

Vergaderjaar 2020–2021

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

I

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2021

Inleiding

Beleid en wetgeving kunnen zeer ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en de maatschappij. De overheid moet daarom het vertrouwen van de burger verkrijgen en behouden door beleid en wetgeving te maken die in de praktijk goed werken voor zowel de burger, bedrijven als uitvoeringsinstanties en de rechten van burgers eerbiedigen.¹ Het begint met het vertrouwen dat de overheid in de burger stelt en het mensbeeld dat de overheid heeft; een burger is niet op voorhand een fraudeur en wetgeving mag daar niet van uitgaan. Niet alleen moet de kwaliteit van beleid en wetgeving goed zijn, de overheid moet zichzelf ook aan de grondbeginselen van de rechtsstaat houden. Dat dit niet vanzelfsprekend is, heeft het rapport «Ongekend onrecht» (hierna: POK-rapport) laten zien.² Het kabinet trekt het zich zeer aan dat bij de kinderopvangtoeslag duizenden burgers in de knel kwamen door de harde regelgeving en de wijze waarop deze werd uitgevoerd.

Het POK-rapport, het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties³ (hierna: TCU) en het ABD-rapport «Werk aan uitvoering»⁴ laten zien dat de kloof tussen de uitvoeringsinstanties, de departementen en het parlement te groot is. De departementen maken beleid en wetgeving, het parlement is medewetgever en controleur. Maar beide hebben volgens deze rapporten te weinig oog voor de gevolgen van beleid en wetgeving voor burgers of bedrijven noch voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en wetgeving. En juist die zijn bepalend voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Dat kan en moet beter.

¹ Jaarverslag van de Raad van State 2020, p. 9.

² Van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 284.

De rapporten hebben knelpunten benoemd in de cyclus van voorbereiding, totstandkoming en de uitwerking van beleid en wetgeving die een goede kwaliteit belemmeren. Zo wordt nog te vaak aangenomen dat een probleem alleen met nieuwe wetgeving kan worden aangepakt, terwijl wetgeving slechts een van de instrumenten is om beleid uit te voeren. Dit kan leiden tot onnodige of ineffectieve regelgeving. Het TCU-rapport wijst er terecht op dat na een geconstateerd probleem in de uitvoering nog te vaak strengere en nog complexere regels worden opgesteld. Deze incidentregelreflex kan ertoe leiden dat uitvoeringsorganisaties in het vervolg huiverig zijn om mogelijke problemen tijdig aan te kaarten of om onrealistische verwachtingen tegen te spreken. De POK- en TCU-rapporten laten zien dat het doorbreken van deze reflex tot nu toe nog onvoldoende effect heeft gehad. In een aantal gevallen is de regelgeving te gedetailleerd, is er te weinig ruimte voor maatwerk en is de regelgeving niet goed doenlijk voor burgers en niet uitvoerbaar door uitvoeringsorganisaties of andere overheden, zoals gemeenten. Ook kunnen de stapeling van wetgeving en het overgangsrecht van stelselwijzigingen tot complicaties in de uitvoering leiden.

In de kabinetsreactie op het POK-rapport is daarom onder meer aangekondigd: *«Het kabinet zal beter gebruik maken van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle kwaliteits-eisen voor beleid en wetgeving zijn opgenomen. Bovendien zal de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, naar voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën, worden versterkt om beter toezicht te houden op de vraag of het beleid en de wettelijke regels uitvoerbaar en doenbaar zijn voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties».*

Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving vergroot het vertrouwen van de burger in de overheid. Beleid en wet- en regelgeving dienen oplossingen te bieden voor maatschappelijke problemen, bescherming te bieden en welvaart te bevorderen. Dit vraagt om duidelijke, evenredige en werkbare regels, die proportioneel zijn in de toepassing en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. De wet moet vrijheid en ruimte voor burgers waarborgen, maar ook zekerheid bieden. Besluiten van de overheid moeten zorgvuldig en duidelijk zijn gemotiveerd. Digitalisering mag niet in de weg staan aan de plicht van de overheid om de eigen besluiten goed uit te leggen. Een gang naar de rechter moet openstaan, maar dat ontslaat de overheid niet van de verantwoordelijkheid om de menselijke maat toe te passen in de uitleg en toepassing van wetgeving. De voormelde rapporten onderstrepen de urgentie om hieraan te voldoen. Daarom vindt het kabinet het essentieel om al in de fase van beleidsvorming goed te bezien of wetgeving nuttig en noodzakelijk is, effectief en doelmatig, evenredig, maar ook uitvoerbaar en handhaafbaar. In navolging van eerdere kabinetten vindt het kabinet bovendien dat wetgeving minder gericht moet zijn op beheersing door steeds verder verfijnde regels, maar ruimte moet geven door meer te vertrouwen op de professionaliteit van uitvoerders en op andere vormen van sturing en verantwoording.⁵ Hier moet de balans worden gevonden tussen de rechtszekerheid die wetgeving biedt in normering en de ruimte die er voor maatwerk moet zijn, met het oog op de proportionaliteit in de toepassing van regels.

⁵ Bijvoorbeeld «Nota vertrouwen in wetgeving», Kamerstukken II 31 731, nr. 1, en de regeldruk-programma's van diverse kabinetten, waaronder op 16 december 2020 de eindrapportage «Merkbaar betere regelgeving voor burgers en bedrijven 2018–2021», Kamerstukken II 2020/21, 29 515, nr. 454.

Deze brief richt zich op de knelpunten die zien op de kwaliteit van beleid en wetgeving en kondigt hiertoe verbeteringen aan in de verschillende fasen van het beleid- en wetgevingsproces. Het kabinet zal langs vijf lijnen een aantal nieuwe initiatieven vormgeven, beter gebruik maken van de al bestaande instrumenten en daarop voortbouwen door:

1. **Intensivering samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering**
 - 1.1 Uitwerking van de multidisciplinaire samenwerking in de Werk aan Uitvoering agenda.
2. **Vernieuwing van het Integraal Afgewingskader voor beleid en wetgeving**
 - 2.1 Herziening IAK voor toegankelijker inhoud en breder gebruik (aparte rapportage najaar 2021).
 - 2.2 Bevorderen aandacht voor en kennis van doenvermogen.
3. **Versterking wetgevingskwaliteit**
 - 3.1 Openheid over de gemaakte instrumentkeuzes en de verkenning van geschikte oplossingen.
 - 3.2 Toepassing Aanwijzingen juridische functie Rijk, monitoring via kwaliteitsrapportage.
 - 3.3 Versterking van de samenwerking tussen de juridische directies van de departementen.
 - 3.4 JenV zal fungeren als sparringpartner voor andere departementen bij het voorbereiden van nieuwe wet- en regelgeving.
 - 3.5 Doorontwikkeling Internetconsultatie en andere ICT-applicaties wetgevingsproces.
4. **Versterking interdepartementale wetgevingstoets**
 - 4.1 Selectie van voorstellen die diepgaand worden getoetst.
 - 4.2 Focus op prioriteiten: menselijke maat, doenvermogen, uitvoerbaarheid (JenV) en anti-discriminatie (BZK).
 - 4.3 Vroegtijdige betrokkenheid JenV bij complexe beleid- en wetgevingstrajecten.
 - 4.4 Expliciete bespreking van de conclusie uit de wetgevingstoets in de ministerraad.
 - 4.5 Periodiek tweejaarlijks openbaar advies over «Staat van de wetgevingskwaliteit».
 - 4.6 Aanbod toetsing initiatiefwetgeving en amendementen.
 - 4.7 Reflectie op uitvoeringsconsequenties van amendementen.
5. **Sneller inspelen op ervaringen in de praktijk**
 - 5.1 Uitwerking van de invoeringstoets.
 - 5.2 Ontwikkeling versnelde wetgevingsprocedure om problemen met de werking van wetgeving op te lossen.

Deze verbeteringen zijn onderdeel van het grotere geheel aan acties naar aanleiding van het POK-rapport; ze zijn ook gezamenlijk, en in onderlinge samenhang, noodzakelijk voor een effectieve verandering. De stand van zaken van alle acties staat in de kabinetsbrief die gelijktijdig met deze brief aan beide Kamers wordt toegezonden.

1. Intensivering samenwerking beleid, wetgeving en uitvoering

Het kabinet zet sterk in op verbetering van de multidisciplinaire samenwerking bij het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. Voorbereiding van kwalitatief goede wetgeving staat of valt met de kennis en kunde van de beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen, medewerkers van de uitvoeringsinstanties én de onderlinge samenwerking.⁶ De drie voormelde rapporten laten zien dat het uitvoeren van wet- en regelgeving

⁶ Dit is reeds aangekondigd in de Werk aan Uitvoering agenda (Kamerstukken II, 29 362, nr. 290) en de acties die het kabinet heeft aangekondigd in de reactie op het POK-rapport. Uw Kamer wordt voor de zomer apart geïnformeerd over de uitvoering hiervan.

tot problemen kan leiden, die niet altijd voldoende gehoord, herkend en erkend worden door de departementen. De onderlinge relatie tussen departementen en uitvoeringsinstanties leidt er soms toe dat uitvoeringsinstanties weinig ruimte ervaren om zorgen of problemen te delen en dat signalen van uitvoeringsinstanties onvoldoende serieus genomen worden. Hierdoor blijft de kennis en kunde van uitvoeringsinstanties nog te veel onbenut door de vakdepartementen bij het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. En dat geldt ook voor andere overheden die een rol spelen bij de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving.

Het TCU-rapport signaleert: *«Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De burger raakt uit beeld. Ook is er sprake van steeds complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Professionals komen daardoor zelf ook klem te zitten tussen balie en beleid, waardoor zij er niet altijd in slagen recht te doen aan de belangen van burgers.»*⁷

Dit citaat illustreert de noodzaak om uitvoeringsinstanties en andere overheden actiever te betrekken bij het verkennen van mogelijke oplossingen van maatschappelijke problemen. Al vanaf het begin van een beleid- en wetgevingstraject is doorlopende samenwerking tussen medewerkers vanuit uitvoering, wetgeving en beleid van belang, niet pas halverwege of aan het einde van het traject. Het kabinet vindt dit een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van beleid en wetgeving te versterken. Departementen moeten het voortouw nemen in het beter leggen en onderhouden van de contacten met de uitvoering en openstaan voor de inbreng van uitvoeringsorganisaties, zodat zij als volwaardige samenwerkingspartners kunnen fungeren met een belangrijke stem in het proces.⁸ Juist zij zijn belangrijk voor het beoordelen van de praktische uitvoerbaarheid van beleid of wetgeving. Tegelijkertijd zijn de departementen verantwoordelijk voor de rechtstatelijke aspecten van beleid en wetgeving, bijvoorbeeld de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Die aspecten hebben eveneens invloed op de effecten van beleid en wet- en regelgeving voor burgers en bedrijven.

Als een wetsvoorstel alleen uitvoerbaar blijkt onder bepaalde omstandigheden of door invulling van bepaalde randvoorwaarden (zoals een goede ICT-infrastructuur, voldoende financiële middelen of capaciteit), dan is het essentieel om daar serieus over in gesprek te gaan. De uitvoeringstoetsen die worden gepubliceerd op de Wetgevingskalender op rijksoverheid.nl geven hier meer openheid over. Hierbij moet ook de stapeling van wetgeving (nationaal en Europees) worden betrokken omdat die de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving negatief kan beïnvloeden. Het gegeven dat een wetsvoorstel voorziet in een politieke afspraak of wens, kan er niet toe leiden dat voorbij gegaan wordt aan voorzienbare problemen met de uitvoering van het voorstel.

In het TCU-rapport staat: *«De recente regeerakkoorden bevatten namelijk in toenemende mate gedetailleerde afspraken. Ook als later blijkt dat deze lastig uitvoerbaar zijn, is het vrijwel onmogelijk van het akkoord af te wijken; de afspraken zijn «politiek» in beton gegoten.»*⁹ Tegelijkertijd kan een politieke oplossing voor een maatschappelijk probleem noodzakelijk

⁷ TCU-rapport, p. 11.

⁸ Dit wordt ook benadrukt door de brief van de Raad van State aan de Minister-President van 19 april 2021. Zie: www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125178/aanbevelingen-wetgevingsproces/.

⁹ Zie p. 147 van het TCU-rapport.

zijn en moet onderzocht worden hoe de uitvoeringsinstanties in staat kunnen worden gesteld om het noodzakelijke beleid of wetgeving uit te voeren. De samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering heeft invloed op hoe wetgeving wordt gezien en toegepast. Een wet is niet slechts een technisch middel, maar heeft interpretatie door uitvoeringsorganisaties in het individuele geval, waarbij soms bewust ruimte kan worden opgezocht, om rechtvaardige toepassing te realiseren. Relevant voor de uitvoering is ook welk mensbeeld ten grondslag ligt aan nieuwe wetgeving. De gevolgen van dit mensbeeld kunnen verstrekkend zijn, zoals de toeslagenaffaire heeft laten zien. Daarom moet hier nadrukkelijk en open discussie over worden gevoerd bij de voorbereiding en behandeling van wetsvoorstellen.

Het POK-rapport benadrukt dat het in veel gevallen goed gaat, en die gevallen moeten de standaard worden. Dit bevordert dat oplossingen voor maatschappelijke problemen beter aansluiten bij de behoefte in de praktijk, zodat ze ook werken. Voor de uitvoeringsinstanties is bovendien essentieel dat er niet telkens weer nieuwe wetgeving wordt gemaakt, maar dat eerst gezamenlijk bezien wordt of de bestaande wettelijke- en beleidskaders ook andere mogelijkheden bieden om problemen op te lossen. De intensievere samenwerking is in de eerste plaats een kwestie van doen, maar vraagt ook om een cultuurverandering, ambtelijk vakmanschap en sturing door de ambtelijke leiding. Door nauw samen te werken, krijgen alle betrokkenen meer zicht op elkaars werkvelden en dilemma's en zo ook beter begrip voor elkaar.

De kabinetsbrief Werkagenda voor de Publieke Dienstverlening, die gelijktijdig met deze brief aan uw Kamers wordt gezonden, besteedt veel aandacht voor de verbetering van de samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Zo zien de acties uit de Werkagenda op het versterken van de positie van uitvoeringsinstanties en op een intensivering van samenwerking tussen departementen en uitvoeringsinstanties.

2. Vernieuwing van het Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving

Een belangrijk instrument om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren, is toepassing van het IAK in het beleid- en wetgevingsproces.¹⁰ Dit instrument zorgt voor een goede beleidsanalyse door vragen te stellen over de beste oplossing voor een probleem en het beste instrument (nut, noodzaak en proportionaliteit). Toepassing van dit instrument draagt bij aan de kwaliteit van beleid en wetgeving en helpt ook om de samenwerking tussen beleid, wetgeving en de uitvoering te versterken. Het IAK bevordert ook het rekening houden met het doenvermogen van burgers en de maatschappelijke effecten van beleid en regelgeving, door hier expliciet aandacht voor te vragen.

Op dit moment wordt het IAK echter niet standaard toegepast bij de voorbereiding van beleid en wordt het te vaak gezien als uitsluitend een wetgevingsinstrument. Dit moet veranderen. Het kabinet werkt daarom aan een vernieuwing van het IAK om te zorgen dat departementen dit instrument beter, op het juiste moment en consequenter toepassen, met name in de beleidsvoorbereiding.¹¹ Het recent verschenen onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het programma «Inzicht in Kwaliteit» en de reactie van de Minister van Financiën illustreren en ondersteunen ook

¹⁰ Zie: www.naarhetiak.nl.

¹¹ Zoals aangegeven in de eindrapportage van het programma Inzicht in Kwaliteit, Kamerstukken II 2020/21, 31 865, nr. 184.

het belang hiervan.¹² De vernieuwing richt zich op een eenvoudigere inhoud en opbouw, een gebruiksvriendelijkere presentatie, meer rijksbrede bekendheid van het IAK en het stimuleren van het gebruik van het IAK bij de beleidsvoorbereiding. In het najaar van 2021 zal het kabinet u nader informeren over de voortgang van deze herziening.

Doenvermogen en gedragsinzichten

De term «doenvermogen» is dankzij het WRR-rapport «Weten is nog geen doen» uit 2017 een ingeburgerd begrip geworden dat ook is opgenomen in het IAK. Het rapport heeft ervoor gezorgd dat bij het maken van beleid en wet- en regelgeving vaker wordt nagedacht over de vraag of burgers regelgeving wel kunnen naleven of uitvoeren («doen»). Uit de POK- en TCU-rapporten blijkt dat dit nog beter kan en moet. In de brief van 3 juni 2019¹³ van de Minister voor Rechtsbescherming is u een voortgangsrapportage over doenvermogen toegezegd. Deze treft u in de twee bijlagen bij deze brief aan, gelet op de inhoudelijke samenhang.¹⁴

De regels ter bestrijding van de Covid-19 pandemie en de directe relatie met het gedrag van burgers en bedrijven benadrukken nog eens het belang van doenvermogen en het toepassen van gedragsinzichten voor de effectiviteit van de regels. De bijgesloten rapportage laat zien dat er stappen zijn gezet, maar dat we er nog niet zijn: het toepassen van gedragsinzichten, waaronder doenvermogen, moet vaste praktijk worden bij de departementen en de uitvoeringsinstanties. Voldoende gedragsdeskundigheid beschikbaar hebben is dan ook essentieel voor de departementen. Steeds meer departementen zijn hiervan doordrongen en hebben gedragsdeskundigen in dienst. Andere departementen zullen hun capaciteit uitbreiden of nauwer samenwerken met de uitvoeringsinstanties die structureel al investeren in gedragsdeskundigheid.

Daarnaast wordt een rijksbrede opleiding over doenvermogen ontwikkeld voor zowel beleidsmedewerkers als wetgevingsjuristen. Door de gedragskennis bij de departementen te vergroten, zal het rekening houden met doenvermogen en het toepassen van gedragsinzichten bij beleid en wetgeving steeds gebruikelijker worden.

3. Versterking wetgevingskwaliteit

Departementale borging wetgevingskwaliteit

Iedere bewindspersoon in het kabinet is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardig beleid en kwalitatief hoogwaardige wet- en regelgeving (gelet op artikel 44 van de Grondwet). De juridische directies van de departementen vervullen een belangrijke rol in dit proces als het gaat om de instrumentkeuze in het beleidstraject en bij de voorbereiding van wetgeving. Als gekozen wordt voor het maken van wet- en regelgeving kijken zij niet alleen naar de juridische aspecten, maar toetsen zij ook of bij de ontwikkeling van het beleid het IAK afdoende is toegepast (waaronder nut en noodzaak van een regeling) of

¹² Zie ook het onderzoeksrapport «Inzicht in kwaliteit – operatie geslaagd», Algemene Rekenkamer, 21 april 2021: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/04/21/inzicht-in-kwaliteit>.

¹³ Kamerstukken I 2018/19, 34 775, AS.

¹⁴ Bijlage 1 laat zien op welke manier de departementen en een aantal uitvoeringsorganisaties het onderwerp van doenvermogen of het toepassen van gedragsinzichten hebben belegd. Daarbij is een breed scala aan voorbeelden opgenomen.

de uitvoeringsinstanties voldoende zijn betrokken¹⁵ en of voldoende rekening is gehouden met de doenlijkheid van het wetsvoorstel voor burgers en bedrijven. Op deze manier bewaken zij binnen hun departement de kwaliteit van de wetgeving. Openheid over de gemaakte keuzes en de verkenning van de geschikte oplossing, naast de nut en noodzaak, is onderdeel van de nieuwe bestuurscultuur. Hiermee wordt ook de rol van beide Kamers als medewetgever versterkt.

Samenwerking

Continu moet geïnvesteerd worden in de kennis en kunde van de (wetgevings)juristen bij de departementen. Zij zijn als professional essentieel in het proces van het voorbereiden van hoogwaardige wet- en regelgeving, maar ook als het gaat om het adviseren over het inzetten door beleid van andere instrumenten dan wetgeving. Daartoe is in 2019 het programma Versterking juridische functie Rijk van start gegaan. Daarin geven de centrale juridische directies van de departementen, met het SG-beraad als opdrachtgever, invulling aan een aantal actielijnen om de juridische functie te versterken. Vanuit het perspectief van de versterking van de samenwerking worden de onderstaande vijf punten uitgelicht:

1. Ontwikkelen: talentscouting en opvolgingsplanning voor juridische (management)functies

Een nieuw programma richt zich op het zicht krijgen op juridisch (management)talent binnen het Rijk en om een breder aanbod van kandidaten te krijgen. Ook dient dit programma ertoe om effectieve verbinding van de Algemene Bestuursdienst (hierna: ABD) met de juridische kolom te bewerkstelligen, nu het opbouwen van expertise binnen de ABD nodig is voor deze specialistische doelgroep.

2. Door ontwikkelen: interdepartementaal mobiliteitsbeleid

Er wordt sterker ingezet op het stimuleren van interdepartementale mobiliteit, waarbij de (uitvoerings)instanties worden betrokken. Ook de ontwikkeling van juridisch talent wordt hiermee gefaciliteerd, naast het interdepartementaal delen van de vraag naar en het aanbod van juristen. Ook op specifieke, gespecialiseerde klussen, zal sterker worden samengewerkt tussen de departementen. Hiermee kan de externe inhuur worden vermindert.

3. Nieuwe impuls: werving en imago

Jong talent wordt nu al goed geworven dankzij het traineeprogramma van de Academies voor Wetgeving en Overheidsjuristen. Bijzondere aandacht verdient evenwel het werven van juristen uit andere sectoren (de zogeheten zij-instromers) – zoals de rechtspraak, advocatuur, andere overheden en wetenschap – met een andere achtergrond en ervaring. Hun kennis en ervaring versterkt de verschillende perspectieven en dynamiek van de juridische functie. Hiertoe wordt de werving van juristen uit andere sectoren gemoderniseerd.

¹⁵ In dit verband wordt toegezien op het al bestaande beleid om rapportages en andere brondocumenten die informatie bevatten over de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel al sinds 2017 actief openbaar te maken op de Wetgevingskalender van de rijksoverheid. (Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39). En: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/OverviewInWording>.

4. Door ontwikkelen: gemeenschappelijke inbeddingsstandaarden

De borging van kwaliteit en het delen van standaarden is essentieel voor de kwaliteit van de juridische functie. Rekening houdende met de diversiteit tussen de centrale juridische directies, worden de gemeenschappelijke standaarden verder uitgewerkt. Een nieuwe regeling van de Minister-President¹⁶ heeft hier al een belangrijke stap in gezet, door de positie van de juridische functie binnen een departement te borgen. Hiermee heeft de juridische directie een sterkere positie voor advisering en zo nodig een tegengeluid te laten horen.

5. Blijven bevorderen: juridische kennis bij alle lagen binnen het ministerie

Juridische kennis moet beter gedeeld worden, zodat deze ook buiten de juridische directies aanwezig is. Dat bevordert de kwaliteit van het werk van beleidsmedewerkers. De juridische directies zetten daarom in op het nadrukkelijker delen van hun kennis en ervaring.

Samenwerking vanuit wetgevingstoetsing

Behalve de versterkte toetsing op kwaliteit – zie de hierop volgende paragraaf – zal het Ministerie van JenV vanuit haar rol voor de wetgevingstoetsing ook (blijven) inzetten op samenwerking en versterking van de departementale wetgevingskwaliteit. Door het aanbieden van opleidingen, intervisie tussen departementen, het delen van domeinoverstijgende kennis, en het vaker uitwisselen van wetgevingsjuristen en toetsingsjuristen tussen de juridische directies en de wetgevingstoetsing van het Ministerie van JenV.

JenV zal ook sterker inzetten op het delen van de kennis uit de rijksbrede toetsing, onder andere door kennisbijeenkomsten te houden over de *lessons learned*. Zo zal het ministerie in samenwerking met de Academie voor Wetgevingsjuristen en Overheidsjuristen, wetenschap en uitvoeringsorganisaties podcasts maken over onderwerpen van wetgevingskwaliteit, zowel voor professionals, als voor rechtenstudenten en andere belangstellenden. Ook zullen, waar nodig, nieuwe handreikingen en andere hulpmiddelen worden gemaakt om de wetgevingskwaliteit te versterken.¹⁷ Verder zal dit ministerie sterker inzetten op het beschikbaar zijn als sparringpartner voor de juridische directies van de andere departementen bij het voorbereiden van nieuwe wet- en regelgeving. Tenslotte wordt meer geïnvesteerd in de ICT-infrastructuur voor het wetgevingsproces als basis voor het delen van kennis en het beter faciliteren van de onderlinge samenwerking.

Juridische kwaliteitsrapportage

In samenhang met het voormelde gemeenschappelijke programma Versterking juridische functie Rijk, stellen de juridische directies van alle departementen jaarlijks een gezamenlijke kwaliteitsrapportage over de juridische functie op. De informatie in deze rapportage zal verder worden geüniformeerd om de onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen. Ook zal de analyse (bijvoorbeeld over de doorlooptijden of het aantal bezwaar- en beroepszaken) worden verbreed om het lerend vermogen te vergroten.

¹⁶ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 24 maart 2021, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (Stct. 2021, 17243).

¹⁷ Veel materiaal en kennisproducten zijn al beschikbaar via de site van het kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (www.kcwj.nl).

Hiermee wordt ook interdepartementaal verantwoording afgelegd over de kwaliteit van de juridische functie.

Internetconsultatie

Internetconsultatie van voorgenomen beleid en regelgeving levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving. Via de website www.internetconsultatie.nl kunnen belanghebbenden en andere geïnteresseerden in een vroeg stadium kennisnemen van voorstellen en daarop een reactie geven. Dit vergroot de transparantie van het wetgevingsproces en levert nuttige informatie op die gebruikt kan worden om de voorstellen te verbeteren. Sinds de eerste pilots in 2009 heeft internetconsultatie zich ontwikkeld tot een vanzelfsprekende stap in het wetgevingsproces. Om die vanzelfsprekendheid te onderstrepen wil het kabinet internetconsultatie steviger in het wetgevingskwaliteitsbeleid verankeren en minder uitzonderingen hierop toestaan. Daarnaast wil het kabinet de website voor internetconsultatie, die stamt uit 2009, bij de tijd brengen en gebruiksvriendelijker maken; ook dat zal een impuls geven aan de opbrengsten van internetconsultatie. Tot slot zet het kabinet in op verbetering van de teksten op de website, die bezoekers nu vaak ingewikkeld vinden. Daarom start in 2021 een pilot om de opzet en begrijpelijkheid van de consultaties te verbeteren, als vervolg op de verkenning «Innovatie in consultatie» in het kader van het JenV Startup in Residence programma.¹⁸ Deze verbeteringen dragen bij aan de transparantie van het wetgevingsproces, de betrokkenheid van het bredere publiek bij dat proces en aan de kwaliteit van wetgeving.

4. Versterking interdepartementale wetgevingstoets

In de kabinetsreactie op het POK-rapport is, zoals hiervoor aangegeven, toegezegd dat de rijksbrede wetgevingstoetsing wordt versterkt. De verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit,¹⁹ is geen geïsoleerde stap in het wetgevingsproces. De consultatie en adviezen van burgers en betrokken organisaties, de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en de rol van het bureau wetgeving van de Tweede Kamer zijn evenzeer belangrijke onderdelen van de bewaking van de kwaliteit van wetgeving. Bovendien vervullen de Tweede en Eerste Kamer hier een essentiële rol in vanuit hun wetgevende en controlerende functie.

Vergroten meerwaarde interdepartementale wetgevingstoets

Een van de instrumenten om de kwaliteit van wetgeving te versterken is de rijksbrede wetgevingstoets. Deze toets op de kwaliteitseisen voor wetgeving, zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het IAK, vindt plaats in de fase van voorbereiding van wetgeving, het oordeel speelt een rol in de besluitvorming door de ministerraad.

Om de meerwaarde van de wetgevingstoets te vergroten, versterkt het Ministerie van JenV de toets door een aantal acties:

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10 en Kamerstukken II, 2018/19, 2018/19, 29 515, nr. 437).

¹⁹ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, nr 7.4: Aanwijzing 7.4 Wetgevingstoets | Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (kcwj.nl).

1. Selectieve toetsing

Het ministerie gaat nadrukkelijk selectiever toetsen, door niet meer alle voorstellen te toetsen, maar zich vooral te richten op de voorstellen die complex zijn en grote maatschappelijke impact kunnen hebben. Op basis van het Regeerakkoord en gesprekken met de departementen wordt een selectie gemaakt van complexe dossiers die extra aandacht vanuit de wetgevingstoets vragen. Deze selectie wordt regelmatig bijgesteld tijdens de kabinetsperiode. Na de selectie zullen kleine, eenvoudige en/of technische voorstellen niet meer getoetst worden. De focus komt daarmee te liggen op een diepgaandere toetsing van complexe voorstellen met een mogelijk grote maatschappelijke impact, waarbij ook wordt gekeken naar de samenhang tussen voorstellen en bestaande wetgeving.

2. Prioriteiten stellen

De wetgevingstoetsing gaat zich voortaan focussen op een aantal prioriteiten, die periodiek tegen het licht worden gehouden.

De nieuwe prioriteiten in de wetgevingstoetsing zijn:

- **Menselijke maat:** Biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte om in de uitvoering rekening te houden met de individuele omstandigheden, de hardheid, de proportionaliteit en evenredigheid?
- **Doenvermogen:** Houdt het wetsvoorstel voldoende rekening met het doenvermogen van burgers en zijn de effecten van het voorstel op burgers en de maatschappij voldoende helder?
- **Uitvoerbaarheid:** Is het wetsvoorstel samen met de betrokken uitvoerende partijen voorbereid en kunnen zij dit adequaat uitvoeren of handhaven?

In de samenwerking met het Ministerie van JenV bij de wetgevings-toetsing zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een discriminatietoets verrichten.²⁰

3. Onderdeel van besluitvorming

De wetgevingstoets wordt nadrukkelijker onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad, doordat de conclusie uit de wetgevingstoets expliciet besproken wordt als hierover eerder geen overeenstemming is bereikt. De meerwaarde van de wetgevingstoetsing is dat juist in de voorbereidingsfase van wet- en regelgeving met meer afstand van de politieke afspraken of beleidswensen naar een voorstel wordt gekeken. In de fase van besluitvorming door de ministerraad kan het Ministerie van JenV, als geen overeenstemming wordt bereikt over de conclusies en aanbevelingen in de wetgevingstoets van een wetsvoorstel, punten expliciet voorleggen bij de bespreking in de ministerraad.²¹ Ook zal de al bestaande mogelijkheid van een wetgevingsrapport daarbij vaker worden benut, zodat toegelicht kan worden welke knelpunten zijn gesignaleerd.²² Het kabinet neemt een besluit over een wetsvoorstel, met inachtneming van de conclusie uit de wetgevingstoets. Dat kan ertoe leiden dat een wetsvoorstel niet in die vorm wordt voorgelegd aan de Raad van State. Tevens kan de ministerraad ervoor kiezen om in de adviesaanvraag aan de Raad van State aandacht te vragen voor bepaalde vraagstukken.

²⁰ Zie par. 6 op pag. 13 van de kabinetsreactie op het POK-rapport (Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4).

²¹ Dit sluit aan bij de tweede aanbeveling van de Raad van State in de brief van 21 april 2021 aan de Minister-President over de kwaliteit van wetgeving.

²² Aanwijzing 7.4 Aanwijzingen voor de Regelgeving.

4. Proactieve betrokkenheid

De wetgevingstoets gaat sterker inzetten op proactieve betrokkenheid vanaf het beginstadium van een voorstel. Dit wordt nu al selectief gedaan, maar zal verder worden uitgebreid door hier meer capaciteit voor vrij te maken. Door in dergelijke trajecten vroegtijdig mee te denken over de te maken beleidskeuzes, maar ook over de noodzaak, proportionaliteit en rechtsstatelijkheid van eventuele wetgeving kan een bijdrage worden geleverd aan de wetgevingskwaliteit. Dit is dan vaak effectiever dan op het moment van de formele wetgevingstoets wanneer een voorstel immers nagenoeg gereed is.

Staat van de wetgevingskwaliteit

Voortaan zal het Ministerie van JenV een nadrukkelijker signalerende en reflecterende functie vervullen, ook los van individuele wetsvoorstellen. Vanuit de wetgevingstoets is er immers meer zicht op horizontale, rijksbrede ontwikkelingen en knelpunten die geagendeerd en opgelost moeten worden. Een aantal hoogste rechters, zoals de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maakt in hun jaarverslagen al werk van een signaalfunctie aan de wetgever. Ook vanuit het parlement is daar belangstelling voor.²³

Het Ministerie van JenV zal deze signalen meer systematisch onderdeel maken van het wetgevingsbeleid. En dat geldt ook voor gesprekken met inspecties, uitvoeringsinstanties, het Sociaal en Cultureel Planbureau en Hoge Colleges van Staat zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer. Hun adviezen en rapporten kunnen bijdragen aan de kwaliteit van beleid en wetgeving, maar leiden nog niet in voldoende mate tot aanpassing van beleid en wet- en regelgeving. Met het tweejaarlijks uitbrengen van een openbaar advies over de «Staat van de wetgevingskwaliteit» wil het Ministerie van JenV bevorderen dat inzichten uit de wetgevingstoets en de voormelde signalen en rapporten beter worden benut bij het maken van wet- en regelgeving.²⁴ Bovendien wil het kabinet hiermee het parlement als medewetgever beter inzicht bieden in de belemmeringen die zich voordoen voor de kwaliteit van wetgeving, mede gelet op de motie van der Staaij c.s.²⁵ over het versterken van de taak van het parlement om wet- en regelgeving te toetsen en evalueren.

Betekenis voor de medewetgever: initiatiefwetgeving en amendementen

Veel van de voorgaande ambities hebben betrekking op beleid en wetgeving van de departementen. Voor initiatiefwetgeving is uiteraard wetgevingskwaliteit, met daaronder begrepen uitvoerbaarheid en oog voor het burgerperspectief, evenzeer van belang. Tegelijkertijd is er sprake van verschillende verantwoordelijkheden van de beide Kamers en het kabinet. Met inachtneming van die balans biedt het kabinet opstellers van initiatiefwetgeving aan om initiatiefwetsvoorstellen te toetsen. Bovendien wordt de bestaande handreiking voor ambtelijke bijstand bij initiatiefvoorstellen²⁶ uitgebreid met de onderdelen uit deze brief die ondersteunend zijn aan de versterking van de beleidsvoorbereiding. In kabinetsstandpunten op initiatiefwetgeving zal het kabinet ook aandacht besteden aan aspecten van wetgevingskwaliteit.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 577.

²⁴ Dit is een aanbeveling uit de brief Raad van State van 19 april 2021 met Aanbevelingen om het wetgevingsproces en de wetgevingskwaliteit te bevorderen. (<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125178/aanbevelingen-wetgevingsproces/>).

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 28.

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 86 en Kamerstukken I 2017/18, 34 550, Z.

Amendementen die worden ingediend en aangenomen tijdens de parlementaire behandeling hebben soms vergaande gevolgen voor de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel. Uitvoeringsinstanties zijn graag bereid om in bijvoorbeeld technische briefings in de Kamers toe te lichten op welke manier beleid en wet- en regelgeving goed of juist niet goed uitvoerbaar is (ook voor initiatiefwetsvoorstellen). In dit samenspel tussen Kamer, kabinet en ambtelijke organisatie is het dan ook van belang dat randvoorwaarden geborgd zijn voor een ontspannen maar rolbewuste relatie, zodat rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid verenigd zijn. Het kabinet gaat graag met de voorzitters van de Tweede Kamer en Eerste Kamer in gesprek over hoe meer ruimte kan worden gecreëerd voor reflectie op de uitvoeringsconsequenties van een amendement, van een initiatiefwetsvoorstel en tijdens de behandeling van een wetsvoorstel. In dit verband is relevant dat het kabinet momenteel voorbereidingen treft voor een rondetafelconferentie tussen de staatsmachten. Deze vloeit mede voort uit de uitnodiging van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak om te komen tot een permanent gesprek tussen de staatsmachten.²⁷

5. Sneller inspelen op ervaringen in de praktijk

Het kabinet benadrukt dat een beleid- en wetgevingstraject niet is afgerond met het aannemen, inwerkingtreden en implementeren van een wetsvoorstel. Juist de toepassing en werking in de praktijk laten zien of het meest effectieve resultaat wordt bereikt voor een maatschappelijk probleem. Als een wet in werking treedt, kan tijdens de uitvoering daarvan blijken dat het beoogde doel niet verwezenlijkt wordt of dat de uitvoeringsinstanties tegen problemen aanlopen in de uitvoering van de wet of de handhaving daarvan. Het kabinet wil daarom de invoeringstoets inzetten als instrument om de effectiviteit van de wet een jaar na inwerkingtreding te toetsen (voorafgaand aan de beleidsevaluatie die vaak pas na drie tot vijf jaar plaats vindt). Dit bevordert het leren van de werking van de wet in de praktijk.

Deze invoeringstoets wordt thans nader uitgewerkt en het kabinet zal u hierover nader informeren.²⁸ De uitvoeringsinstanties blijven daartoe na de inwerkingtreding met het verantwoordelijke departement in nauw contact om hun ervaringen met een wet te delen. Als bepaalde onderdelen in een wet tot uitvoerings- of handhavingsproblemen leiden, dan moet hierop zo snel mogelijk actie worden ondernomen. Soms blijkt dit na een paar jaar tijdens een wets- of beleidsevaluatie, maar soms blijkt dit ook al eerder. Een regulier wetstraject om eventuele problemen op te lossen duurt gemiddeld anderhalf jaar, wat te lang is als er wezenlijke problemen zijn met een wet of de uitvoering daarvan. Soms is aanpassing van de wet nodig, maar soms is het maken van andere afspraken met de uitvoeringsinstanties over de toepassing van de regels effectiever. Samen met de beide Kamers zal verkend worden of een versnelde wetgevingsprocedure kan worden ontwikkeld en ingezet, specifiek voor dergelijke aanpassingen.

In beleidsevaluaties van wetgeving, vaak na drie of vijf jaar, moet eveneens sterker de nadruk worden gelegd op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. In het TCU-rapport staat: *«Met de evaluaties die er wel zijn van uitvoeringsorganisaties, wordt nauwelijks iets gedaan in politieke debatten. De aandacht gaat vaak alleen uit naar*

²⁷ In het kader van de uitvoering van de motie Omtzigt/van Dam (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 12).

²⁸ Zoals is verzocht door de Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer, bij brief van 1 juni jl. aan de Minister-President, met nummer 2021Z09421.

uitvoeringsorganisaties als er incidenten zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat een gestructureerde gedachtewisseling met het parlement aan de hand van evaluaties van beleid en wetgeving vaak achterwege blijft door de focus op incidenten en de daarop regelmatig volgende «regelreflex».»²⁹

Het kabinet wil hierover graag in gesprek met het parlement. Zo zou een beleidsevaluatie met grote uitvoeringscomponenten tot een debat met uw Kamer kunnen leiden. Als er in de praktijk na één jaar of na drie jaar de wet geen effectieve oplossing voor het maatschappelijke probleem blijkt te zijn, dan moet dat leiden tot een heroverweging van het beleid of van de wet. Ook daarom is het van belang dat departementen voortdurend in gesprek blijven met de betrokken uitvoeringsinstanties, om open te staan voor de signalen uit en ervaringen in de praktijk.

Conclusie

Het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van de burger in de overheid is een belangrijke opdracht van het kabinet. De overheid moet dit vertrouwen verdienen door geloofwaardig en betrouwbaar te zijn, door open te zijn over besluitvorming en door open te staan voor signalen uit de maatschappij en de organisaties die het beleid en de wetgeving uitvoeren of handhaven. Het versterken van de kwaliteit van beleid en wetgeving door het onderlinge vertrouwen tussen beleid, wetgeving en uitvoering te vergroten, levert hier een belangrijke bijdrage aan. Het POK-rapport en het TCU-rapport laten zien welke verstreckende effecten het kan hebben als beleid en wet- en regelgeving onvoldoende gericht zijn op het primaire doel: problemen oplossen en de maatschappij en burgers bescherming bieden. Een burger mag nooit het slachtoffer worden van te rigide beleid of wetgeving of een te harde uitvoering daarvan. De in deze brief toegezegde acties vragen vasthoudendheid over een langere periode, maar dragen bij aan de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van beleid en wetgeving.

Voor een blijvende verandering is het evenwel noodzakelijk dat alle betrokken actoren hieraan een bijdrage leveren. Dit begint met beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen die nauw samenwerken met uitvoeringsinstanties en open staan voor signalen van stakeholders en ketenpartners. En het vergt van kabinet en parlement dat zij bereid zijn tot het maken van eventueel andere keuzes. Niet altijd kan worden vastgehouden aan eerder gemaakte politieke afspraken. Het parlement vervult hierin een belangrijke rol. Vanuit haar controlerende rol en als medewetgever kan zij het kabinet bij de les houden over de nut en noodzaak van beleid of wetgeving en oog houden voor de gevolgen hiervan. En net als bij de voorbereiding van een voorstel de gevolgen voor de uitvoering, burgers en bedrijven betrokken moeten worden, is het belangrijk dat tijdens de parlementaire behandeling ook ruimte is voor reflectie op deze gevolgen door een amendement of motie. Alleen samen kunnen we voor een blijvende verandering zorgen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²⁹ Zie p. 14 van het TCU-rapport.

Een overzicht van de manier waarop het onderwerp van doenvermogen en het toepassen van gedragsinzichten duurzaam is belegd bij de rijksoverheid.

Hieronder beschrijf ik van de relevante departementen en van een aantal uitvoeringsinstanties op welke manier zij het onderwerp van doenvermogen en/of het toepassen van gedragsinzichten duurzaam hebben belegd.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Het Ministerie van BZK heeft het onderwerp van doenvermogen belegd in een specifieke directie. De coördinatie van gedragskennis is belegd bij de directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie (KIEM). Vanuit KIEM wordt deelgenomen aan BIN NL. De BIN NL is een interdepartementaal netwerk van gedragsdeskundigen. BIN NL faciliteert het onderling uitwisselen van kennis en ervaringen en heeft een ondersteunende en aanjagende rol om het gedragswetenschappelijke perspectief binnen de overheid te laten indalen.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Binnen het Ministerie van SZW is het toetsen van het doenvermogen en het bredere burgerperspectief in diverse trajecten meegenomen. Hierbij wordt allereerst een inschatting gemaakt van het effect op het doenvermogen van burgers op basis van informatie uit recente onderzoeken en evaluaties. Daarna worden nieuwe inzichten verworven door burgers actief te benaderen om mee te denken op beleidsvraagstukken vanuit een burgerperspectief, waar doenvermogen onderdeel van is. Binnen het Ministerie van SZW worden beleidsmedewerkers hierin actief ondersteund, bijvoorbeeld door het delen van ervaringen op dit vlak en het toepassen van nieuwe werkwijzen, zoals «design thinking», bij het tot stand brengen van nieuw beleid. Daarnaast is doenvermogen onderdeel van de uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd bij nieuwe beleid.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Bij het UWV zijn meerdere gedragswetenschappers werkzaam die klantreizen opstellen en uitvoeringsprocessen vanuit het klantperspectief bekijken. Om doenvermogen in te bedden in de organisatie van het UWV, is het kennisthema doenvermogen als onderdeel van de UWV kennisagenda gestart in 2020.³⁰ Dit kennisthema richt zich op de relevantie van doenvermogen bij het UWV, het ontwikkelen van een doenvermogenoets en het signaleren van knelpunten in bestaande werkprocessen en dienstverlening. Naast de kennisagenda wordt er ook aandacht aan doenvermogen besteed binnen het beleid van het UWV. UWV heeft in verschillende uitvoeringstoetsen het onderdeel doenvermogen meegenomen in de weg van uitvoerbaarheid. Om dit duurzaam en regulier mee te nemen in het beleidsproces ontwikkeld het UWV op dit moment een doenvermogenoets die kan worden ingezet bij beleidstrajecten met departementen en in de uitvoeringstoetsen.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Om gedragsinzichten toe te passen bij ontwikkeling van beleid en de implementatie van wet- en regelgeving, heeft de SVB hiertoe een speciale kerngroep ingesteld. Hierin zitten medewerkers van SVB met kennis op

³⁰ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-kennisagenda-2020-2021.pdf>.

het gebied van beleid, gedragswetenschap, onderzoek en de uitvoeringspraktijk.

Financiën

Binnen het Ministerie van Financiën zijn bij specifieke onderdelen van het beleidsdepartement in 2020 verschillende gedragsdeskundigen aangesteld. Deze gedragsdeskundigen zijn tevens aangesloten bij het «Gedragsnetwerk Financiën». Dit is een groep van gedragsdeskundigen werkzaam binnen het ministerie.

Binnen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst wordt momenteel gewerkt aan het verder intensiveren van de samenwerking rondom gedragsvraagstukken. Zo wordt samengewerkt aan het verankeren van gedragsinzichten en doenvermogen bij de uitwerking van het Belastingplan. In dit kader is in 2021 binnen DGFZ een «doenvermogenscan» ingevoerd om bij het ontwerp van nieuwe fiscale wet- en regelgeving aandacht te schenken aan de doenbaarheid voor burgers en ondernemers. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de Belastingdienst.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

DUO en het Ministerie van OCW hebben een gezamenlijke werkgroep gedragsinzichten die zich bezighoudt met het stimuleren van het gebruik van gedragsinzichten op thema's waar sprake is van ongewenst of suboptimaal gedrag. Dit gedrag kan voortkomen uit een beperkt doenvermogen van de doelgroep. Geregeld wordt daarbij externe gedragsexperts betrokken die wordt ingezet voor het maken van een gedegen gedragsanalyse, het ontwerp van interventies om het doelgedrag te stimuleren en het evalueren van de ontwikkelde interventies.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

VWS heeft per beleidsonderwerp en per directie onderzocht hoe rekening kan worden gehouden met het doenvermogen van burgers. Door de inzet van speciaal opgezette (tijdelijke) teams of programma's wordt bezien wat nodig is om complexe zorgvragen, schuldenproblematiek, multiproblematiek of coronagerelateerde kwesties op te lossen, te verbeteren, meer bekendheid te geven en welke lessen er te leren zijn. Hiervoor is samenwerking gezocht tussen de burgers en hulpverleners, gemeenten, zorgverzekeraars en andere partijen. Voorbeelden hiervan zijn het actieteam hulpmiddelen, het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren, de praktijkteams zorg op de juiste plek, de landelijke werkgroep «Wij zien je Wel» voor gezinnen met een kind met zeer ernstige verstandelijke en meervoudige beperkingen en de programma-directie COVID-19. VWS verkent momenteel de mogelijkheid van gedragswetenschappers van het RIVM om een rol te vervullen in het opzetten van een algemene doenvermogenstoets binnen het ministerie, en de uitvoering daarvan.

Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Binnen de Ministeries van EZK en LNV ondersteunt een Behavioural Insights Team (BIT), bestaande uit drie gedragsexperts, beleidsdirecties met het toepassen van gedragsinzichten in hun beleid. Het team heeft verschillende projecten lopen op de prioritaire thema's van de ministeries. In de projecten staat het realiseren van een gedragsverandering centraal. Sommige projecten raken ook aan het deelaspect doenvermogen. Zo adviseert BIT in interdepartementaal verband over de ontwikkeling van

gedragsinterventies gericht op het tegengaan van de verspreiding van COVID-19 en de naleving van de Coronagedragsregels.

De doelgroepen van het beleid en wet- en regelgeving van EZK en LNV beleid zijn vaak bedrijven in plaats van burgers. Het BIT werkt daarom aan de ontwikkeling van een tool die beleidsmakers moet helpen om met kennis van gedrag beleid te ontwikkelen dat gericht is op bedrijven. Deze tool zal in de loop van 2021 gereed zijn.

Het Ministerie van EZK heeft de zogeheten MKB-toets in het leven geroepen, die vanaf 1 mei 2019 bij alle departementen zorgt voor speciale aandacht voor de werkbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving bij MKB-ondernemers. De MKB-toets houdt in dat voorgenomen maatregelen met substantiële regeldrukgevolgen voor het MKB worden besproken in een panelbijeenkomst met MKB'ers, die op basis van hun praktijkervaring kunnen wijzen op praktijkproblemen en hoge regeldrukkosten. Hoewel de toets niet specifiek is gericht op het doenvermogen van de MKB'ers, zullen opgeloste knelpunten wel hieraan bijdragen. Zeker voor ZZP'ers, die gezien kunnen worden als een burger met een bedrijf, zijn werkbare regels een eerste voorwaarde om in staat te zijn actie te ondernemen conform de bedoeling van de wetgever.

Justitie en Veiligheid (JenV)

Binnen het Ministerie van JenV is het onderwerp van doenvermogen belegd bij een specifieke directie. Eind 2020 is een programma van start gegaan om het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten binnen JenV verder te bevorderen, zowel voor beleidsontwikkeling (extern gericht) als voor organisatieontwikkeling (intern gericht). Daartoe maakt het bestaande JenV-gedragsteam een doorstart, gericht op het tot stand brengen van een goed functionerend en breed gedragen JenV-gedragsnetwerk. Doenvermogen is een van de onderwerpen waar het gedragsnetwerk zich op richt. Momenteel wordt verkend om in 2021 binnen JenV een voorlichtingscampagne te starten voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen om meer te leren over het toepassen van doenvermogen en het gedragsteam breed onder de aandacht te brengen.

Een overzicht van waar en hoe doenvermogen is toegepast in beleid, wet- en regelgeving

Net als in de vorige voortgangsrapportages worden hier voorbeelden gegeven over beleidstrajecten en wet- en regelgeving waarin rekening wordt gehouden met het doenvermogen van burgers. Dit is een doorlopende bezigheid, want bij relevante nieuwe beleidstrajecten en wet- en regelgeving moet telkens weer rekening gehouden worden met het doenvermogen van burgers. Hieronder staat een overzicht van ontwikkelingen en initiatieven door de rijksoverheid om rekening te houden met het doenvermogen van burgers. Uit de voorbeelden blijkt dat soms relatief kleine ingrepen, zoals het versturen van een e-mail, tot grote positieve effecten kunnen leiden voor burgers. Het is een niet-limitatief overzicht, bedoeld om te illustreren op welke manier de rijksoverheid en een aantal uitvoeringsinstanties rekening houden met het doenvermogen van burgers en welke positieve effecten dit kan sorteren.

BZK

Wetgeving: accent op inclusiviteit en burgerperspectief

Binnen het Ministerie van BZK worden *best practices* ontwikkeld. Onder meer in het beleidsveld digitale overheid komt dit tot uitdrukking. «Inclusiviteit» en «burgerperspectief» zijn daar primaire uitgangspunten. Voorbeelden van het rekening houden met doenvermogen in het opstellen van wetgeving, zijn het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (wijziging Awb, TK 35 261) en het wetsvoorstel Digitale overheid (Wdo, TK 34 972). In eerstgenoemde wetsvoorstel staan waarborgen voor burgers centraal als langs de digitale weg met de overheid wordt gecommuniceerd. Hieronder valt een zorgplicht voor de overheid voor ondersteuning van burgers bij bestuurlijk verkeer. In de Wdo staan veiligheid en toegankelijkheid voor burgers die bij de overheid willen inloggen centraal. Dit wordt bewerkstelligd door een (wettelijk verankerde) doelgroepenbenadering en eisen inzake privacybescherming en gebruiksvriendelijkheid.

Ook bij regelgeving op het terrein van het kiesrecht is toetsing op doenvermogen van belang. Bijvoorbeeld als nieuwe rechten of aanspraken hierop als een administratieve last kunnen worden gezien, omdat burgers zich hiervoor eerst moeten registreren. Voorts wordt regelmatig naar aanleiding van (internet)consultatie de toelichting bij wet- en regelgeving aangevuld op het punt van uitvoerbaarheid door burgers. Voorbeeld is de Regeling voorzieningen generieke digitale infrastructuur (gdi), waar de uitbreiding van de kring van rechthebbenden op DigiD wordt vormgegeven op een wijze die gebruiksvriendelijk is, tijd bespaart en minder handelingen kost, waardoor sneller online zaken kan worden gedaan met de overheid. De voorgenomen Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening is – onder referentie naar doenvermogen – gericht op zoveel mogelijk uniformiteit bij de classificering van overheidsdiensten met een vergelijkbaar risicoprofiel, waardoor voor burgers duidelijk is voor welke overheidsdienst welk inlogmiddel moet worden gebruikt. De Wet elektronische publicaties beoogt de publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen inclusief, toegankelijk en laagdrempelig te realiseren.

Verder werkt het Ministerie van BZK via BIN NL samen aan het toepassen van gedragsinzichten op departement overstijgende thema's. Zo werkt BZK samen met de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën aan het opzetten van een online experiment voor het uittesten

van een spaarinstrument dat huiseigenaren moet stimuleren om te gaan sparen voor de verduurzaming van hun woning.

SZW

Brede schuldenaanpak

In de brief van 22 januari 2018³¹ zijn drie specifieke pilots aangekondigd. Een daarvan was de toezegging om problematische schulden aan te pakken. Bij de Brede Schuldenaanpak³² en de intensivering van armoede- en schuldenaanpak naar aanleiding van de coronacrisis³³ is aandacht voor het doenvermogen. Daarbij is vanaf 1 januari 2021 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gewijzigd.³⁴ De wetswijziging geeft een impuls aan vroegsignalering van schulden. Hierbij krijgen burgers, die om welke reden dan ook geen hulp kunnen of willen vragen actief hulp aangeboden bij het oplossen van problematische schulden. De wetswijziging ontzorgt burgers verder door hulpverleners de mogelijkheid te geven zelf persoonsgegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor schuldhulpverlening, bijvoorbeeld over inkomen en betalingsachterstanden. Aanvullend wordt laagdrempelige toegang tot ondersteuning verder gestimuleerd bijvoorbeeld door ondersteuning van de Nederlands Schuldhulproute, Geldfit.nl en de hulplijn bij geldzorgen 0800-8115.

Inburgeringsstelsel

Bij de vormgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel houdt het Ministerie van SZW rekening met het doenvermogen van burgers. Bij dit traject zijn vanaf het begin diverse veldpartijen en experts betrokken die hun kennis en ervaringen, ook vanuit de praktijk, inbrachten. Dit is aangevuld met het burgerperspectief (inclusief doenvermogen) door een klankbordgroep van nieuwkomers (voormalig inburgeringsplichtigen). Bij de uitvoeringstoetsen van het wetsvoorstel is tevens aan de uitvoeringsinstaties gevraagd een doenvermogenstoets uit te voeren. Ook is in de internetconsultatie expliciet aandacht gevraagd aan de respondenten voor het doenvermogen. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.³⁵ Bij de verdere uitwerking, invoering en uitvoering van deze wet- en regelgeving is ook expliciet aandacht voor het doenvermogen van burgers, bijvoorbeeld door bij de communicatie rekening te houden met het taalniveau van de doelgroep.

Ook in andere beleidstrajecten besteedt SZW aandacht aan het burgerperspectief. Hierbij kan gedacht worden aan wijzigingen in pensioenwetgeving, zoals bij de totstandkoming van de Wet pensioenverdeling bij scheiding en de uitwerking van het pensioenakkoord. Ook bij de vormgeving de stimulering van de arbeidsmarktpositie van natuurlijke personen (subsidieregeling STAP-budget) is expliciet aandacht voor het burgerperspectief, inclusief doenvermogen. Verder wordt in recente beleidsvoorbereidingen aandacht besteedt aan het burgerperspectief. Zo is bijvoorbeeld in de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen expliciet aandacht gegeven aan het burgerperspectief en het doenvermogen van burgers.

³¹ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88.

³² Kamerstukken II, 2019–2020, 24 515, nr. 533.

³³ Kamerstukken II, 2019–2020, 24 515, nr. 569.

³⁴ Stb. 2020, nrs. 230 en 240.

³⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 35 483 nr. 3.

UWV

Bij het UWV zijn meerdere gedragswetenschappers werkzaam die klantreizen opstellen en uitvoeringsprocessen vanuit het klantperspectief bekijken. Zo is onder meer een pilot uitgevoerd om WW-gerechtigden proactief te herinneren, met een concreet stappenplan, aan het feit dat er nog sollicitatieactiviteiten doorgegeven moesten worden. Dit omdat mensen met name bij life-events, zoals baanverlies, verminderd doenvermogen ervaren. De pilot heeft aangetoond dat een dergelijke goed getimede herinnering via een brief een effectieve manier is om te voorkomen dat WW-gerechtigden de regels overtreden en hierdoor minder vaak gekort worden op hun uitkering. Het UWV betreft het doenvermogen van burgers in verschillende uitvoeringstoetsen in de wegging van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

SVB

De SVB houdt in het ontwerp van haar dienstverlening al langer rekening met het burgerperspectief. Hierin is onder meer de toegankelijkheid van de dienstverlening en de reductie van complexiteit van belang. Om explicieter rekening te houden met het advies van de WRR, wordt in 2021 een proces voor de uitvoering van doenvermogenstoetsen ingericht. Tegelijkertijd wordt een SVB toolbox ontwikkeld die kan worden ingezet voor deze toetsen. Daarbij maakt de SVB gebruik van de handvatten die door de WRR zijn aangeboden. De doenvermogenstoets krijgt een plek in de fase van vorming van beleid, in het uitvoeringstoets proces en na implementatie van nieuw beleid of wet- en regelgeving.

Financiën en Belastingdienst

Onderzoek nieuwe toeslagenstelsel

In de brief van 22 januari 2018³⁶ zijn is de pilot aangekondigd te onderzoeken hoe de doenbaarheid van het toeslagenstelsel verhoogd kan worden. Hiertoe heeft het Ministerie van Financiën in samenwerking met het gedragsbureau D&B een onderzoek gedaan naar de «doenbaarheid» van alternatieve toeslagenstelsels. Aan de hand van kwalitatief onderzoek bij burgers en professionals is verkend in hoeverre verschillende alternatieve stelsels, zoals een variant waarbij de huurtoeslag rechtstreeks aan de woningcorporatie wordt overgemaakt en een variant waarbij de zorgpremies worden verlaagd en zorgtoeslag wordt afgeschaft, goed «te doen zijn» voor de burger. Hierbij is vanuit het burgerperspectief gekeken naar de geverge acties, de begrijpelijkheid, en de eventuele consequenties van fouten en inactie. De resulterende inzichten maken het mogelijk om een gebalanceerde afweging te maken tussen de alternatieve stelsels in termen van budgettaire implicaties, inkomenseffecten en doenbaarheid voor burgers. Sommige alternatieven, zoals een variant waarbij de zorgtoeslag wordt afgeschaft en de nominale premie wordt verlaagd, lijken de doenbaarheid voor de burger substantieel te verhogen. Andere varianten, zoals een stelsel waarbij de hoogte van toeslag is gebaseerd op het inkomen twee jaar eerder, lijken minder verbetering te geven in termen van doenbaarheid.³⁷

Vanuit Financiën wordt momenteel in samenwerking met een extern onderzoeksbureau een studie gedaan naar de impact op doenvermogen van burgers binnen mogelijke nieuwe toeslagenstelsels. Een serie

³⁶ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88.

³⁷ Voor meer informatie zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/bijlage-2-rapportage-toeslagen-en-doenvermogen>.

beleidsvoorstellen is voorgelegd aan een groep burgers en professionals. Hen is gevraagd in hoeverre zij denken dat de verschillende varianten «doenbaar» zijn voor burgers. Meer specifiek is hierbij gekeken naar: (i) het aantal acties dat van burgers wordt gevraagd, (ii) de begrijpelijkheid van het stelsel en de gevraagde handelingen en (iii) de consequenties in termen van niet-gebruik en eventuele terugvorderingen. De bevindingen uit dit onderzoek zijn verwerkt in een contourennota waarbij ook de budgettaire implicaties en inkomenseffecten van de verschillende varianten zijn uitgewerkt.

Nabetalingen

In de zomer van 2020 is het conceptwetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen voorgelegd aan een aantal professionals van maatschappelijke organisaties die ervaring hebben met toeslagen en schuldenproblematiek. Deze organisaties hebben aangegeven in hoeverre zij de voorgestelde maatregelen vinden aansluiten op het soms beperkte doenvermogen van burgers. Hierbij is een aantal punten geagendeerd, zoals het belang van ontvangers van kinderopvangtoeslag attenderen op eventuele discrepanties tussen de gegevens die bekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen en de gegevens die zijn ontvangen via de kinderopvangorganisatie. Ook is breed aandacht gevraagd voor de problematiek rond partners die niet in staat zijn de zorg voor kinderen te dragen (gedetineerden en partners in verzorging). Op basis van deze consultatie is ervoor gekozen dat de Belastingdienst altijd kleine nabetaalingen doet, ook bij geringe bedragen.

Ondernemers met betalingsachterstand

Binnen de Belastingdienst wordt bij de invordering van verschuldigde bedragen rekening gehouden met beperkt doenvermogen door ondernemers met een betalingsachterstand te bellen om hen te vragen hoe de Belastingdienst hen kan helpen in plaats van hen een brief te sturen.

Vooringevulde Aangifte

Een ander voorbeeld is het steeds verder voorinvullen van de Vooringevulde Aangifte Inkomstenbelasting met nieuwe gegevens, zoals het restant persoonsgebonden aftrek van een voorgaand jaar.

Wijzer in geldzaken

Vanuit «Wijzer in geldzaken» zijn kwetsbare groepen een belangrijke doelgroep. Wijzer in geldzaken is een initiatief van het Ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om financiële fitheid in Nederland te bevorderen. Omdat zij zich erg op de burger richten houden zij in (bijna) al de projecten rekening met het doenvermogen van de Nederlanders, zoals in de tools en informatie over geldzaken op de website en het lesmateriaal om de financiële fitheid van scholieren te bevorderen. Een goed voorbeeld is dat voor de Pensioen3daagse 2020 (evenement om pensioenbewustzijn te vergroten) ervaringsdeskundigen (waaronder ook laaggeletterden) betrokken waren in de ontwikkeling van hun materialen. Op dit moment plannen zij een onderzoek, waarbij zij «op straat» in gesprek willen gaan met financieel kwetsbare groepen. Het doel is om met kwetsbare mensen te spreken die op andere manieren vaak niet worden betrokken bij onderzoeken en een beter beeld te krijgen over hun situatie, ervaringen en wat zij nodig hebben om financieel fit te worden.

Actieplan consumentenkeuzes

Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën onder andere het actieplan Consumentenkeuzes opgezet. Daarin werken partijen uit de financiële sector, consumentenorganisaties en kennisinstituten samen om vernieuwende manieren te ontwikkelen om consumentenkeuzes beter te faciliteren. Een voorbeeld hiervan is Centerdata, Nibud en de Universiteit van Amsterdam die met een subsidie van de Ministeries van Financiën en BZK momenteel een onderzoek uitvoeren naar de mogelijk sturende werking van het informeren van de consument over het maximale leenbedrag voor hypotheek. Hierdoor zijn huizenkopers mogelijk geneigd om op zoek te gaan naar duurder woningen en sluiten zij hogere hypotheek af. De onderzoekers zullen, wanneer een ankereffect blijkt te bestaan, bovendien inzicht geven in hoe dit effect kan worden tegengegaan.

Dienstverleningsdocument

Een ander voorbeeld van hoe rekening wordt gehouden met het doenvermogen van burgers, is dat financiële dienstverleners verplicht zijn om een standaard dienstverleningsdocument (dvd) aan de consument te verstrekken voor advies over en bemiddeling in producten die onder het provisieverbod vallen. Uit een evaluatieonderzoek in 2017³⁸ bleek dat het dvd nauwelijks gebruikt werd door consumenten. Daartoe is er onderzoek gedaan naar het vergroten van de effectiviteit op basis van inzichten uit de gedragswetenschap. Het belangrijkste doel van het dvd is om vergelijkingen tussen financiële dienstverleners makkelijker te maken en te stimuleren. Hiermee worden consumenten geholpen om een geïnformeerde keuze te maken voor een bepaalde dienstverlener en/of een vorm van dienstverlening. Het dvd is voorgelegd aan (gedrags)experts en consumenten en vervolgens doorontwikkeld naar een nieuwe versie, de vergelijkingskaart. Vervolgens is de effectiviteit van deze nieuwe versie ten opzichte van het huidige dvd getest in een experiment. Uit dit experiment blijkt dat consumenten eerder geneigd zijn om deze nieuwe versie te gebruiken, omdat de informatie substantieel beter wordt begrepen en aantrekkelijker wordt gevonden (overzichtelijker, prettiger te lezen, en meer uitnodigend). Verder blijken de consumenten beter geïnformeerde keuzes te maken voor een bepaalde dienstverlener; en dat met name voor lager financieel geletterden de nieuwe versie hierin effectiever is dan het huidige dvd. Hoewel uit het onderzoek ook weer blijkt dat informatieverstrekking geen panacee is, is de nieuwe versie een duidelijke verbetering. De Minister van Financiën onderzoekt samen met de AFM op welke wijze de conclusies uit het rapport kunnen worden vertaald naar de praktijk.

OCW en DUO

Briefinterventie

DUO en het Ministerie van OCW hebben in 2020 een aantal pilots afgerond met interventies waarbij gedragsinzichten zijn benut die (gedeeltelijk) waren gericht op het adresseren van een verminderd doenvermogen van burgers. Een eerste voorbeeld betreft een e-mail en briefinterventie met verschillende gedragstechnieken gericht op het melden van een partner door aflossers van een studieschuld die gebruik maken van de draagkrachtregeling. Deze interventie leidde ertoe dat 36 procent van de aangeschreven debiteuren zijn of haar partner meldde, ten opzichte van 2 procent in de groep die geen brief en e-mail kreeg. Deze

³⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 32 545, nr. 74.

toename in meldingen leidde tot een kwart minder debiteuren die onder de draagkrachtregering viel.

E-mail interventies

Een tweede voorbeeld betreft het uittesten van verschillende e-mails met verschillende gedragstechnieken gericht op het aanvragen van een aanvullende beurs door aankomend studenten. De meest uitgebreide interventie hield rekening met het gegeven dat studenten het aanvragen van een aanvullende beurs als complex ervoeren. En hield rekening met hun vrees dat de aanvullende beurs wellicht moest worden terugbetaald. Het verstrekken van informatie via e-mails, zorgde voor een relatieve stijging van een kwart meer scholieren dat een aanvullende beurs aanvraag. En het aandeel dat een aanvullende beurs toegewezen kreeg, steeg met 20 procent.

In beide gevallen zijn er inmiddels concrete voornemens om de ontwikkelde interventies blijvend toe te gaan passen of verder te optimaliseren.

VWS

Donorregister

Vanaf 1 juli 2020 is het Donorregister van een passief systeem veranderd in een actief systeem: na aanschrijving wordt iedereen vanaf 18 jaar die niet zelf (actief) een keuze vastlegt automatisch geregistreerd in het Donorregister. Voor een succesvolle implementatie van de nieuwe Donorwet was het van belang dat het Nederlands publiek goed geïnformeerd is, zich goed geïnformeerd voelt en als gevolg daarvan ook zoveel mogelijk actief de eigen keuze vastlegt. Uw Kamer is op 15 juni 2020 geïnformeerd³⁹ over de gevoerde campagne, aanschrijvingen, registratiecijfers, de herbouw van het Donorregister en de evaluatie van de nieuwe wet. Als onderdeel van de campagne via onder andere radio, televisie en internet, zijn voorlichtingsteams veelvuldig op pad gegaan in wijken waar relatief veel mensen wonen uit één van de moeilijker te bereiken doelgroepen. Ook zijn er informatiefolders verspreid en zijn brieven aan alle Nederlanders gestuurd met het verzoek zich te registreren, omdat zij anders als «geen bezwaar» geregistreerd worden. De wijze waarop de boodschap (taal, middel, vorm, beeld, mediumtype) wordt overgebracht en verteld, wordt aangepast aan de doelgroep. Hierin zijn ook de aanbevelingen meegenomen van het WRR-rapport «Weten is nog geen doen». Zo is voor folders gebruik gemaakt van meerdere talen en vertegenwoordigers van de doelgroep ingezet om oudere, niet-westerse migranten te bereiken. Daarbij is het altijd de doelstelling geweest om onnodige barrières weg te halen en ervoor te zorgen dat de drempel om een registratie te doen zo laag mogelijk is, wetende dat het hier een onderwerp betreft dat vaak als persoonlijk en complex wordt ervaren. De campagne is, nadat deze werd stilgelegd vanwege de coronapandemie, in het najaar van 2020 ook herstart, zodat Nederlanders blijvend bewustge maakt worden van de verandering van het registratiesysteem en erover worden geïnformeerd dat de gemaakte keuze altijd gewijzigd kan worden. Het blijvend herinneren aan de verandering van het registratiesysteem sluit ook aan bij de aanbevelingen uit het WRR-rapport «Weten is nog geen doen».

³⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 33 506, nr. 43.

Bedacht zijn op verschillen in het doenvermogen van burgers speelt ook een belangrijke rol in het contact tussen hulpverleners en burgers en tussen burgers en gemeenten en zorgverzekeraars. Het zorgstelsel biedt ruimte voor eigen keuzes en eigen verantwoordelijkheid. Voor mensen met een complexe zorgvraag of verminderde zelfredzaamheid kan het echter ingewikkeld zijn om regie te voeren over hun gezondheid en ziekte en passende (financiële) keuzes te maken voor een verzekering of behandeling. Er zijn ook mensen die verstrikt raken in complexe regels. In 2019 zijn de doeltreffendheid en de effecten van de Wet verbetering wanbetalersmaatregelen (hierna: de wanbetalersregeling) in de praktijk geëvalueerd. Hierover is uw Kamer op 18 december 2019 geïnformeerd.⁴⁰ Hulpverleners zijn in gesprek gegaan met burgers met betalingsachterstanden op hun zorgpremie. De huisbezoeken die door de Ombudsman Amsterdam in samenwerking met de gemeente Amsterdam en het CAK zijn verricht laten de baten laten zien van goed geïnformeerde hulpverleners die een stress-sensitieve benadering hanteren jegens langdurige wanbetalers. Deze geleerde lessen⁴¹ worden actief onder de aandacht gebracht van andere gemeenten. Ook gaan de Ministeries van VWS en SZW samen verkennen op welke wijze de geleerde lessen gemeenten en lopende trajecten en programma's, zoals «Schouders Eronder»⁴², een samenwerkingsverband tussen Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG dat schuldhulpverleners ondersteunt en stimuleert bij de uitoefening van hun vak, kunnen helpen. Door ook een burgerpanel onderdeel te laten zijn van de evaluatie van de wanbetalersregeling, is het belang van een bredere kijk duidelijk geworden. Met name langdurige wanbetalers hebben vaak te maken met een structurele kwetsbare financiële situatie, een complexe schuldenproblematiek en multiproblematiek. Het is hierbij van belang dat wordt ingezet op vroegsignalering en preventieve activiteiten (betalingsregelingen op maat en persoonlijk contact). Hiervoor is samenwerking gezocht tussen de burgers en hulpverleners, gemeenten, zorgverzekeraars en andere partijen.

Complexe zorgvragen

In opdracht van VWS is landelijk het Meldpunt Juiste Loket⁴³ ingericht dat het laagdrempelig bereikbaar is, voor onder andere mensen die niet weten waar zij voor zorg of ondersteuning terecht kunnen. Voor mensen met complexe zorgvragen die zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen en het niet lukt om passende zorg te krijgen, is binnen VWS ook een unit complexe zorgvragen⁴⁴ ingesteld. Deze unit zorgt ervoor dat de zorgvragen snel worden doorgezet naar de juiste VWS-medewerkers. Hierover is Uw Kamer op 17 februari 2020 geïnformeerd.⁴⁵ Als VWS op een bepaald terrein signalen krijgt van complexe zorgvragen, bijvoorbeeld via meldingen van Meldpunt Juiste Loket, andere cliënten/belangenorganisaties of burgers, dan wordt daar binnen VWS een speciaal team of programma opgezet. Voorbeelden zijn het actieteam hulpmiddelen, het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren, de praktijkteams zorg op de juiste plek, palliatieve zorg en intensieve kind zorg, het interventieteam onderwijs-zorg, het «Ondersteuningsteam Zorg

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2019–2020, 33 077, nr. 23.

⁴¹ Zie onder meer: Ombudsman Amsterdam, Hoe het stelsel een stuwmeer creëert, 28 oktober 2019.

⁴² *Kamerstukken II*, 2018–2019, 24 515, nr. 489 en 492 en *Kamerstukken II*, 2019–2020, 33 077, nr. 23.

⁴³ Zie www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/het-juiste-loket; meldpunt@juisteloket.nl.

⁴⁴ Dit team is ook rechtstreeks bereikbaar via zorgvragen@minvws.nl.

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2019–2020, 31 765 en 34 104, nr. 479.

voor de Jeugd», de landelijke werkgroep «Wij zien je Wel» voor gezinnen met een kind met zeer ernstige verstandelijke en meervoudige beperkingen en het programma «[ont]Regel de Zorg».

Ook is VWS samen met de Ministeries van SZW, BZK en JenV actief betrokken bij het programma «Maatwerk Multiprobleemhuishoudens»⁴⁶ dat professionals in de gemeentelijke uitvoering en bij landelijke uitvoeringsorganisaties beter in staat moeten stellen om eerder en sneller maatwerk te kunnen leveren aan inwoners met complexe en urgente sociale problemen.

Coronawetgeving en beleid

In Coronawetgeving en beleid speelt het doenvermogen van burgers en de manier van communiceren met burgers een grote rol. De wijze van informeren en ondersteunen legt de basis voor begrip voor en naleving van afspraken. De Corona Gedragsunit van het RIVM doet hier onderzoek naar met vragenlijsten, literatuuronderzoek en interviews en adviseert VWS over de gedragsaspecten van beleid en communicatie. De Gedragsunit voert op verzoek van NCTV ook uitvoeringstoetsen uit op voorgenomen coronamaatregelen (zoals «*gedragsreflecties bij de invoering van de avondklok*») of versoepelingen. Door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC), in samenwerking met het RIVM, is de Handreiking communicatieaanpak coronavirus gemaakt, met daarin uitgangspunten voor communicatie zoals transparantie, het gebruiken van begrijpelijke en beeldende taal via verschillende informatiekanaalen (televisie, internet, social media, telefoon), het introduceren van de routekaart met daarin per maand de maatregelen gevisualiseerd door tekst, iconen en illustraties te combineren en het blijven vasthouden aan dezelfde herhaalde boodschappen die voor alle groepen van de samenleving te volgen zijn, ook laaggeletterden en slechtzienden. VWS coördineert rijksbreed de communicatie van de rijksoverheid over corona. Op rijksoverheid.nl is ook een overzicht van communicatiemiddelen geplaatst die door iedereen, van veiligheidsregio's en uitvoeringsinstaties tot gemeentes en GGD'en, kan worden gebruikt om te informeren over de coronamaatregelen. Denk hierbij aan video's, posters en digitale banners in verschillende talen.

Subsidieregelingen

Rondom de vele subsidieregelingen die VWS opstelt, wordt veelvuldig rekening gehouden met het doenvermogen van burgers en bedrijven. De Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) is een expertisecentrum voor subsidies en tegemoetkomingen van de Ministeries OCW en VWS. Bij DUS-I is het streven het aanvragen van subsidie zo makkelijk mogelijk te maken. Op de website van DUS-I (www.dus-i.nl/subsidies) zijn alle subsidieregelingen terug te vinden gerangschikt op onderwerp. Daarnaast worden instellingen via de subsidiekalender gewezen op naderende deadlines (<https://www.dus-i.nl/subsidiekalender>). In de communicatie over een specifieke subsidieregeling wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de aanvrager. De teksten hebben een duidelijke structuur op de website. Ook wordt er zo helder mogelijk gecommuniceerd in de aanvraagformulieren. Waar nodig ondersteunen we onze teksten met schematische overzichten, voorbeelden en instructievideo's. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de regeling Tegemoetkoming Amateursportorganisaties COVID-19 (TASO-regeling)⁴⁷ die dient ter

⁴⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 34 477, nr. 63.

⁴⁷ Stcrt. 2020, 49334 en Stcrt. 2021, 24679. Zie ook: www.dus-i.nl, zoektermen: subsidies, tegemoetkoming amateursport covid-19.

compensatie van vaste kosten van amateursportorganisaties in een bepaalde periode en de regeling Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties (TVS-regeling)⁴⁸ die bedoeld was voor de verhuurders van sportaccommodaties die (een deel van) de huursom in een bepaalde periode hebben kwijtgescholden aan amateursportorganisaties. Verder organiseert DUS-I wanneer dit nodig is informatiebijeenkomsten voor burgers en bedrijven bij de start van een nieuwe subsidieregeling. In het aanvraagproces zijn de functionele aspecten bepalend voor de beleving van burgers en bedrijven. DUS-I test daarom veelvuldig samen met instellingen nieuwe functionaliteiten voorafgaand aan een nieuw aanvraagproces. Een nieuw invulbegrotingsformat is bijvoorbeeld samen met enkele patiënten- en gehandicaptenorganisaties getest in het aanvraagproces van PGO-subsidies.⁴⁹ Bij deze regeling (beleidskader inzake subsidiëring van patiënten- en gehandicaptenorganisaties 2019–2022) communiceert DUS-I ook met de doelgroep via maandelijks nieuwsbrieven. In deze nieuwsbrief worden patiënten- en gehandicaptenorganisaties geïnformeerd over het proces, nieuwe wijzigingen en deadlines bij de regeling.

EZK

MKB-toets

Het Ministerie van EZK heeft een MKB-toets ontwikkeld om de werkbaarheid en regeldruk van regelgeving te toetsen. Deze MKB-toets is inmiddels 29 keer gerealiseerd. In de panelbijeenkomst van de MKB-toets levert een groep geïnteresseerde MKB'ers commentaar op de werkbaarheid en regeldruk van voorgenomen regels.

Ondersteuning van de consument

Om de consument niet alleen te wijzen op zijn rechten, maar ook te stimuleren om zijn recht te halen worden, heeft EZK verschillende maatregelen genomen. Zie ook de consumentenagenda en de voortgangsbrief waarmee de Staatssecretaris Uw Kamer hierover heeft geïnformeerd.⁵⁰ Het Ministerie van EZK is samen met organisaties die actief zijn op het terrein van consumentenbeleid in 2018 de bewustwordingscampagne «Recht hebben, Recht halen» gestart. Met deze campagne worden consumenten gewezen op de verschillende organisaties waar zij terecht kunnen met problemen. Zo bemiddelt het Europees Consumenten centrum (ECC) bij een conflict tussen een consument en een verkoper uit een ander EU-land (bijvoorbeeld een webshop of een luchtvaartmaatschappij). En consumenten die een klacht tegen een ondernemer hebben en er samen niet uit komen, kunnen terecht bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). Denk aan klachten over een webwinkel, een energieleverancier of een reisorganisator. Het is belangrijk dat consumenten gemakkelijk de weg vinden naar deze en andere belangrijke organisaties, zoals het informatieloket ConsuWijzer van de ACM, dat de consument niet alleen praktisch advies geeft over zijn rechten, maar ook handige voorbeeldbrieven en stappenplannen om dat recht te halen biedt. Tot slot is er ook het Juridisch Loket, dat in veel gevallen gratis advies geeft en ook voorbeeldbrieven verstrekt. Al deze verschillende organisaties ondersteunen de consument niet alleen door meer informatie over zijn rechten te geven, maar ook om dat recht te halen.

⁴⁸ Stcrt. 2020, 48142 en Stcrt. 2021, 24679 en Stcrt. 2021, 24679. Zie ook: www.dus-i.nl, zoektermen: subsidies, tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties covid-19.

⁴⁹ Stcrt. 2019, 40257. Zie ook: www.dus-i.nl, zoektermen: subsidies, pgo.

⁵⁰ *Kamerstukken II, 2019–2020, 27 879, nrs. 64 en 73.*

Het CBS houdt op verschillende manieren rekening met het doenvermogen van respondenten. Zo past het CBS de European code of Practice⁵¹ toe, waarvan punt 8.2. bepaalt dat vragenlijsten systematisch moeten worden getest voordat ze in het veld worden gebruikt. Het CBS geeft daar praktische invulling aan via de richtlijn Vragenlijstontwikkeling en de Kwaliteitsrichtlijnen. Dit onderwerp is belegd bij het zogeheten Vragenlab. Daar worden concept vragenlijsten op verschillende manieren getest om onder andere te borgen dat die voor respondenten zo goed mogelijk te beantwoorden zijn. Het daadwerkelijk testen geeft meer zekerheid op dit punt dan daar alleen bij het ontwerpen van vragenlijsten rekening mee te houden. Overigens zijn de vragenlijsten voor burgers nooit verplicht, zodat burgers met een beperkt doenvermogen die altijd kunnen weigeren.

JenV

Scheiden zonder Schade

In de brief van 22 januari 2018⁵² is als derde pilot aangekondigd om onderzoek te doen naar de vraag hoe overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen kunnen bijdragen aan het beperken van schade aan kinderen als gevolg van scheidingen. Hiertoe hebben de Ministeries van JenV en VWS, in samenwerking met de Raad voor de rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Programma Scheiden zonder Schade (hierna: SzS) gestart op 1 september 2018. Dit programma heeft als ambitie om de schade bij kinderen zoveel mogelijk te beperken als hun ouders uit elkaar gaan. Het programma zet in op drie onderdelen: 1) informatievoorziening en ondersteuning aan gezinnen binnen een Digitaal Plein, 2) een alternatieve procedure bij de rechtbank en, 3) begeleiding door een professional die zorg en recht kan verbinden. Van het Digitaal Plein is in 2020 een prototype (demo) ontwikkeld om te verkennen hoe een nieuwe, digitale «scheidingsroute» eruitziet en in 2021 zal dit Digitaal Plein verder worden ingericht. Twee regiolabs van het programma SzS zijn bezig met de ontwikkeling van deze onderdelen in de vorm van de pilots gezamenlijke toegang ouders en gezinsvertegenwoordigers. Daarnaast heeft het platform van het programma SzS, onder leiding van André Rouvoet, drie projecten opgeleverd: 1) ouderschap en preventie, 2) professionalisering en 3) steunfiguur kind. Voor het eerste project is een leerlijn relatievaardigheden ontwikkeld die een overzicht geeft van hoe en waar relatielessen in het onderwijs geïmplementeerd kunnen worden. Bij het tweede project heeft het platform geconcludeerd dat er bij professionals die werken met gezinnen in scheiding behoefte is aan meer inzicht in complexe scheidingen, dat een duidelijke en samenhangende aanpak nog regelmatig ontbreekt en dat de enkelvoudige initiatieven hun doel missen en slechts beperkt succesvol zijn. In het derde project komt naar voren dat er meer kennis en informatie beschikbaar moet komen over steun aan kinderen bij een scheiding en het professionele aanbod. Daarnaast zijn in opdracht van het programma SzS verschillende onderzoeksrapporten opgeleverd; kostenanalyse bij scheidingen, triage scheidingen, omgangsvoorzieningen en ervaringen en behoeften van ouders en kinderen (van gescheiden ouders). De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn gebundeld in een handreiking aan gemeenten en toegelicht tijdens het congres «De ochtend van de scheiding» SzS eind 2020. Gedurende het laatste jaar zet het programma

⁵¹ Eurostat, European code of Practice (For the National Statistical Authorities and Eurostat), 16th November 2017.

⁵² *Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88.

SzS erop in om de behaalde resultaten te borgen en een duurzame, lokale aanpak op scheidingen te faciliteren.

Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand is één van de onderwerpen waar het doenvermogen van burgers, maar ook van de overheid zelf, een belangrijke rol speelt. Eén van de hoofdmaatregelen van de stelselvernieuwing is om te komen tot een laagdrempelige toegang tot informatie en advies voor alle burgers, ongeacht hoe zelfredzaam ze zijn. Uw Kamer heb ik in mijn tweede voortgangsrapportage van december 2019 geïnformeerd over de doelgroepenanalyse die eerder in dat jaar is uitgevoerd.⁵³ De analyse gaf een eerste inzicht in de zelfredzaamheid van de gehele doelgroep van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de uitkomsten sloten aan bij de bevindingen uit het WRR rapport «Weten is nog geen doen». Belangrijke uitkomst was dat zelfredzaamheid situati-oneel kan zijn en dat factoren zoals de aard van het conflict en de (relatie met de) wederpartij een belangrijke rol spelen. Dit voorjaar is een vervolgonderzoek gestart door het CBS, waarin wordt onderzocht of het mogelijk is de doelgroepen nader te kwantificeren om te bepalen of de hulp toegankelijk is voor al deze doelgroepen.

Het programma stelselvernieuwing bevindt zich op dit moment in de pilotfase die loopt tot eind 2022. In deze fase wordt samen met de betrokken partijen in de praktijk onderzocht wat wel en niet werkt in de hulpverlening aan kwetsbare mensen. Zo is er op dit moment een pilot in afrondende fase in Rotterdam-Zuid/Hillesluis, waarbij het probleem van de rechtzoekende met multiproblematiek centraal staat en de verbinding tussen het sociaal domein (sociaal wijkteam of sociaal raadslieden) en het juridisch domein (juridisch loket of specialistische hulp) wordt verbeterd. Deze zomer starten in het project van Divosade vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein, in tenminste tien gemeenten pilots, met onder andere als doel de toegang tot rechtshulp juist voor deze doelgroep op lokaal niveau te verbeteren, waardoor mensen effectief en snel worden geholpen. Meer informatie over de pilots die in het kader van het programma worden uitgevoerd is te vinden in de bijlage bij de vijfde voortgangsrapportage van het programma stelselvernieuwing die eind juni aan de Tweede Kamer wordt verzonden.

Om kwetsbare groepen beter te bereiken gaan we de juridische hulp dichterbij mensen organiseren. Zo is het Juridisch Loket gestart met een tiental servicepunten in bibliotheken en buurthuizen, waardoor het voor iedereen mogelijk is om laagdrempelig toegang te krijgen tot rechtshulp. Ook wort er in verschillende pilots geëxperimenteerd met laagdrempelige hulp die aansluit bij de lokale situatie. Door nauw aan te sluiten bij de specifieke behoeften en het doenvermogen van rechtzoekenden, kunnen (juridische) problemen sneller en duurzamer worden opgelost en kan escalatie worden voorkomen. Door de coronamaatregelen zijn er op dit moment geen inloopsprekuren in de vestigingen en servicepunten van het Juridisch Loket. Wel is het mogelijk voor minder zelfredzame rechtzoekenden of bij complexe zaken om op afspraak persoonlijke hulp te krijgen van een medewerker van het Loket.

Tot slot zet het programma stelselvernieuwing in het kader van doenvermogen van burgers in op burgergerichtheid van wet-en-regelgeving. Naar aanleiding van de behoefte bij verschillende organisaties om knellende wet- en regelgeving te signaleren en aan te pakken worden de aankomende periode wetgevingsdialogen georganiseerd met de ambtenaren

⁵³ *Kamerstukken II*, 2019/20, 31 753, 190.

van de uitvoeringsorganisaties en gemeenten die wet- en regelgeving toepassen in de praktijk. De volgende vragen staan hierbij centraal: welke sectorwet-, en regelgeving zorgt in de concrete uitvoering voor knelpunten en waarom? Biedt die wet- en regelgeving ruimte om maatwerk te bieden of niet? En hoe kunnen de knelpunten weggenomen worden, uitgaande van het burgerperspectief? Het doel is dat deze dialogen bij zowel de uitvoeringsorganisaties als bij departementen inzicht geven in de toepassing van wet- en regelgeving in de praktijk en de ruimte en behoefte voor maatwerk daarin. Deze inzichten kunnen bij de uitvoeringsorganisaties leiden tot een concreet plan van aanpak voor het burgergericht maken en toepassen van wet- en regelgeving.

Ook wordt de nadruk gelegd op het doenvermogen van de overheid zelf. Het spoor dienstverlening van het deelprogramma Burgergerichte Overheid stimuleert bij uitvoeringsorganisaties en gemeenten het sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en het toepassen van maatwerk en menselijke maat in processen. Denk hierbij aan een kader en dashboard voor het sturen op de kwaliteit van dienstverlening binnen de eigen organisatie en de ontwikkeling van een digitaal bezwaarplatform voor gemeenten vanuit burgerperspectief.

Telefonisch innen

Telefonisch innen bij het CJIB is een ander voorbeeld van hoe mensen met minder doenvermogen geholpen kunnen worden hun verkeersboetes alsnog te betalen. Voordat hun zaak aan de gerechtsdeurwaarder wordt overgedragen, belt het CJIB mensen waarvan de kans op basis van beschikbare gegevens groot wordt geacht dat ze alsnog tot betaling zullen overgaan. Zo kunnen veel extra kosten en spanningen voor betrokkene worden voorkomen.