

Vergaderjaar 2018–2019

34 775

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

AQ

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 februari 2019

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning¹, voor Financiën² en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid³ hebben in hun vergaderingen van 10 juli en 2 oktober 2018 gesproken over de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 29 juni 2018 met een voortgangsoverzicht betreffende de maatregelen gericht op het verbeteren van de voorbereiding, de inhoud en de uitvoering van overheidsbeleid. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de **PvdA**-fractie de Minister op 5 oktober 2018 vragen gesteld.

De Minister heeft op 22 februari 2019 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Bergman

¹ Samenstelling **Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning**:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Meijer (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), vac. (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP) (*vice-voorzitter*), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV), Fiers (PvdA).

² Samenstelling **Financiën**:

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

³ Samenstelling **Sociale Zaken en Werkgelegenheid**:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Lokin-Sassen (CDA), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV), Wever (VVD), Van Leeuwen (PvdD).

**BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR
BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/
ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING, VOOR FINANCIËN
EN VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 5 oktober 2018

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning, voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in hun vergaderingen van 10 juli en 2 oktober 2018 gesproken over uw brief van 29 juni 2018 met een voortgangsoverzicht betreffende de maatregelen gericht op het verbeteren van de voorbereiding, de inhoud en de uitvoering van overheidsbeleid. Naar aanleiding van deze brief wensen de leden van de **PvdA**-fractie een aantal vragen te stellen en opmerkingen te maken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voortgangsoverzicht WRR-rapport «Weten is nog geen doen». De uitwerking van dit rapport kan volgens de leden van de PvdA-fractie een stevige bijdrage leveren aan het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid. Een realistische overheid zoals de WRR stelt. Zoals de regering ook zelf beschrijft, is het inbrengen van gedragkennis geen kwestie van een druk op de knop. Dit vergt een lange adem. Het invoeren van doenvermogen in een «toets» is dan redelijk simpel. Dit vraagt ook om het aanpassen van het «doenvermogen» van de betrokken medewerkers/uitvoeringsinstanties. Dit brengt de leden van de PvdA-fractie tot de volgende vragen:

- Is de Minister voor Rechtsbescherming coördinerend Minister voor dit onderwerp?
- Kan de regering aangeven hoe zij voornemens is invulling te geven aan duurzame actie op dit belangrijke onderwerp?
- De leden van de PvdA-fractie willen de resultaten, inclusief de dilemma's die zich daarbij voordoen, graag volgen. Kan de regering aangeven hoe dat, op een praktische wijze, mogelijk is?

In de kabinetsreactie staat te lezen: «De uitvoeringsorganisaties (vallend onder de departementen) zijn vervolgens zelf verantwoordelijk om hierover afspraken te maken». Doenvermogen is juist bij uitvoeringsorganisaties cruciaal. Dit brengt de leden van de PvdA-fractie op de volgende vragen. Kan de regering aangeven wat «zelf verantwoordelijk» hier precies betekent? Is er een opdracht om dit te implementeren (bijvoorbeeld volgens het uitgangspunt «ja, tenzij»)? Of kunnen de departementen dit zelf bepalen? En zo ja, op basis waarvan kan dit zelf bepaald worden? Zijn er afspraken gemaakt over de terugkoppeling van de resultaten?

Ten aanzien van de keuze-architectuur stelt de regering dat hierbij bewuste keuzes gemaakt moeten worden. Standaardisering is volgens de regering niet mogelijk. Hier wijkt de regering af van het WRR-rapport. De WRR beveelt vier uitgangspunten aan voor iedere keuze-architectuur, namelijk:

- een keuzearchitectuur hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
- de keuzedruk reduceren;
- verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers verminderen;
- zeer terughoudend zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.

Kan de regering nader motiveren waarom deze uitgangspunten niet, conform WRR-advies, als uitgangspunt kunnen dienen? Al dan niet volgens de lijn dat afwijkingen van deze uitgangspunten mogelijk zijn mits ze duidelijk gemotiveerd worden?

Doenvermogen speelt uiteraard ook bij regelgeving op gemeentelijk en provinciaal niveau. Dit brengt de leden van de PvdA-fractie tot de vraag of de regering bereid is om het belang van doenvermogen actief onder de aandacht te brengen van gemeenten en provincies. Zo ja, hoe is zij voornemens dat te doen?

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning, voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien met belangstelling uit naar de antwoorden van de regering.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
J.W.M. Engels

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
M.A.J. Knip

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.H.G. Rinnooy Kan

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2019

Bij brief van 5 oktober jl. hebben de leden van de PvdA-fractie van de commissies voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning, voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal vragen gesteld over mijn voortgangsbericht WRR-rapport «Weten is nog geen doen» van 29 juni 2018.⁴

Ik ben verheugd te lezen dat de uitwerking van het WRR-rapport zoals dat door het kabinet wordt vormgegeven volgens de leden van de PvdA-fractie een stevige bijdrage kan leveren aan het vergroten van het vertrouwen van de burgers in de overheid. Zij constateren daarbij, mét de regering, dat het inbrengen van gedragskennis geen kwestie van één druk op de knop is en een lange adem vergt. Dit vraagt inderdaad om opbouw van gedragsexpertise bij alle onderdelen van de overheid, waaronder de uitvoeringsinstanties, en het integreren van doenvermogen als een van de aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het maken van beleid en regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband een aantal vragen die ik hieronder zal herhalen en beantwoorden. Ik doe dat mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

- Is de Minister voor Rechtsbescherming coördinerend Minister voor dit onderwerp?
- Kan de regering aangeven hoe zij voornemens is invulling te geven aan duurzame actie op dit belangrijke onderwerp?

Nee, er is geen coördinerend Minister voor dit onderwerp. Wel heb ik als Minister voor Rechtsbescherming vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het wetgevingsbeleid en de wetgevingskwaliteit de kabinetsreactie en het voortgangsbericht van het kabinet over «Weten is nog geen doen» op mij genomen en met of mede namens de Minister en de Staatssecretaris van BZK vorig jaar aan de beide Kamers aangeboden.

Daarnaast heb ik als Minister voor Rechtsbescherming een eigen rol vanwege de rijksbrede wetgevingstoetsing die het Ministerie van Justitie en Veiligheid verricht bij voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur. Hierin wordt bij de toetsing van de uitvoerbaarheid van het voorstel nagegaan of in het voorstel adequaat rekening is gehouden met het doenvermogen en of het voorstel een goede toelichting op dit punt bevat.

Wat betreft het invulling geven aan duurzame actie op het onderwerp doenvermogen wijs ik naar voornoemd voortgangsbericht waarin ik heb gemeld welke concrete maatregelen intussen zijn genomen. In vogelvlucht gaat het om de volgende maatregelen:

- De aandacht voor het doenvermogen is als nieuwe kwaliteitseis opgenomen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK);
- Ook elders in IAK is het doenvermogen opgenomen als belangrijk aspect waar rekening mee moet worden gehouden bij het maken van beleid en regelgeving (bijv. in de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting, bij het onderwerp toepassen van gedragsinzichten en bij de uitvoeringstoetsen);

⁴ Kamerstukken I, 2017/18, 34 775, nr. AE.

- In de eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (voorzien medio 2019) zal ook aandacht worden besteed aan het doenvermogen en de doenvermogenstoets;
- Via investeringen in gedragsexpertise, onder meer door de inzet van gedragsteams, bij de departementen en de inzet van het Behavioural Insight Netwerk NL bevorderen we rijksbreed het toepassen van gedragsinzichten bij nieuw beleid en regelgeving. Voor het complete overzicht van alle maatregelen verwijs ik naar het eerdergenoemde voortgangsbericht.

Met deze maatregelen is duurzame aandacht voor een realistisch burgerperspectief ingebed in de bestaande processen voor het maken van nieuw beleid en nieuwe regelgeving. Ze bieden de basis voor iedere beleidsmedewerker, wetgevingsjurist en de betrokken uitvoeringsorganisaties om bij het opstellen van nieuw beleid en nieuwe regelgeving zoveel mogelijk uit te gaan van een realistisch perspectief op degenen die erdoor worden geraakt. Dit is een door het hele kabinet ondersteund streven. Dat betekent dat iedere bewindspersoon hiermee in het eigen departement en de daaronder vallende uitvoeringsorganisaties aan de slag gaat, met op hun eigen situatie toegesneden maatregelen en met de eigen gedragsexperts. Waar dat aan de orde is zullen betrokken bewindslieden uw Kamers separaat informeren over voortgang op de diverse terreinen.

- De leden van de PvdA-fractie willen de resultaten, inclusief de dilemma's die zich daarbij voordoen, graag volgen. Kan de regering aangeven hoe dat, op een praktische wijze, mogelijk is?
- In de kabinetsreactie staat: «De uitvoeringsorganisaties (vallend onder de departementen) zijn vervolgens zelf verantwoordelijk om hierover afspraken te maken». Dit brengt de leden van de PvdA-fractie op de volgende vragen. Kan de regering aangeven wat «zelf verantwoordelijk» hier precies betekent? Is er een opdracht om dit te implementeren («ja, tenzij») of kunnen de departementen dit zelf bepalen? Zijn er afspraken gemaakt over de terugkoppeling van de resultaten?

Het streven van het kabinet om (meer dan voorheen) rekening te houden met het doenvermogen zal onder meer tot uiting moeten komen in de uitvoeringstoetsen. Uitgangspunt daarbij is dat door het uitvoeren van een doenvermogenstoets aandacht wordt besteed aan de vraag of de voorgenomen regeling uitgaat van realistische aannames over de mentale belastbaarheid van burgers en welke maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de regeling doenlijk is voor de doelgroep. De departementen zijn verantwoordelijk om dit uitgangspunt om te zetten in – onder meer – concrete werkafspraken met hun uitvoeringsorganisaties over de wijze waarop de doenvermogenstoets in de uitvoeringstoets wordt opgenomen. Het idee is dus inderdaad «ja, tenzij». Er zijn geen afspraken gemaakt over de wijze van terugkoppeling van de resultaten, ook dat moet ieder departement zelf organiseren. De departementen verwerken de resultaten van de uitvoeringstoets, waarin de resultaten van de doenvermogenstoets zijn opgenomen, in de toelichting bij wet- en regelgeving die wordt ingediend bij het parlement. In de toelichting op nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur zal dus blijken op welke manier rekening is gehouden met het doenvermogen. Ook zal dit, indien aan de orde, blijken uit de uitvoeringstoetsen die worden gevoegd bij de stukken. Ik wijs in dit verband op de uitbreiding van de wetgevingskalender met het digitaal wetgevingsdossier sinds 1 oktober 2018, waarin per voorstel alle door het departement actief openbaar gemaakte documenten te vinden zijn. Hieronder vallen dus ook stukken met betrekking tot de uitvoeringstoetsen, waar de toetsing op doenvermogen onderdeel van zal zijn.

- Ten aanzien van de keuze-architectuur stelt de regering dat hierbij bewuste keuzes gemaakt moeten worden. Standaardisering is volgens de regering niet mogelijk. Hier wijkt de regering af van het WRR-rapport. De WRR beveelt vier uitgangspunten aan voor iedere keuze-architectuur, namelijk:
 - een keuze-architectuur hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
 - de keuzedruk reduceren;
 - verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers verminderen;
 - zeer terughoudend zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.
- Kan de regering nader motiveren waarom deze uitgangspunten niet, conform WRR-advies, als uitgangspunt kunnen dienen? Al dan niet volgens de lijn dat afwijkingen van deze uitgangspunten mogelijk zijn mits ze duidelijk gemotiveerd worden?

Zoals blijkt uit het voortgangsbericht volgt het kabinet in grote lijnen de WRR-uitgangspunten voor het omgaan met keuze-architectuur. Het kabinet heeft alleen een genuanceerd standpunt over de laatste aanbeveling – het a priori zeer terughoudend zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen – vanwege de principiële waarde die het kabinet hecht aan keuzevrijheid. Tegelijkertijd vindt het kabinet het belangrijk dat bewuste keuzes worden gemaakt bij het bepalen van de mate van keuzevrijheid en laat het kabinet zich bij het maken van die keuzes leiden door de eerste drie uitgangspunten van de WRR.

- Doenvermogen speelt uiteraard ook bij regelgeving op gemeentelijk en provinciaal niveau. Dit brengt de leden van de PvdA-fractie tot de vraag of de regering bereid is om het belang van doenvermogen actief onder de aandacht te brengen van gemeenten en provincies. Zo ja, hoe is zij voornemens dat te doen?

Aandacht voor het doenvermogen staat centraal in het regeldrukprogramma van Staatssecretaris Knops, dat op korte termijn aan de Kamers wordt aangeboden. In samenwerking met maatschappelijke organisaties worden belangrijke knelpunten in de contacten tussen overheid en burger geselecteerd en geprioriteerd. Het kan daarbij ook gaan om problemen die burgers als gevolg van gemeentelijke of provinciale regelgeving ervaren. Bij het verkennen van oplossingsrichtingen en het meten van de effecten van doorgevoerde verbeteringen wordt in samenwerking met de betrokken maatschappelijke organisaties en relevante overheidsinstanties gebruik gemaakt van de door de WRR ontwikkelde doenvermogenstoets.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker