

Vergaderjaar 2023–2024

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

Q

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2024

In oktober 2022 informeerde ik uw Kamer over de aankomende lancering van het Beleidskompas als onderdeel van het bredere beleid voor de versterking van de kwaliteit van beleid en regelgeving.¹ Met de lancering van het Beleidskompas op de Dag van het Beleid op 29 maart 2023 heb ik de ambitie van het kabinet uitgesproken om binnen de Rijksoverheid op een meer gestructureerde manier beleid te maken zodat alle relevante kwaliteitsaspecten op het juiste moment aan bod komen. Hierdoor staan maatschappelijke opgaven nog meer centraal en worden belanghebbers vroegtijdig en continu betrokken. Dit alles om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van beleid en wetgeving goed is en burgers en bedrijven, nu en in de toekomst, er echt iets aan hebben.

Met deze brief informeer ik u, zoals toegezegd, over de eerste stappen die de ministeries hebben gezet bij de toepassing van het Beleidskompas. Daarbij benoem ik graag dat het Beleidskompas de komende tijd in opdracht van het WODC wordt geëvalueerd door een onafhankelijke externe partij. De uitkomsten daarvan worden vanzelfsprekend ook met uw Kamer gedeeld. In deze brief belicht ik tevens de rol van het parlement. Daarnaast ga ik in op de ontwikkelingen op het gebied van doenvermogen, één van de verplichte kwaliteitseisen binnen het Beleidskompas, en op de samenhang van het Beleidskompas met andere trajecten.

Rol van het parlement

Net als het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering vraagt het Beleidskompas om een samenspel tussen politiek, beleidsmakers en de publieke dienstverleners, om gezamenlijk te kijken naar dilemma's en fundamentele vraagstukken.² Daarom ga ik hier eerst in op de rol die de politiek kan spelen in de succesvolle toepassing van het Beleidskompas.

¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570 VI, nr. 115; Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VI, nr. 10.

² Home | Werk aan Uitvoering.

Het Beleidskompas vraagt van beleidsmakers dat zij in de beleidsvoorbereiding rekening houden met verschillende kwaliteitseisen die door het kabinet zijn vastgesteld en die, indien relevant in een beleidstraject, moeten worden toegepast om zo te komen tot een goede afweging van te maken beleidskeuzes. Voorbeelden hiervan zijn uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving voor de uitvoeringsorganisaties en doenlijkheid voor de doelgroep van het beleid, zoals burgers en bedrijven. Ook helpt het Beleidskompas bij het doordenken van mogelijke (onbedoelde) effecten, bijvoorbeeld op ontwikkelingslanden. Het raamwerk voor het doordenken van mogelijk effecten is geïnspireerd door brede welvaart en de Sustainable Development Goals (SDG's). Goede toepassing van deze onderdelen van het Beleidskompas kan tijdrovend zijn. Het vereist nauwe samenwerking met belanghebbenden en experts en soms moet er een stap teruggezet worden omdat bepaalde plannen in de praktijk niet haalbaar blijken.

De toepassing van het Beleidskompas wordt vergemakkelijkt als er vanuit het perspectief van uw Kamer ook steeds oog is voor beleidskwaliteit en er ruimte is voor een goed gesprek tussen politiek, beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders. Samen kunnen we toezien op de toepassing van de kwaliteitseisen bij nieuwe voorstellen, bijvoorbeeld in memories en nota's van toelichtingen, maar ook bij het doordenken van amendementen en initiatiefwetten.³ Dit past ook goed bij de aanbevelingen die door de werkgroep-Van der Staaij zijn gedaan.⁴ In dit kader wijs ik u ook op de recent verschenen handreiking «Werken aan wetten», waarin veel van de wetgevingsinstrumenten zijn opgenomen.⁵

Uw Kamer kan zich uitspreken over het te bereiken doel en vragen de route daarheen samen met alle belanghebbenden te verkennen. Ook kan uw Kamer aansturen op passende tijdpaden waarin ook naar de samenleving reële verwachtingen worden gewekt.

Stand van zaken implementatie Beleidskompas

Alle ministeries zijn begonnen met het implementeren van het Beleidskompas. Hoe daar vorm aan wordt gegeven is per departement verschillend. Het uiteindelijke doel is dat beleidsmedewerkers bij de ministeries het Beleidskompas moeiteloos weten te vinden en weten toe te passen. Zo komen het beleid en de instrumenten die nodig zijn om beleidsdoelen te realiseren, zoals wet- en regelgeving, goed voorbereid tot stand.

Een meerderheid van de ministeries heeft inmiddels een operationeel Beleidskompas-/expertiseteam, dat binnen een ministerie ondersteunt bij de toepassing van het Beleidskompas. Daarnaast worden verschillende soorten informatiebijeenkomsten georganiseerd over het Beleidskompas, variërend van lunchlezingen tot aan het begeleid doordenken van beleids casuïstiek aan de hand van het Beleidskompas. Steeds vaker wordt het Beleidskompas verwerkt in reeds bestaande departementale leerlijnen over het maken van goed beleid. Dit wordt ondersteund door centraal georganiseerde opleidingen over het Beleidskompas (bijvoorbeeld door het aanbieden van e-learnings die beschikbaar zijn op de site van het

³ Idem.

⁴ Rapport Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, «Versterking functies Tweede Kamer Meer dan de som der delen», 16 december 2021 (https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20211216_rapport_versterking_functies_tweede_kamer_werkgroep_van_der_staa-ij.pdf).

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/handreiking-werken-aan-wetten-voor-kamerleden>.

Beleidskompas, door een training aan alle Rijkstrainees en een speciaal leeraanbod gericht op managers binnen het Rijk).

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid ondersteunt ministeries bij het implementeren van het Beleidskompas, onder meer door het faciliteren van kennisdeling tussen departementen om van elkaar te leren. De daadwerkelijke implementatie moet via de departementen vormkrijgen. Daar zal de komende tijd nog veel inspanning naartoe gaan om ervoor te zorgen dat het Beleidskompas als de centrale werkwijze steeds wordt gebruikt bij het maken van nieuw beleid.

Goede voorbeelden uitgelicht

Hieronder noem ik enkele praktijkvoorbeelden binnen de Rijksoverheid die bijdragen aan een goed geïmplementeerd Beleidskompas binnen de Rijksoverheid.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) biedt beleidsmakers één-op-één ondersteuning in het doorlopen van het Beleidskompas door monitorings- en evaluatie-experts. Er zijn per directie aanspreekpunten aangewezen die beleidsmedewerkers op weg helpen richting de daarvoor ingerichte expertisecommissie (uitvoering, handhaving en beleid) waarin beleidsvoornemens met een budget van minder dan 10 miljoen euro getoetst worden. Beleidsvoornemens met een budget groter dan 10 miljoen euro worden ingebracht in de monitorcommissie (op directeurniveau). In de reeds bestaande monitorcommissie worden grote beleidsvoorstellen van LNV en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat besproken aan de hand van het Beleidskompas. De expertisecommissie van LNV en de monitorcommissie geven beleidsmedewerkers terugkoppeling op aspecten als de haalbaarheid, handhaafbaarheid en legitimatie van het voorgestelde beleid.

Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de beleidsevaluatiecommissie recent omgevormd tot de beleidskwaliteitscommissie. Niet alleen het Beleidskompas, maar het waarborgen en stimuleren van kwaliteit gedurende de gehele beleidscyclus vallen binnen de scope van die commissie. Dat is een ontwikkeling die ik toejuich, omdat beleidskwaliteit niet eindigt bij de beleidsvoorbereiding, waar het Beleidskompas op ziet, maar ook in de fases daarna, waarin het beleid wordt uitgevoerd en wordt geëvalueerd.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap biedt beleidsmakers de mogelijkheid om een beleidsatelier aan te vragen. Bij een beleidsatelier worden beleidsmakers ondersteund om de onderdelen van het Beleidskompas, zoals een probleem- en oorzakenanalyse, onder begeleiding en in co-creatie met relevante stakeholders uit te voeren. Dit is een praktische invulling van de ondersteuning om het Beleidskompas goed toe te passen op lopende beleidscasuïstiek.

Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid actualiseert de JenV Academy de leerlijn Beleid. Onderdeel van de nieuwe leerlijn beleid is een reeks aan modules waarin de stappen van het Beleidskompas afzonderlijk worden behandeld. Ook bij Defensie wordt een (online) leermodule «Wat is beleid» via de DGBAcademy aangeboden aan beleidsmedewerkers. Bij beide leerlijnen is de module Beleidskompas verplicht voor nieuwe beleidsmedewerkers.

Bij internetconsultaties is het IAK-formulier per 29 maart 2023 vervangen door het «Beleidskompasformulier voor internetconsultatie». Dit nieuwe informatieformulier is in samenwerking met gebruikers ontworpen.

Bezoekers van de website worden in het nieuwe formulier meegenomen in de wijze waarop het Beleidskompas is ingezet bij het maken van een voorstel en hoe belanghebbenden zijn betrokken voorafgaand aan de consultatie. Van 29 maart tot 1 oktober jl. gold een overgangperiode waarin het oude IAK-formulier nog mocht worden gebruikt, maar bij een groot aantal consultaties is al gebruik gemaakt van het nieuwe Beleidskompasformulier.

Doenvermogen

Het rekening houden met doenvermogen is één van de verbeteringen in de verschillende fasen van het beleid- en wetgevingsproces om de kwaliteit van beleid en regelgeving te versterken.⁶ Beleid van de overheid moet aansluiten bij de dagelijkse realiteit van mensen, zodat er geen verschil ontstaat tussen wat de overheid van burgers verwacht en dat wat zij daadwerkelijk aankunnen. De bestaande doenvermogenstoets, als onderdeel van het Beleidskompas, helpt om daar inzicht in te krijgen.⁷

Duurzame aandacht binnen de rijksdienst voor doenvermogen en doenlijkheid van beleid krijgt steeds meer vorm. Departementen geven aandacht aan het inbedden van de doenvermogenstoets. Dit is maatwerk omdat ieder departement zijn eigen bijzonderheden kent waar het bijvoorbeeld gaat om het inzetten van gedragsexperts en de eisen en afspraken met betrekking tot uitvoeringsorganisaties en uitvoeringstoetsen.

Op dit moment werk ik aan de doorontwikkeling van de doenvermogenstoets en de ontwikkeling van handreikingen voor het aan uw Kamer inzichtelijk maken van (overwegingen rondom) doenlijkheid in concrete beleidstrajecten. Dit is mede naar aanleiding van een recente motie van de Eerste Kamer waarin wordt opgeroepen om een robuuste, handzame en gevalideerde toets te ontwerpen waarmee doenvermogen kan worden onderzocht bij (fiscale) wetsvoorstellen.⁸ In dit verband is tevens relevant een onderzoeksrapport van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, waarin onder meer wordt aanbevolen om mensbeelden mee te nemen in de doenvermogenstoets en de beleidsvoorbereiding.⁹

Tot slot wil ik u melden dat in opdracht van het WODC de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen wordt geëvalueerd. Ik hoop met de inzichten uit dat onderzoek doenvermogen nog beter te kunnen positioneren in de beleidsvoorbereiding. De resultaten van het onderzoek worden met uw Kamer gedeeld.

Samenhang met andere trajecten

Naast de implementatie van het Beleidskompas dragen ook andere trajecten bij aan de versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving, zowel binnen als buiten de Rijksoverheid. In de brief van oktober 2022 waarin ik het Beleidskompas aankondigde ben ik uitgebreid ingegaan op de samenhang met deze trajecten.¹⁰ Daarin benoemde ik onder meer dat het programma Werk aan Uitvoering wordt ingezet ter verbetering van de publieke dienstverlening.

⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570 VI, nr. 115.

⁷ WRR, Doenvermogen: van toets naar tools, 2020 (<https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen>).

⁸ Motie-Verkerk (ChristenUnie) c.s. over een toets op doenvermogen door de burger van (fiscale) wetsvoorstellen (CXLVIII, D).

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/18/kamerbrief-met-reactie-op-onderzoeksrapport-uitvoeringstoets-belastingplan-2023>.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VI, nr. 10.

Als onderdeel van het bredere beleid voor versterking van de kwaliteit van beleid en regelgeving heb ik een nieuw toetsingskader vastgesteld voor de versterkte (rijksbrede) wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹¹ Het toetsingskader is beschikbaar op de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.¹² Daarnaast zal ik in de tweejaarlijks uit te brengen Staat van de wetgevingskwaliteit reflecteren op recente ontwikkelingen in de rijksbrede wetgevingskwaliteit. De eerste Staat van de wetgevingskwaliteit bied ik naar verwachting in de eerste helft van 2024 aan uw Kamer aan.

Daar waar het Beleidskompas aandacht besteedt aan de evaluatie en monitoring van beleid in de praktijk, is recent voor wet- en regelgeving de invoeringstoets ontwikkeld. Dat is een rijksbreed instrument voor evaluatie van wet- en regelgeving gedurende de uitvoering daarvan, met als doel eerder en beter te kunnen inspelen op signalen vanuit de uitvoering en de doelgroep over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. De eerste invoeringstoetsen zijn inmiddels uitgevoerd en gepubliceerd. Aan de hand van de opgedane ervaringen wordt het instrument verder vormgegeven.

Om de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving te versterken, is het van groot belang ICT-aspecten gestructureerd mee te nemen in het wetgevingsproces. Dit sluit aan bij de wens om zicht en grip te krijgen op de «vertaling» van wetgeving naar uitvoering in (technische) specificaties en beheersregels. Zoals toegezegd door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt hiervoor een werkmethode ontwikkeld, waarmee vroegtijdig en multidisciplinair een ICT-reality check kan worden gedaan.¹³

Tot slot

De implementatie en doorontwikkeling van het Beleidskompas is een voortdurend proces waar hard aan wordt gewerkt en tegelijkertijd nog flinke stappen te zetten zijn. Hiervoor is blijvende aandacht nodig. Zoals ik aangaf kan ook uw Kamer vanuit zijn controlerende rol een belangrijke bijdrage leveren aan de toepassing van de kwaliteitseisen van beleid. Zo werken we samen aan beter beleid en betere wetgeving voor Nederland.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570 VI, nr. 115.

¹² [https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-06/230622%20Definitief%20Toetsingskader%20rijksbrede%20wetgevingstoetsing%20\(2023\).pdf](https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-06/230622%20Definitief%20Toetsingskader%20rijksbrede%20wetgevingstoetsing%20(2023).pdf).

¹³ Kamerstukken I, 2023–2024, CXLVII, nr. M.