



TER BESPREKING 16 SEPTEMBER 11:00 - 11:30

Aan

de staatssecretaris

Directie
Bestuursondersteuning &
Advies

Inlichtingen

[Redacted]
[Redacted]@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
11 september 2019

Notitienummer
2019-0000151634

Auteur

[Redacted]

Van

Kopie aan

Bijlagen
1

notitie

Gesprek ABD-topconsult verkenning

Aanleiding

In het kader van het SGO traject maatwerk in dienstverlening voert ABD-topconsult een onderzoek uit naar het benutten van discretionaire ruimte in de uitvoering. Op 16 september komt [Redacted] van ABD-topconsult u bijpraten over zijn bevindingen. Daarnaast zal ABD-topconsult binnenkort het voorstel voor de tweede fase van de verkenning naar de discretionaire bevoegdheid voorleggen aan SZW en Fin en biedt dit gesprek gelegenheid daar vanuit u eventuele aandachtspunten in mee te geven. U wordt bij dit gesprek ondersteund door [Redacted]

Advies

U kunt [Redacted] vragen naar de volgende punten:

- U kunt vragen hoe [Redacted] het verschil tussen de discretionaire ruimte die er binnen de wet bestaat en die in de praktijk wordt benut duidt. In welke mate vergt meer maatwerk een cultuurverandering bij de uitvoering?
- Gebruikmaken van de discretionaire ruimte vergt ook iets anders van de mensen die werken in de uitvoering. U kunt [Redacted] vragen in welke mate dit veranderingen op dat vlak zal vergen.
- Evenals [Redacted] kunt u ook vragen om een soortgelijke doorlichting van de discretionaire ruimte binnen de wet kinderopvang.
- De commissie Donner zal eveneens een aantal aanbevelingen doen op het vlak van maatwerk. U kunt vragen of [Redacted] deze punten ook kan meenemen in de tweede fase van de verkenning.

Kern

- Eind 2019 moeten er een drietal concretere deliverables worden neergelegd in het SGO vanuit Maatwerk in Dienstverlening, die uitvoerders praktische handvatten bieden om meer maatwerk toe te kunnen passen. Een van deze drie deliverables ligt op het gebied van het benutten van de discretionaire ruimte waar uitvoerders binnen de wet (al dan niet) over beschikken.
- ABD-topconsult heeft onderzocht welke ruimte er binnen de wet bestaat om maatwerkoplossingen toe te passen in de uitvoering en in hoeverre deze ruimte in de praktijk, op de werkvloer, wordt benut. Hiervoor is gekeken naar de uitvoering van de WGA en WIA bij het UWV, de AOW bij de SVB, de inning eigen bijdrage van de Wlz door het CAK, de WSF van de DUO en de Wht bij Toeslagen uitgelicht.
- Uit het rapport van ABD komt naar voren dat er flinke verschillen in discretionaire ruimte bestaan tussen de onderzochte regelingen. Voor een deel zijn deze volgens ABD te herleiden tot de politieke doelstelling en het

gekozen besturingsparadigma. In alle organisaties is er aandacht voor rechtmatigheid en fraudebestrijding. In een deel van de organisaties ziet ABD daarnaast aandacht voor het maatwerk in de dienstverlening en wordt actief gestuurd op de daaraan verbonden aspecten cultuur en leiderschap.

- Veel van de onderzochte organisaties vullen het maatwerk op rechten en plichten in de praktijk in veel gevallen in via bezwaar en beroep. Daarmee vindt maatwerk meer aan de achterkant van de dienstverlening en de "klantreis" plaats. Maatwerk in de vorm van persoonlijk contact staat op veel plaatsen vanuit kostenoverwegingen onder druk. Dat leidt tot tekortkomingen in de dienstverlening aan bepaalde groepen klanten, tot lange klantreizen en maatwerk dat uiteindelijk alleen geboden wordt aan burgers met veel bureaucratische vaardigheden en uithoudingsvermogen.
- Met betrekking tot de uitvoering van de huurtoeslag concludeert ABD dat de Wht weinig discretionaire ruimte bevat en op onderdelen niet aansluit op de behoefte aan maatwerk.
- De ABD doet op basis van haar bevindingen zes aanbevelingen:
 1. Betrek het thema maatwerk meer in het driehoeksoverleg;
 2. Bevorder maatwerk via kleinere goed gekozen stappen in de organisatie;
 3. Breng maatwerk meer naar de voorkant van het proces en richt het niet meer achteraan in bij de klachten en bezwaar afdeling;
 4. Verbind de maatwerkaanpak met de implementatie van grotere landelijke verbeterplannen als de Brede Schuldnaanpak;
 5. Vergroot de kennis over welke ruimte de AWB al biedt voor maatwerk;
 6. Verken en experimenteer met een radicaal scenario voor vergroting van de ruimte voor maatwerk.
- ☐ Fin heeft bij de vaststelling van het rapport benadrukt dat voor het leveren van maatwerk het niet gaat om een tegenstelling met massale uitvoeringsprocessen; het is geen 'of-of' maar 'en-en'. Daarbij heeft zij aandacht gevraagd over hoe we met de tweede fase van de verkenning de aanbevelingen beter toepasbaar kunnen maken en concreet kunnen bijdragen aan deze 'en-en'. Ook heeft ☐ Fin gevraagd of ABD-Topconsult in de tweede fase een soortgelijke analyse kan maken van de discretionaire ruimte binnen de wet kinderopvang.
- Beide SG's gaven aan daarvoor toegevoegde waarde te zien in het beter delen van *best practices* tussen uitvoerders en zij zagen ABD-topconsult daarin een verbindende rol spelen. Hierbij moet niet alleen gesproken worden met de uitvoering, maar ook met opdrachtgevers.
- De commissie Donner is hiernaast ook gevraagd om advies uit te brengen over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maatwerk te bieden. Dit overlapt met het onderzoek van ABD-topconsult.

Vaststelling en volgende fase van de verkenning

Het rapport is 11 september jl. vastgesteld door de SG's van SZW en Fin en zal de komende weken nog besproken worden met het MT Belastingdienst en in de Driehoek.

Met betrekking tot de verspreiding van dit rapport is vanuit Fin aangegeven dat het onze voorkeur heeft dat als het aan alle respondenten wordt gezonden, het ook met een positieve appreciatie aan de Tweede Kamer gestuurd wordt. Gezien de politieke context rondom de uitvoering zal dit rapport immers ook plaats krijgen in de discussie rondom andere dossiers, zoals CAF11. Er is afgesproken dat dit rapport geagendeerd zal worden in de ACU en MCU. Waarna besloten zal worden welk bewindspersoon het rapport aan de Tweede Kamer zal sturen

Nadere toelichting huurtoeslag en uitvoering Belastingdienst/Toeslagen

Met betrekking tot de uitvoering van de huurtoeslag concludeert ABD dat de discretionaire ruimte van de Belastingdienst toeslagen klein is bij de berekening van huurtoeslag. Dit wordt veroorzaakt doordat er volgens de BD een beperkte beleids- en beoordelingsvrijheid is en een hardheidsclausule en ruimte voor invulling door beleidsregels ontbreekt. Dit maakt dat er een belemmering is voor het leveren van maatwerk in de dienstverlening. Juist bij het leveren van maatwerk voor burgers met (meervoudige) schulden speelt het ontbreken van discretionaire ruimte bij de invordering van schulden een flinke rol.

Anderzijds concludeert het rapport dat juist op het gebied van betalingsregelingen maatwerk mogelijk is gemaakt. Voor wat betreft het treffen van dwanginvorderingsmaatregelen is per definitie sprake van discretionaire bevoegdheden. De conclusie dat discretionaire ruimte ontbreekt bij de invordering van schulden, roept dan ook vragen op. De waarneming dat te weinig maatwerk wordt geleverd lijkt in het geval van invordering niet toe te schrijven aan wet- en regelgeving maar meer aan de massaliteit van het proces en de daarbij ingezette capaciteit. Ten aanzien van de huurtoeslag merkt de ABD op dat het gebrek aan discretionaire ruimte in de wetgeving op onderdelen niet aansluit op de behoefte aan maatwerk.

Wetgeving biedt weliswaar enige discretionaire ruimte, maar dat deze niet altijd is ingevuld. Als door middel van meer maatwerk voor de burger de scherpe kantjes van de wetgeving worden weggenomen, dient voldaan te worden aan een aantal voorwaarden:

1. In de wetgeving dient meer ruimte te komen voor een dergelijke benadering. Hieraan ligt de principiële vraag ten grondslag wat precies van een uitvoeringsorganisatie verwacht wordt;
2. (Meer) maatwerk vraagt een investering in de kwantiteit & kwaliteit van de personele bezetting. Voor die investering zal voldoende tijd ingeruimd moeten worden;
3. In de sturing en in bijvoorbeeld de key performance indicators (kpi's) moet de accentverschuiving zichtbaar zijn. Eén van de belangrijkste kpi's is nu nog rechtmatigheid.

De beweging richting meer maatwerk vraagt dus om een open en transparante communicatie tussen de diverse partijen en de ontwikkeling van een gezamenlijke visie tussen opdrachtnemer en opdrachtgevers.

Dit rapport is ook besproken op het OOT, waar de belastingdienst heeft aangegeven dat een ontwikkeling naar meer maatwerk een fundamentele verschuiving inhoudt. Dat zit met name in het spanningsveld tussen het kunnen leveren van maatwerk en tegelijkertijd de massaliteit van het proces, waarin de wetgeving juist geschreven is om tot een eenduidige, uniforme behandeling te komen. En daar waar wel discretionaire bevoegdheden zijn, vraagt het een weging van veel verschillende perspectieven en mogelijkheden, welke in huidige invulling ook een beleidsmatige afweging vergt. Het gedeelde beeld van OOT is dat de beleidsfunctie betrokken moet zijn bij de kaderstelling en bij keuzes tussen maatwerk en massale verwerking, zodat een afweging kan worden gemaakt tussen burger- en dienstverleningsperspectief en alle andere relevante perspectieven. Uiteindelijk is de keuze tussen maatwerk en massale verwerking een politieke keuze. Beleidsmatige stapeling is daarbij een onderdeel van het vraagstuk.