

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2024

In deze brief informeer ik u over de ontwikkeling en de stand van zaken van de invoeringstoets en ga ik in op de betrokkenheid van uw Kamer bij de invoeringstoets. De invoeringstoets is een beknopt onderzoek naar de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep.

Deze brief is een vervolg op eerdere brieven van mijn voorganger uit april en september 2022 over de ontwikkeling van de invoeringstoets.¹ Ook stuur ik u ter informatie een handreiking die richting en ondersteuning biedt bij de uitvoering van de invoeringstoets. Tot slot geef ik in de bijlage een indicatief overzicht van opgeleverde en toegezegde invoeringstoetsen. Hierbij vindt u van een aantal afgeronde invoeringstoetsen een nadere duiding om u een concreet beeld te geven van wat invoeringstoetsen kunnen opleveren.

Stand van zaken

In de brief van april 2022 heeft mijn voorganger toegelicht dat voor de ontwikkeling van de invoeringstoets is gekozen voor een lerende aanpak. Dit houdt in dat het instrument tot stand is gekomen en wordt doorontwikkeld op basis van ervaringen van verschillende overheidsorganisaties die het instrument in de praktijk toepassen.

In 2023 en de eerste helft van 2024 zijn verschillende invoeringstoetsen uitgevoerd door verschillende overheidsorganisaties. Uw Kamer heeft hiervan inmiddels meerdere resultaten ontvangen. Daarnaast zijn toezeggingen gedaan aan uw Kamer om bij concrete dossiers een invoeringstoets te gaan doen.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96 en Kamerstukken II 2022/23, 35 510, nr. 103.

De ervaringen die zijn opgedaan bij het uitvoeren van deze invoeringstoetsen zijn in overheidsbreed verband uitgewisseld. Hierdoor is geleidelijk steeds scherper geworden wat een invoeringstoets kan betekenen voor dossiers en hoe de invoeringstoets het beste kan worden vormgegeven. Deze ervaringen zien onder meer op de selectie van dossiers voor invoeringstoetsen, de rolverdeling tussen organisaties bij het doen van een invoeringstoets en het toepassen van de centrale vragen van de invoeringstoets. Op basis van deze ervaringen is bijgevoegde handreiking opgesteld ter ondersteuning voor publieke dienstverleners, beleidsmedewerkers, (wetgevings)juristen en onderzoekers. De kern van de invoeringstoets blijft onveranderd: de invoeringstoets is een beknopt onderzoek naar de werking van reeds van kracht geworden wet- en regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop, na inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving, iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van deze nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk. De invoeringstoets richt zich (in tegenstelling tot beleidsevaluatieonderzoek) in beginsel niet op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een regeling, omdat het daarvoor nog te vroeg is. De invoeringstoets is dan ook geen evaluatieonderzoek in de zin van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Het doel van een invoeringstoets is om in een vroeg stadium knelpunten in de praktijk te signaleren, zodat deze kunnen worden opgepakt en opgelost binnen de kaders van het gekozen beleid.

De ontwikkeling van het instrument invoeringstoets is nog niet voltooid. De veelzijdigheid van dossiers en organisaties maken dat er in de praktijk nog verschillende vraagstukken zijn bij het verder vormgeven van de invoeringstoets, zoals vragen rondom de afbakening van het onderzoek en de rolverdeling tussen verschillende ketenpartners. Ook wensen van de Tweede Kamer over het uitvoeren en benutten van invoeringstoetsen kunnen leiden tot aanpassing. De komende tijd blijf ik mij dan ook inzetten voor de verdere ontwikkeling en implementatie van dit instrument. Met de handreiking die ik u toestuur wordt een nieuwe stap gezet in deze ontwikkeling.

Selectie van dossiers

Zoals mijn voorganger in de brief van april 2022 aangaf moet verstandig en doelmatig worden omgegaan met de invoeringstoets. Het is van belang om selectief en doelgericht te zijn. Praktisch gezien is het onmogelijk en ook niet nodig om voor alle regelgeving een invoeringstoets te doen. Hoewel het gaat om een beknopte toets, vergt de uitvoering van de toets extra capaciteit van organisaties. De toets zal bij de ene regeling naar verwachting meer nuttige informatie opleveren dan bij de andere.

Op basis van de opgedane ervaringen zijn indicatoren ontwikkeld voor het selecteren van dossiers die zich goed lenen voor een invoeringstoets. Dit is verder uitgewerkt in de handreiking. Een voorbeeld van een dergelijke indicator is het risico op knelpunten in de uitvoering van de betreffende nieuwe regeling en de ernst ervan. Deze risico's kunnen blijken uit uitvoeringstoetsen. Andere voorbeelden van indicatoren zijn het type beleidsinstrument (wordt bijvoorbeeld een recht gecreëerd op voorlopige financiële steun?), het type doelgroep (bijv. burgers in een kwetsbare situatie) en de complexiteit van het nieuwe beleid. Ook de ontvangen signalen vanuit de doelgroep of de uitvoering na inwerkingtreding van een nieuwe regeling vormen een belangrijke indicator.

Daarnaast kan ook er een politieke aanleiding zijn om een dossier te selecteren, bijvoorbeeld omdat uw Kamer signalen over knelpunten doorspeelt naar het kabinet of expliciet vraagt om een invoeringstoets.

Beknoptheid

Een kenmerk van de invoeringstoets is de beknoptheid van het instrument. Dit uit zich in de beperkte en overzichtelijke omvang van het onderzoek: Het gaat in de basis om het beantwoorden van twee hoofdvragen met een aantal ondersteunende deelvragen, gericht op de gevolgen van de regeling in de praktijk voor de uitvoering en de doelgroep. De invoeringstoets heeft een doorlooptijd die vlot genoeg is om snel knelpunten zichtbaar te kunnen maken. Een invoeringstoets vergt echter wel inzet van capaciteit en afhankelijk van het type dossier en de omvang ervan zal de invoeringstoets de ene keer beknopter zijn dan de andere keer. Het onderzoek moet namelijk wel grondig genoeg zijn om betrouwbare informatie op te kunnen halen en eventuele (signalen van) knelpunten en ongewenste effecten van een regeling in beeld te brengen zodat op tijd kan worden bijgestuurd. Belangrijk is om hierin een goede balans te vinden en te voorkomen dat de invoeringstoets een log en traag instrument wordt, waardoor niet op tijd wordt ingegrepen op knelpunten en ongewenste effecten.

Centrale vragen

In 2022 is een aantal voorlopige centrale vragen geformuleerd, die als uitgangspunt dienen voor de invoeringstoets. Hierbij werd aangegeven dat deze vragen studieobject waren voor de lerende aanpak. Uit de opgedane ervaringen in de afgelopen twee jaar blijkt dat deze recht doen aan het doel van de invoeringstoets, zij het dat het wenselijk is om de hulpvragen op een paar punten aan te passen. De vragen komen daarmee als volgt te luiden:

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?

- A. Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
- B. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)
- C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?

2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

- A. Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties?
- B. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- C. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets?

Deze twee hoofdvragen vormen de kern van de invoeringstoets en zijn ongewijzigd gebleven. De hulpvragen helpen om de juiste informatie te verzamelen om de hoofdvraag te beantwoorden. Hulpvragen 1A en 2A zijn nieuw ten opzichte van de vragen uit 2022. Met deze vragen wordt een eerste verkenning gedaan naar de ervaring van de doelgroep en de uitvoering met de regeling. De hulpvragen B en C borduren voort op de uitkomsten van deze eerste hulpvragen.

Hulpvragen 1B en 2B richten zich op (signalen over) knelpunten en onbedoelde effecten van de regeling voor respectievelijk de doelgroep en de uitvoering. De vraag over discriminerende aspecten die in de brief uit april 2022 nog als separate hulpvraag was opgenomen is geïncorporeerd in vraag 1B. Wanneer blijkt dat een regeling in de praktijk discriminerende effecten heeft, kan dat immers per definitie worden beschouwd als een onbedoeld effect. Dit neemt niet weg dat de aandacht voor het onderwerp van discriminerende aspecten onverminderd groot is. De discriminatie-toets vormt dan ook een belangrijk onderdeel van de uitwerking van deze hulpvraag. Om die reden wordt het expliciet als voorbeeld genoemd in vraag 1B. Ook de vraag over in hoeverre de kwaliteit van de uitvoering is geborgd, is niet meer expliciet opgenomen als hulpvraag. Signalen over knelpunten die de kwaliteit van de uitvoering aantasten komen in vraag 2B aan bod.

Tot slot wordt in hulpvragen 1C en 2C de koppeling gemaakt met toetsen die in de voorbereidingsfase van nieuwe wet- en regelgeving zijn gedaan, zodat organisaties hiervan kunnen leren voor het uitvoeren van toetsen voor nieuwe regelingen. Voor vraag 1C kan dat bijvoorbeeld gaan om de doenvermogenscan of de regeldruktoets. Voor vraag 2C is dat de uitvoeringstoets. Met deze vragen kan worden gecheckt of de aannames in die eerdere toetsen kloppen, of voorziene risico's zich hebben voorgedaan of dat die door adequaat ingrijpen zijn voorkomen.

De hulpvragen zijn ondersteunend aan de hoofdvragen bij de uitvoering van een invoeringstoets, maar kunnen afhankelijk van het specifieke beleidsdossier worden aangepast of aangevuld met andere vragen.

Verdere ontwikkeling

Het vaststellen van een rijksbrede handreiking voor het uitvoeren van invoeringstoetsen biedt organisaties duidelijke handvatten. De handreiking is niet in beton gegoten. Overheidsbreed zal de komende tijd verder worden gewerkt aan de ontwikkeling, de implementatie en de inbedding van de invoeringstoets. Overheidsorganisaties worden aangemoedigd om uit te vinden wat een invoeringstoets voor hen kan betekenen en hoe de invoeringstoets verder moet worden vorm gegeven. Hierbij benoem ik het belang van een lerende overheid en het inzetten van kennis uit de wetenschap bij het gebruik van het instrument en in de beleidsvorming. Indien nodig zal de handreiking worden aangepast.

De invoeringstoets moet overheidsbreed structureel worden ingebed binnen de organisaties, zowel bij departementen als bij uitvoerende organisaties. De ene organisatie is daar al verder in dan de andere. De komende tijd moet de verantwoordelijkheid voor het instrument binnen organisaties beter worden belegd. Dit is een aandachtspunt voor de komende periode.

Betrokkenheid Tweede Kamer

In de Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden «Werken aan wetten» heeft de invoeringstoets ook een plaats gekregen.² Aan het handelingsperspectief dat u hierin wordt geboden voeg ik graag toe dat het kabinet open staat voor signalen die Kamerleden ontvangen over de werking van regelingen in de praktijk. Deze signalen kunnen als input dienen voor het selecteren van dossiers voor een invoeringstoets. Als de Kamer zich zorgen maakt over hoe bepaalde aspecten van een wetsvoorstel in de praktijk zullen uitpakken, kan de Kamer ook expliciet

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z19700&did=2023D47968> p. 90 e.v.

om een invoeringstoets vragen. Zoals ik eerder opmerkte is het daarbij wel van belang om de invoeringstoets selectief en doelgericht in te zetten. Ik benadruk dat de invoeringstoets zich in beginsel niet richt op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een regeling. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig en moet er meer ervaring worden opgedaan met de werking in de praktijk. Een antwoord op de vraag of een regeling doeltreffend en doelmatig is kan in de regel na ongeveer vijf jaar worden gegeven in een ex-post beleidsevaluatie. Het is niet verstandig om hier in een invoeringstoets al op vooruit te lopen. Wanneer uw Kamer onderzoeksvragen meegeeft bij een verzoek om een invoeringstoets moet worden beoordeeld of deze vragen passen bij een invoeringstoets of dat ze geschikter zijn voor een ex-post beleidsevaluatie. De uitkomsten van specifieke invoeringstoetsen kunnen aanleiding vormen voor een gesprek met de eerstverantwoordelijke bewinds-persoon.

Tot slot

De invoeringstoets is één van de instrumenten binnen het rijksbrede wetgevingsbeleid dat in mijn portefeuille valt. Naast de invoeringstoets leveren bijvoorbeeld ook het Beleidskompas, internetconsultatie en de wetgevingstoets een belangrijke bijdrage aan het versterken van de kwaliteit van beleid en wetgeving.

Dit najaar verwacht ik de eerder aangekondigde Staat van de wetgevings-kwaliteit naar uw Kamer te kunnen verzenden.

Graag informeer ik u tenslotte over de uitvoering van de toezegging van mijn voorganger over wetsevaluaties aan de heer Sneller in het debat op 7 februari 2024 over de begroting 2024 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid³.

Ik heb naar aanleiding van zijn toezegging gekeken naar het relevante (formele) kader voor wetsevaluaties – zoals onder meer neergelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik heb geconstateerd dat er veel informatie beschikbaar is, maar nogal gefrag-menteerd en niet overal volledig. Deze informatie kan en moet beter gestroomlijnd worden, zodat bij een wetstraject duidelijk is op welke momenten in de beleidscyclus nagedacht dient te worden over een wetsevaluatie. Ook moet er een eenduidig beeld bestaan over de inhoudelijke vereisten waaraan een wetsevaluatie dient te voldoen. In de komende tijd ga ik dit verhelderen en stroomlijnen.

Daarnaast ga ik bezien in hoeverre het huidige kader voor wetsevaluaties aanpassing behoeft. Dit stem ik af met in ieder geval de Minister van Financiën gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het evaluatiestelsel en de voorgenomen evaluatie van de Regeling Periodieke Evaluatieon-derzoek 2022 in 2027.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

³ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VI