

Kabinetsreactie POK-rapport “Ongekend onrecht”

Geachte voorzitter,

Het rapport ‘Ongekend Onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (verder: POK) toont ons een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid. De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en vooral door geen gehoor te geven aan noodsignalen, hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen tien jaar zien veranderen in een moeras van ellende. Dit had nooit mogen gebeuren.

Wij bieden onze excuses aan, aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen. Zij hebben het onterecht ongekend zwaar gehad. Vanwege de financiële problemen waarin zij zijn geraakt, maar zeker ook vanwege de emotionele gevolgen van het niet worden gehoord of geloofd. Uit gesprekken met ouders wordt duidelijk hoe zij zich hebben ingezet om hun kinderen toch een zo goed mogelijke jeugd te geven en zelf door deze moeilijke periode heen te komen. Ondanks een overheid bij wie zij geen gehoor kregen. De POK constateert dat ouders jarenlang geen schijn van kans hadden. De overheid stond niet naast, maar tegenover hen.

Nederland hoort een land te zijn waar je wordt beschermd door de overheid en waarin je niet bang hoeft te zijn als er een brief van de overheid op je deurmat valt. Maar deze ouders is precies het omgekeerde overkomen: voor hen werd de overheid ontoegankelijk, en een continue bedreiging. Het systeem van toeslagen was te fraudegevoelig. Dat zorgde voor een roep om meer controle en handhaving. Die controle en handhaving is volledig doorgeschoten.

De overheid pakte signalen van wat er misging niet op en leerde te weinig van wat er misging. De problematiek bij de kinderopvangtoeslag werd voor veel betrokkenen pas duidelijk toen zij uiteindelijk met gedupeerde ouders en kinderen spraken. We danken het aan enkele volhouders in de journalistiek, advocatuur, de Tweede Kamer en binnen de overheid dat deze misstand in volle omvang aan het licht is gekomen en we uiteindelijk deze crisis serieus zijn gaan nemen. Het rapport van de POK laat ook zien dat gebrekkige informatiehuishouding en informatievoorziening het probleem verergerde, omdat daardoor bestuurders, politici en rechters hun rol niet goed konden vervullen. Dat moet anders.

Het kabinet is de POK zeer erkentelijk voor haar rapport. Het rapport van de POK maakt pijnlijk duidelijk dat er veranderingen nodig zijn. In het systeem van toeslagen, bij de Belastingdienst en Toeslagen en bij de betrokken ministeries. Het rapport noodzaakt dat we kritisch kijken naar het functioneren van de Rijksoverheid. Want we willen niet dat het nog een keer zo mis gaat. Het kabinet ziet in de ernst van de lessen uit dit rapport aanleiding om breder dan alleen het domein van de toeslagen te kijken wat er beter kan en moet.

Onze eerste prioriteit daarbij is het helpen van de gedupeerde ouders en hun kinderen. Met de hersteloperatie en de andere maatregelen die we hebben genomen, hopen we bij te dragen aan een

betere toekomst voor hen en hun kinderen. Om het gedane onrecht enigszins recht te zetten en het vertrouwen in de overheid stap voor stap weer op te bouwen.

Deze brief beschrijft de inzet van het kabinet op hoofdlijnen, waarover het kabinet graag het gesprek aan gaat met uw Kamer en met de medeoverheden en de uitvoeringsorganisaties. Het is duidelijk dat dit een forse investering zal betreffen, zowel bij de ministeries, als bij uitvoeringsorganisaties. En dat het tijd zal kosten dit goed te doen. Wij realiseren ons dat vertrouwen te paard gaat en te voet komt, en dat een open dialoog over de vervolgstappen daarbij cruciaal is.

In de bijlagen wordt in meer detail ingegaan op de stand van zaken op de Hersteloperatie Toeslagen en de specifieke acties en maatregelen die eerder zijn doorgevoerd en aangekondigd op het terrein van de Belastingdienst en Toeslagen.

1. Herstel van gedupeerde ouders verruimen en versnellen

Genoegdoening voor de getroffen ouders heeft de hoogste prioriteit. Het opvolgen van de bevindingen van de POK en het herstel van vertrouwen in de overheid begint daar. Daarom hebben we daaraan voorrang gegeven in onze reactie, en u op 22 december hierover een aparte brief¹ gestuurd.

We breiden de compensatieregeling uit, zodat ouders die door de kinderopvangtoeslagproblematiek zijn geraakt onder een ruimere regeling vallen. We betalen € 30.000 aan alle ouders die gedupeerd zijn door de 'alles-of-niets' uitleg van de kinderopvangtoeslag of de buitensporige fraudejacht, vooruitlopend op de verdere afhandeling van hun zaak. Daarnaast schalen we de hersteloperatie op, en leggen we samen met gemeenten op korte termijn contact met alle ouders. We bieden de gedupeerde ouders samen met de gemeenten ook hulp aan bij de problemen die als gevolg van de kinderopvangtoeslag-problematiek zijn ontstaan op het gebied van zorg, wonen, werk en schulden. Ten slotte gaan we in overleg met het Kindpanel om te kijken op welke wijze recht kan worden gedaan aan het leed dat gedupeerde kinderen is aangedaan. Hiermee gaat het er om hen een extra duw in de rug te geven en weer een toekomst te bieden.

Bijlage 1 bevat een verdere uitwerking van de tegemoetkoming van € 30.000. Wij zijn nu hard bezig deze te verwerken in een besluit, dat nog deze maand aan uw Kamer toekomt. In het besluit geven we aan hoe we het herstel vanaf nu willen vormgeven op basis van alle regelingen en afspraken die we daarover in de afgelopen maanden met uw Kamer hebben gemaakt. Gelijktijdig met dat besluit sturen we de eerste incidentele suppletoire begroting 2021 mee, waarin de extra uitgaven voor het herstel zijn begroot.

2. Stoppen met Toeslagen in de huidige vorm

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het toeslagenstelsel fundamentele problemen kent. De voorschotssystematiek en de vele complexe voorwaarden leiden tot een groot aantal terugvorderingen. Het risico hierop ligt bovendien volledig bij de aanvrager. Het afgelopen jaar is onderzocht welke alternatieven er zijn om het stelsel van toeslagen ingrijpend te kunnen wijzigen en hoge terugvorderingen tot het verleden te laten behoren. Doorgaan zoals in het verleden kan niet

¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 december 2020, 'Herstel Toeslagen' (kenmerk 2020Z25679).

meer. Voor het kabinet is het overduidelijk dat het huidige toeslagenstelsel moet worden afgeschaft. Daartoe zijn, mede op verzoek van uw Kamer², inmiddels scenario's uitgewerkt en aan uw Kamer aangeboden.³

Beslispunt 1: richtinggevende uitspraak over toekomst toeslagen

Stemt de ministerraad in met onderstaande **geel gemarkeerde** passage over de uitgangspunten van een nieuw stelsel voor de financiering van kinderopvang?

Wat betreft de financiering van de kinderopvang is het kabinet van mening dat op termijn de verantwoordelijkheid voor de financiering niet meer (volledig) bij de ouders moet worden gelegd, waarbij de complexe voorwaarden (hoogte van het inkomen en aantal uren werk) voor hen komen te vervallen. Alleen zo kunnen we zorgen voor goede kinderopvang, in het belang van de ontwikkeling van kinderen en van jonge ouders die zo hun werk en de zorg voor kinderen goed kunnen combineren, zonder de negatieve effecten die het huidige stelsel kent. Het kabinet wil daarom dat zo snel mogelijk wordt gestart met de nadere uitwerking hiervan. Ook bij de andere toeslagen zal het volgende kabinet nog stappen moeten zetten om het stelsel verder af te bouwen en eraan werken dat minder mensen van toeslagen afhankelijk zijn.

Het zal waarschijnlijk nog jaren duren voordat het toeslagenstelsel volledig is vervangen door een ander stelsel. Het rapport van de POK laat zien hoe belangrijk het is om niet alleen te werken aan een stelselherziening die over een paar jaar verlichting geeft, maar in de tussentijd al zoveel mogelijk knelpunten aan te pakken. Nog vóór de formatie wordt geïnventariseerd welke verdere verbeteringen mogelijk zijn binnen het huidige stelsel, als invulling van motie Lodders en Van Weyenberg⁴. Uiteraard nemen we de lessen uit de POK over het betrekken van de uitvoering daar nadrukkelijk in mee. De eerste belangrijke stap is al gezet met het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag en de mogelijkheid om terugvorderingen te matigen in bijzondere situaties. In 2020 is dit, na de uitspraak van de Raad van State op 23 oktober 2019, met de Wet Verbetering Uitvoerbaarheid Toeslagen omgezet in wetgeving. Met deze wet en het Verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag is al een aantal verbeteringen doorgevoerd waardoor schrijnende situaties zijn opgelost en het aantal terugvorderingen is verminderd.

3. Leren van de praktijk: signalen serieus nemen

De overheid moet open staan voor wat er beter kan. Als er fouten worden gemaakt, is het een absolute voorwaarde dat de signalen daarover worden opgepakt en de problemen worden opgelost, zodat mensen daar uiteindelijk niet de dupe van worden. De overheid moet actief onderzoeken hoe regelingen in de praktijk werken en toegankelijk zijn als er vragen of onduidelijkheden zijn. Bij de problemen met de kinderopvangtoeslag is de overheid onvoldoende actief aan het werk gegaan met het in kaart brengen van de werking van de regeling in de praktijk en onvoldoende in staat gebleken om te luisteren naar signalen van ouders en uit de praktijk van hulpverleners en de rechtspraak en die signalen snel en goed op te pakken.

² Motie van de leden Bruins en Van Weyenberg (Kamerstuk 31066-558)

³ Zie de Eindrapportage Scenariostudies Kindregelingen, 14 december 2020 (Kamerstukken kenmerk 2020Z24828) en de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel, 14 december 2020 (Kamerstukken 31066-760).

⁴ Motie Lodders en Van Weyenberg van 11 november 2020 over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren (Kamerstuk 35572-49). Zie ook de motie Lodders c.s. van 21 januari 2020 over de eerste verbeteringen en alternatieven doorvoeren in het komende Belastingplan (Kamerstuk 31066-582).

De eerste signalen over problemen met toeslagen waren er al vroeg. Al in de toelichting bij de wet Toeslagen in 2004⁵ werd gewezen op de risico's die met het systeem gepaard gingen. In de jaren daarna waren er op verschillende momenten signalen dat het stelsel en de werkwijze bij Toeslagen en de Belastingdienst ouders in ernstige problemen konden brengen. Denk hierbij aan het rapport van de Nationale Ombudsman 'In het krijt bij de overheid' uit 2013, de waarschuwingen bij Financiën en SZW over disproportioneel hoge terugvorderingen in de jaren 2012-2016, en het rapport 'Geen Powerplay maar Fair Play' van de Nationale Ombudsman uit 2017. Deze signalen hebben lange tijd niet tot verandering geleid. Zoals de POK in haar rapport opmerkt, hielp het daarbij niet dat de signalen vaak werden gekoppeld aan een concreet geval, zonder dat de gehele omvang van de problematiek in beeld was. Voor veel betrokken ambtenaren en politici werd de volle omvang van de problematiek pas duidelijk toen zij vele jaren later met gedupeerde ouders en kinderen spraken.

Het feit dat deze signalen zo lang niet de opvolging kregen die zij verdienden, wijst volgens het kabinet op serieuze tekortkomingen in de manier waarop de overheid beleid maakt, uitvoert en de uitkomsten ervan volgt. Voor het op waarde schatten van signalen is contact nodig met de mensen op wie het beleid gericht is, en juist dat contact ontbreekt te vaak. Bij uitvoeringsorganisaties en juist ook bij beleidsmakers, bestuurders en politici.

De lessen van de POK zijn allereerst van toepassing op de situatie rond de kinderopvangtoeslag. Het kabinet wil leren van deze lessen zodat we op andere plekken binnen de overheid vergelijkbare problemen kunnen voorkomen. We kijken daarom gericht en overheidsbreed of en hoe naar aanleiding van de lessen vanuit de POK bredere maatregelen nodig zijn, met extra alertheid om eventueel gemiste signalen alsnog te herkennen.

De samenwerking tussen Toeslagen en de vier ministeries die het beleid van toeslagen maken, wordt verder verbeterd zodat problemen in de uitvoering ook bij beleidsmakers op de verschillende ministeries belanden en er gezamenlijk wordt gewerkt aan een oplossing. Daarvoor is het cruciaal dat de vier ministeries en Toeslagen heldere afspraken maken over verantwoordelijkheden, en er duidelijke routes zijn voor hoe signalen vanaf de werkvloer bij de top van Toeslagen, bij de ministeries en bij de bewindspersonen terecht komen. De afgelopen periode zijn al veel stappen gezet om deze samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld via het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag. Hier gaan we de komende periode mee door.

Voor de Belastingdienst en Toeslagen wordt een aantal specifieke maatregelen genomen om te zorgen dat signalen vanuit de praktijk worden herkend, erkend en opgevolgd door beleid. Vanaf komend jaar vragen we Toeslagen en de Belastingdienst om een 'stand van de uitvoering' op te stellen, waarmee zij ongefilterd en overzichtelijk signalen met het kabinet delen en het kabinet vervolgens met het parlement deelt. Praktijksignalen vanuit de rechterlijke macht, cliëntenraden en sociale advocatuur worden hier ook in meegenomen. Daarnaast richten we een burgerpanel in bij Belastingdienst en Toeslagen.

Voor alle onderdelen van de Rijksoverheid geldt dat signalen vanuit uitvoerders, toezichthouders en burgers (waaronder cliëntenraden) directer opvolging moeten krijgen om af te wegen of dit moet

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29764-3.html>

leiden tot aanpassingen van het beleid en de regelgeving. Daarvoor zorgen we dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met hun uitvoeringsorganisaties en met de mensen voor wie zij werken in contact komen en ruimte krijgen om hier opvolging aan te geven. Professionals uit de praktijk en mensen voor wie het beleid bedoeld is, zijn een onmisbaar onderdeel bij het bedenken, uitvoeren en evalueren van beleid. Dit doen we onder meer door structureel aandacht te geven aan de dagelijkse en individuele casuïstiek in het ambtelijk vakmanschap. We gaan casusoverleggen een vast onderdeel maken van het werk van beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen waarbij zij samen met uitvoerders dilemma's uit de praktijk bespreken en desgewenst omzetten in aanpassingen van beleid. Dit gesprek maakt het mogelijk om explicieter overwegingen van algemeen belang te spiegelen aan een concrete casus, ook al zal het niet altijd kunnen of verstandig zijn om op basis van één casus het algemeen beleid aan te passen. Op meerdere plekken binnen de overheid zijn hier al goede initiatieven voor ontwikkeld, zoals het programma 'DUO verbetert', waarmee de Dienst Uitvoering Onderwijs via online enquêtes, de klachtenregeling en eigen onderzoek structureel haar dienstverlening verbetert, maatwerkplaatsen bij UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB) en 'Garage de Bedoeling' van de SVB. Deze of vergelijkbare initiatieven verbreedt het kabinet naar andere uitvoerders en de ministeries.

Het kabinet gaat in gesprek met de Rijksinspecties, waaronder ook de nieuwe Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane, met de Nationale Ombudsman, de hoogste bestuursrechters, de advocatuur, cliëntenraden en de Raad voor de Rechtspraak om te bezien hoe we daarbij aanvullend signalen kunnen krijgen over wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk, als die ertoe leiden dat mensen in de knel komen. Hiermee wordt ook de rechtsbescherming voor mensen versterkt.

Uitvoeringsorganisaties hebben reële randvoorwaarden en uitvoerbare wet- en regelgeving nodig om hun taken goed uit te voeren. Daarom zal het kabinet maatregelen nemen om de uitvoerbaarheid beter te borgen in het beleids- en wetgevingsproces. Dat begint ermee dat we bij nieuwe beleid nog consistentere samenwerking met uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen, en er meer gewicht aan geven als zij twijfels hebben over uitvoerbaarheid of hoe het beleid in de praktijk zal uitwerken. Het kabinet is voornemens om nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na invoering te toetsen. Hoofdvraag van die toets wordt: werkt dit inderdaad zoals we bedoeld hadden? Kloppen de aannames uit de uitvoeringstoets nog steeds? Wat is de kwaliteit van de uitvoering? En zijn er misschien knelpunten of nieuwe inzichten waar we aan de voorkant niet aan gedacht hadden? Hoe pakt het uit voor de mensen waarvoor de wet bedoeld is? Ook zal in beleidsevaluaties de uitvoerbaarheid van het beleid een prominentere rol gaan spelen. Het kabinet hoopt dat ook het volgende kabinet deze lijn zal doorzetten en daarbij aan de uitvoerders een – waar mogelijk gezamenlijke - uitvoeringstoets op het regeerakkoord zal vragen. Tot slot zal het kabinet in gesprek gaan met het Presidium van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe de impact op de uitvoering nog meer kan worden meegenomen bij moties en amendementen.

4. Versterken dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid

Mensen moeten kunnen overzien wat de overheid hen biedt en van hen verwacht, en zich makkelijk tot de overheid kunnen wenden met vragen. De dienstverlening moet eenvoudig zijn, het moet makkelijk zijn om nadere informatie en uitleg te krijgen, en, indien gewenst, om in bezwaar of

beroep te gaan tegen beslissingen van de overheid. Hier is de uitvoering door Toeslagen ten aanzien van de ouders ernstig tekortgeschoten. Veel gedupeerden zijn gefrustreerd over de manier waarop ze te woord zijn gestaan en hoe ze zijn aangeschreven, terwijl hun klachten niet aankwamen. Ook signalen van anderen, zoals advocaten en journalisten, zijn niet adequaat opgepakt.

De balie en de klantenservice van uitvoerders is de plek waar burgers en bedrijven de overheid in de praktijk ontmoeten. Gezien het grote belang van de uitvoering heeft het kabinet eerder besloten een werkagenda voor de uitvoering onder de Ministeriele Commissie Uitvoering (MCU) op te stellen. Met het rapport Werk aan Uitvoering (WaU) zijn de opgaven die spelen rond de uitvoering in brede zin aan de orde gesteld: versterking van dienstverlening, meer maatwerk, meer en betere samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties, vermindering van complexiteit en stapeling van wet- en regelgeving en soepeler samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. In de kabinetsreactie op dat rapport licht het kabinet de werkagenda voor de uitvoering op hoofdlijnen toe die een beweging naar betere dienstverlening en samenwerking in gang moet zetten. Deze kabinetsreactie zal naar verwachting eind januari naar uw Kamer worden gestuurd.

Ook ziet het kabinet de rapportage van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) tegemoet, waar de verhoren al veel inspiratie boden voor een versterking van de publieke waarden in de uitvoering van overheidstaken. Daarnaast loopt er een brede evaluatie naar de verhoudingen tussen beleid en uitvoering bij verschillende typen organisaties die op afstand van ministeries (onder andere de zogenoemde 'zelfstandige bestuursorganisaties') zijn geplaatst. Afronding van deze evaluatie is eind 2021 voorzien.

Vooruitlopend op de kabinetsreactie Werk aan uitvoering en het nog te verschijnen rapport van de TCU neemt het kabinet naar aanleiding van de POK alvast maatregelen die zien op de Belastingdienst en Toeslagen en deels ook breder worden toegepast bij alle onderdelen van de overheid. De maatregelen worden de komende periode nader uitgewerkt samen met de uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Nadat de verschillende maatregelen zijn uitgewerkt en van uitvoeringstoetsen zijn voorzien, wordt een nadere planning voor implementatie gemaakt. Het is duidelijk dat dit een forse investering zal betreffen, zowel bij de ministeries, als bij uitvoeringsorganisaties. En dat het tijd zal kosten dit goed te doen.

Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er dienstverlening zijn in de vorm van een persoon die met kennis van zaken mensen te woord staat en hen door het systeem helpt. En die warme verbinding legt met andere instanties, zodat mensen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Deze dienstverlening moet bij elke uitvoeringsorganisatie goed geregeld zijn. Het kabinet investeert daarin.

De Belastingdienst en Toeslagen worden makkelijker bereikbaar, via de telefoon en fysiek. De Belastingdienst en Toeslagen breiden in 2021 het aantal locaties uit waar mensen langs kunnen komen voor hulp. Hiermee bouwt het kabinet voort op de maatregelen uit de Kamerbrief 'Verbeteringen Belastingdienst', waarin het kabinet heeft aangekondigd via onder andere de Stellateams te investeren in het leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven die minder

zelfredzaam zijn. Mensen die vastlopen bij Toeslagen kunnen terecht bij een loket waar ze worden geholpen.

Daarnaast trekken we extra middelen uit voor betere dienstverlening bij alle uitvoeringsorganisaties om mensen die vragen of hulp nodig hebben uitgebreider en toegankelijker te woord te staan. Daarbij gaat het principe 'Er is geen verkeerde deur' gelden: bij welk overheidsloket je ook aanklopt, je wordt altijd op een toegankelijke en begrijpelijke manier geholpen, en verschillende loketten werken samen om te voorkomen dat je 'van het kastje naar de muur' wordt gestuurd of er tussenuit valt. Het eerste kwartaal van 2021 brengen wij vanuit de werkagenda Werk aan Uitvoering in kaart hoe dit principe het beste kan worden ingericht. We gaan hierbij uit van bestaande en bekende digitale en fysieke locaties. We besteden aandacht aan het slimmer en breder inrichten van de loketfunctie en het beter kunnen en mogen delen van informatie tussen verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast blijft het kabinet investeren in belangrijke randvoorwaarden voor het versterken van de overheidsbrede dienstverlening, zoals de Generieke Digitale Infrastructuur.

Op verschillende plaatsen wordt al volgens dit principe gewerkt. Als mensen niet weten waar ze moeten zijn om een onjuist gegeven in een overheidsregistratie te laten herstellen, kunnen ze bijvoorbeeld sinds 1 januari 2021 terecht bij het meldpunt fouten in overheidsregistraties (MFO). Dit meldpunt brengt mensen en overheidsorganisaties met elkaar in contact om samen naar een oplossing te zoeken. De ervaringen van dit meldpunt gebruiken we om ook bij andere overheidsdiensten te leren signalen van mensen beter op te pakken.

Wanneer de basisdienstverlening van de overheid onvoldoende toereikend is en zeker wanneer mensen (daardoor) klem komen te zitten, moet de overheid maatwerk kunnen bieden. Steeds meer uitvoeringsorganisaties leveren door middel van maatwerkplaatsen maatwerk aan mensen waar dat nodig is. Deze maatwerkaanpak gaan we een stap verder brengen. De brede uitwerking daarvan volgt via de kabinetsreactie op het rapport Werk aan uitvoering. Hier noemen wij vast een aantal maatregelen.

Soms lopen ook de landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke uitvoerders vast bij het kunnen realiseren van passende ondersteuning voor mensen. Het betreft dan veelal een unieke samenloop van factoren. Om ook in deze multiprobleemsituaties tot oplossingen te kunnen komen sluiten we alle uitvoeringsorganisaties aan bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Dit loket stellen we ook open voor alle gemeenten. Via dit loket, dat fungeert als landelijk hulploket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure of het Landelijk Escalatie Team (LET) worden ingezet.⁶

Daarnaast wordt het experimentele Landelijk Maatwerkregister nu breed opengesteld voor alle gemeenten en landelijke uitvoerders, zodat alle maatwerkprofessionals snel contact krijgen met de partijen die nodig zijn voor een oplossing in geval van multiproblematiek. Uit de kleinschalige proef in het afgelopen jaar blijkt dat met bij een brede openstelling fors extra capaciteit benodigd zal zijn.

⁶ De Overbruggingsprocedure ziet op situaties waarin duidelijk is welke (zorg)interventie of ondersteuning nodig is, maar onduidelijk is wie deze zou moeten betalen. Door voorfinanciering of garantstelling kan de benodigde hulp snel worden gegeven. Later kan dan worden vastgesteld welke organisatie verantwoordelijk is voor de financiering. Bij inzet van het LET gaan de betrokken bestuurders onder begeleiding van een onafhankelijke voorzitter op zoek naar een oplossing. Het LET vormt daarnaast een platform om te leren van knelpunten die zich in dit soort ingewikkelde situaties voordoen.

Er blijft altijd het risico dat goedwillende mensen als gevolg van een samenloop van omstandigheden en ondanks bovenstaande initiatieven toch klem komen te zitten. De Nationale Ombudsman is dan de aangewezen plek waar mensen terecht kunnen. Op dit moment is de Nationale Ombudsman verplicht om mensen eerst terug te verwijzen naar de uitvoeringsinstantie, voordat de Ombudsman een klacht in behandeling neemt. Bij de problemen met de kinderopvangtoeslag bleek dit voor sommige ouders een onneembare horde. De bevoegdheden van de Nationale Ombudsman worden daarom verruimd, zodat de Nationale Ombudsman indien nodig al eerder kan acteren. Dit is een 'veiligheidsslot' voor uitzonderlijke gevallen. Uitgangspunt blijft dat eerst de uitvoeringsorganisaties mensen zelf helpen.

5. Hardheid wet- en regelgeving versus de menselijke maat

De maatregelen die de Belastingdienst als schuldeiser kan inzetten, kunnen in individuele gevallen streng uitpakken. De eerdere aanpak rondom opzet en grove schuld (O/GS) laat zien dat bij de invordering van schulden bij Toeslagen onvoldoende rekening werd gehouden met gevolgen van een zeer hoge invordering. Deze aanpak is inmiddels gewijzigd.⁷ Daarnaast is eerder aan uw Kamer gemeld dat de Belastingdienst bij haar invorderingsstrategie een onderscheid maakt tussen 'niet kunnen' en 'niet willen' betalen.⁸ Wanneer goedwillende burgers een betalingsachterstand oplopen, krijgen zij een betalingsregeling om te voorkomen dat schulden onnodig oplopen. Aanvullend hierop wil het kabinet een hardheidsclausule invoeren in de Invorderingswet.

De POK is aanleiding voor het kabinet om ook de rest van het invorderingsbeleid van de Belastingdienst en van Toeslagen tegen het licht te houden. In 2021 gaat de Belastingdienst burgers beter en actiever informeren over het incassoproces en de mogelijkheden daarin. Dat doet de Belastingdienst door het verbeteren van de informatie op de website. Op het Kennisnetwerk voor maatschappelijke partners voegt de Belastingdienst relevante informatie over de incassoprocessen voor de doelgroep toe, zodat die maatschappelijke partners mensen nog beter kunnen helpen. Ook doet de Belastingdienst mee aan de publiekscampagne 'Kom uit je schuld' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En de Belastingdienst participeert in het 'collectief schuldregelen', dat een initiatief is van (onder andere) SchuldenlabNL.

Het kabinet gaat breder op zoek naar regelgeving die in de praktijk te hard uitpakt. We gaan actief inventariseren bij de uitvoering, belangenorganisaties en de Nationale Ombudsman welke mogelijke hardheden er in wet- en regelgeving bestaan die mensen in de knel kunnen brengen met betrekking tot fraude regelgeving en invordering. Het kabinet kijkt daarbij in ieder geval naar de volgende regelingen: vorderingsplicht bijstand, terugvorderingstermijn sociale zekerheid, en verstrekking van een VOG-verklaring.

De regels van de overheid zijn soms zeer complex. Mensen ontvangen vaak ingewikkelde brieven en een fout is dan snel gemaakt. Dat moet niet meteen leiden tot het stempel fraudeur. Op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2020 aangekondigd te onderzoeken op welke wijze het fraudebegrip in deze wetgeving

⁷ Verwijzing invoegen (VGR?)

⁸ Kamerbrief 'Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland', 14 september 2020

verankerd kan worden⁹. De uitkomsten moeten breder getrokken worden, en in ieder geval voor de Belastingdienst en Toeslagen. Dit zorgt voor eenduidigheid in het systeem. Een dergelijke definitie geeft een helder signaal van wat wij als 'fraude' zien en wat niet. Een (kleine) fout mag nooit leiden tot het stempel fraudeur. Tegelijkertijd staat het kabinet voor een gepaste reactie als burgers willens en wetens de regels overtreden. We vinden het van belang dat we streng zijn waar nodig en zacht waar het kan. De menselijke maat moet daarbij centraal staan. In de brief aan uw Kamer van 14 september jl. is de uitwerking van dit principe voor de Belastingdienst en in het verlengde voor Toeslagen toegelicht.¹⁰

Ook kijkt het kabinet samen met uitvoerders, hoe we naar een toekomstbestendig handavingsinstrumentarium kunnen komen, waar voldoende ruimte is om maatwerk te leveren. Ministeries en uitvoerders zullen nagaan waar nu nog sprake is van ongewenste financiële prikkels in relatie tot handhaving.

Beslispunt 2: bestuursrecht

Stemt de ministerraad in met onderstaande **geel gemarkeerde** passage over de aanpassingen in de Awb en sectorale regelgeving m.b.t. de rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel?

NB: de tekst wordt nog afgestemd tussen JenV en BZK.

Het rapport van de POK geeft terecht aan dat er meer ruimte moet komen voor maatwerk bij de uitvoering van wet- en regelgeving, waarbij meer oog moet zijn voor de menselijke maat. Het kabinet onderschrijft dit. Belangrijk is om bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving goed te kijken naar de werking van regelgeving in de praktijk, juist ook voor burgers. Om weloverwogen een besluit te nemen moeten alle te verwachten effecten goed worden onderzocht en in beeld gebracht. Daartoe zal het kabinet beter gebruik maken van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle kwaliteitseisen voor beleid en wetgeving zijn opgenomen. Bovendien zal de rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid, naar voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën, worden versterkt om beter toezicht te houden op de vraag of het beleid en de wettelijke regels uitvoerbaar en doenbaar zijn voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties. Is duidelijk wat de wetgever van hen verwacht en is dit in de praktijk ook realistisch? In elk voorstel moet herkenbaar zijn vermeld welke alternatieven vanuit het burgerperspectief zijn onderzocht en welke effecten deze alternatieven zouden hebben. Hierbij moeten de uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties en vooral hun kennis en ervaring goed worden benut.

Het rapport laat zien dat het bestuursrecht een te strikte toepassing van de regels niet heeft kunnen verhinderen. Duidelijk is dat maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht moeten worden versterkt. Naast de hiervoor al genoemde aanpassingen in sectorale wetgeving bereidt het kabinet daarom ook diverse aanpassingen voor van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd. Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep

⁹ Zie brief Fraude in de sociale zekerheid. Kamerstukken II 2020-2021, 17 050, nr 596.

¹⁰ Kamerstuk 31066, nr. 700

belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation. De Awb zal meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zijn daarbij steeds leidend. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving kunnen dan ongerechtvaardigde gevolgen worden vermeden. De bedoeling is dat meer maatwerk wordt bevorderd én fouten niet direct worden uitgelegd als fraude. Tegelijkertijd worden strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar mogelijk vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules.¹¹ Dit sluit aan bij de kabinetsreactie op het rapport “Regels en ruimte” van 16 januari 2020¹² waarin onder meer is opgenomen dat bij de uitvoering van wet- en regelgeving niet het adagium “regel is regel” moet worden gehanteerd, maar dat de algemene beginselen van bestuur leidend moeten zijn, waarbij de bedoeling van de wetgever richting geeft aan de toepassing ervan. Hierbij merkt het kabinet op dat het toepassen van zulke ‘veiligheidsventielen’ uitzondering op de regel blijft. Wetten moeten duidelijk en eenduidig zijn zodat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid), en zodat iedereen er dezelfde rechten aan kan ontleen (rechtsgelijkheid). Een hardheidsclausule is dus nadrukkelijk niet bedoeld voor ‘maatwerk’ bij bijvoorbeeld de hoogte van verkeersboetes. Alleen in die gevallen waar de wetgeving evident onevenredig hard uitpakt, moeten instanties de ruimte hebben om in het voordeel van de burger te beslissen.

Het kabinet werkt daarnaast aan een wetsvoorstel multiprobleemsituaties met extra bevoegdheden die het voor lokale en landelijke professionals makkelijker maken om maatwerk te kunnen leveren als de situatie daarom vraagt. Het gaat dan bijvoorbeeld om, aanvullend, een lokale bevoegdheid om een time-out te kunnen bieden aan inwoners in de knel. Een besluit van een uitvoeringsorganisatie kan daarmee, tijdelijk, worden opgeschort. Verder wordt in het wetsvoorstel gewerkt aan een overkoepelende afwijkingsbevoegdheid voor uitvoeringsorganisaties om af te kunnen wijken van de wetten die zij uitvoeren. Voor beide nieuwe bevoegdheden geldt dat het moet gaan om besluiten met onevenredig nadelige gevolgen t.o.v. het beoogde doel van wettelijke voorschriften. Daarmee krijgen uitvoeringsorganisaties en gemeenten een expliciete legitimatie om in urgente vastgelopen multiprobleemsituaties af te kunnen wijken van de standaard route als daartoe noodzaak is. Tenslotte bevat dit wetsvoorstel een bepaling waarmee gemeenten meer slagkracht krijgen om betrokken partijen om tafel te krijgen om een oplossing te kunnen realiseren en om informatie te kunnen uitwisselen.¹³

De Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein zal er naar verwachting ook aan bijdragen dat gemeenten in samenwerking met andere partijen beter in staat zijn hun burgers passende

¹¹ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek laten doen naar de wijze waarop maatwerk juridisch vorm aan kan worden gegeven (“Bestuursrecht op Maat”, Universiteit Leiden; “Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?”, Tilburg University). Deze onderzoeken worden separaat aan de Kamer gezonden.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.

¹³ Verwijzing brief PM

ondersteuning te bieden bij het behouden en vergroten van zelfredzaamheid en participatie.¹⁴

De maatregelen in paragraaf 4 en 5 leveren dilemma's op. Het kabinet zet er samen met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en ministeries op in, om die dilemma's steeds transparant te maken. Er blijven situaties waarin burgers meer van de overheid verwachten dan deze kan bieden, bijvoorbeeld vanwege de grenzen die er altijd in inkomensondersteuning zullen zijn om de gerichtheid ervan te bewaken. Uitgangspunt is steeds dat die dilemma's politiek expliciet zijn gewogen en dat mensen die weging kunnen opvragen en volgen.

6. Discriminatie en het gebruik van nationaliteit

Het kabinet wil hier volstrekt helder zijn: discriminatie kan en mag niet. De overheid heeft daarbij een belangrijke voorbeeldrol. Helaas is bij de fraudeaanpak bij Toeslagen gediscrimineerd. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) constateert in zijn rapport van 17 juli 2020 dat de handelwijze van Toeslagen bij drie verwerkingen van nationaliteit onrechtmatig was. Tevens was er bij twee van deze drie verwerkingen sprake van discriminerend en daarmee onbehoorlijk handelen. De AP heeft aangegeven dat zij voornemens is om een sanctie op te leggen.

De signalen over het gebruik van nationaliteit en discriminatie hebben niet de aandacht en opvolging gekregen die zij verdienden. Dat blijkt ook uit recent openbaar geworden verslagen van het MT Belastingdienst.¹⁵ Al in 2013 waarschuwde de substituut Nationale Ombudsman dat profiling door Toeslagen weliswaar in opzet niet discriminerend was, maar in werking mogelijk wel. We moeten constateren dat er – ondanks deze waarschuwing - lange tijd onvoldoende aandacht is geweest voor de mogelijk discriminerende werking van profiling en risicoselectiemodellen. Los hiervan hebben ouders meermaals aangegeven dat zij hebben ervaren dat zij anders behandeld zijn dan anderen, omdat zij bijvoorbeeld een dubbele nationaliteit hebben, of zijn ouders geconfronteerd met discriminerend of ongepast taalgebruik. Signalen van dit soort discriminerend en/of ongepast taalgebruik en uitingen worden onderzocht en passend opgevolgd. Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen moeten weten dat dit soort taalgebruik niet acceptabel is. Zij moeten zich ervan bewust zijn welke schade wordt aangericht bij ouders en hoe kwetsend dit is.

De afgelopen periode hebben Toeslagen en de Belastingdienst stappen gezet om herhaling te voorkomen. Zo zijn alle gegevens over dubbele nationaliteit die nog in de systemen van Toeslagen stonden verwijderd. Ook is het kenmerk nationaliteit verwijderd uit het risicosysteem van Toeslagen. Zoals in de brief van 13 oktober¹⁶ aan uw Kamer is gemeld, rondt de Belastingdienst het in kaart brengen van het gebruik van nationaliteit en in de systemen van de Belastingdienst uiterlijk 31 maart 2021 af. Het opvragen van nationaliteit bij onderzoeken naar georganiseerd misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen is dan ook niet meer mogelijk.

Het voorkomen van discriminatie en ongeoorloofd gebruik van gegevens zoals nationaliteit, is niet alleen een kwestie van data verwijderen. Misschien wel belangrijker is dat medewerkers zich voldoende bewust zijn van de regels over het gebruik van gevoelige persoonsgegevens zoals nationaliteit, en dat discriminatoire of denigrerende uitingen op de werkvloer niet worden

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 34477, nr. 66; 34 477 nr 73

¹⁵ Besluiten- en actiepuntenlijst MT Belastingdienst, 2 december 2013

¹⁶ Kamerstuk 31066, nr. 707

getolereerd. Aan dit onderwerp zal in het kader van het cultuurprogramma bij de Belastingdienst en Toeslagen bijzondere aandacht worden besteed. We trainen de medewerkers bij de Belastingdienst en Toeslagen om verantwoord met persoonsgegevens om te gaan. Zo maakt de Belastingdienst en Toeslagen in dialoogsessies in de hele organisatie concreet wat rechtstatelijk handelen in de dagelijkse werkpraktijk binnen alle lagen van de organisatie betekent, worden dilemma's besproken en wordt gedeeld hoe de Belastingdienst en Toeslagen zorgen voor een goede bescherming van mensen in de uitvoeringsprocessen.

Bij de vierde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de hersteloperatie van Toeslagen (vermoedens van) discriminatie en adresseert. Als Toeslagen in de behandeling van dossiers ziet dat discriminatie een rol heeft gespeeld bij de terugvordering van toeslagen, hebben gedupeerde ouders recht op de compensatieregeling. Daarnaast heeft Toeslagen afspraken gemaakt met het College voor de Rechten van de Mens. Het College is een onafhankelijke organisatie die de mensenrechten in Nederland beschermt en oordelen geeft over discriminatiezaken. Wanneer Toeslagen niet meer kan vaststellen dat sprake was van discriminatie, maar ouders wel dat vermoeden hebben, dan helpt Toeslagen ouders met het aanmelden van hun zaak bij het College. Het College oordeelt vervolgens of er sprake is geweest van discriminatie. Toeslagen neemt dit oordeel altijd over. Ook dan krijgen gedupeerde ouders dus de compensatieregeling.

Beslispunt 3: extra maatregelen om discriminatie tegen te gaan

Kan de ministerraad zich vinden in extra maatregelen om discriminatie door de overheid tegen te gaan?

Ook buiten de Belastingdienst en Toeslagen blijft het kabinet alert op signalen over oneigenlijk gebruik van nationaliteit of discriminatie op enige grond, bijvoorbeeld etnische afkomst of godsdienst. Signalen van onjuist gebruik van gegevens zoals nationaliteit of discriminatie kunnen worden gemeld bij de organisatie door wie iemand zich gediscrimineerd voelt; daarnaast kan ook een melding worden gedaan bij het College voor de Rechten van de Mens. Deze signalen moeten altijd grondig worden onderzocht en passend worden opgevolgd. Met het College voor de Rechten van de Mens zal overleg plaatsvinden hoe klanten van andere grote uitvoeringsinstanties (zoals UWV, SVB en DUO), die stellen dat zij zijn gediscrimineerd kunnen worden doorverwezen naar het College, als de uitvoeringsinstantie niet kan vaststellen dat er sprake is van discriminatie.

Bij doorverwijzing van een klacht over discriminatie naar het College voor de Rechten van de Mens wijst de uitvoeringsdienst degene die het betreft op de mogelijkheid van ondersteuning door een antidiscriminatievoorziening. Op grond van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen heeft een antidiscriminatievoorziening tot taak onafhankelijke bijstand te verlenen aan personen bij de afwikkeling van hun discriminatieklacht (artikel 2, eerste lid). Het gaat daarbij om juridische en emotionele ondersteuning bij het indienen van een klacht over discriminatie en bij een eventuele zitting bij het College. Een en ander zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van antidiscriminatievoorzieningen. Dit vergt eveneens aanpassing van het wettelijk stelsel waarmee de eisen omtrent toegankelijkheid en expertise van deze voorzieningen kunnen worden verscherpt en invoering van de mogelijkheid van landelijk toezicht. Daartoe maakt het kabinet additionele middelen vrij.

Discriminatie kan verder worden verminderd door medewerkers van uitvoeringsdiensten meer inzicht te bieden in vooroordelen die, vaak onbewust, een rol spelen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Het College voor de Rechten van de Mens biedt trainingen waarbij medewerkers van bedrijven en (overheids) organisaties wordt geleerd hun eigen vooroordelen te herkennen, zodat wordt voorkomen dat deze effect hebben op hun dagelijks handelen. Met het College voor de Rechten van de Mens zullen afspraken worden gemaakt over de mogelijkheid om trainingen te geven aan medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen, en daarna ook aan medewerkers van andere grote uitvoeringsinstanties, zoals het UWV, de SVB en DUO. Om in deze en bovengenoemde taken te voorzien zal de ondersteunende capaciteit van het College voor de Rechten van de Mens worden versterkt.

Om discriminatie, ook door overheidshandelen, terug te dringen zijn onder meer een gecoördineerde aanpak en onderzoek van belang. In een brief van 9 december 2020 heeft de minister van BZK aangekondigd een verkenning uit te laten voeren naar een Nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme. Na deze verkenning zal besloten worden over de mogelijke instelling van een Staatscommissie Discriminatie en Racisme.

Daarnaast hebben overheidsinstellingen de mogelijkheid om over (wijziging) van beleidsregels het College voor de Rechten van de Mens te vragen of met dat beleid onderscheid is of wordt gemaakt, een zogenaamd onderzoek omtrent eigen handelen. Ook kan het College uit eigen beweging onderzoeken of zodanig onderscheid is of wordt gemaakt. Het kabinet zal met het College bezien of en hoe het gebruik van deze instrumenten kan worden bevorderd.

Het ministerie van SZW is aan de slag om samen met UWV en SVB een inventarisatie te maken over de wijze waarop binnen de sociale zekerheid gebruik wordt gemaakt van nationaliteit in wetten, regelingen, procedures en risicomodellen. Het kabinet zal deze inventarisatie Rijksbreed oppakken voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties.

7. Informatievoorziening aan parlement en samenleving: openheid is de standaard

De POK is zeer kritisch op de informatievoorziening vanuit ministeries aan hen. Daarnaast loopt er al langer discussie over de verstrekking van informatie door het kabinet aan de Kamer, mede in het kader van artikel 68 Grondwet. Dat is niet goed voor het functioneren van de politiek aangezien artikel 68 Grondwet de hoeksteen van de democratie genoemd mag worden. Het kabinet trekt zich deze kritiek zeer aan. En kiest daarom radicaal voor de route van ruime informatievoorziening aan de Kamer.

Als een eerste stap om de daad bij het woord te voegen, richt het kabinet een online informatiepunt in waarop stukken die gerelateerd zijn aan de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag worden gepubliceerd: <http://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl>. Vanaf 15 januari 2021 staan op deze website de stukken die door het kabinet aan de POK zijn geleverd, waarbij alle informatie die enig verband houdt met de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag ongelakt en leesbaar wordt gepresenteerd. Een uitzondering hierop zijn de personeelsvertrouwelijke gespreksverslagen en de persoonsgegevens van ambtenaren onder directeursniveau. De komende

tijd zullen meer stukken over de kinderopvangtoeslag opnieuw kritisch worden bekeken en alsnog zoveel mogelijk ongelakt worden gepubliceerd op deze internetpagina. Dit zijn in ieder geval de stukken die onderdeel uitmaken van reeds gepubliceerde besluiten op Wob-verzoeken die raken aan de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag. Ook stukken die – naar aanleiding van verzoeken of op andere wijze - nog worden of zijn gedeeld met uw Kamer zullen op deze site worden opgenomen. Zo wordt informatie toegankelijk voor uw Kamer en de burger. In de vierde Voortgangsrapportage is uw Kamer tevens geïnformeerd dat het onderwerp ‘toeslagenaffaire’ op de hotspotlijst van het ministerie van Financiën is geplaatst. Uw Kamer wordt hierover bij de vijfde voortgangsrapportage nader geïnformeerd.

Beslispunt 4: actieve openbaarmaking

1. Stemt de ministerraad in met het wekelijks publiceren van een geannoteerde besluitenlijst van de ministerraad van de voorgaande week (zie optie 4 in sheets)?
2. Specifieke vraag daarbij is: Hoe om te gaan met de notulen van de MR en MCAF in het kinderopvangtoeslagdossier?
3. **LA adviezen:** Specifieke vraag is: Hoe om te gaan met de adviezen van de landsadvocaat in het kinderopvangtoeslagdossier? Worden deze met de POK-stukken openbaar gemaakt?
4. Stemt de ministerraad in met onderstaand tekstvoorstel (**geel**)?

Het verbeteren van de informatievoorziening beperkt zich vanzelfsprekend niet tot de kinderopvangtoeslag. We zullen 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. Daarmee hoopt het kabinet veel van de vragen achteraf te voorkomen. Omdat dit het nodige vraagt van de organisatie van de departementen willen we dit voornemen uitvoeren vanaf 1 juni a.s. Daarnaast willen we met de Kamers graag invulling geven aan een praktijk waarin veel vaker dan nu technische briefings, of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren verzorgd worden.¹⁷

Als de Kamer om informatie vraagt kan die alleen geweigerd worden vanwege het belang van de Staat (zoals opgenomen in artikel 68). Dat geldt ook voor specifieke documenten die de Kamer vraagt. De afgelopen jaren is volgens de POK een praktijk ontstaan waarin de grond persoonlijke beleidsopvattingen uit de Wet openbaarheid van bestuur (verder: Wob), die een rol speelt bij de invulling van het belang van de staat, is opgerekt om te lakken in informatie aan het parlement. Op zichzelf is het niet, of zo nodig vertrouwelijk, verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad onder artikel 68 van de Grondwet een geaccepteerde praktijk.¹⁸ Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt immers in dat de minister verantwoordelijk is voor het handelen van de ambtenaren die hij of zij in dienst heeft en alleen de minister in het openbaar en politiek verantwoording aflegt over de door hem of haar gemaakte keuzes. Het kabinet wil niettemin meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarom wil het kabinet transparanter zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad.

¹⁷ Verwijzing geactualiseerde Aanwijzingen?

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2 en Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8.

In lijn met de Wet open overheid (verder: Woo) zullen beleidsalternatieven, de gevolgen daarvan, prognoses, feiten en andere overwegend objectieve elementen hoe dan ook openbaar worden gemaakt. Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt. De Kamer moet tenminste evenveel informatie krijgen als een burger, bedrijf of een journalist die een verzoek doet om informatie op grond van de wetgeving over de openbaarheid.¹⁹ Het kabinet zal een uitvoeringstoets laten doen om de gevolgen voor het ambtelijke werk te kunnen beoordelen.

Het kabinet ziet grote kansen om de transparantie verder te vergroten. Tegelijkertijd vraagt openbaarheid van adviezen van ambtenaren wel het waarborgen van de ruimte voor adviezen, ook als die kritisch of afwijkend zijn. En die ruimte kunnen kabinet en Kamer alleen samen geven.

Graag zou het kabinet willen doordenken welke vervolgstappen mogelijk zijn om de informatievoorziening aan uw Kamer nog verder te verbeteren. Daarvoor zijn de inzichten van Kamerleden onontbeerlijk. Immers, de informatievoorziening kan alleen daadwerkelijk worden verbeterd als wordt voorzien in de nadere behoeften van de ontvangers van de informatie. Een richting waar het kabinet aan denkt is om de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer te hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet. Wel zullen de andere gronden die vallen onder het belang van de staat gehanteerd blijven.²⁰ Het kabinet kan zich voorstellen dat dit wordt meegenomen in de dialoog die het kabinet met uw Kamer wil voeren over het advies over ministeriële verantwoordelijkheid van de Raad van State.²¹

Samenvattend: het kabinet zal 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. Ook willen we veel vaker dan nu technische briefings geven, of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren laten verzorgen.²² Verder wil het kabinet meer openheid geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid door transparanter te zijn wanneer interne ambtelijke stukken worden verstrekt. Tot slot wil het kabinet in dialoog met uw Kamer om te doordenken 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.

8. Informatiehuishouding: de basis op orde

Om de andere manier van informatievoorziening aan het publiek en aan de Kamers die in hoofdstuk 7 is aangekondigd voor elkaar te krijgen, moeten we Rijksbreed de achterstand in onze informatiehuishouding sneller gaan inhalen en gaan verbeteren. Wij moeten onze informatie, ook volgens de Archiefwet, duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar bewaren. Zodat wij ons handelen voor, tijdens en na afloop van het maken van beleid en wetgeving altijd onderbouwd kunnen verantwoorden. Juiste en toegankelijke informatie is ook nodig voor de

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ PM verwijzing kabinetsreactie.

²² Verwijzing geactualiseerde Aanwijzingen?

dagelijkse bedrijfsvoering van de overheid zelf. Goede informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat. En hard nodig voor een beter samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren - een advies[1] dat we voor de zomer al mee kregen van de Raad van State over de ministeriele verantwoordelijkheid.

Door de toenemende digitalisering is informatiehuishouding een steeds grotere rol gaan spelen bij het maken van beleid en bij de verschillende taken in de uitvoering. Dat maakt dat wij instrumenten nodig hebben die de duurzame toegankelijkheid borgen: hulpmiddelen die ervoor zorgen dat we informatie ook over een paar jaar nog steeds makkelijk kunnen terugvinden en dat die informatie nog steeds leesbaar is. Denk aan het nu al stellen van concrete eisen aan informatiesystemen die de informatie van nu voor straks moeten bewaren.

Informatiehuishouding is een logisch onderdeel van het werk van een ambtenaar. Daarom investeren we in de professionele ontwikkeling van onze mensen en het ambtelijk vakmanschap. Bijvoorbeeld door oog te hebben voor nieuwe technieken voor het opslaan en vinden van informatie en die te incorporeren in ons werk.

Tenslotte moet het altijd en overal duidelijk zijn, wie verantwoordelijk is voor welke informatie. Dat betekent dat wetten en regels op dezelfde manier worden uitgelegd en er goed toezicht komt op de kwaliteit van onze informatiehuishouding.

Generiek actieplan

Al deze elementen komen samen in een actieplan informatiehuishouding. Dit plan neemt de bovenstaande lijnen als uitgangspunt voor informatievoorziening aan de Kamers, de Woo als uitgangspunt voor actieve openbaarheid, en de nieuwe Archiefwet als uitgangspunt voor het archiefbeheer. Het plan stelt kaders voor de informatiehuishouding voor het hele Rijk waarin bijvoorbeeld helder zal staan hoe besluitvorming in de ambtelijke lijn en van bewindslieden wordt vastgelegd.

De basis voor het aanvalsplan is het boven tafel krijgen van de knelpunten in onze informatiehuishouding. Naast het rapport 'Ongekend Onrecht' maken we daarvoor gebruik van het al eerdergenoemde advies van de Raad van State, maar ook van adviezen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), de speerpunten uit de nieuwe I-strategie 2021-2025, een enquête van het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) en bestaande meerjarenplannen en zelfevaluaties van ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Het overkoepelende plan wordt gemaakt onder regie van de ambtelijke top (het overleg van de Secretarissen-generaal), zal op 1 april klaar zijn en is inclusief een pakket van maatregelen voor de verbetering van onze Rijksbrede informatiehuishouding: wat gaat het kabinet doen en op welke manier. Ook staat er in het actieplan hoe we vanuit het Rijksbrede programma de individuele ministeries en hun uitvoerders ondersteunen, een verdeling van de verschillende verantwoordelijkheden en inzicht in wat het gaat kosten.

Departementale actieplannen

De ministeries hebben elk hun eigen opgaven en dat maakt hun informatiehuishouding vaak ook verschillend van elkaar. Daarom maakt elk departement ook een eigen actieplan. Deze actieplannen beschrijven hoe de informatiehuishouding van de eigen organisatie er nu uit ziet, en hebben een stappenplan om de Rijksbrede doelen uit het overkoepelende actieplan te bereiken. Per stap worden de tijd, kennis en capaciteit die nodig is en de risico's in kaart gebracht. Deze plannen zijn uiterlijk 1 juli klaar. We dragen zorg voor stevig onafhankelijk toezicht op de uitvoering van deze plannen door het benoemen van een regeringscommissaris. PM positionering wordt uitgewerkt.

Open overheid

Voor het verbeteren van de actieve openbaarmaking is het platform open overheidsinformatie (PLOOI) nu al beschikbaar. Overheidsorganisaties kunnen hier op dit moment op vrijwillige basis op aansluiten. Als straks de Woo van kracht wordt, wordt dit een verplichting. Daarmee ontstaat een volledig en eenduidig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten. De Woo voorziet in een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit adviescollege heeft onder andere als taak de regering en de beide Kamers gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie, over aanpassing van het meerjarenplan, en over de stand van de informatiehuishouding. Ook biedt dit college de mogelijkheid aan belanghebbende groepen (zoals journalisten en wetenschappers), om bij openbaarmakingskwesties een klacht in te dienen. Zo wordt het toezicht op (de verbetering van) de informatiehuishouding en de informatievoorziening van de overheid ook verder versterkt.

Het vervolg

Dit pakket vergt een majeure investering over meerdere jaren om de informatiehuishouding beter op orde te krijgen. Het aangescherpte generieke actieplan en de getoetste departementale actieplannen worden inclusief randvoorwaardelijke financiering aangedragen voor het kabinet. Het gaat naar verwachting om inzet van extra middelen en capaciteit, zowel centraal bij het Rijksbrede ondersteuningsprogramma, regie-, coördinatie- en toezichtspartijen als decentraal, bij de departementen en overige rijksonderdelen. Coördinatie en rapportage op de voortgang verloopt via de ambtelijke top via het overleg van secretarissen-generaal van de ministeries). De vooruitgang delen we regelmatig met de Kamers.

9. Rol van de andere staatsmachten

De POK besteedt in haar rapport aandacht aan de rol van de bestuursrechtspraak. Naar aanleiding hiervan heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onlangs op het rapport gereageerd. De reactie is aangeboden aan het kabinet en aan de voorzitters van beide Kamers. In de reactie wordt onder meer gereflecteerd op het handelen van de Afdeling bestuursrechtspraak zelf. Het kabinet acht dit waardevol en ziet de resultaten van deze reflectie met belangstelling tegemoet.

De reactie van de Raad van State gaat ook uitgebreid in op de inhoud van de wetgeving (Awir en kinderopvangtoeslag). De POK geeft aan dat de wetgever zich mag aanrekenen dat zij wetgeving heeft vastgesteld die spijkerhard was. Wij nodigen het parlement uit om samen met ons te reflecteren hoe dit beter kan.

Ook wil het kabinet kritisch kijken naar de wijze waarop de overheid zelf het rechtssysteem benut. Niet elke zaak hoeft tot de hoogste rechter te worden doorgeprocedeerd. Wanneer de overheid zelf de gang naar de rechter overweegt of geconfronteerd wordt met een burger die de gang naar de rechter wil volgen, moet dit voor de overheid altijd aanleiding zijn om opnieuw te overwegen of de eigen handelswijze wel in lijn is met de bedoeling van de wetgever, en of er niet toch meer ruimte is om er gezamenlijk met de betrokken burger uit te komen.

10. Versterking van het ambtelijk vakmanschap

De norm is dat ambtenaren kunnen omgaan met openheid en verantwoording, tegenspraak, direct contact met burgers, en effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen, met de maatschappelijke opgave helder voor ogen. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden. Ook vraagt dit van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost. Vanuit BZK wordt een rijksbreed programma opgezet dat inzet op bewustwording en praktische uitwerking van nieuwe werkwijzen en op de benodigde opleiding en training van ambtenaren (beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren en leidinggevend).

Voor wat betreft het topmanagement van de Rijksdienst heeft naar aanleiding van de motie Lodders c.s.²³ de Universiteit Utrecht op verzoek van het kabinet onderzoek verricht naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De vraag was of het ABD-stelsel in voldoende mate bijdraagt aan de gewenste kwaliteit van de top van de Rijksdienst. Dit onderzoek en de kabinetsreactie daarop ontvangt u separaat. In het kader van het rapport van de POK is van belang dat bij werving en selectie van topfuncties binnen de rijksdienst meer dan nu expliciet aandacht zal worden besteed aan wat gegeven de actuele maatschappelijke opgave nodig is om de functie, mede in relatie tot de samenstelling van het managementteam, goed te kunnen vervullen. Relevante aspecten kunnen onder meer zijn ervaring bij grote uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden of in het bedrijfsleven en kennis op het gebied van vakinhoud, ICT of organisatieontwikkeling.

11. Vervolg: in gesprek over de ambities en maatregelen

Het kabinet presenteert in deze brief een pakket met maatregelen waarmee we het herstel van gedupeerde ouders willen versnellen en zorgen dat de problemen waar de POK op wijst nooit meer kunnen gebeuren. We spreken de hoop uit dat hiermee stap voor stap het vertrouwen in de overheid kan worden hersteld.

Deze brief bevat een stevige agenda aan acties en goede voornemens, waarover het kabinet graag met uw Kamer in gesprek gaat. Dat gesprek is des te belangrijker, omdat we bij de uitvoering van deze agenda nog tal van vragen en dilemma's tegen gaan komen. Vragen en dilemma's die een zorgvuldige afweging vragen op politiek niveau: wat regelen we in wetgeving en waar geven we ruimte aan uitvoerders? Hoe wegen we ruimte voor de uitvoerder tegenover het risico dat er fouten worden gemaakt of de uitkomst ons dan niet bevalt? Hoe verhoudt zich de noodzaak tot transparantie en democratische controle op besluitvorming met de ruimte voor ambtenaren om zich uit te spreken, risico te nemen, adviezen te schrijven die uit hun context gehaald kunnen worden?

²³ Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 570

Als we vooruitkijken en serieus willen leren van de problemen bij de kinderopvangtoeslag, dan moeten we er open in zijn dat de overheid altijd afwegingen moet maken. Dat eenvoudige oplossingen meestal niet bestaan. Het liefst vinden we maatregelen waarbij het lukt om tegenstellingen te overbruggen. Waar dat niet lukt, moeten keuzes transparant voorliggen, zodat we in gesprek kunnen over de afruilen en risico's. Zodat we geen Haagse schijnzekerheid creëren, waarin gesuggereerd wordt dat we alle fraude altijd kunnen voorkomen, of er nooit iemand onheus zal worden behandeld. En zodat we gezamenlijk weten waar we tijdens de uitvoering extra op moeten letten.

Beslispunt 5

- Stemt de ministerraad in met onderstaande gele tekst?

De maatregelen worden de komende periode nader uitgewerkt. De uitwerking van deze maatregelen doet het kabinet samen met de uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Het vanaf dag één samen met de uitvoerders en de verschillende doelgroepen ontwerpen van maatregelen ter verbetering is essentieel. Het zal tijd kosten dit goed te doen. Nadat de verschillende maatregelen zijn uitgewerkt en van uitvoeringstoetsen zijn voorzien, wordt een nadere planning voor implementatie gemaakt. 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.

We weten dat een goed voornemen op papier nog geen verandering in de praktijk is en dat zekerheid vooraf over de uitwerking van beleid niet is te geven; we moeten altijd in de gaten houden hoe het in de praktijk echt uitwerkt. Dat gaan we dus ook doen. De voortgang op de verschillende domeinen kunt u volgen via een "stand van de uitvoering" die zoals eerder in de brief aangekondigd minimaal jaarlijks aan de TK zal worden gezonden. Aanvullend vindt rapportage overheidsbreed in een "staat van de Uitvoering" plaats ten aanzien van de bredere trends en de voortgang van 'Werk aan Uitvoering'.

Ondertekening