

## DE NOODZAAK VAN DUURZAAM BELEID

### *Een evaluatie van de SDG-toets*

#### **Inleiding**

In januari 2019 is de zogeheten SDG-toets, op verzoek van de Tweede Kamer, geïntroduceerd. De SDG-toets is een instrument dat de integratie van de duurzame ontwikkelingsdoelen, de SDG's, in het Nederlandse beleid moet bevorderen. De toets introduceerde informatie over de SDG's en twee specifieke vragen met betrekking tot ontwikkelingslanden en gendergelijkheid in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).<sup>1</sup> Het IAK bestaat uit een zevental vragen en wordt door beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen gebruikt bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Het geeft handvatten om kwalitatief goed beleid en regelgeving te ontwikkelen, waarbij de effecten van het beleid op de samenleving in acht worden genomen. Dit instrument is aangepast zodat het in lijn is met de SDG's en zoomt specifiek in op twee onderwerpen die nog onvoldoende werden meegenomen: effecten op gendergelijkheid en effecten op ontwikkelingslanden. Op beide terreinen zijn er handleidingen aan het IAK toegevoegd, met voorbeelden van onderwerpen waarbij deze effecten zouden kunnen optreden en hoe dit het beste in kaart kan worden gebracht.

Door middel van deze aanvullingen in het IAK moeten schadelijke effecten van beleid op ontwikkelingslanden en gendergelijkheid zoveel mogelijk beperkt worden. Building Change heeft onderzocht of de SDG-toets ook daadwerkelijk op de juiste manier geïmplementeerd is en of de uitvoering ervan adequaat is. De leidende vraag hierbij was: Is de SDG-toets zichtbaar uitgevoerd bij nieuwe wetsvoorstellen sinds haar introductie op 1 januari 2019 tot 1 september 2020?

#### **Methodologie**

Building Change heeft in totaal 96 wetsvoorstellen van vijf relevante ministeries geanalyseerd. Het werk van Building Change focust zich voornamelijk op beleidscoherentie voor (duurzame) ontwikkeling: waar de Nederland overheid met de ene hand ontwikkelingslanden steunt in hun economische en sociale ontwikkeling, werkt ze dit met de andere hand tegen door beleid op andere terreinen. Logischerwijs ligt de focus binnen de SDG-toets daarom voornamelijk op de toevoeging 'effecten op ontwikkelingslanden'. De keuze voor de vijf ministeries meegenomen in dit onderzoek is daarom gebaseerd op de assumptie dat het beleid dat zij voortbrengen de grootste impact heeft op ontwikkelingslanden.

Deze ministeries zijn: Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), Buitenlandse Zaken (BZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Alle wetsvoorstellen die sinds de invoering van de SDG-toets door deze ministeries zijn uitgewerkt zijn beoordeeld op hun relevantie voor de SDG-toets. Met andere woorden, op hun impact op ontwikkelingslanden en

---

<sup>1</sup> Ministerie Justitie en Veiligheid (2020, 22 Oktober). Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Geraadpleegd op: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

gendergelijkheid. Op basis van deze analyse konden we concluderen dat er 19 wetsvoorstellen met effecten op ontwikkelingslanden en / of gendergelijkheid in deze periode met de Tweede Kamer zijn gedeeld. Verordeningen van wetten vanuit de Europese Unie en begrotingswijzigingen zijn niet meegenomen, aangezien het IAK bij deze beleidsstukken niet grondig meegenomen hoeft te worden.

Deze 19 wetsvoorstellen hebben we vervolgens aan een grondigere analyse onderworpen. Deze analyse bestond uit het zorgvuldig doorlezen van het wetsvoorstel en de bijgevoegde documenten om te bepalen of de IAK-vragen over de effecten op ontwikkelingslanden en/of gender naar behoren waren beantwoord. In alle gevallen zou de beantwoording van deze IAK-vragen zichtbaar moeten worden in het memorie van toelichting. Echter concluderen we dat de SDG-toets vaak niet zichtbaar is beantwoord in veel toelichtingen op wetsvoorstellen.

Hieronder delen we de onderzoeksresultaten, daarnaast geven we een aantal concrete voorbeelden van de manier waarop de SDG-toets bij relevante wetsvoorstellen is toegepast. Daarna volgen een aantal concluderende observaties en doen we een aantal specifieke aanbevelingen met betrekking tot de verbetering van de toepassing van de SDG-toets bij het maken van nieuw beleid.

## Resultaten

### SDG-toets

In onderstaande tabel een overzicht van de 19 wetsvoorstellen die zijn meegenomen in het onderzoek:

Ministerie	Wetsvoorstel	SDG-toets uitgevoerd?
Economische Zaken en Klimaat	<a href="#">Uitvoeringswet screeningsverordening buitenlandse directe investeringen</a>	Nee
Economische Zaken en Klimaat	<a href="#">Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven</a>	Nee
Economische Zaken en Klimaat	<a href="#">Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG</a>	Nee
Economische Zaken en Klimaat	<a href="#">Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie</a>	Nee
Economische Zaken en Klimaat	<a href="#">Begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2020</a>	Nee
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	<a href="#">Machtigingswet oprichting Invest International</a>	Nee
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	<a href="#">Uitvoeringswet verordening conflictmineralen</a>	Nee
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	<a href="#">Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2020</a>	<b>Ja</b>
Financiën	<a href="#">Registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Wet vliegbelasting</a>	Nee

Financiën	<a href="#">Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Wet implementatie tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) en van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2020</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Bronbelasting op renten en royalty's</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Wet implementatie richtlijn harmonisatie en vereenvoudiging handelsverkeer tussen lidstaten</a>	Nee
Financiën	<a href="#">Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting</a>	Nee
Buitenlandse Zaken	<a href="#">Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2020</a>	Nee
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	<a href="#">Begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020</a>	Nee

Zoals te zien in de tabel, is bij slechts één van de 19 wetsvoorstellen de SDG-toets naar behoren uitgevoerd; de **begroting van BHOS voor het jaar 2020**. In de memorie van toelichting van dit voorstel wordt uitvoerig gerefereerd naar het effect van Nederlands beleid op ontwikkelingslanden. Het is echter belangrijk om te vermelden dat dit gezien kan worden als vanzelfsprekend, we hebben het immers over de begroting van het ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Ook gendergelijkheid wordt duidelijk meegenomen; bij het opstellen van het wetsvoorstel is goed nagedacht over gendergelijkheid in het algemeen en het effect van dit beleidsstuk op gendergelijkheid. Dit wetsvoorstel kan dan ook gezien worden als een goed voorbeeld van een zorgvuldige toepassing van de SDG-toets. Dit heeft niet alleen een positief effect op de impact van beleid op ontwikkelingslanden en gendergelijkheid, maar ook voor het bewustzijn van politici en ambtenaren die hiermee bezig zijn en/of het document raadplegen. Alleen op deze manier kunnen de SDG's en deze twee specifieke onderwerpen een prominente plek in Nederlands beleid.

Bij de overige 18 wetsvoorstellen is de SDG-toets niet of zeer beperkt toegepast. Dit betekent dat in veel van de gevallen de woorden 'ontwikkelingsland' en/of 'gender' helemaal niet vielen, waar dat wel had moeten. Als het zeer beperkt werd toegepast, vertaalde zich dat in een enkelvoudige zin waarbij uitleg volledig achterwege bleef. Een goed voorbeeld is de **'Wet Bronbelasting 2021'**. De inmiddels aangenomen wet bepaalt de invoering van een heffing op het geld dat door bedrijven via Nederland naar landen wordt geleid die geen of zeer weinig belasting heffen. Onderzoeken van onder meer ActionAid, tonen aan dat door belastingontwijking via Nederland ontwikkelingslanden veel belastinginkomsten mislopen. Aangezien dit anders in publieke diensten als onderwijs of gezondheidszorg gestoken had kunnen worden, zijn vrouwen en kinderen hier de grootste dupe van. Een aanpassing van dit beleid middels de Wet Bronbelasting heeft daarom logischerwijs ook impact op de twee onderdelen van de SDG-toets, positief dan wel negatief.

Beide onderdelen van de SDG-toets hadden meegenomen moeten worden in de memorie van toelichting van deze wet. Op het gebied van ontwikkelingslanden wordt het antwoord op de uitvoerige vragen afgedaan met: **"dit draagt bij aan de doelstelling ontwikkelingslanden beter in staat te stellen om meer eigen belastinginkomsten te**

**verwerven**<sup>2</sup>. Dit antwoord is erg ondermaats, in kwaliteit maar ook in kwantiteit. De SDG-toets bevat een aantal specifieke vragen die beantwoord dienen te worden. Deze zin, de enige toelichting op de potentiële impact van dit wetsvoorstel op ontwikkelingslanden, is geen volledige beantwoording van die vragen. Gendergelijkheid wordt zelfs helemaal niet genoemd in de memorie van toelichting.

## Het IAK

Tijdens het onderzoek zijn er verschillende zaken opgevallen die de werking en de transparantie van de SDG-toets belemmeren. Deze punten zijn deels terug te vinden in de conclusies van een recent verschenen OESO-rapport over de werking van het IAK in Nederland.<sup>3</sup>

Ten eerste is het opvallend dat er in de memories van toelichting geen vast werkpatroon te vinden is. Het IAK biedt wel een schrijfwijzer voor het schrijven van de memorie, maar dit is niet zelden te vinden in de daadwerkelijke documenten. Dit zorgt ervoor dat het lastig en tijdrovend is om de antwoorden op de IAK-vragen en daarmee ook de uitvoering van de SDG-toets terug te vinden in beleid- en regelgeving. Dit heeft negatieve gevolgen voor de transparantie van Nederlandse beleid- en regelgeving en belemmert de controlerende taak van het parlement (en maatschappelijke organisaties).

Ten tweede is het duidelijk dat er aangaande het IAK en dus ook aangaande de SDG-toets geen centrale coördinatie is. Dit was ook de meest vooraanstaande conclusie van het OESO-rapport, waarin werd aangegeven dat het gebrek aan centrale coördinatie negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van het IAK. Hier willen we deze conclusie extra benadrukken. Wij begrijpen dat bestuurlijke autonomie is verankerd in de Nederlandse bestuurscultuur en dat daarom een centrale coördinatie lastig te realiseren is. Ons valt echter op dat er ook binnen de verschillende ministeries geen sprake is van coördinatie op de toepassing van het IAK en de SDG-toets. Het argument dat bestuurlijke autonomie is verankerd in de Nederlandse bestuurscultuur houdt hier dan ook niet langer stand. Met het uitblijven van een goede toepassing is meer coördinatie dus wel degelijk van belang. De zogenoemde ambtelijke voorportalen van de ministerraad zouden hier een belangrijke rol in kunnen spelen, maar doen dat nog niet.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft zich in 2020 ook gebogen over het IAK om de effectiviteit ervan te analyseren. De conclusies van het ATR sluiten aan bij onze observaties.<sup>4</sup> Zo pleit het ATR ervoor om het IAK te vereenvoudigen, onder andere door de opzet van de vragen te versimpelen. Nu is het vaak nog onduidelijk hoe het IAK geïmplementeerd dient te worden, wat mede komt doordat er geen vaste patronen voor het toepassen van dit kader bestaan. Daarnaast stelt het ATR ook dat de ijkmomenten van het IAK in de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving versterkt moeten worden. Kortom, ook het ATR ziet nog voldoende ruimte om zowel de structuur als de toepassing van het IAK significant te verbeteren.

## Aanbevelingen

Resumerend kan geconcludeerd worden dat de SDG-toets niet op een effectieve en

---

<sup>2</sup> Snel, M. (2019, 17 oktober). Bronbelasting op renten en royalty's [wetsvoorstel] Geraadpleegd op 04-11-2020 via

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z17353&dossier=35305>

<sup>3</sup> OECD (2020). *Netherlands: Ex Ante Regulatory Impact Assessment*. Geraadpleegd op 04-11-2020 via <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf>.

<sup>4</sup> Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020). *Advies IAK(-document) bij voorgenomen regelgeving*. Geraadpleegd op 13-01-2021 via

<https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/>.

duidelijke manier is geïmplementeerd, wat mede komt door het gebrekkige functioneren van het IAK. De gebrekkige toepassing is problematisch aangezien schadelijke neveneffecten van beleid op ontwikkelingslanden en gendergelijkheid zo onderbelicht blijven en in stand gehouden worden, wat de coherentie van het Nederlandse overheidsbeleid ondermijnt. Het zorgt ervoor dat Nederland de eigen ambities op het behalen van de SDG's tegenwerkt, al dan niet bewust. Hieronder volgen aanbevelingen om de implementatie van de SDG-toets te verbeteren. Voor de aanbevelingen met betrekking op het IAK verwijzen wij u, in aanvulling op de bovengenoemde punten, graag naar de uitkomsten van het OESO-rapport. De volgende aanbevelingen richten zich specifiek op de uitvoering van de SDG-toets:

1. **Maak de SDG-toets een verplicht en zichtbaar onderdeel van het beleidsproces voor nieuw beleid en regelgeving, in bijvoorbeeld de memorie van toelichting.** Indien de SDG-toets niet relevant is, kan dit uitgedrukt worden door een 'niet van toepassing' met gepaste uitleg. Dit zorgt voor meer bewustzijn onder beleidsambtenaren en politici die op dit onderwerp werken. Ook leidt meer transparantie ertoe dat het parlement haar controlerende taak eerlijker kan uitvoeren. Dit sluit aan bij de aanbeveling van het ATR om de ijkmomenten in de voorbereiding van nieuw beleid- en regelgeving te versterken.
2. **Maak nog beter werk van het vergroten van het bewustzijn omtrent het bestaan en hanteren van de SDG-toets binnen alle ministeries, bijvoorbeeld door het aanwijzen van specifieke verantwoordelijken voor het uitvoeren van de toets binnen elk ministerie.** Dit draagt ook op een positieve manier bij aan de integratie van de SDG's in Nederlands beleid en scheidt duidelijkheid over de vraag waar de verantwoordelijkheid voor deze toets ligt.
3. **Betrek het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van de SDG-toets.** Dit kan een goede manier zijn om de regeldruk op ambtenaren niet te veel te laten oplopen. Er zit tenslotte al veel kennis en kunde bij maatschappelijke organisaties over de duurzame ontwikkelingsdoelen. Deze zou effectiever ingezet kunnen worden om de SDG-toets goed uit te voeren.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Building Change, een samenwerking tussen Partos, Woord & Daad en Foundation Max van der Stoel. Voor vragen aangaande het onderzoek, kunt u contact opnemen met Rosa van Driel: [rvdriel@foundationmaxvanderstoel.nl](mailto:rvdriel@foundationmaxvanderstoel.nl).