

Uitvoeringstoetsen: kan de overheid doen wat ze belooft?

Het is belangrijk dat de minister weet of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is. De minister moet alle uitvoeringsorganisaties tijdig om een uitvoeringstoets vragen bij nieuwe relevante wet- en regelgeving. In een uitvoeringstoets geeft een uitvoeringsorganisatie aan of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is en of er bijvoorbeeld extra personeel of geld nodig is. Dit helpt problemen voorkomen als nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar 269 uitvoeringstoetsen die horen bij 134 nieuwe wetten en regels blijkt dat uitvoeringstoetsen ontbreken. Ook ontbreken concrete uitspraken over uitvoerbaarheid en benodigd personeel.



269
uitvoeringstoetsen

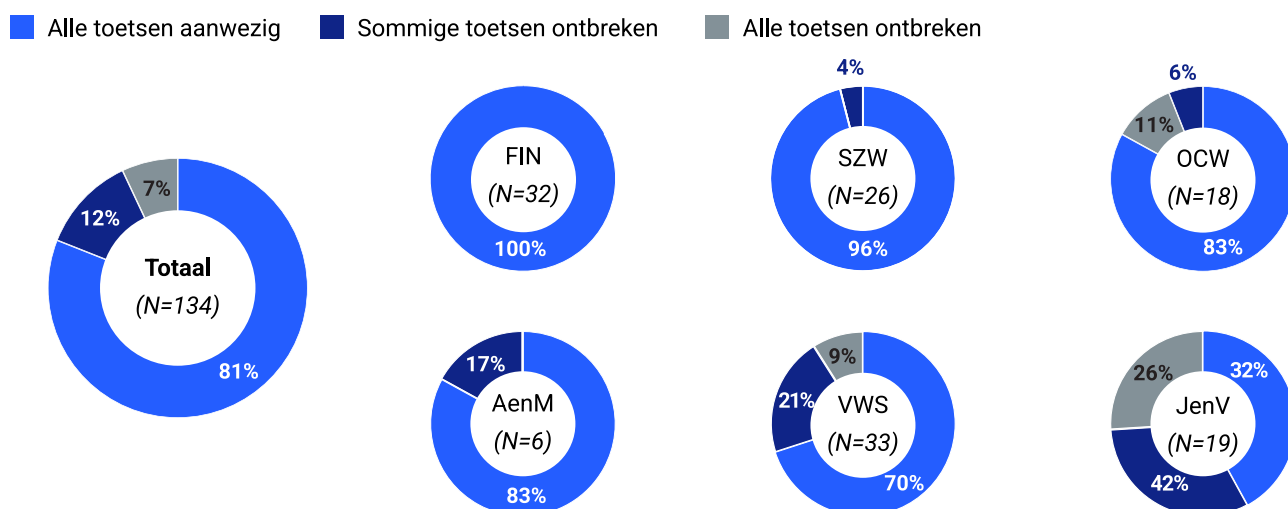


134
nieuwe wetten en regels

Uitvoeringstoetsen ontbreken

Ondanks de verplichting wordt in de praktijk niet altijd een uitvoeringstoets uitgevoerd bij nieuwe wet- en regelgeving. Soms zijn er verschillende uitvoeringsorganisaties betrokken en heeft een deel van hen geen toets uitgevoerd. Als toetsen ontbreken weet de minister minder goed of nieuwe wet- en regelgeving tot problemen leidt voor uitvoeringsorganisaties.

Nieuwe wet- en regelgeving met alle toetsen



Uitvoeringstoetsen zijn niet altijd openbaar. Soms zijn ze wel openbaar, maar worden ze niet naar het parlement gestuurd. Ze worden dan niet benut bij de parlementaire behandeling van nieuwe wet- en regelgeving.

186

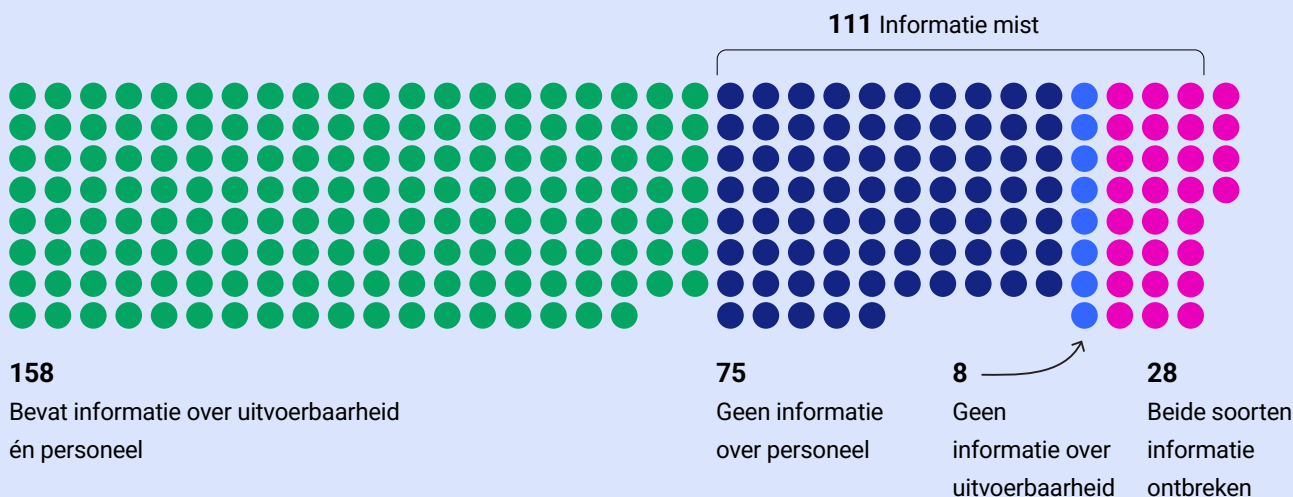
Toetsen zijn openbaar

83

Toetsen zijn niet openbaar

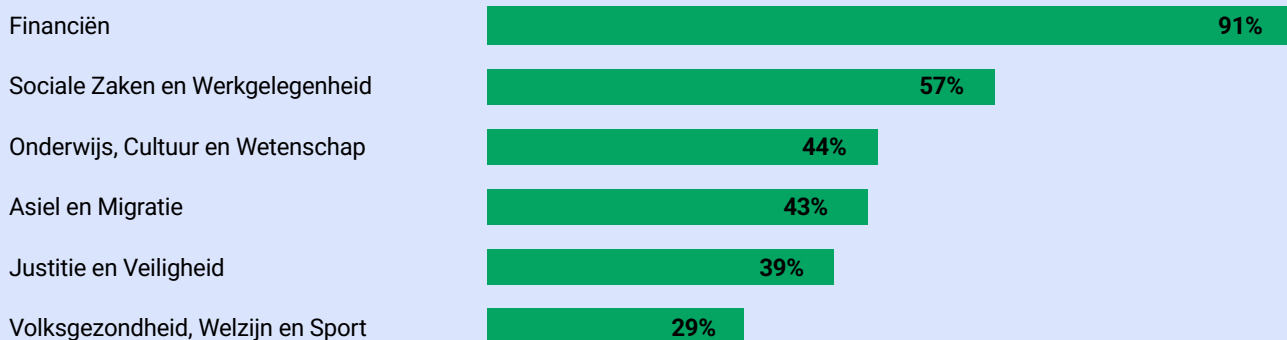
Informatie over uitvoerbaarheid en personeel ontbreekt

In toetsen van uitvoeringsorganisaties mist regelmatig een duidelijk oordeel over de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Nog vaker ontbreekt informatie over hoeveel personeel nodig is voor de uitvoering daarvan. Dat is opvallend, omdat uitvoeringsorganisaties aangeven dat zij worstelen met personeelstekorten. Als daar van tevoren, onder andere via uitvoeringstoetsen, niet goed over nagedacht wordt, zullen resultaten van nieuwe wet- en regelgeving uitblijven. Informatie over uitvoerbaarheid en benodigd personeel ontbreekt soms omdat wetgeving nog te onduidelijk is voor uitvoeringsorganisaties om een oordeel te vellen.



Er is veel verschil tussen ministeries in de volledigheid van de uitvoeringstoetsen.

Toetsen met informatie over uitvoerbaarheid én personeel



Uitvoeringstoetsen signaleren risico's



36%

stelt voorwaarden aan de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving.



29%

van de toetsen geeft aan dat extra personeel nodig is.



62%

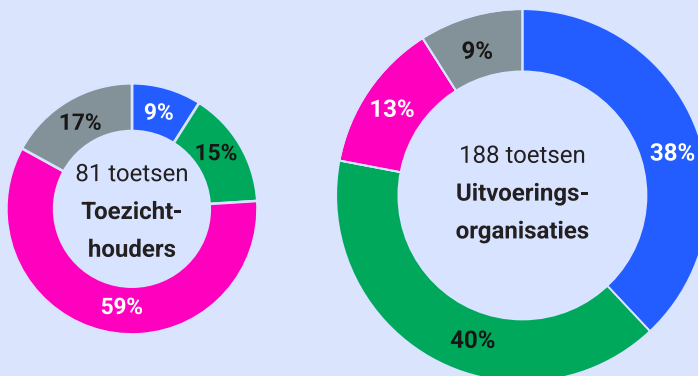
van dit extra personeel is (mogelijk) moeilijk te werven.

Toetsen verschillen tussen soorten organisaties

Dienstverlenende uitvoeringsorganisaties, zoals DUO, geven in 38% van de toetsen aan dat er extra personeel nodig is. Voor toezichthouders, zoals de Inspectie van het Onderwijs, is dat aandeel veel kleiner. Zij geven in 59% van hun toetsen helemaal geen informatie over benodigd personeel. En in 17% van de toetsen is de wet- en regelgeving nog te onduidelijk om hier uitspraken over te doen. Zodoende is uit 76% van de toetsen van toezichthouders niet op te maken hoeveel extra personeel nodig is.

Is er extra personeel nodig?

- Ja
- Nee
- Geen informatie
- Nog onduidelijk



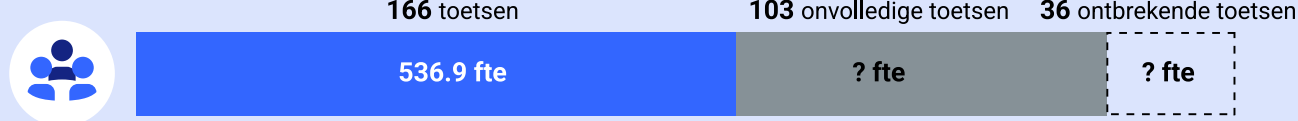
Onderbouwing benodigd personeel ontbreekt

Als uitvoeringstoetsen aangeven dat personeel nodig is, ontbreekt vaak een onderbouwing hiervan. Er wordt dan alleen het aantal benodigde fte genoemd, en niet een uitleg waar die fte's voor nodig zijn.

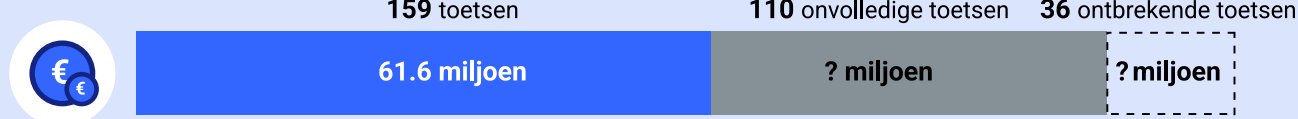
Volgens toetsen veel extra geld en personeel nodig

Volgens de onderzochte toetsen is er grofweg 537 fte aan benodigd personeel en bijna €62 miljoen aan structurele kosten nodig voor nieuwe wet- en regelgeving. Omdat er toetsen ontbreken en veel toetsen geen informatie geven over structurele kosten of benodigd personeel, zal de werkelijke omvang hoger zijn. Het valt daarbij op dat nieuwe wet- en regelgeving volgens toetsen bijna nooit tot een besparing op kosten (6 toetsen) of personeel (8 toetsen) leidt.

Structurele fte¹



Structurele kosten



Datum uitvoeringstoetsen problematisch



Datum toets onduidelijk

Op toetsen ontbreekt geregeld een vaststeldatum. Daardoor is niet duidelijk hoe oud de toets is.



Oude toetsen

16% van de toetsen is ouder dan 2 jaar wanneer wetgeving wordt gepubliceerd in het Staatsblad.



Niet actueel

Oude toetsen zijn mogelijk niet actueel. Tussendoor kunnen nieuwe problemen zijn ontstaan.

¹ Soms actualiseren uitvoeringsorganisaties hun toetsen. We hebben voor de totalen in deze figuur alleen de meest actuele toets geteld.

Vooruit met uitvoeringstoetsen

Het is belangrijk dat de minister weet of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is. De minister moet informatie daarover naar het parlement sturen. In respectievelijk 2025 en 2026 stelden wij een onvolkomenheid op uitvoeringstoetsen vast bij JenV en VWS. Daarnaast vonden wij de wijze waarop de Onderwijsinspectie uitvoeringstoetsen uitvoerde ook niet voldoende.

In ons onderzoek hebben we diverse voorbeelden gezien van duidelijke en volledige uitvoeringstoetsen. Bijvoorbeeld van de Belastingdienst, het CAK of van het UWV. Sommige ministeries laten beduidend vaker uitvoeringstoetsen uitvoeren. Het kan dus!

Sinds 2025 zien wij positieve ontwikkelingen voor uitvoeringstoetsen. Zo is het ministerie van JenV begonnen met een verbeterplan. Ook heeft de Eerste Kamer op 7 oktober 2025 aan de staatssecretaris van JenV gevraagd om 11 verbeteringen, zoals het verbeteren van de vindbaarheid van uitvoeringstoetsen. De gewenste verbeteringen van de Eerste Kamer worden opgepakt in het traject 'Doorontwikkeling uitvoeringstoetsen', waar 11 departementen en meer dan 20 uitvoeringsorganisaties aan deelnemen.

Gebruikers en opstellers van uitvoeringstoetsen geven we nog enkele punten mee. Een deel van deze punten is ook al benoemd door de Eerste Kamer²:

- Stel uitvoeringstoetsen op tijd en volledig op. Wees expliciet over de datum, zodat duidelijk is hoe actueel de toets nog is.
- Laat uitvoeringsorganisaties expliciet zijn over risico's en afhankelijkheden die zij zien bij mede-uitvoerders van nieuwe wet- en regelgeving.
- De stapeling van nieuwe taken kan leiden tot uitvoeringsproblemen. Leg daarom in uitvoeringstoetsen de relatie met recente ontwikkelingen, zoals andere nieuwe taken of oplopende wachtlijsten.

² Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2025, 7 oktober). Brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer over verbetering van de uitvoerbaarheidstoetsen (Kamerstuk 31731-Y).

In het Verantwoordingsonderzoek 2024 en 2025 zijn door ons in totaal 269 uitvoeringstoetsen onderzocht van de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Asiel en Migratie (AenM), Justitie en Veiligheid (JenV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze factsheet is gebaseerd op deze onderzoeken en bevat ook niet eerder gepubliceerde informatie. De afzonderlijke rapporten zijn te vinden op www.rekenkamer.nl/uitvoeringstoetsen.

