-voorzitter van de WRR en ook regeringscommissaris van de Algemene wet bestuursrecht, dit rapport heel erg omarmd heeft. Hij heeft ons heel erg geholpen door te benadrukken dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, maar dat je ongelijke gevallen juist niet gelijk moet behandelen, want dat zou pas onrechtvaardig zijn. Hier gaat het gewoon heel vaak om ongelijke gevallen.

De voorzitter: Wie ben ik om mijn oud-leermeester tegen te spreken? Toch lijkt me dit nog een interessante discussie. Alle burgers zijn natuurlijk ongelijk, dus dan kun je alles ongelijk behandelen. Daarin ga ik nog niet mee, maar: wordt vervolgd. Dank u wel. Ik kijk naar meneer Boelhouwer.

De heer Boelhouwer: Voorzitter, dank u wel. Mevrouw Nooren vroeg naar de nulmeting. Is die niet heel ingewikkeld bij iets waarvan je nog niet weet hoe het er precies uit gaat zien? Dat is natuurlijk zo. Dat is ontzettend ingewikkeld. Desalniettemin denk ik dat het goed is om van tevoren na te denken waar je – om het woord dan toch maar te gebruiken – met je systeemverantwoordelijkheid naartoe wilt. Wat wil je eigenlijk als Rijk straks nog weten? Dat probleem is nu pregnant bij de Wmo, de Wet maatschappelijke ondersteuning. Gekscherend zeggen we dat dit eigenlijk een zwart gat is. We hebben niet zo'n goed beeld van wat daar nu gebeurt. Er waren allerlei bedoelingen met de decentralisaties, bijvoorbeeld als het gaat om de afschaling van voorzieningen, dus van zware naar lichte zorg of de inzet van je eigen netwerk. We hebben niet goed in beeld hoe dat nu in de praktijk uitwerkt, net zo min als we van een aantal groepen precies weten hoe het hen vergaat, bijvoorbeeld de groep niet-gebruikers. Wordt die groep groter? Wordt die groep kleiner? Hoe redden mensen zich die nu niet meer bij de overheid komen, maar die van algemene voorzieningen gebruikmaken of hun eigen netwerk inzetten? Redden zij zich eigenlijk net zo goed als daarvoor of is die situatie veranderd? Dat hebben we nu niet goed in beeld. Als er van tevoren iets meer zou zijn nagedacht over wat we nog zouden willen weten, had je in de wetgeving kunnen opnemen dat gemeenten een aantal van dat soort cijfers moeten bijhouden. Dat zie je in aantal andere wetgevingstrajecten veel stringenter gebeuren. Dat staat natuurlijk best op gespannen voet met decentralisaties; dat snap ik ook. Dat is een spannende discussie, zeker met de VNG, die eerder al genoemd is. Toch denk ik dat er in dit geval van tevoren beter over nagedacht had kunnen worden. Dan stap ik over naar mevrouw Vos, die vroeg naar de financiële kaders. Ook daar is het heel erg lastig om precies te zeggen hoeveel geld er beschikbaar is voor alles wat er in het sociaal domein gebeurt. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met de vraag: wat is het sociaal domein eigenlijk? Dat zijn natuurlijk niet alleen die drie gedecentraliseerde wetten. Het gaat ook over de schuldhulpverlening, over huisvesting, over het onderwijs. Daar komt dus veel meer bij kijken. Je ziet ook dat steeds meer gemeenten de budgetten ontschotten. Waar ze van het Rijk af en toe nog wel geormerkt geld krijgen, ontschotten ze toch de budgetten. Daarmee wordt het inzicht in wat gemeenten nou precies uitgeven aan het sociaal domein steeds ingewikkelder. Ook dat inzicht is inmiddels dus vrij lastig te geven. U zult in onze rapportages, waarbij we afhankelijk zijn van de cijfers die de gemeenten zelf aanleveren bij het CBS, ook zien dat we daarin steeds terughoudender zijn en alleen maar niveaukenmerken weergeven. Eigenlijk zou je veel meer naar de lokale praktijk toe moeten om precies te achterhalen wat daar aan de hand is. Dat zouden we op termijn wel willen doen, maar zo ver zijn we nu nog niet. Het is in ieder geval lastig om een landelijk beeld daarvan te geven.

De **voorzitter**: Dank u wel. Meneer Bijl, nog aanvullingen?

De heer **Bijl**: Ik wil nog wel iets zeggen over uw dilemma over de gelijke behandeling van de burger. Dat is natuurlijk een lastig punt. Mij valt wel het volgende op. In het sociaal domein is er natuurlijk – dat woord is nog niet gevallen – een machtsrelatie tussen de burgers die zorg nodig hebben en de aanbieders, vaak de gemeentes, die die zorg moeten verlenen. De bekende keukentafelgesprekken zijn geen uitwisselingen van gedachten. Daar zit gewoon iemand die afhankelijk is van de andere partij. Ik denk dat in de wet- en regelgeving nog weleens vergeten wordt dat de burger vaak afhankelijk is, financieel of emotioneel of psychologisch, van de aanbieder, van de overheid, of dat nou de gemeente is of de landelijke overheid. Het is dus een ongelijke machtsverhouding. Als je het dan hebt over gedrag – de WRR had het net terecht over gedragswetenschappelijke kennis – dan denk ik dat daar nog wel een slag te slaan is.

De **voorzitter**: Dank u wel. De heer Van den Herik?

De heer **Van den Herik**: Ik heb niets meer toe te voegen, maar als u nog behoefte heeft aan steun voor uw eigen standpunt, dan zeg ik: ja, u heeft natuurlijk helemaal gelijk dat u in dat opzicht verschilt van mening met Michiel Scheltema. Er zijn natuurlijk veel meer mensen die op een gegeven moment dezelfde straf krijgen. Alexander Rinnooy Kan zal dat waarschijnlijk ook ondersteunen, maar hij is altijd wat zwijgzaam in dit soort gevallen, dus ik zal hem geen stem ontlokken.

De **voorzitter**: Ik denk dat het wat minder zwart-wit ligt dan wie er precies gelijk heeft. Bij juristen is het bijna nooit zo dat iemand gelijk heeft. Het zijn dilemma's. Het zijn bekende wetgevingsdilemma's: de gelijkheid voor de wet van iedereen als je rekening wilt houden met onderscheid en de mate waarin dat wel en niet kan. Daar zitten allerlei nuances in. Dat ligt allemaal niet wiskundig. Het mooie van uw vak is dat u het kunt uitrekenen en het mooie van mijn vak is dat er nooit één uitkomst waar is. Daar voel ik mezelf heel comfortabel bij, maar ik was nooit goed in wiskunde; vandaar dat ik maar eenvoudig rechten heb gestudeerd, onder andere bij de heer Scheltema. Daarom zei ik dat hij mijn leermeester was. We komen tot een afronding. Mevrouw Wezel, heel snel.

Mevrouw **Wezel** (SP): Voorzitter, ik zou nog graag een antwoord van het SCP willen op mijn vraag, als dat kan. Mijn vraag ging over het verbeteradvies aan de uitvoeringsinstanties.

De heer **Bijl**: De Belastingdienst. Het is niet helemaal mijn expertise, maar het draagvlak van organisaties speelt hier natuurlijk wel. Dat geldt niet alleen voor de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst. Ik bedoel dan niet heel flauw dat niemand het leuk vindt om belasting te betalen. Het gaat natuurlijk ook om het vertrouwen dat zo'n organisatie rechtvaardig handelt. Daarin zou misschien nog wel wat meer geïnvesteerd kunnen worden bij bepaalde organisaties, niet alleen bij de Belastingdienst maar überhaupt bij de overheid: het draagvlak, het vertrouwen dat de instanties zorgvuldig en misschien ook wel met een zekere compassie de situatie beoordelen. Ik denk dat daar vaak problemen ontstaan, omdat het als te onpersoonlijk of te hard gezien wordt. Een echt concreet advies aan de Belastingdienst kan ik niet geven; misschien wel als persoon maar niet als wetenschapper.

De **voorzitter**: Waarbij tegelijkertijd maatwerk weer de complicatie oplevert dat het de uitvoeringslast verzwaart.

De heer **Bijl**: Zo is dat.

De **voorzitter**: Dat is het thema dat we net hebben besproken. Akkoord. Ik dank u allemaal bijzonder hartelijk voor uw bijdrage. Ik dank ook de leden van de Kamer. Het is opvallend dat een groot aantal leden van de commissie Financiën niet aanwezig waren. Wij gaan ons werk afronden. Dat betekent dat het naar het presidium gaat, die het in handen zal stellen van de verschillende andere commissies. Dan zullen we kijken wat we ermee gaan doen. Ik ben ervan overtuigd dat we er ons voordeel mee zullen doen. In welke mate? Uiteindelijk is dit natuurlijk ook een politiek orgaan. Uiteindelijk blijven het ook politieke afwegingen. Uiteindelijk is het ook weer geen wiskundesom. Dat neemt niet weg dat ik ervan overtuigd ben dat het zal bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het werk van de Eerste Kamer. Inderdaad, wij zijn de laatsten, die ook op een wat grotere afstand van de dagelijkse politiek en op wat grotere afstand van het regieakkoord deze toets kunnen doen. De instanties die ons allemaal adviseren, zijn afhankelijk van de afweging die wij maken. De mate waarin we dat doen, kan natuurlijk ook weer bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het voortraject. Die interactie is er natuurlijk. Als er nooit gereageerd wordt op adviezen over uitvoerings-toetsen, dan zal het ook niet veel indruk maken in het voortraject. Die interactie is er dus zeker. Nogmaals dank aan u allemaal. Ik sluit de vergadering en wens u allemaal nog een buitengewoon plezierige avond.

Sluiting 18.45 uur.