

Vergaderjaar 2025–2026

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

29 362

Modernisering van de overheid

X¹

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2025

In haar vergadering van 23 september jongstleden heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij meerderheid² besloten de plenaire vergadering van de Eerste Kamer ter vaststelling een concept-brief voor te leggen gericht aan de regering. De conceptbrief is als bijlage bij deze brief gevoegd en verzoekt de regering ervoor zorg te dragen dat de toetsen op uitvoerbaarheid bij afzonderlijke wetsvoorstellen binnen afzienbare tijd worden verbeterd.

Zoals gezegd, is de conceptbrief in de bijlage onlangs in de commissie vastgesteld, nadat deze was voorbereid door een werkgroep van leden uit haar midden. Deze groep heeft geruime tijd onderzoek gedaan naar het instrument «uitvoerbaarheidstoets» en met diverse betrokkenen bij de toetsen gesprekken gevoerd. Dat heeft geresulteerd in de verbeterpunten ten aanzien van uitvoerbaarheidstoetsen die in de conceptbrief worden genoemd en die door een meerderheid van de commissie worden gedeeld.

Ik verzoek u het concept te agenderen voor de plenaire vergadering van de Eerste Kamer van 7 oktober 2025, opdat deze – bij eventuele aanvaarding door uw Kamer – nog dezelfde dag kan worden verzonden.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

¹ De letter X heeft alleen betrekking op 31 731.

² De leden van de fractie van de PVV hebben te kennen gegeven het besluit niet te steunen.

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

De taak van de Eerste Kamer is het beoordelen van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij de uitvoering van die taak maakt de Kamer dankbaar gebruik van de zogenoemde uitvoerbaarheidstoets.³ Zonder deze toets is het voor de Kamer lastig om over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen te oordelen.

In het verleden heeft de Kamer zich bij diverse gelegenheden gebogen over de wijze waarop zij (de controle op) het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel zou kunnen verbeteren.⁴ Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doenvermogen van burgers dienen vanaf het allereerste begin van het wetgevingsproces nadrukkelijk in beeld te zijn. De leden zijn zich ervan bewust dat de Eerste Kamer pas aan het eind van dat proces aan zet is, maar het belang dat de Eerste Kamer hecht aan het voorhanden zijn van goede, betrouwbare uitvoerbaarheidstoets is daarom niet minder groot.

Op initiatief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft de Kamer reeds enkele procedurele wijzigingen doorgevoerd bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen in de commissies.⁵ Wanneer een wetsvoorstel voor procedure wordt geagendeerd in een commissie wordt de uitvoerbaarheidstoets (indien beschikbaar) door de griffie als bijlage gekoppeld aan het agendapunt. Daarnaast spreekt de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken jaarlijks met de Stuurgroep Staat van de Uitvoering naar aanleiding van de publicatie van de Staat van de Uitvoering. Tevens worden alle afzonderlijke Standen van de Uitvoering van de verschillende uitvoeringsorganisaties bij verschijning standaard geagendeerd in de verantwoordelijke Kamercommissie.

De Kamer constateert voorts dat van regeringszijde sinds enkele jaren hernieuwde en grotere aandacht is voor uitvoerbaarheid van regels en het doenvermogen van burgers. Het programma «Werk aan Uitvoering» is daar een voorbeeld van. Het is erop gericht de publieke dienstverlening structureel te verbeteren en heeft een looptijd tot 2031 (jaarlijks budget van 600 miljoen euro). De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is coördinerend Minister van het programma.⁶ In het kader van de Actieagenda Sterk Bestuur, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt sinds januari 2023 de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) gebruikt.⁷ De UDO is tevens een verplichte kwaliteitseis in het Beleidskompas, het rijksbrede kader voor het tot stand brengen van beleid en regelgeving. Hoewel het Beleidskompas van alle departementen is, is het in beheer bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De Minister van J&V is dan ook rijksbreed verantwoordelijk voor de kwaliteit van wetgeving. De goede

³ Ook wel uitvoeringstoets genoemd.

⁴ In dit verband kan gewezen worden op het werk van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer die in juli 2017 haar Verslag (*Kamerstukken I* 2016/17, CXXIV, A) presenteerde. Nadat de Kamer de analyses en aanbevelingen van deze commissie had overgenomen, heeft zij overleg gevoerd met de regering over de beschikbaarheid en toezending van U&H-toetsen. Dit leverde uiteindelijk weinig concreets op, ook omdat bleek dat «de» uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets («U&H-toets») als apart document vaak niet bestaat.

In de zittingsperiode 2015–2019 heeft de Werkgroep Uitvoerbaarheidstoets van de Eerste Kamer een lijst met vragen en aandachtspunten nader uitgewerkt, die op 21 mei 2019 is vastgesteld en als Annex I in het Handboek voor de Leden (2023–2027) is gepubliceerd.

⁵ Voor het bredere kader zie de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de leden van 24 mei 2023 (*Kamerstukken I* 2022/23, CXLVIII, F).

⁶ <https://www.werkaanuitvoering.nl/over-werk-aan-uitvoering>

⁷ *Kamerstukken II* 2022–2023, 33 047, nr. 25.

initiatieven maken het voor de Kamer lastig te bepalen wie nu precies regie voert en bij welke bewindspersoon aan te kloppen om tot standaardisering en kwaliteitsverbetering van de uitvoerbaarheidstoets te komen.

Wat gaat er mis?

Eerste Kamerleden constateren dat niet bij elk nieuw wetsvoorstel een uitvoerbaarheidstoets voorhanden is. Dit blijkt ook uit het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.⁸ Uit dit onderzoek naar 173 uitvoerbaarheidstoetsen op het terrein van de Ministeries van J&V, SZW en Financiën, blijkt dat vooral bij het Ministerie van J&V uitvoerbaarheidstoetsen nog wel eens ontbreken. Naar de uitvoerbaarheidstoetsen op het terrein van andere departementen is geen onderzoek gedaan. Ook leert de ervaring dat uitvoerbaarheidstoetsen onder uiteenlopende benamingen (uitvoeringstoets, advies, impactanalyse, quick scan, brief, consultatiereactie, nota et cetera) worden gepresenteerd. Dit leidt tot verwarring en maakt de vindbaarheid lastig. Aangezien er geen uniforme naam is, zullen niet alle toetsen worden opgemerkt. Los van verschillen in naamgeving, zijn er ook aanmerkelijke verschillen in kwaliteit tussen de toetsen (zie onder). In de memorie van toelichting van een wetsvoorstel wordt niet altijd (duidelijk) aangegeven of en hoe de uitkomst van de uitvoerbaarheidstoets is verwerkt. Tot slot ontbreekt vaak informatie over hoe de uitvoeringslasten van nieuwe regelgeving zich verhouden tot de uitvoeringslasten van bestaande wetgeving en beleid.

Noodzakelijke verbeteringen⁹: beschikbaarheid en uiterlijke kenmerken uitvoerbaarheidstoets

Allereerst is het van belang dat er bij elk nieuw wetsvoorstel (een) uitvoerbaarheidstoets(en) wordt (worden) gedaan door de relevante uitvoeringsorganen **(1a)**. Dat is nu nog niet het geval. Om te kunnen bepalen welke de relevante uitvoeringsorganen zijn, is het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting helder blijkt wat de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel is **(1b)**. Maar het gaat verder dan dat: zeker wanneer sprake is van een uitvoeringsketen, waarbij het wetsvoorstel slechts een beperkt onderdeel regelt, kan het verderop in de keten gevolgen hebben voor andere uitvoerders. Dat moet dan ook duidelijk uit de memorie van toelichting blijken en ook deze uitvoeringsorganen moeten worden gevraagd naar de mogelijke consequenties voor de uitvoerbaarheid van hun werkzaamheden (verderop) in de keten **(1c)**. Voor de Kamer moet volstrekt duidelijk zijn hoe de uitvoeringstoets zich verhoudt tot het voorliggende wetsvoorstel. Op welk moment (datum) is de toets afgerond **(2)**. Helder moet ook zijn op welk moment in het proces van totstandkoming van het voorstel de toets is uitgevoerd **(3)** en zou in de toets moeten worden vermeld of de beschikbare tijd toereikend is geweest voor het adequaat uitvoeren van de toets **(4)**. Tot slot zou duidelijk en met redenen omkleed vermeld moeten worden of de uitvoeringstoets (met eventueel daarin geschetste alternatieven) aanleiding heeft gegeven tot het aanpassen van het voorstel of niet, en waaruit eventuele aanpassingen bestonden. De uitvoerbaarheidstoets moet vervolgens standaard **(5)** en met een vaste benaming **(6)** worden gevoegd bij de parlementaire stukken behorende bij een wetsvoorstel die het parlement krijgt toegezonden. Alternatief zou zijn dat de uitvoerbaarheidstoets op een vaste digitale plek is terug te vinden.

⁸ Staat van de rijksverantwoording 2024. Doen wat je belooft, Algemene Rekenkamer 2025.

⁹ Omwille van de overzichtelijkheid zijn de noodzakelijke verbeteringen in de tekst doorlopend genummerd.

Voorts zou in de memorie van toelichting bij ieder wetsvoorstel in een aparte paragraaf een uitputtend overzicht gegeven moeten worden van alle uitgevoerde toetsen met betrekking tot het wetsvoorstel en de (openbare) vindplaats van deze toetsen **(7)**. Daarbij gaat het dus om alle uitgevoerde toetsen, en niet slechts om uitvoerbaarheidstoetsen. Ontbreekt een toets in het overzicht, dan mag de Kamer ervan uit gaan dat deze niet is uitgevoerd.

Niet zelden worden wetsvoorstellen tijdens de parlementaire behandeling gewijzigd, bijvoorbeeld door amendering. Het is de Kamer bekend dat er door de regering wordt nagedacht over het invoeren van een zogenaamde «sneltoets» op amendementen voordat deze in de Tweede Kamer in stemming zijn gebracht. Hierbij wordt door (een) uitvoeringsorganisatie(s) gekeken wat de in het amendement voorgestelde wijziging betekent voor de uitvoerbaarheid van het voorstel. De Eerste Kamer zou dit toejuichen. Ook de Raad van State heeft in zijn Briefadvies amendementen en wetgevingskwaliteit (24 april 2025) het parlement aangeboden om in het kader van een integrale toetsing van amendementen Voorlichting te geven. Zij biedt die mogelijkheid ook expliciet aan de Eerste Kamer in geval van (ingrijpend) gewijzigde wetsvoorstellen waarbij over de betreffende amendementen geen voorlichting is gevraagd door de Tweede Kamer of de betrokken bewindspersoon. Aanvullend zou de Eerste Kamer ook de mogelijkheid willen krijgen dat wanneer een amendement is aanvaard en er is geen sneltoets uitgevoerd en/of Voorlichting gevraagd, zij de regering alsnog kan verzoeken dat de uitvoeringsorganisatie de wijziging toetst aan het vereiste van uitvoerbaarheid **(8)**.

Noodzakelijke verbeteringen: inhoud van de uitvoerbaarheidstoets

Uit de gesprekken door een groep leden uit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken die het afgelopen jaar zijn gevoerd, is het de commissie en met haar de Kamer duidelijk geworden dat het niet mogelijk en niet wenselijk is dat iedere uitvoerbaarheidstoets eenzelfde format krijgt. Toch is er een gebrek aan uniformiteit en vergelijkbaarheid dat opgelost moet worden. Dat gaat het niet langer alleen over de naam van de toets, maar vooral over de inhoud.

Het rijksbrede kader voor het tot stand brengen van beleid en regelgeving wordt gevormd door het Beleidskompas.¹⁰ Daarin is er bijvoorbeeld aandacht voor het doenvermogen van burgers¹¹, voor een uitvoeringsanalyse¹², voor een Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO)¹³ en voor het toetsen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H) van 28 juni 2018)¹⁴. Publieke dienstverleners hanteren ieder hun eigen format voor het toetsen van uitvoerbaarheid. De Raad van State werkt met een eigen beoordelingskader, met onder andere een uitvoeringsanalyse en een analyse van de gevolgen voor de rechtspraak.¹⁵ De Eerste Kamer zelf heeft in haar handboek voor de leden (2023–2027) een lijst opgenomen met vragen en aandachtspunten die voor Kamerleden behulpzaam kunnen zijn bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen

¹⁰ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

¹¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>

¹² <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse>

¹³ Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen I Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

¹⁴ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh>

¹⁵ <https://www.raadvanstate.nl/overrrvs/advisering/beoordelingskader/>

regels. Het ontbreekt in de wetgevingsketen dus niet aan relevante toetsingsvragen, maar er is behoefte aan meer eenduidigheid en onderlinge vergelijkbaarheid. Alle betrokkenen wensen immers hetzelfde te weten, namelijk óf en onder welke condities nieuwe wet- en regelgeving kan worden uitgevoerd.

Omwille van de gewenste uniformiteit ziet de Kamer graag dat in iedere uitvoerbaarheidstoets ten minste een vast aantal vragen door de uitvoeringsorganisatie wordt beantwoord **(9)**. Desnoods worden deze kernvragen beantwoord in een standaardoplegger waarmee de uitvoerbaarheidstoets aan het parlement wordt aangeboden. In deze oplegger wordt dan verwezen naar de resultaten van de bijgevoegde, onderliggende uitvoerbaarheidstoets. De Kamer is van oordeel dat in het kader van de toets naar uitvoerbaarheid bijvoorbeeld altijd de vraag moet worden gesteld of de nieuwe regels doenbaar¹⁶ zijn voor diegenen die ermee moet werken of eraan moeten voldoen (o.a. burgers en bedrijven) **(9a)**, en de vraag naar de digitale uitvoerbaarheid¹⁷ **(9b)**. Het is de wens van de Kamer dat van het verder opstellen en doorvoeren van deze lijst met kernvragen snel werk wordt gemaakt en dat in het eerste kwartaal van 2026 zo'n format in samenspraak met alle bij het maken van nieuwe wet- en regelgeving betrokken spelers tot stand wordt gebracht en ingevoerd. Ondanks alle goede initiatieven van regeringszijde, heeft de Kamer behoefte aan een duidelijk tijdspad met tussentijdse (afrekenbare) doelen.

Ook is het de wens van de Kamer dat iedere uitvoerbaarheidstoets altijd een expliciet onafhankelijk oordeel bevat van de uitvoeringsorganisatie(s) zelf over de uitvoerbaarheid **(10)**. Dit zou kunnen in de vorm van een vast dictum, waarbij moet worden uitgewerkt uit welke dicta de uitvoeringsinstanties kunnen kiezen. Naast het dictum «uitvoerbaar» zondermeer, zou wellicht ook gedacht kunnen worden aan meer voorwaardelijke dicta; bijvoorbeeld de voorgestelde regels zijn uitvoerbaar, mits het voorstel op een bepaalde manier wordt aangepast, of mits extra financiële middelen en personele capaciteit beschikbaar worden gesteld.

Overwogen zou kunnen worden dat wanneer de uitvoeringsorganisatie meent dat het voorstel hoe dan ook onuitvoerbaar is, zij de mogelijkheid krijgt om als ultimum remedium een «rode kaart» te trekken, zoals de Staatscommissie Rechtsstaat in haar eindrapport voorstelde.¹⁸ Bijkomend voordeel van het uitspreken van een dictum is dat de uitvoeringsorganisatie expliciet verantwoordelijkheid neemt voor haar bevindingen uit de toets.

In samenhang hiermee, is het natuurlijk van belang te weten hoe de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regelgeving zich verhoudt tot de reeds bestaande uitvoeringstaken van de uitvoeringsorganisatie in kwestie. Het zou daarom voor de Kamers behulpzaam zijn dat in iedere

¹⁶ In het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2017) beveelt de wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers. In uitvoeringstoetsen moet niet alleen het perspectief van uitvoeringsorganisaties worden betrokken, maar ook het perspectief van de burgers. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook «kunnen». Hiervoor is de Doenvermogenstoets ontworpen. De kernvraag van deze toets luidt: gaat de regeling uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers?

¹⁷ Voor de verdere concretisering van deze vraag, zie onder andere de vragen in het rapport *Digitale toets. Kamerbrede grip op de digitale uitvoeringspraktijk bij wetgeving* van de Commissie Digitale Zaken van de Tweede Kamer (juni 2025). Zie ook het factsheet van Corien Prins en Johan Wolswinkel *Digitale uitvoering van wetgeving* (4 december 2024).

¹⁸ *De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Staatscommissie rechtsstaat, 1 juni 2024.

uitvoerbaarheidstoets standaard de relatie wordt gelegd met de grote en relevante operationele en uitvoeringsuitdagingen (bijvoorbeeld ICT-herzieningen) **(11)**. Daarbij kan ook een link worden gelegd met de periodiek verschijnende Standen van Uitvoering. De kernvraag die in dit verband moet worden beantwoord: «worden met het voorliggende wetsvoorstel de uitvoeringsknelpunten groter of kleiner?».

Wellicht dat dit zou kunnen in de vorm van een reactie van de bewindspersoon op de uitgevoerde uitvoerbaarheidstoets(en), vergelijkbaar met het nader rapport op het advies van de Raad van State.

Tot slot

De Kamer zou graag zien dat ten minste de hierboven genoemde elf noodzakelijke verbeteringen worden gerealiseerd. Zij spreekt de verwachting uit dat de regering hiermee aan de slag gaat en met een concreet plan van aanpak komt, waarbij volgens een strak tijdschema concrete doelstellingen worden gerealiseerd, bij voorkeur in het kader van reeds bestaande en hierboven genoemde initiatieven van de regering gericht op een betere uitvoering en publieke dienstverlening. Graag ziet zij de reactie van de regering binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Hoogachtend,

[NAAM]

Voorzitter