



HEDEN
TER ADVISERING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie
Bestuursondersteuning &
Advies

Inlichtingen

T 070-
F 070-
@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum

12 januari 2021

Notitienummer

2021-0000006197

Auteur

Van

BOA

Kopie aan

notitie

Bespreking kabinetsreactie POK in MR 12/1/2021

Aanleiding

Op 12 januari komt de ministerraad bijeen om te spreken over de concept kabinetsreactie POK. De MR wordt gevraagd om een beslissing op vijf punten:

1. Richtinggevende uitspraak over toekomst toeslagenstelsel
2. Aanpassingen in Awb/sectorale regelgeving mbt algemene beginselen behoorlijk bestuur
3. Extra maatregelen tegen discriminatie
4. Informatievoorziening/actieve openbaarmaking
5. Budgettaire consequenties (NB: de budgettaire tabel is cf. besluit minister niet meegezonden).

De definitieve kabinetsreactie ligt vrijdag 15 januari in de MR.

Advies en toelichting per beslispunt

1. Richtinggevende uitspraak over toekomst Toeslagen

Gevraagd besluit

De MR wordt gevraagd om in te stemmen met een passage waarin de uitgangspunten van een nieuw stelsel voor kinderopvang en andere toeslagen worden benoemd, en wordt aangekondigd dat het kabinet zo snel mogelijk start met de uitwerking hiervan.

Advies FIN

- Dit besluit vergt politieke weging. Alles afwegende adviseren wij om in te stemmen met deze tekst. Hierbij spelen de volgende afwegingen:
 - Enerzijds is er maar zeer beperkt tijd tot de formatie om nog tot een inhoudelijke uitwerking van één van de varianten te komen, waarmee het kabinet moet oppassen niet 'over zijn graf heen te regeren'. Ook het uitwerken van de (aanzienlijke) budgettaire consequenties en de uitvoerbaarheid voor de formatie lijkt niet realistisch.
 - Anderzijds onderstreept de POK wel het belang en de urgentie van een nieuw stelsel. De conclusies van het rapport rechtvaardigen een steviger signaal vanuit het kabinet over de toekomst van toeslagen.
 - De tekst bevat nu ons inziens een goede balans tussen deze afwegingen. Het kabinet geeft de richting en ambitie aan, door aan te geven dat het kabinet wil dat er zo snel mogelijk gestart wordt met de uitwerking van een stelsel dat aan de genoemde criteria voldoet,

maar de tekst laat ruimte om de uiteindelijke besluitvorming in de formatie te laten plaatsvinden.

2. Bestuursrecht

Gevraagd besluit

In de concept-kabinetsreactie is een voorstel geformuleerd door BZk en J&V waarop het kabinet samen met uitvoerders, naar een toekomstbestendig handavingsinstrumentarium kunnen komen, waar voldoende ruimte is om maatwerk te leveren, waarbij meer oog moet zijn voor de menselijke maat. Hiertoe worden diverse aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgesteld om meer mogelijkheden én verplichtingen op te nemen maatwerk te leveren. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zijn daarbij steeds leidend. Verder vindt een versterking plaats van de wetgevingstoetsing om erop toe te zien dat wetgeving steeds voldoende veiligheidsventielen bevat om te voorkomen dat strikte toepassing tot schrijnende situaties leidt. De MR wordt gevraagd om in te stemmen met dit voorstel.

Advies

- **U kunt instemmen met het voorstel en de relevante passage in de kabinetsreactie.** De voorgestelde tekst biedt voldoende ruimte om binnen de gestelde kaders en met het door het kabinet gekozen uitgangspunt van een responsieve overheid de komende periode tot een passende oplossing te komen. Dit kan via de Awb ofwel via sectorale wetgeving. Deze flexibiliteit is noodzakelijk om uit te komen op een voor de uitvoeringsorganisaties (waaronder de Belastingdienst) realistische, haalbare en uitvoerbare aanpak. Daarbij moet worden bedacht dat maatwerk arbeidsintensief is en een met de arbeidsintensiviteit overeenkomende financiële component met zich meebrengt.
- Daarnaast ook bij maatwerk eenheid van beleid en uitvoering nodig om willekeur te voorkomen.

3. Maatregelen tegen discriminatie

Gevraagd besluit

De MR wordt gevraagd om in te stemmen met de voorgestelde maatregelen ter bestrijding van discriminatie binnen de overheid:

- Versterken van de gemeentelijke anti-discrimatievoorziening
- Inzet van trainingen bij College voor de Rechten van de Mens
- Verkenning Nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme (reeds eerder aangekondigd).
- I.o.m. het College van de Rechten van de Mens bezien wanneer beleidsregels bij het College kunnen worden getoetst/.
- Inventarisatie van gebruik van nationaliteit in sociale zekerheidswetgeving (voor BD loopt deze inventarisatie al).

Advies

- **U kunt instemmen met de voorgestelde maatregelen.**
- NB: Bij deze tekst wordt op een aantal punten aangegeven dat het kabinet hier middelen voor vrij maakt. Hierover is echter nog geen besluit genomen, zie punt 5. **U (min) wordt geadviseerd om op te merken dat besluitvorming over dekking van deze maatregelen gezamenlijk met de overige budgettaire besluitvorming moet plaatsvinden.**

4. Informatievoorziening

Gevraagd besluit

De MR wordt gevraagd om in te stemmen met de volgende voorstellen t.a.v. informatievoorziening en actieve openbaarmaking:

1. Wekelijks publiceren van een geannoteerde besluitenlijst voor de ministerraad van de voorgaande week.
2. De notulen van de MC Aanpak Fraude en de MR die aan de POK zijn verstrekt, te publiceren samen met het archief van de POK.
3. De adviezen van de Landsadvocaat die aan de POK zijn verstrekt, te publiceren samen met het archief van de POK.
4. In te stemmen met een tekstvoorstel van BZK waarin volgende voorstellen worden gedaan:
 - a. Vanaf 1 juni 2021 verstuurt het kabinet bij nieuwe wetsvoorstellen, brieven of nota's de achterliggende beslisnotities mee aan het parlement.
 - b. Vaker technische briefings of toelichtingen door ambtenaren laten verzorgen.
 - c. Ten slotte wil het kabinet in dialoog met uw Kamer over welke vervolgstappen mogelijk zijn ter verbetering van de informatievoorziening aan uw Kamer. Bijvoorbeeld het niet langer gebruiken van de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet.
5. Het tekstvoorstel bevat geen voorstel voor openbaarmaking van onderstaande twee onderdelen:
 - a. Oudere beleidsstukken, die voor publicatie van de nieuwe beleidslijn zijn opgesteld.
 - b. Adviezen van de Landsadvocaat die geen betrekking hebben op de KOT.

Advies per punt

1. U kunt instemmen met het wekelijks publiceren van een geannoteerde besluitenlijst van de voorgaande MR. Ten aanzien van MR stukken is van belang dat de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar komt als bewindspersonen niet in vrijheid kunnen reageren binnen de MR of in de onderraden. Het is daarom van belang dat de bewegingen op dit punt beperkt blijven tot de geannoteerde besluitenlijst van de ministerraad van de voorgaande week.
2. Gezien bovenstaande argumenten, **adviseren wij u om publicatie van de notulen van de MR en MCAF inzake de kinderopvangtoeslag politiek te wegen.** Ook hierbij geldt dat dit afbreuk kan doen aan de eenheid van het regeringsbeleid.
3. Voor de Landsadvocaatadviezen die zijn opgesteld ten behoeve van de kinderopvangtoeslag is niet aan te raden om deze te publiceren. Op 11 december jl. heeft de staatssecretaris op dit punt het belang van de staat in geroepen na consultatie van de MR. De inhoudelijke argumenten om deze adviezen niet te publiceren zijn ongewijzigd. Ook zijn deze adviezen onder beperking aangeleverd bij de POK. Deze adviezen worden nu bij de Kamer niet ter inzage gelegd. Ook het rapport van de POK brengt hierin geen verandering. Voor deze adviezen geldt bovendien dat een deel de conceptstatus niet zijn ontstegen en dat zij zijn opgesteld in de veronderstelling dat deze binnen de vertrouwelijke relatie tussen cliënt en advocaat zouden blijven. Aan de andere kant geldt de maatschappelijk wens voor volledige openheid van zaken in dit dossier en ook dat een deel van de inhoud van de adviezen reeds bekend is. **Dit beslispunt vergt politieke weging. Waarbij ambtelijk Financiën adviseert om indien de**

politieke keus is de adviezen openbaar te maken, te benadrukken dat het gaat om een uitzondering op het kabinetsbeleid gezien de bijzondere omstandigheden op dit dossier. Zie ook onder 5.b.

4. U kunt instemmen met het tekstvoorstel van BZK, waarbij u de volgende aandachtspunten kunt meegeven:
 - a. Met het voorstel wordt de toezegging gedaan om voortaan bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende memo's en notities die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken. Deze koerswijziging zal gevolgen hebben voor de wijze van informatievoorziening. Dit zal de nodige capaciteit vergen van alle departementen. Hoewel deze toezegging pas geldt vanaf 1 juni moet worden aangenomen dat de Kamer vanaf het moment versturen kabinetsreactie, deze toezegging in de praktijk zal afdwingen. De informatiehuishouding is daar op dit moment niet op ingericht. U kunt benadrukken dat voldoen aan de toezegging om adviezen mee te sturen met Kamerbrieven, vergt dat alle voorbereidingen voortvarend worden opgepakt, om dit proces zo spoedig mogelijk op te zetten.
 - b. U kunt daarbij verzoeken dat Financiën nauw betrokken wordt bij de nadere uitwerking.
5. Het tekstvoorstel van BZK betekent een stap naar meer en snellere transparantie over besluitvorming. Een aantal punten worden igv. Dit voorstel echter niet openbaar gemaakt
 - a. Voor **oudere stukken**, die voor bekendmaking van deze nieuwe beleidslijn zijn opgesteld, is het voorstel deze niet conform de nieuwe lijn te delen. De achterliggende reden is dat het heel veel extra werk betekent wat de uitvoerbaarheid op korte termijn in gevaar brengt, gezien de verbetering die alleen al voor de toekomstige praktijk van de informatiehuishouding nodig is. Daarnaast heeft men ambtelijk deze notities geschreven in het vertrouwen dat die niet op korte termijn openbaar zouden worden. Hierbij komt dat er juist voor de toeslagaffaire is gekozen om een online informatiepunt in te richten waarop stukken die gerelateerd zijn aan de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag worden gepubliceerd. U kunt er mee instemmen dat oude stukken niet actief opnieuw beoordeeld of gepubliceerd
 - b. **Adviezen van de landsadvocaat:** U wordt geadviseerd om in te stemmen met het handhaven van het huidige kabinetsstandpunt ten aanzien van (publicatie) adviezen van de landsadvocaat. Het gaat hier om adviezen van een advocaat aan zijn cliënt, die behoren tot de vertrouwelijke relatie tussen advocaat en cliënt. Die vertrouwelijke relatie is van fundamenteel belang voor onze rechtsstaat, ook als de overheid cliënt is. Elke partij moet zich volledig en in vertrouwen kunnen laten adviseren door zijn advocaat, om zijn of haar rechtspositie te kunnen bepalen. Als dit anders zou zijn, dan zou het de Landsadvocaat onmogelijk gemaakt worden om goed als de advocaat van de Staat te functioneren. Hij kan dan niet in vrijheid adviseren over de procespositie van zijn cliënt. Het risico bestaat dat de LA zich terughoudender zal opstellen in de advisering en dat de kwaliteit ervan dus zal afnemen indien de mogelijkheid bestaat dat zijn advies openbaar wordt. De gevolgen om dergelijke adviezen nu wel te verstrekken zijn daarmee groter dan louter interne adviezen en de kans is reëel dat een aanpassing van dit beleid op enig moment de procespositie van de Staat schade toe brengt. De gevolgen moeten op dit punt dan ook in kaart worden gebracht voor hier besluitvorming over plaatsvindt. Dit is alleen anders indien bij de adviesaanvraag op voorhand duidelijk is dat de openbaarheid is bedoeld. Nu de

consequenties op dit punt nog onvoldoende duidelijk zijn, zijn toezeggingen nog niet mogelijk.

5. Budgettaire consequenties

Gevraagd besluit

De ministerraad wordt gevraagd om in te stemmen met onderstaande passage over de dekking:

Deze brief schetst de richting die het kabinet voor ogen heeft maar in de precieze uitwerking zijn verschillende maatregelen en modaliteiten denkbaar. De financiële gevolgen kunnen variëren van tientallen miljoenen tot honderden miljoenen tot zelfs miljarden. In het voorjaar resp. tijdens de formatie zal op basis van uitvoeringstoetsen de financiële consequenties in beeld moeten worden gebracht en een integrale afweging moeten worden gemaakt, waarbij ook de financiële dekking zal moeten worden gevonden.

Deze passage is ingebracht door DGRB na overleg met u (min). Naar verwachting zullen andere departementen inzetten op het nu al reserveren van een enveloppe met een structureel bedrag, zodat zo snel mogelijk gestart kan worden met de maatregelen uit de brief. De definitieve budgettaire plaat en dekking kan dan in het voorjaar of bij formatie worden gezien. U ontvangt op dit punt een separaat advies van DGRB. Hieronder het advies van HDFEZ.

Advies

- De brief bevat een groot aantal voornemens die verder gaan dan het huidige beleid. Deze zijn nu niet gedekt. Als we deze voornemens willen vormgeven is het beschikbaar stellen van de daar voor benodigde financiële middelen noodzakelijk.
- Bovenstaande paragraaf uit de brief moet aangevuld worden met de notie dat de kosten van de compensatie van ouders in een incidentele suppletoire begroting (ISB) worden opgenomen en parallel aan de brief wordt aangeboden aan de Kamer, zodat de toezeggingen uit de brief aan ouders van 22 december op rechtmatige wijze kunnen worden uitgevoerd (o.a. uitbetaling 30.000 euro voor 1 mei).
- FEZ vindt het van belang dat er onderbouwde reeksen en plannen zijn. Op dit moment zijn deze reeksen lastig op te stellen. We kunnen ons om die reden iets voorstellen bij uitstellen van het beschikbaar stellen van middelen, hoewel het gebruikelijk is om een brief met claims wel van dekking te voorzien. Dit moet gewogen worden tegen het risico dat er - zeker bij een lange formatie - geen middelen voor 2021 en 2022 beschikbaar zullen zijn, waardoor de plannen zoals genomen in de brief waarschijnlijk vertraging oplopen. Daarbij lijkt het politiek kwetsbaar om een zeer ambitieuze brief aan het parlement te sturen zonder enige duidelijkheid over de dekking. Alles overziend hebben wij een lichte voorkeur om een enveloppe voor de maatregelen, voor 2021 en 2022 op de aanvullende post te reserveren.

Overige aandachtspunten

- U (stas FIN/T&D) stelde voor om de ambtseed aan te passen, door hier meer focus op voor ambtelijk vakmanschap en op het werken ten dienste van het algemeen belang in aan te brengen. De ambtseed maakt onderdeel uit van het ambtenarenrecht. U (stas FIN/T&D) wordt daarom geadviseerd om in de MR steun te vragen om dit voorstel samen met min BZK te verkennen en dit in de brief op te nemen.

Toelichting: verwerken laatste opmerkingen in de brief

Hedenochtend hebben wij o.a. van u (stassen) nog enkele opmerkingen ontvangen. Hieronder een kort overzicht van de wijze waarop deze opmerkingen verwerkt zijn/worden in de brief:

Stas FIN-T&D:

- **Rol Raad van State:** de tekst over de reactie van de Raad van State wordt uitgebreid. JenV is zeer terughoudend met het vooruitlopen op besluitvorming over eventuele andere ophanging van de bestuursrechtspraak; wij hebben begrip voor die terughoudendheid (hier in de brief op vooruitlopen ondermijnt mogelijk de effectiviteit van de RvS).
- Een verwijzing naar het **ABD-onderzoek** en de (concept) kabinetsreactie wordt opgenomen.
- **Regeringscommissaris voor het verbeteren van de informatievoorziening** en het delen van informatie (zorgen dat het objectief gebeurt): hierover komt nog een stuk van BZK.
- Het verstrekken van stukken van de **Landsadvocaat:** ambtelijk FIN adviseert om de huidige kabinetslijn te handhaven, zie adviezen onder punt 4.
- **Hotspot** Toeslagen: dit is opgenomen op p14 van de kabinetsreactie.
- Het **verbeteren van de informatievoorziening in procedures:** wordt verwerkt.
- De tekstsuggesties t.a.v. de passage over **discriminatie** worden verwerkt, m.u.v. de verwijzing naar de motie-Azarkan. Deze motie ziet op een ander onderdeel (doorlichten uitvoerders) dan het voorstel uit deze brief (doorlichten wet- en regelgeving) en is door de Tweede Kamer verworpen.

Stas FIN-F&B

- **Pilot invorderingsoverzicht:** hier wordt een nadere toelichting opgenomen.