Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2026

Nr. 145 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2026

Het is van groot belang dat wetten uitvoerbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals beoogd.[1] Dit is een speerpunt van het kabinet.[2] Om te zorgen dat beleid aansluit bij wat redelijkerwijs van mensen kan worden verwacht, is de zogeheten «kwaliteitseis doenvermogen» opgenomen in het Beleidskompas. De werking van deze kwaliteitseis is geëvalueerd en de resultaten hiervan staan in het rapport «Doendenken: Evaluatie van de Kwaliteitseis Doenvermogen van het Beleidskompas» dat op 19 september jl. is aangeboden aan uw Kamer.[3]

Met deze brief reageer ik namens het kabinet op dit onderzoeksrapport. Deze kabinetsreactie gaat kort in op de aanleiding van de evaluatie. Vervolgens komen de uitkomsten uit het rapport aan bod, gevolgd door de appreciatie van de aanbevelingen van de onderzoekers.

Aanleiding evaluatie

Sinds 2017 zijn belangrijke stappen gezet om de doenlijkheid van beleid en uitvoering beter mee te wegen in de beleidsontwikkeling op basis van de toets en het begrippenkader van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)[4, 5, 6]. Zo is de kwaliteitseis doenvermogen opgenomen in beleids- en wetgevingsprocessen zoals het Beleidskompas, de uitvoeringstoets, de invoeringstoets en de Schrijfwijzer memorie van toelichting. Er zijn trainingen verzorgd en er is kennis uitgewisseld. Ook is er aandacht voor doenvermogen in de rijksbrede wetgevingstoetsing en

[1] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96.
[2] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 848, nr. 31.
[3] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 800 VI, nr. 8 en *Kamerstukken I* 2025/26, 31 731, W.
[4] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29 362, nr. 308.
[5] *Kamerstukken II* 2022/23, 31 066, nr. 1135
[6] *Kamerstukken II* 2023/24, 29 362, nr. 361

kst-36800-VI-145
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

in het beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State. Tegelijkertijd stelde de Staatscommissie Rechtsstaat eerder dat een cultuurverandering noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat er structureel aandacht is voor de doenlijkheid van een regeling voor burgers[7]. Alle departementen zijn daar op hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk voor.

Om antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de kwaliteitseis doenvermogen wordt toegepast zoals beoogd, heeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) gevraagd onderzoek hiernaar te laten doen[8]. Het WODC heeft onderzoeksbureau EMMA opdracht gegeven een plan-, proces-, en doelbereikingsevaluatie uit te voeren. Oftewel, wat was het beoogde plan bij de introductie van de kwaliteitseis, hoe is dit ingebed in de werkwijzen, en wordt dat doel bereikt? De planevaluatie is uitgevoerd op basis van documentenonderzoek en de proces- en doelbereikingsevaluatie zijn gebaseerd op 33 interviews met Rijksambtenaren. Doel van de evaluatie was om in kaart te brengen hoe we de kwaliteitseis doenvermogen verder kunnen ontwikkelen en verbeteren.

Vrijwel gelijktijdig heeft de WRR de verkenning «Tien jaar na «Met kennis van gedrag beleid maken» Hoe nu verder?» uitgebracht (20 augustus 2025). Deze verkenning gaat ook in op de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen.

Uitkomsten evaluatie

De onderzoekers constateren in het WODC-rapport dat departementen en uitvoeringsorganisaties heel wisselend omgaan met het rekening houden met doenvermogen. Het rapport beschrijft dat de inbedding van doenvermogen in de werkprocessen binnen overheidsorganisaties sterk verschilt. Sommige hebben een eigen werkwijze voor de doenvermogentoets ontwikkeld, terwijl andere dat niet hebben gedaan. Over het algemeen worden de werkprocessen rond het toepassen van doenvermogen gekenmerkt door hun vrije karakter. Beleidsmedewerkers hebben veel vrijheid om te bepalen of en wanneer ze gebruik willen maken van de aanwezige expertise op doenvermogen, zoals gedragsadviseurs en ontwerpers. In het WODC-rapport is sprake van veel vrijblijvendheid over de werkprocessen en hoe de departementen hiermee omgaan. De WRR benadrukt in zijn verkenning dat het betrekken van deskundigheid over wat burgers weten, willen, kunnen en ervaren voorbij de vrijblijvendheid moet gaan.

Uit het evaluatierapport van het WODC blijkt dat er nog te winnen is op het meewegen van doenvermogen en gedragskennis in de beleidsvoorbereiding. De aandacht daarvoor kan verminderen bij beleidstrajecten met grote politieke druk of tijdsdruk. Bij trajecten met voldoende tijd en ruimte wordt kennis uit de praktijk, over menselijk gedrag en doenlijkheid juist wel betrokken bij de beleidsvorming. Het woord «doenvermogentoets» wekt soms verwarring over de vraag wanneer er aandacht moet worden besteed aan doenvermogen. De onderzoekers stellen dat de term «doenvermogentoets» in dat opzicht misleidend te noemen is. De term «toets» lijkt te duiden op een controle achteraf, in plaats van op een analyse vooraf als onderdeel van de beleidsanalyse.

Als laatste stellen de onderzoekers dat het ontbreken van een formele verantwoordingsstructuur het geven van een eigen interpretatie aan de

[7] *Kamerstukken II* 2023/2024, 29 279, nr. 869 en *Kamerstukken I* 2023/24, 29 279, Y
[8] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 VI, nr. 26

kwaliteitseis doenvermogen in de hand werkt. Dit is in lijn met de conclusie uit de voornoemde WRR-verkenning. Daarin wordt gesteld dat het wenselijk is om meer dwingende kaders te implementeren, zodat inzichten over doenvermogen en menselijk gedrag via de officiële procesgang van ambtelijke stukken een standaard onderdeel wordt bij de ontwikkeling van beleid, wet- en regelgeving.

Reactie op de aanbevelingen

Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor het onderzoek dat zij hebben uitgevoerd en de aanbevelingen die zij hebben geformuleerd. Hieronder worden de vier aanbevelingen uit het WODC-rapport kort toegelicht en wordt de opvolging daarvan beschreven.

Aanbeveling over sturing op de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen

De onderzoekers bevelen aan om meer te sturen op het rekening houden met doenlijkheid van beleid. Dit vraagt allereerst om een einddoel en plan. Onderzoekers concluderen dat deze onvoldoende scherp zijn.

In de Agendabrief wetgevingskwaliteit van juni 2025 kondigde het kabinet versterkte aandacht voor de kwaliteitseis doenvermogen aan.[9] Het kabinet vindt dat gedragskennis en doenlijkheid voor burgers en ondernemers systematisch moet worden meewogen in de beleidscyclus, van voorbereiding tot evaluatie. Daarom zal het kabinet bij voorgenomen beleid expliciet nagaan hoe doenlijkheid is meegewogen. Eerder is gezorgd voor inbedding in rijksbrede werkprocessen (zoals o.a. Beleidskompas, uitvoeringstoets en Schrijfwijzer memorie van toelichting). Nu zet het kabinet in op implementatie in organisatiespecifieke cultuur en werkprocessen. Daardoor wordt de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen beter ingebed en minder vrijblijvend.

Afgesproken is dat alle ministeries een eigen strategie maken om het meewegen van gedragskennis en doenvermogen te verankeren in hun eigen organisatie. Daarin trekken zij op met publieke dienstverleners en toezichthouders, waarvan een aantal zelf ook een eigen strategie maakt. Het einddoel is dat gedragskennis en doenvermogen over vijf jaar systematisch worden meegewogen bij de ontwikkeling van beleid, uitvoering en toezicht. Daarmee wordt dat de standaard, tezamen met het meewegen van juridische en economische kennis in de beleidsvorming. Het rijksbrede Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL), ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, zal de uitwerking van die strategieën faciliteren. Deze strategieën bevatten de volgende bouwstenen:
- opleiding (o.a. basiskennis over doenvermogen en menselijk gedrag)
- inbedding in werkwijzen (o.a. startnotitie, uitvoeringstoets, evaluaties)
- ondersteuning (o.a. handreikingen)
- organisatie-inrichting (o.a. capaciteit gedragsadviseurs en ontwerpers, samenwerking beleid-uitvoering-toezicht, voldoende ruimte)
- sturing (o.a. door leidinggevenden)
- communicatie (o.a. motiverende voorbeelden)

Bij het verder verankeren van gedragskennis en doenvermogen binnen de departementen wordt gelet op samenloop met gerelateerde trajecten, zoals de kabinetsbrede Agenda wetgevingskwaliteit, de doorontwikkeling van het ambtelijk vakmanschap en het versterken van aandacht voor

[9] Zie actiepunt 1g in *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 VI, nr. 151.

uitvoerbaarheid.[10] Het instrument Beleidskompas, als de centrale manier van beleid ontwikkelen binnen de kerndepartementen, stimuleert dat alle belanghebbenden vroegtijdig betrokken worden. Met de inbedding van de kwaliteitseis doenvermogen in het Beleidskompas gaat het daarbij ook om de uitwerking van beleid op burgers en ondernemers. Het is de bedoeling dat vanaf de ideevorming wordt meegewogen of de inrichting van beleid aansluit bij hun gedrag en doenvermogen. Want als de doelgroepen beleid niet kunnen of gaan uitvoeren, dan zullen de doelstellingen van dat beleid ook niet worden behaald. In de Kamerbrief van 14 februari 2025 heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd dat het kabinet de komende jaren het Beleidskompas, waarin de kwaliteitseis doenvermogen is opgenomen, verder implementeert.[11]

Aanbevelingen over de gebruikte terminologie

Twee aanbevelingen van de onderzoekers zien op de gebruikte terminologie. Zij adviseren om onderscheid te maken tussen een doenvermogen*analyse* en een doenvermogen*toets*, alsook om de doenlijkheid van beleid los te koppelen van de term doenvermogen.

Het kabinet is van mening dat de grootste meerwaarde van een doenvermogentoets wordt bereikt in de beleidsvoorbereidende fase, voordat een beleidsinstrument is gekozen en ingericht. Omdat dan gedragsonderzoek of gedragsinzichten goed kunnen worden betrokken. In deze analysefase heeft het departement het voortouw en kan het departement de publieke dienstverleners of toezichthouders vragen om bij te dragen aan inzichten over het doenvermogen. Daarbij gaat het niet enkel om het doenvermogen van de betrokken doelgroepen, maar ook om de doenlijke inrichting van het beleid, uitvoering en toezicht in het algemeen. Naast het doenlijk inrichten van beleid is het van belang om oordelen en onderbouwingen van die doenlijkheid expliciet te maken, zoals in de uitvoeringstoets.

De terminologie doenvermogentoets raakt steeds beter ingebed in ambtelijke werkprocessen. Een nieuw woordgebruik zal naar de overtuiging van het kabinet niet bijdragen aan een verbeterde toepassing van de kwaliteitseis. Ook andere toetsen vinden plaats in de analyse-fase, zoals de generatietoets. Extra ambtelijke inzet op implementatie (zie hierboven) door binnen de ministeries en met publieke dienstverleners en toezichthouders gesprekken te voeren over de verantwoordelijkheidsverdeling, inbedding in werkwijzen en toepassing, zal dat wel doen.

Aanbeveling over het ontwikkelen van een maatstaf voor doenlijk beleid

De onderzoekers stellen voor om een criterium of maatstaf te ontwikkelen om doenlijkheid van beleid te kunnen beoordelen. Als duidelijk wordt wat «voldoende doenlijk» is, kan worden afgestapt van «zo doenlijk mogelijk».

De mate waarin de doenlijkheid van beleid in het beleidsproces wordt meegewogen is uiteindelijk een politieke afweging. Om die afweging te kunnen maken is het nodig om niet alleen de doenlijkheid expliciet en transparant naar voren te brengen in beleidsbrieven of een memorie van toelichting bij wetgeving, maar ook de onderbouwing daarvan. Het zou helpen als er een algemene maatstaf zou zijn om te vatten hoe doenlijk specifiek beleid is. Hiertoe zijn pogingen ondernomen, die zoals de onderzoekers concluderen vrij algemeen zijn. De reden hiervoor is de diversiteit tussen burgers en ondernemers, alsook tussen de verschillende

[10] *Kamerstukken I* 2025/26, 31 731, AC.
[11] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 362, nr. 372.

beleidsdomeinen. Beleid maken vraagt maatwerk en ambtelijk vakmanschap. Er is niet één manier die altijd werkt. Het is een bewuste keuze om in te zetten op zo doenlijk mogelijke regelgeving, zodat ook mensen met een minder doenvermogen niet in de problemen komen. Een goed resultaat zal worden bereikt door te sturen op vooraf empirisch toetsen of de mensen die het voorgenomen beleid aangaat dat daadwerkelijk kunnen en gaan doen.

Op de website www.doenvermogentoets.nl heb ik een algemeen handelingsperspectief, voorbeelden en de meest voorkomende knelpunten en oplossingen in het kader van het doenvermogen geplaatst.

Tot slot

Beleid moet niet aan de tekentafel bedacht worden, maar ingericht worden op basis van kennis over menselijk gedrag en hun situatie. Immers, als beleid niet aansluit bij de praktijk van burgers en ondernemers, of als zij onverhoopt niet in staat zijn om beleid goed uit te voeren, zullen beleidsdoelen niet worden bereikt of onwenselijke neveneffecten optreden. De samenleving is dan ook gebaat bij een zorgvuldige toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen bij de beleidsvoorbereiding. Om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren is het van belang dat beleidsmedewerkers hiervoor goed worden toegerust.

Het kabinet kiest voor een aanpak waarin de departementen, publieke dienstverleners en toezichthouders samen werken aan de verdere verankering van de kwaliteitseis doenvermogen en gedragskennis in hun organisaties en werkwijze. Deze nieuwe manier van beleid maken is een cultuurverandering die tijd kost. Hierover blijven wij graag met uw Kamer in gesprek om samen de inzet hiervan te stimuleren.[12]

BIN NL monitort de voortgang van het opstellen van de departementale strategieën. Samen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat zal ik uw Kamer daarover informeren in Q1 2027, en in Q4 2028 evalueren we de voortgang van de implementatie. Ik bezie na de evaluatie in hoeverre verdere acties nodig zijn om de vrijblijvendheid van de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen te verminderen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

[12] De handreiking «Werken aan Wetten: Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden» (2e editie, november 2025) bevat handvatten over de kwaliteitseis doenvermogen die leden van de Tweede Kamer kunnen gebruiken bij hun taak, zie pagina's 36 en 88–89.