Uitgeschreven versie seizoen 3, aflevering 5 - Terug naar de tekentafel

Fragment NOS-journaal 2 augustus 2022:
Nieuwslezer: Werkende ouders hebben vanaf vandaag recht op betaald ouderschapsverlof; tot nu toe was er alleen onbetaald ouderschapsverlof. Beide ouders kunnen tot hun kind 1 jaar wordt 9 weken verlof krijgen. Ze krijgen dan 70 procent van hun salaris.

Verteller (Kees Dorresteijn): Negen weken betaald verlof in het eerste jaar na de geboorte van je kind. De werkgever vraagt het aan, UWV betaalt uit. Maar hoe pakt zo'n wet in de praktijk uit?

Maureen Kuit: Dat effect, dat hadden we ook niet van tevoren voorzien. En dus UWV ook niet.

Verteller: Dit is De Wettenfabriek, de podcast over wetten. Ik ben Kees Dorresteijn. Vandaag: hoe kom je erachter dat een wet anders uitpakt dan bedoeld, en hoe los je dat op? Drie mensen weten daar alles van: staatssecretaris Claudia van Bruggen, verantwoordelijk voor de kwaliteit van wetten.

Claudia van Bruggen: Ik heb geleerd: een regel op papier is echt iets heel anders dan een regel in de praktijk.

Verteller: Maureen Kuit, strategisch beleidsadviseur bij UWV, en de ambtenaar die daar de eerste officiële invoeringstoets maakte.

Maureen Kuit: En ik ben ook wel echt op zoek gegaan bij collega's van: waar knelt het? Waar knelt het verlofstelsel?

Verteller: En Maarten Camps, tot 1 september 2026 voorzitter van de raad van bestuur van UWV.

Maarten Camps: De confrontatie tussen de overheid en de burgers vindt bij ons plaats, niet bij een ministerie. En die twee werelden, die moeten bij elkaar komen.

Verteller: Een staatssecretaris die over de kwaliteit van wetten gaat. Dan begin je natuurlijk met de hamvraag: wat is eigenlijk een goede wet?

Claudia van Bruggen: Een goede wet, waarvoor die dan echt bedoeld is, en mensen voor wie het bedoeld is, die moeten daarmee uit de voeten kunnen. We kunnen in Den Haag wel bedenken hoe een goede wet in elkaar zit, maar de uitwerking ervan wordt natuurlijk ervaren door de mensen in Nederland, en soms ver daarbuiten. Het klinkt simpel, maar dat is soms wel lastiger dan het lijkt.

Verteller: Lastiger dan het lijkt. En dat is het al een tijd, zoals we in aflevering 1 hoorden. Zo klonk het in 1967.

Fragment uit KVP-verkiezingsfilm (1967):
Voorbijganger: Ik snap er geen klap van hoe dat dan in elkaar zit. Het is net een papieren pakhuis hoe ze daarmee rommelen.
Voorbijganger: Nou, als ik die papieren zie, ik begrijp er geen zak van. Er staat veel te veel op.

Claudia van Bruggen: Complexiteit van wetgeving en regeldruk, dat zijn geen nieuwe problemen. Ook niet alleen van dit kabinet. Dat gaat echt lang terug.

Fragment uit KVP-verkiezingsfilm (1967):
Minister-president De Jong: Ik meen toch wel dat het veel gemakkelijker zou kunnen, dit alles. Dus dat iedereen het kan begrijpen waar het uiteindelijk over gaat. En daar moeten we uiteindelijk naartoe.

Claudia van Bruggen: We hebben in de Staat van de wetgeving teruggekeken naar zeker 40 jaar aan vereenvoudigingsoperaties. Van het eerste kabinet-Lubbers, moet je nagaan, in de jaren 80, tot nu. Daar zijn we al jaren mee bezig, om het toch, waar het kan, zo eenvoudig mogelijk te maken. Maar simpel is het zeker niet.

Verteller: Eenvoudiger, maar voor wie? Die vraag keert ook terug in de Staat van de wetgeving, een rapport van het kabinet over ontwikkelingen in de wetgeving.

Claudia van Bruggen: Dat is een heel belangrijk inzicht, vond ik zelf, uit de Staat van de wetgeving. En een van de lessen is eigenlijk: complexiteit valt niet gelijk. Wie tijd en kennis en hulp heeft, kan een heleboel ingewikkeldheid opvangen zonder dat het hem iets kost. Als je bijvoorbeeld een bedrijf met een fiscalist en een jurist in dienst hebt, dan komen ze daar in een grote organisatie vaak wel uit.

Fragment uit KVP-verkiezingsfilm (1967):
Middenstander: Dat is iedere week en iedere maand dus nieuwe berekeningen. Daar krijg ik grijze haren van. Maar ik kan dat gelukkig delegeren voor een gedeelte.

Claudia van Bruggen: Maar een eenmanszaak, dat is natuurlijk een heel ander verhaal. Ik stel mezelf eigenlijk altijd de vraag bij vereenvoudiging: voor wie doen we dat eigenlijk? Voor wie is die vereenvoudiging nou helpend? Voor wie is het belangrijk? Als je dat niet scherp hebt, dan verplaats je het probleem eigenlijk alleen maar.

Verteller: Van Bruggen weet waar zo'n probleem dan terechtkomt.

Claudia van Bruggen: Ik heb in de gevangenis gewerkt, bij het Leger des Heils, in de tbs, bij de ggz. Ik heb geleerd: een regel op papier is echt iets heel anders dan een regel in de praktijk. Het moet elkaar zoveel mogelijk naderen. De praktijk moet ermee uit de voeten kunnen. Als de praktijk echt anders uitpakt, dan moet je daarover met elkaar in gesprek.

Verteller: Bij het ouderschapsverlof draait het om drie partijen: de ouder die het verlof opneemt, de werkgever die het moet regelen, en UWV dat het uitbetaalt. Werkt die wet voor alle drie? Daar is na de toeslagenaffaire een nieuwe check voor gekomen: de invoeringstoets. Maureen Kuit van UWV deed die bij het betaald ouderschapsverlof.

Maureen Kuit: De uitvoeringstoets doe je van tevoren. Dus voordat er een wetswijziging is, toetsen wij of het uitvoerbaar is. En de invoeringstoets doe je achteraf. Dus dan is een wetswijziging al geïmplementeerd, na iets van 1 of 2 jaar. En dan kijk je naar hoe een wet uitpakt in de praktijk. En dan ben je alert op knelpunten en onvoorziene effecten van een wetswijziging.

Verteller: Oké, even goed opletten: de uitvoeringstoets doe je vóór de invoering, en de invoeringstoets tijdens de uitvoering.

Fragment uit de Tweede Kamer:

Minister Yeşilgöz-Zegerius: We zullen een jaar nadat het wetsvoorstel is ingegaan ook een uitvoeringstoets of een invoeringstoets doen. Is het nou een invoeringstoets of een uitvoeringstoets? Dat vergeet ik altijd. Invoerings... Invoeringstoets.

Claudia van Bruggen: Met die invoeringstoets, om maar even wat van de techniek erachter toe te lichten, gaan we juist kort na de inwerkingtreding van een wet op zoek naar onbedoelde effecten, knelpunten die kunnen ontstaan nadat zo'n wet het doet en mensen ermee moeten werken en moeten leven. Als we dat vroeg in beeld krijgen, dan kunnen we op tijd ook bijsturen en de wet waar mogelijk nog aanpassen, in plaats van dat het jaren later pas aan het licht komt. Zodat je niet meer, zoals bijvoorbeeld bij de toeslagenaffaire, die gezinnen die verschrikkelijke gevolgen laat dragen.

Verteller: Wie de toets maakt? Bij het ouderschapsverlof: de uitvoering zelf. En waar kijk je dan naar? Maureen Kuit legt uit.

Maureen Kuit: Dat is niet alleen technische uitvoerbaarheid, maar dat is ook of de wetswijziging doenlijk is. Dus of mensen het niet alleen begrijpen, maar ook in staat zijn om handelingen uit te voeren die volgens de wet zouden moeten.

Verteller: Doenvermogen. Sinds de toeslagenaffaire telt dat nadrukkelijker mee bij het maken van wetten.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Minister-president Rutte: De doenvermogenstoets? Bestaat dat? Het doenvermogen?

Maureen Kuit: We zijn begonnen met een desk research. En daarnaast hebben we ook gebruikgemaakt van de data die UWV heeft. Dus dan moet je denken aan cliëntvragen en klachten. En we zijn ook in gesprek geweest met UWV-collega's die direct contact hebben met cliënten in de uitvoering. Al die informatie hebben we gebundeld. En zo konden we ook zien waar verschillende knelpunten, signalen terugkwamen. Dus of ze terugkwamen ook in die andere bronnen.

Verteller: Cliëntvragen, klachten, collega's aan de telefoon. Een uitvoeringsorganisatie ziet dingen die in Den Haag niet te zien zijn. Maarten Camps kent beide kanten. Hij was jarenlang topambtenaar in Den Haag en stapte over naar UWV.

Maarten Camps: Het grote verschil van werken op het ministerie en werken bij een uitvoeringsorganisatie, een publieke dienstverlener zoals UWV, is dat wij hier bij UWV direct contact hebben met burgers, met cliënten. En dat betekent dat wij zien hoe beleid, hoe regels, hoe wetgeving, hoe onze uitvoering uitwerkt op mensen. En dat betekent dat wij dus veel meer zicht hebben op datgene wat er echt gebeurt in de samenleving, wat overheidsbeleid met mensen doet. Die invoeringstoets is een soort formele vorm van evaluaties die wij sowieso gewend zijn om te doen. En de invoeringstoets biedt de gelegenheid om dat te formaliseren en ook openbaar te maken. En daar ook weer beter met het departement over te spreken om te kijken van: goh, moeten die regels misschien worden aangepast?

Verteller: Om problemen op te sporen, moet je weten hoe een ouder door het verlofstelsel beweegt. Langs niet één regeling, maar een handvol.

Maureen Kuit: Het betaald ouderschapsverlof is misschien niet zo ingewikkeld op zichzelf, maar de complexiteit neemt toe door verschillen met andere verlofregelingen. Een ouder neemt

namelijk niet alleen betaald ouderschapsverlof op, maar neemt ook andere verlofregelingen op. Dus die complexiteit ontstaat juist dan vaak in het geheel. En door de veelheid aan regelingen en verschillen tussen regelingen maakt dan toch dat ouders en werkgevers het betaald ouderschapsverlof niet altijd overzichtelijk vinden en toegankelijk vinden.

Verteller: En in dat samenspel van regelingen dook een knelpunt op: wie tijdens het verlofjaar van baan wisselde, hield wel recht op de resterende weken betaald verlof, maar de uitkering bleef in het systeem hangen aan de oude werkgever en het oude loon. Kuit hoorde het van collega's die de wet dagelijks uitvoeren.

Maureen Kuit: Dat komt ook wel doordat ik een goede samenwerking heb met collega's in de uitvoering. Dus die lijntjes zijn kort voor het naar boven brengen van signalen. En zij gaven al eerder aan mij aan van: we zien problemen of we ervaren problemen bij de uitvoering van dit soort situaties. En het kost nu veel capaciteit om maatwerk te leveren. Daarnaast is het probleem ook niet helemaal nieuw, want ook bij de andere regeling kwam dit ook al voor. Alleen, dat gebeurde gewoon niet zo vaak. Want dat zijn kortdurende regelingen, dus je kan het verlof binnen een korte periode opnemen. En het betaald ouderschapsverlof kan binnen een jaar opgenomen worden. Dus in een jaar tijd is de kans natuurlijk veel groter dat je van baan wisselt. Dat effect, dat hadden we ook niet van tevoren voorzien. En dus UWV ook niet.

Verteller: En hoe komt zo'n signaal van de werkvloer terug bij de wettenmakers?

Maarten Camps: Het contact tussen beleid en uitvoering is traditioneel heel erg geformaliseerd. En eigenlijk zijn beleid en uitvoering, ook zeker in de jaren negentig, nadrukkelijk uit elkaar gehaald. Scheiding van beleid en uitvoering. Ieder moet zijn eigen werk doen en dan komt alles goed. Maar zonder die verbinding gaat het allebei mis.

Verteller: En aan beide kanten van die scheiding worden de mensen ook nog eens een andere kant op getrokken.

Maarten Camps: Aan de beleidskant en op een ministerie zie je een dynamiek waarin er heel veel trek is vanuit de Tweede Kamer. De eerste vraag is vaak: hoe kunnen we nu zorgen dat de Tweede Kamer goed geïnformeerd wordt? En o jee, daar gaan ze moeilijke vragen over stellen. En hoe lossen we dat dan op? Terwijl bij ons de oriëntatie veel meer is op: wat doet dit met cliënten en hoe kunnen we dat oplossen? En die twee werelden, die moeten bij elkaar komen. Maar zoals gezegd, de trek is naar een andere kant en dat maakt het dus ook zo moeilijk.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Voorzitter: Aan de orde is het mondelinge vragenuur.

Maarten Camps: Wat heel erg belangrijk is, is dat we beleid en wetgeving ontwikkelen met alle invalshoeken aan tafel. De beleidsinvalshoek, de juridische invalshoek, de financiële invalshoek, de uitvoeringsinvalshoek. Maar het komt regelmatig voor dat wij pas aan tafel komen als er al allerlei keuzes zijn gemaakt. En dan moeten we daarop bijsturen, en dat kan eigenlijk dan niet meer.

Verteller: Op papier is dat geregeld. Bij het maken van beleid hoort een vast stappenplan, het Beleidskompas, met vragen over uitvoering en doenvermogen. Toch botst dat in de praktijk soms.

Maarten Camps: Waar ook een botsing zit, is tussen de rechtmatigheid en de rechtvaardigheid. Die rechtmatigheid is vaak een hele sterke factor: hoe schrijven we dat precies op? Terwijl wij juist vaak te maken hebben met: hoe werkt dit nou uit voor burgers? En dan stellen wij ons de vraag: wat was nu eigenlijk de bedoeling van de wet?

Verteller: Net als andere uitvoeringsorganisaties legt UWV zulke knelpunten aan de wetgever voor.

Maarten Camps: En heel zichtbaar doen wij dat met een jaarlijkse knelpuntenbrief, waarin wij een selectie maken van de belangrijkste knelpunten waarvan wij zeggen: ga die nu het komend jaar oplossen.

Claudia van Bruggen: Een toets die uiteindelijk in de la belandt, ja, die is niks waard. Dus daar hebben we hem ook zeker niet voor in het leven geroepen. Als een invoeringstoets is gedaan, dan zullen het ministerie en de uitvoering vaak weer met elkaar in gesprek moeten om te kijken wat er nodig is. En het is de bedoeling dat op elk signaal wat er komt, een antwoord komt van mijn collega in het kabinet die verantwoordelijk is. Wat ik minstens zo belangrijk vind: kijk, een probleem wat bij het UWV speelt, speelt vaker op vergelijkbare wijze, bijvoorbeeld bij een Belastingdienst of bij een DUO. En als één uitvoerder een slimme oplossing bedenkt, dan wil je niet dat de rest het wiel opnieuw uit moet vinden. En ik wil dat die lessen dan ook ons als hele kabinet, maar eigenlijk als hele overheid, bereiken.

Verteller: Bij het ouderschapsverlof lukte dat. De melding bereikte de makers en die deden er iets mee.

Verteller: De melding over baanwisseling landde niet in een la, maar in een nieuw wetsvoorstel.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Minister Van Hijum: Wij werken nu aan een wetsvoorstel om het verlofstelsel te vereenvoudigen.

Maureen Kuit: En dat wordt in de verlofwet opgelost. Dus dat is heel fijn. En de nieuwe werkgever kan dan een eigen aanvraag doen, waarbij recht, hoogte en duur van het resterende verlof opnieuw worden beoordeeld.

Verteller: Een mooi resultaat voor Kuit.

Maureen Kuit: Dat is echt geweldig. Het benadrukt ook het belang om UWV in een vroeg stadium te betrekken in de beleidsvoorbereiding, om knelpunten in de toekomst te voorkomen. Door die invoeringstoets heb ik veel gerichter en ook veel sterker beargumenteerd kunnen adviseren in de voorbereidingen van de verlofwet.

Verteller: Blijft de vraag waarom het hier lukte.

Maarten Camps: De belangrijkste reden waarom we nu gezamenlijk ook werken aan een herziening van het verlofstelsel, is dat er echt ook een gezamenlijke overtuiging is dat dit nodig is. Misschien is wel een belangrijke reden dat dit een stelsel is wat sowieso nog in ontwikkeling is. Het is relatief jong. En dat maakt dat er dus nog meer ruimte is om door te denken van: hoe kunnen we dit nu beter doen?

Verteller: Een jong stelsel en iedereen die hetzelfde wil. Zo'n samenloop heb je niet elke dag. Repareren als iets stukgaat is één ding. De beste garage laat je terugkomen voordat het misgaat. Camps kijkt naar de luchtvaart.

Maarten Camps: Bij de luchtvaart ben je verplicht om elke fout te melden, en dan krijg je bijna een compliment als je het meldt. Dat ervaren wij niet iedere dag, dat we daarvoor een compliment krijgen. En toch zouden wij graag iedere fout melden. Het zou helpen als fouten gezien worden als leermomenten.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Minister Heinen: Laten we, als we naar die lerende overheid willen, voorkomen dat als iemand op 0,1 procentpunt een doel niet bereikt, je diegene gelijk op het schavot zet en helemaal afmaakt in politieke zin.

Maarten Camps: We hebben in 2024 bij UWV geconstateerd dat wij fouten hebben gemaakt met de WIA. Hoe kunnen we het oplossen, en wat leert ons dit? Wat je ziet in de politiek en ook in de pers is toch heel erg de vraag van: hoe heeft dit nou toch kunnen komen? En bijna het aanwijzen van de schuldige, zou je kunnen zeggen. En dat vind ik jammer. Maar dan is juist de crux: hoe kunnen we ervan leren?

Verteller: Van losse reparaties naar vast onderhoud. Daar is nu een instrument voor: de jaarlijkse vereenvoudigingswet van staatssecretaris Eric van der Burg.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Minister-president Jetten: Daarvoor hebben we nu een speciale staatssecretaris aangesteld, de staatssecretaris Slagvaardige Overheid, die met een periodieke vereenvoudigingswet zal kijken hoe in de volle breedte, dus echt op alle departementen, die vereenvoudiging kan worden doorgevoerd.

Maarten Camps: De vereenvoudigingswet is een instrument om te zorgen dat we jaarlijks eigenlijk onze wetgeving aanpassen, onderhouden, zodat wetgeving niet veroudert. We zien nu dat er veel grote stelsels eigenlijk op hun laatste benen lopen, omdat die lang niet zijn bijgehouden met de tijd. Het is echt een instrument waarbij beleid en uitvoering gezamenlijk kunnen werken aan betere wetgeving, en daarmee aan betere dienstverlening voor burgers.

Claudia van Bruggen: Kijk, één knelpunt repareren duurt al jaren soms. Dus het is niet eenvoudig, want elk voorstel doorloopt dat hele wetgevingsproces. Daardoor is nu juist ook door het kabinet gekozen voor de vereenvoudigingswet, die ook net wat sneller die procedures doorloopt.

Maarten Camps: Er is ook al een plan voor de tweede versie van de vereenvoudigingswet in 2027. Daar zijn alweer veel meer voorstellen, dus daar zie je dat we dat alweer beter gaan doen.

Fragment uit de Tweede Kamer:
Minister-president Jetten: Neem de vereenvoudigingswet: daarvan is het leuk als je bijvoorbeeld de doelstelling haalt om 500 regels per jaar te schrappen, maar als dat 500 dode letters in de wet zijn waar sowieso niemand last van had, dan wordt de samenleving er niet beter van.

Claudia van Bruggen: Als je serieus wilt leren van de praktijk, dan moet je altijd naar de essentie blijven kijken. Want bij elke toets of rapportage moeten we de vraag blijven stellen: wat brengt

het ons? Is dit nu wat we nodig hebben? We moeten voorkomen dat we meer bezig zijn met het proces dan met de inhoud.

Verteller: En als Kuit iets zou mogen veranderen, wat zou dat zijn?

Maureen Kuit: Dan zou ik toch pleiten voor zo min mogelijk verlofregelingen. Dus het samenvoegen van verlofregelingen, zodat de drempel voor mensen, voor ouders, wordt verlaagd om verlof op te nemen.

Maarten Camps: Een wet waar ik direct mee zou stoppen, is de toeslagenwet. In de Wajong is het bijvoorbeeld zo dat 68 procent van de mensen die daar recht op hebben, die regeling niet gebruiken. Als we de Wajong voor een alleenstaande met 35 euro per maand verhogen, is het probleem al opgelost voor die groep.

Claudia van Bruggen: Wat gaat helpen, is dat we dan natuurlijk ook onze poten in de klei houden. En soms moeten we misschien maar gewoon eens even naar buiten, en moeten we eens even een moreel dilemma met elkaar hebben, en moeten we toch eens nadenken over: is dit nog de bedoeling van wat we met elkaar voor ogen hebben?

Verteller: En ouders die tijdens hun verlofjaar van baan wisselen? Als de verlofwet er straks is, doet hun nieuwe werkgever gewoon een eigen aanvraag en weten ze vooraf waar ze aan toe zijn.

Verteller: Volgende keer, in de laatste aflevering van dit seizoen: kan kunstmatige intelligentie helpen om wetten eenvoudiger te maken? Dat bespreken we met Mirjam van der Sluis van de gemeente Amsterdam, hoogleraar Anne Meuwese en staatssecretaris Eric van der Burg.

Verteller: Wil je meer weten over wetten? Kijk dan op wettenfabriek.nl. Tot de volgende.