

Vergaderjaar 2019–2020

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 282

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2020

In deze brief informeert het kabinet u over het onderzoek *«Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte»*¹. Dit onderzoek gaat in op de aandacht en ruimte voor het leveren van maatwerk in de dienstverlening aan burgers bij een aantal (middel-)grote uitvoerders. Een reactie op dit onderzoek is toegezegd door de Staatssecretaris van Financiën in het «debat over het evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslag» van 21 maart jl.²

Het doel van de maatregelen die het kabinet in deze brief noemt, is een betere dienstverlening aan burgers door het leveren van meer maatwerk. Maatwerk dat is afgestemd op hun individuele situatie. Daarmee wil het kabinet het vertrouwen van burgers in de overheid versterken. Het rapport laat zien dat er verschillende oorzaken zijn voor het niet leveren van maatwerk. De aanpak daarvan vraagt om een inzet van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer op verschillende terreinen. Een aanpak met maatregelen die vaak een lange doorlooptijd kennen. Bij sommige uitvoeringsorganisaties is de basis nog niet op orde. Het eerst goed stroomlijnen van de bestaande uitvoeringsprocessen is dan een voorwaarde om maatwerk mogelijk te maken. Ook belangrijk zijn een overheidscultuur waarin de mens centraal staat, het gebruik van begrijpelijke taal en passende communicatiekanalen.

¹ Deze brief is in samenwerking met een brede vertegenwoordiging van uitvoerende organisaties, verenigd in het Netwerk van Publieke Dienstverleners, opgesteld. Het rapport *«Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte»* is als bijlage bij deze brief gevoegd. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II, 2018/19, nr. 65, item 9, p. 17.

Op al deze punten zijn nog stappen te zetten en kunnen we veel van elkaar leren. Dit alles is niet van vandaag op morgen af, maar het kabinet geeft de verbeteringen in de uitvoering een belangrijke plek op de agenda voor de komende jaren. De deze zomer opgerichte Ministeriële Commissie Uitvoering voert hierop de coördinatie in goed overleg met de organisaties in de uitvoering.³

Dienstverlening door de (rijks)overheid

Burgers die een beroep doen op voorzieningen van de rijksoverheid krijgen in veel gevallen te maken met uitvoeringsorganisaties. De manier waarop deze organisaties met burgers omgaan, bepaalt mede het beeld dat de samenleving van de overheid heeft. Burgers verwachten van de overheid prestaties van hoge kwaliteit tegen aanvaardbare kosten. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat burgers de dienstverlening van de overheid met een voldoende waarderen.⁴

Tegelijk volgt hieruit dat er nog veel te verbeteren valt.⁵

De overheid digitaliseert in hoog tempo. De digitalisering heeft niet alleen voor de overheid, maar ook voor het merendeel van de burgers veel winst opgeleverd: geen wachtrijen en 24/7 de mogelijkheid om zaken met de overheid te regelen. Een voorbeeld hiervan is de vooraf ingevulde belastingaangifte. Het is belangrijk dat deze winst in snelheid behouden blijft. Maar niet iedereen kan met de digitalisering uit de voeten. En sommigen zijn daar door omstandigheden niet toe in staat.⁶

Zo zijn er burgers met bijzondere, persoonlijke omstandigheden, die vragen om een niet-standaardreactie. Er zijn ook burgers die digitaal minder vaardig zijn. Of die te maken hebben met andere beperkingen. Zij raken snel de weg kwijt in de vele digitale en vaak onpersoonlijke loketten van de overheid. Onder invloed van de digitalisering is de behandeling van verzoeken of de afhandeling van verplichtingen in verregerende mate gestandaardiseerd. Gebrekkige (mogelijkheden tot) samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties maakt het daarnaast lastig om burgers met complexe problemen, op maat te ondersteunen. Sommige burgers ervaren hierdoor minder aandacht en begrip voor hun persoonlijke situatie.

Ruimte binnen de Algemene wet bestuursrecht

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geven een opdracht tot maatwerk in bepaalde

³ Uw Kamer ontvangt hierover op korte termijn een brief

⁴ Rapport «Relatie overheid-burger 2030» van 26 april 2019 in opdracht van de Nationale ombudsman opgesteld door Kantar Public. (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAPPORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf).

⁵ Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de circa 1 miljoen Nederlanders die wonen en werken in het buitenland. Zij waarderen de dienstverlening van de overheid lager dan het gemiddelde cijfer. Voor de AOW individueel bekeken was de waardering op vier van de vijf aspecten van dienstverlening voldoende.

⁶ Zie WRR-rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.» en de daarin beschreven beperkingen op het doenvermogen van mensen.

gevallen.⁷ Dat wil niet zeggen dat alle besluiten door middel van maatwerk tot stand moeten komen. Dat is onmogelijk en ook niet nodig of wenselijk. Van de overheid, en zeker van de uitvoerende diensten die in het rapport zijn onderzocht, worden grote inspanningen gevraagd, die gestructureerde procedures en afdoening met behulp van automatisering vragen. Vaak wordt de structurering van die procedures neergelegd in een beleidsregel. Dat kan, zolang de beleidsregel niet de oorzaak wordt voor een gebrek aan maatwerk. Dan ontstaat een blinde vlek voor gevallen waar een specifieke benadering wenselijk is.

Het kabinet benadrukt dat de in de Awb neergelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur de overheid de opdracht geven die blinde vlek terug te dringen. Daarbij wordt nog wel het geluid gehoord dat maatwerk in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel of met de rechtmatigheid. Dat is echter niet het geval. In onze democratische rechtstaat is het gelijkheidsbeginsel een belangrijk uitgangspunt. Maar als op grond van het evenredigheidsbeginsel bijzondere belangen tot een maatwerkoplossing leiden, is er per definitie geen sprake van gelijke gevallen en dus ook niet van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Met betrekking tot de rechtmatigheid wordt gewezen op artikel 4:84 van de Awb, dat voorschrijft dat een beleidsregel niet wordt toegepast als de gevolgen voor een belanghebbende niet in verhouding staan tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Bij bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan niet blind zijn beleidsregel volgen. Het kabinet vindt dat in deze situatie een maatwerkoplossing gezocht moet worden, zoals de Awb ook opdraagt. Het kabinet vindt voor dat standpunt steun in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die steeds vaker bestuursorganen oproept tot maatwerk en toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

Lopende initiatieven verbetering dienstverlening

Om de dienstverlening van de overheid te verbeteren lopen er verschillende initiatieven. In de overheidsbrede Agenda NLDIGIbeter staan de acties om de dienstverlening te verbeteren centraal. Gezamenlijk doel is een inclusieve samenleving, waarin iedereen kan meedoen. Zo werkt het interbestuurlijke programma Mens Centraal aan het centraal stellen van mensen in alle communicatie en dienstverlening van de overheid. Het doel is de informatievoorziening en dienstverlening aan burgers vanuit de burgers zelf vorm te geven. Dit betekent niet langer vanuit de overheidsorganisatie denken vóór burgers, maar daadwerkelijk aansluiten op hun leefwereld.

Het centraal stellen van burgers vraagt om een realistisch perspectief van de overheid op de zelfredzaamheid van mensen. De nadruk op keuzevrijheid, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid is in de afgelopen jaren toegenomen. Maar niet iedereen is hiertoe in staat. In reactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *«Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid»* informeerde het kabinet uw Kamer over de genomen maatregelen om beter aan te sluiten bij het perspectief en de zelfredzaamheid van mensen.⁸ De

⁷ Het in artikel 3:2 van de Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel vraagt dat het bestuursorgaan kennis vergaart over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Bovendien mogen op grond van het evenredigheidsbeginsel dat in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is neergelegd de gevolgen van een besluit niet onevenredig nadelig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het uitgangspunt is niet «regel is regel». In beginsel wordt maatwerk voorgeschreven (soms wordt dit echter in een bijzondere wet uitgesloten). Het evenredigheidsbeginsel ligt mede ten grondslag aan veel in bijzondere wetten opgenomen hardheidsclausules, waarmee de wetgever ongewenste gevolgen van een wettelijk stelsel verzacht.

⁸ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 88.

toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de overheidscommunicatie wordt verder vergroot door de op 23 oktober jl. gelanceerde Direct Duidelijk Brigade.⁹

De uitkomsten van recent onderzoek¹⁰ naar het oordeel van burgers en bedrijven over de overheidsdienstverlening, onderstrepen de wens naar een integrale aanpak. Eenvoudige en persoonlijke dienstverlening wordt gemist. Er is een positieve houding ten opzichte van de digitalisering, maar men heeft ook bedenkingen. Ruim 60% van de burgers is positief over de kwaliteit van de dienstverlening en vindt dat ze goed geholpen zijn. Een kwart van de ondervraagden vindt dat niet. Van de respondenten geeft 40% aan dat er te weinig wordt ingezet op persoonlijk contact via telefoon of balie. Zo'n 15% zegt moeite te hebben met de digitale ontwikkelingen, terwijl 23% vindt dat de digitalisering te snel gaat. Het delen van gegevens tussen overheidsorganisaties en inzicht in die gegevens hebben, vindt ruim 80% een goed idee. Een zeer ruime meerderheid van bijna 90% wil alles rond een levensgebeurtenis op één plek kunnen regelen en daar ook alle berichten en gegevens rond die levensgebeurtenis kunnen inzien. Als men alle gegevens die de overheid over hen heeft zou kunnen inzien op één plek, vindt 86% MijnOverheid daarvoor de meest logische plaats.

In de sociale zekerheid vindt al meer inzet plaats op persoonlijke dienstverlening. Daarnaast lopen er een aantal initiatieven op organisatie-overstijgende thema's, zoals de Brede Schuldanaanpak, de Aanpak maatwerk Multiprobleem-huishoudens en de Aanpak Levensgebeurtenissen. Voor burgers in het buitenland is in het regeerakkoord besloten dat wordt gewerkt aan de realisatie van een «Loket Buitenland» (24/7 bereikbaar) van de Nederlandse overheid. Voor het «Loket Buitenland» ligt primair de focus op een betere organisatie van de informatie en communicatie over producten en diensten van de Nederlandse overheid door het realiseren van één centrale front office. Bovenstaande ontwikkelingen passen bij de overheid in de 21^{ste} eeuw. Deze is vormgegeven vanuit het perspectief van mensen en niet vanuit de belangen van de organisatie. Vanuit de maatschappelijke opgave en rekening houdend met de leefwereld van mensen. Digitaal waar het kan, met persoonlijk contact waar dat beter is.

Inhoud en conclusies onderzoek Regels en Ruimte

In het onderzoek is gekeken naar vijf regelingen bij vijf (middel)grote uitvoeringsorganisaties die diensten verlenen aan burgers (Belastingdienst, UWV, SVB, DUO en CAK). Eerst is in kaart gebracht welke feitelijke ruimte er op grond van de relevante wetgeving is om maatwerk te kunnen aanbieden. Die ruimte verschilt aanzienlijk tussen de vijf gekozen regelingen.

De relevante wetten bevatten weinig hardheidsclausules om van de regels af te mogen wijken als de situatie daarom vraagt. De Awb geeft die opdracht wel. Maar deze opdracht wordt soms ingeperkt door onvoldoende discretionaire ruimte in de wet. Er bestaan verschillen in discretionaire ruimte tussen de vijf onderzochte regelingen. Deze zijn deels te herleiden tot de politieke doelstelling en het gekozen bestuursparadigma voor de betreffende wet. Naast het ontbreken van discretionaire ruimte bestaan voor de vijf onderzochte regelingen ook andere belemmeringen voor het leveren van maatwerk, zoals het streven naar

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

¹⁰ Dit onderzoek, Dienstverlening van de overheid, is als bijlage gevoegd bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

kostenreductie en efficiency. De behoefte aan maatwerk hangt samen met de mate waarin deze verschillende belemmeringen zich voordoen.

De mate waarin organisaties aandacht schenken aan maatwerk blijkt ook aanzienlijk te verschillen. Door een veelheid van factoren staat het leveren van maatwerk «aan de voorkant» onder druk. Burgers die het niet met de eerste uitkomst (de eerste beslissing) eens zijn, zijn dan aangewezen op de bezwaar- en beroepsfase: op «de achterkant». Niet alle burgers hebben daarvoor de kennis, vaardigheden en het uithoudingsvermogen. Meer maatwerk aan de voorkant voor deze groep burgers met onvoldoende doenvermogen biedt voordelen en is wenselijk. Het frustreert burgers minder als zij eerder een passende oplossing aangeboden krijgen. Zo kunnen problemen bij burgers worden voorkomen omdat er bijvoorbeeld in die gevallen geen bezwaar- en beroepsprocedures nodig zijn.

Het rapport constateert verder dat het thema maatwerk weinig aandacht krijgt in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en de opdrachtnemers in de uitvoering. Aspecten als efficiency en rechtmatigheid spelen hier een belangrijkere rol. Verder geeft het rapport aan dat het proces van terugkoppeling tussen uitvoering, beleid, wetgeving en politiek vaak gebrekkig functioneert. Daardoor worden tekortkomingen niet (tijdig) gezien.

Algemene reactie op het onderzoek

Het onderzoek «*Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*» levert belangrijke bouwstenen voor de verdere verbetering van de uitvoeringspraktijk, waaraan het kabinet in goed overleg met de uitvoeringsorganisaties gaat werken. Het rapport maakt onderscheid tussen twee soorten maatwerk: maatwerk in klant-contact en maatwerk in de inhoud van de rechten en plichten van de burger. Oftewel: maatwerk in de dienstverlening en maatwerk in de dienst zelf. De afgelopen jaren is de kwaliteit van beide vormen van maatwerk onder druk komen te staan. Dit geldt vooral voor kwetsbare burgers die het meest afhankelijk zijn van goede overheidsdienstverlening. Het kabinet is van mening dat er bij de dienstverlening aan de burger een goede balans moet zijn tussen standaarddienstverlening en maatwerk. Uitgangspunt moet zijn dat de overheid de burger met vertrouwen tegemoet treedt.

In de praktijk ligt om verschillende redenen de nadruk op maatwerk bij een aantal organisaties vooral op de bezwaar- en beroepsfase. Veel burgers haken dan af. Zoals hiervoor gesteld, hebben zij niet de nodige kennis of zien op tegen de belasting die dergelijke processen met zich meebrengen. Dat is onwenselijk en niet goed voor het vertrouwen in de overheid. Het is de gezamenlijke ambitie van de uitvoeringsorganisaties om het maatwerk terug te brengen naar de voorkant van het proces, naar het eerste contact van de burger met de overheid. Het kabinet ondersteunt dit.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 oktober 2019 in een tweetal zaken uitspraak gedaan. Deze geven de Belastingdienst/Toeslagen als gevolg van een nieuwe uitleg van de wettelijke bepalingen bij de kinderopvangtoeslagen meer mogelijkheden om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarbij worden het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de gerechtvaardigde belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht gebracht, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Belastingdienst heeft de opdracht gekregen binnen 26 weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Zij moeten daarbij ook bepalen hoe

zij omgaan met eerdere beslissingen over terugvorderingen¹¹. De uitspraak van de Afdeling raakt niet alleen de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen, maar ook de beleidsinhoud inzake de proportionaliteit van de terugvorderingen en de vraag hoe om te gaan met andere gevallen waarin eerder is beslist over terugvorderingen. De Belastingdienst/Toeslagen en de beleidsverantwoordelijke ministeries voor toeslagen zullen samen voorstellen doen op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de uitspraak van de Raad van State vanuit het perspectief van maatwerk.

Stroomlijnen uitvoeringsprocessen

Bij het verder stroomlijnen van de processen in de uitvoering is consistentie in de ambities van kabinet en uitvoerders over een langere tijd gewenst. Dat bevordert de kwaliteit en snelheid van de implementatie van de in deze brief beschreven acties. Experimenten zijn misschien nodig om bepaalde opties uit te testen. Bij bestaande wetgeving kan worden gekeken of extra ruimte voor maatwerk nodig is. Bij nieuwe wetgeving kan worden nagegaan of ruimte voor maatwerk wenselijker is dan een ja/nee beslisregel. Daarbij is aandacht nodig voor het voorkomen van willekeur. Niet alleen op basis van regels, maar ook bijvoorbeeld op basis van intercollegiale toetsing.

De terugkoppeling vanuit de uitvoering naar het beleid moet beter. Signalen uit het werk van de uitvoerders moeten gevolgen hebben voor het beleid, bijvoorbeeld als burgers door gebrek aan ruimte bij de uitvoerders in de knel komen.

Deregulering door meer ruimte te bieden in de wetgeving alleen is niet toereikend. Uitvoerders moeten ook oppassen met het dichtregelen van de eigen ruimte, bijvoorbeeld in beleidsregels of werkinstructies. Er is een goede balans nodig tussen het bieden van houvast aan de uitvoerende medewerkers en ruimte om af te wijken als de situatie daarom vraagt. Dit vraagt zoals de uitvoerders zelf ook aangeven, om investeringen in nieuwe werkwijzen en in de competenties van medewerkers.

De geschetste veranderingen hebben ook gevolgen voor de beleidsdepartementen. De uitvoering ervaart een gebrek aan durf bij de opdrachtgever om de controle los te laten. Al te veel ruimte voor de uitvoering wordt gezien als «beleid maken door de uitvoering». De beleidsdepartementen moeten hun uitdaging zoeken in het integraal afstemmen van beleid. Over de grenzen van departementen en bestuurslagen heen. Maatwerk vraagt om die integraliteit. De burgers zijn niet geholpen als vijf of zes bestuursorganen bij hetzelfde vraagstuk elk hun eigen beleid en eigen uitvoeringsregels hanteren. De dienstverlening moet uiteindelijk vorm krijgen vanuit het perspectief van de burgers. Het thema van de integraliteit verdient een plek naast de zes aanbevelingen in het rapport, die breed onderschreven worden. Aan dit thema wordt al aandacht besteed in het lopende programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. Het uiteindelijke doel van dit programma is om huishoudens met complexe sociale en urgente problematiek beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen. Daarmee kan dit programma een voorloper zijn bij het vormgeven van integrale dienstverlening, over beleidsterreinen en overheidslagen heen.

Ten slotte vindt het kabinet dat ook op topambtelijk en politiek niveau eerder aandacht kan worden gevraagd voor situaties in de uitvoering. Bijvoorbeeld wanneer burgers door (een stapeling van) regelgeving in

¹¹ Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536 en ECLI:NL:RVS:2019:3535.

probleemsituaties terecht komen. Een oplossing lijkt dan niet gevonden te kunnen worden binnen de huidige ruimte in de regelgeving. En een versoepeling in de uitvoering kent voor- en nadelen en risico's. Door deze situaties aan de orde te stellen, kan op het juiste niveau een afweging plaats vinden. Die kan ook met de Tweede Kamer worden gedeeld. Om dit te bereiken is een goede terugkoppeling vanuit de uitvoering naar het beleid onmisbaar.

Vanuit deze algemene overwegingen beziet het kabinet de concrete aanbevelingen uit het rapport met instemming. Het kabinet gaat in de bijlage bij deze brief in op de zes concrete aanbevelingen uit het rapport.

Vervolgproces

Het zetten van vervolgstappen bij de nadere invulling van deze kabinetsreactie vraagt een intensieve en meerjarige inzet van veel betrokkenen. Het kabinet houdt hierbij rekening met de concrete situatie bij de betrokken uitvoeringsorganisaties. Het maakt dankbaar gebruik van de initiatieven van de uitvoeringsorganisaties zelf.

De verantwoording over het vervolgproces van deze reactie loopt via de lijn van de eerstverantwoordelijke Ministers voor de betrokken organisaties. De ministeriële commissie uitvoering is de motor voor dit vervolgproces.

Overzicht acties

Hieronder staan, geclusterd naar vier thema's, een aantal acties verwoord.

Aanpak maatwerk kabinet samen met de uitvoeringsorganisaties

1. Het kabinet zal in het overleg eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer aandacht geven aan maatwerk in de dienstverlening aan burgers. Doel is te bespreken hoe en met welke aanvullende maatregelen maatwerk verder gestimuleerd kan worden. Bijvoorbeeld door meer «kan»-bepalingen in de wet- en regelgeving of het doorlopen van klantreizen. Bij deze bespreking wordt gezocht naar de juiste balans tussen (digitale) standaarddienstverlening en maatwerk. Het kabinet besteedt daarbij specifiek aandacht aan (de mogelijkheden tot) samenwerking van uitvoerders rond de burger en de integraliteit van het maatwerk. De uitkomsten hiervan bij de in het rapport genoemde organisaties komen medio 2020 beschikbaar.
2. Het kabinet zal in dit overleg ook bezien wat er nodig is om het maatwerk van de achterkant (bezwaar en beroep) naar de voorkant te verplaatsen. In overleg met het Netwerk van Publieke Dienstverleners gaat het kabinet begin 2020 na in hoeverre experimenten op dit terrein kunnen worden opgezet. De uitkomsten van dit overleg komen medio 2020 beschikbaar.
3. Het kabinet zal begin 2020 besluiten of verkenningen kunnen plaatsvinden van een aantal sectordoorsnijdende vraagstukken. Het is de bedoeling de verantwoordelijkheid voor die verkenningen over de betrokken organisaties te verdelen. Te denken valt aan onderwerpen als de ethisch verantwoorde inzet van Artificiële Intelligentie voor het aanbieden van maatwerk, de relatie tussen privacy en maatwerk, de opleiding van medewerkers en organisatie-overstijgende data-analyse. Op dit laatste punt zal BZK nog in 2019 een voorstel doen. BZK zal begin 2020 samen met de uitvoeringsorganisaties verkennen op welke wijze ruimte kan worden gegeven voor andere en nieuwe deskundigheid van de uitvoerende professionals.

Aansluiten bij bestaande programma's: Brede Schuldenaanpak, Verkenning Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en de Aanpak Levensgebeurtenissen

4. Het is van groot belang om de uitvoering van de programma's Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, Brede Schuldenaanpak en de Aanpak Levensgebeurtenissen de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven. Zo kan op deze belangrijke thema's een werkende maatwerkaanpak tot stand komen. Het kabinet onderschrijft dat maatwerk van meerdere uitvoerders nodig kan zijn bij problemen van een burger op meerdere terreinen. Verslag hierover vindt plaats in de voortgangsrapportages van die trajecten.
5. Bij de uitwerking van het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens onderzoekt het kabinet of aanpassing van de huidige wet- en regelgeving vereist is, om meer maatwerk mogelijk te maken. Over de voortgang van het Actieplan Brede Schuldenaanpak, waarin maatwerk ook een onderdeel is, zal de Staatssecretaris van SZW uw Kamer in de loop van 2020 informeren.

Meer maatwerk aan de voorkant en pilots

6. Er komt een centraal meldpunt waar burgers terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Op 25 november jl. heeft de Kamer daarover een brief ontvangen van de Minister van BZK¹².
7. Het kabinet zal de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van overheidscommunicatie verder vergroten door de inzet van de Direct Duidelijk Brigade en het interbestuurlijk programma Mens Centraal. Rapportage zal plaatsvinden via die programma's.

Algemene wet bestuursrecht

8. Het kabinet zal de mogelijkheden voor maatwerk in de Awb in de vorm van een «toolkit» breed onder de aandacht brengen. Samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties zal het kabinet de bruikbaarheid van dit instrument in de praktijk onderzoeken. Daarbij zullen de Awb en sectorregelgeving naast elkaar worden gelegd. BZK neemt hiertoe in 2020 het initiatief.
9. Het kabinet heeft het voornemen om in de Awb een kwijtscheldingsbevoegdheid op te nemen voor de gevallen waarin de bijzondere wet

¹² Kamerstuk 32 761, nr. 153.

niets regelt. Een voorstel daartoe wordt door de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van BZK begin 2020 bij de Tweede Kamer ingediend.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Reactie op de concrete aanbevelingen

Aanbeveling 1. In het overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer het thema Maatwerk in dienstverlening grondig te bespreken en samen te zorgen voor een beter evenwicht tussen gestandaardiseerde, digitale dienstverlening enerzijds en maatwerk en persoonlijke dienstverlening anderzijds. De uitvoering zal beide onderdelen van het repertoire moeten beheersen. De methodiek van deze verkenning kan daarbij behulpzaam zijn.

Reactie:

Het is allereerst van belang te benadrukken dat gestandaardiseerde, digitale dienstverlening en maatwerk niet tegenover elkaar, maar naast elkaar moeten worden geplaatst. Veel burgers zijn immers het beste af met een digitale behandeling, waarin – door de toepassing van moderne technieken – ook sprake is van op de individuele situatie afgestemde resultaten. Naar schatting van enkele grote uitvoeringsorganisaties is deze standaarddienstverlening passend voor circa 90% van de aanvragen. Dit neemt niet weg dat aan de resterende groep burgers bijzondere aandacht moet worden besteed. Het kabinet onderschrijft daarmee het belang van deze eerste aanbeveling. Het genoemde evenwicht is de kern waar het bij adequate uitvoering van overheidstaken om draait. In de afgelopen periode heeft de nadruk sterk gelegen op efficiënte taakuitvoering, soms ten koste van de aandacht voor de groep burgers die om bijzondere aandacht vraagt.

In de aansturing van en het overleg met de uitvoeringsorganisaties moet gezocht worden naar een betere balans: op welke onderdelen is maatwerk essentieel? Wat is de samenloop met andere regelgeving waarmee de burger wordt geconfronteerd? Dat kan per wet (aanzienlijk) verschillen. Geldt dat voor alle burgers, of alleen voor bepaalde kwetsbare groepen? Wat leren bezwaar- en beroepsprocedures over het type cliënten voor wie de standaardbehandeling niet toereikend is? Per uitvoeringsregime moet onderzocht worden hoe tot een goede balans gekomen kan worden tussen standaarddienstverlening en maatwerk. Ook moet kritisch gekeken worden naar sturingsinstrumenten voor de uitvoering, bv. het gebruik van prestatie-indicatoren. Dit proces kan, zoals het rapport aanbeveelt, starten met een verkenning van de mogelijkheden daartoe en de huidige invulling in de praktijk per uitvoeringsorganisatie.

De bestaande vormen van overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoeringsorganisatie) zijn hiertoe het aangewezen aangrijpingspunt. Het is van belang in deze overleggen, uiteraard rekening houdend met de situatie bij de betrokken organisatie, aandacht te geven aan de hiervoor genoemde vragen en aan de verschillende waarden die hierbij een rol spelen, zoals maatwerk, naast rechtmatigheid en efficiency, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Ieder ministerie met een of meer uitvoeringsorganisaties is hier aan zet. Het kabinet zal dit proces starten bij de grootste uitvoeringsorganisaties met de meeste contacten met burgers van de Ministeries van FIN, J&V, VWS, OCW en SZW.

In goed overleg tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar van de betrokken uitvoeringsorganisaties zal in de komende maanden worden nagegaan welke concrete maatregelen op het terrein van maatwerk al lopen en welke nog in gang kunnen worden gezet. Het kabinet realiseert zich daarbij dat dit van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer een inzet vraagt op verschillende terreinen (vakmanschap en deskundigheid, leiderschap, cultuur, informatievoorziening, wet- en regelgeving, klantgerichtheid) met vaak een langere doorlooptijd. Dit vraagt ook het

nodige van de medewerkers in de uitvoering. Zij moeten in staat zijn (in tijd en deskundigheid) om afgewogen en onderbouwd maatwerk te kunnen leveren. In een aantal gevallen zullen nieuwe werkwijzen om nieuwe, meer gespecialiseerde, deskundigheid, andere sturing en andere competenties vragen.

Aanbeveling 2. Kies daarbij een lerende aanpak van goed gekozen, kleinere stappen binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties. Zorg voor een stimulerend klimaat en voorbeeldgedrag van bestuur en management, en van eigenaar en opdrachtgever.

Reactie:

Het doorlichten en verbeteren van de diverse uitvoeringsregimes is een proces dat tijd vergt. Niet alles kan tegelijk en elke uitvoeringsorganisatie heeft zijn eigen dynamiek en uitgangssituatie. Elke eigenaar met de verantwoordelijkheid voor een of meerdere uitvoeringsorganisaties gaat hiermee aan de slag.

Elk van de betrokken ministeries zal concrete acties in gang zetten, maar zal daarbij een zekere volgtijdelijkheid moeten betrachten. In onderling overleg kiezen opdrachtgevers en opdrachtnemers, in samenspraak met de eigenaar, maatregelen die bijdragen aan de goede balans tussen gestandaardiseerde dienstverlening en maatwerk. Naarmate we in dat proces meer inzichten opdoen en goede praktijken leren kennen, kunnen andere uitvoerders daar hun voordeel mee doen. Zo ontstaat een sneeuwbaaleffect. Bij het al eerder genoemde Loket Buitenland wordt deze werkwijze reeds toegepast. Na een aanloopfase waarin de samenwerking met diverse uitvoeringsorganisaties moest worden opgestart, krijgen de eerste ontwikkeltrajecten inmiddels vorm en worden concrete afspraken gemaakt over informatievoorziening en flexibele dienstverlening via één centraal punt. Daarbij wordt ook gekeken naar specifieke knelpunten die uitvoeringsorganisaties ervaren in de dienstverlening in het buitenland.

Aanbeveling 3. Breng Maatwerk binnen de uitvoeringsorganisaties van de achterkant (bezwaar en beroep) meer naar de voorkant (het eerste- en tweedelijns-klantcontact). Zorg ervoor dat de onderwerpen die in aanmerking komen voor afweging van de individuele omstandigheden van de burger, onderdeel vormen van een werkwijze waarbij burgers proactief en via het voor hen passende kanaal voor klantcontact worden geïnformeerd over de mogelijkheden. Zorg in deze werkwijze voor een sluitende communicatie tussen eerste en tweede (en waar nodig derde) lijns klantcontact die ervoor zorgt dat de burgers snel weten waar ze aan toe zijn. Investeer in de competenties van medewerkers en versterk de rol van data bij het opsporen en invullen van de behoefte aan maatwerk. Hanteer de kwaliteitsuitgangspunten van de Nationale ombudsman.

Reactie:

Het belang van deze aanbeveling onderschrijft het kabinet ten volle. Burgers moeten adequaat geïnformeerd worden over de mogelijkheden voor maatwerk, niet aan het eind, maar aan het begin van het proces. Bijvoorbeeld als een burger contact opneemt met de uitvoeringsorganisatie met de mededeling dat van onjuiste gegevens is uitgegaan. Het is dan beter om de melding op juistheid te onderzoeken en de fout te herstellen dan om een bezwaarschrift af te wachten. Daarnaast geldt dat basisprocessen zoals gegevensbeheer binnen uitvoeringsorganisaties op orde moeten zijn. Hiervoor is geen wetswijziging noodzakelijk, wel een verandering in de manier van werken. Het kabinet en de uitvoeringsorganisaties zullen deze verandering gezamenlijk in gang zetten.

In dit kader is ook van belang dat de Tweede Kamer op 24 september 2019 een motie heeft aangenomen op voorstel van de leden Van der Molen en

Middendorp.¹³ In de motie wordt gevraagd om een gezaghebbend centraal meldpunt in te richten waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Onjuiste registraties kunnen immers leiden tot probleemsituaties die de geregistreerden niet zelf kunnen oplossen. Dit kan doorwerken in de hele keten. Het kabinet zal uitvoering geven aan de motie. Bij de inrichting van een centraal meldpunt zal zowel een gebruiksvriendelijk meldpunt als een effectief mechanisme om onjuiste registraties te corrigeren worden georganiseerd. Hierover is het kabinet in gesprek met een aantal organisaties die een centraal meldpunt kunnen organiseren.

Aanbeveling 4. Verbind de maatwerkaanpak voor de landelijke uitvoeringsorganisaties met de implementatie van de Brede Schuldenaanpak en de verkenning Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. Het is van groot belang om de uitvoering en implementatie van die programma's de komende jaren binnen de uitvoeringsorganisaties veel aandacht te geven en zo op deze belangrijke thema's een werkende maatwerkaanpak tot stand te brengen.

Reactie:

Alhoewel het rapport niet specifiek ingaat op de problematiek van maatwerk over meerdere domeinen heen, signaleert het wel dat cliënten-organisaties en uitvoeringsmedewerkers aangeven dat het ontbreken van discretionaire ruimte voor maatwerk bij burgers met schulden een flinke rol speelt. Het vergroten van de mogelijkheden voor maatwerk speelt dan ook een belangrijke rol in het actieplan Brede Schuldenaanpak¹⁴, het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens¹⁵ en bij de aanpak van levensgebeurtenissen¹⁶.

In het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens wordt er nadrukkelijk naar gestreefd om in het geval van complexe sociale en urgente problematiek een oplossing te bieden over domeinen heen. De lokale sociaal werkers trekken daarbij gezamenlijk op met de landelijke uitvoeringsorganisaties. Hier zijn situaties aan de orde die een integrale benadering vragen. Vaak zijn de problemen weerbarstig, meervoudig en complex.

Ze zijn ook complex omdat de betrokken organisaties moeilijk maatwerk kunnen leveren, zeker als het meerdere beleidsterreinen betreft met elk verschillende en enkelvoudige doelen en een eigen digitalisering per organisatie.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om binnen de uitvoeringsorganisaties de komende jaren deze twee belangrijke programma's in te vlechten in de staande praktijk. Voor het kabinet is het van belang om – waar nodig – ruimte voor maatwerk te creëren en het mogelijk te maken dat organisaties gezamenlijk kunnen werken aan maatwerk rondom het multiprobleemgezin. Het eindrapport van de Verkenning Maatwerk Multiprobleemhuishoudens geeft daartoe verschillende oplossingsrichtingen, waaronder het creëren van een wettelijke oplossing die het mogelijk maakt om af te wijken van bepalingen die maatwerk in de weg staan (brief van de Staatssecretaris van SZW van 22 mei 2019, Kamerstuk 34 477, nr. 63).

¹³ Kamerstuk 26 643, nr. 630.

¹⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 431.

¹⁵ Kamerstuk 34 477, nr. 63.

¹⁶ Geactualiseerde versie NL DIGIbeter 2019. Agenda Digitale Overheid, p. 92, Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 621.

Aanbeveling 5. Zorg voor een vergroting van de kennis over de mogelijkheden die de Awb biedt voor maatwerk en maak daarbij gebruik van de in opdracht van BZK ontwikkelde toolkit. Onderzoek de wenselijkheid van het opnemen van een brede hardheidsclausule in de sectorwetgeving en uitbreiding van de Awb.

Reactie:

Deze aanbeveling is nauw verbonden met de discretionaire ruimte die aan de uitvoering wordt gegeven. Dit punt kan ook aan de orde komen in het bestaande overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, bij voorbeeld aan de hand van concrete voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk. Deze terugkoppeling blijkt niet altijd goed te functioneren. In het overleg met de uitvoeringsorganisaties is vastgesteld dat het een taak van de eigenaar is om erop toe te zien dat deze feedbackloop wordt georganiseerd en in stand gehouden en om in voorkomende gevallen zorg te dragen voor agendering op beleids- of politiek niveau.

De uitvoering kan hiertoe uiteraard ook het initiatief nemen. Het is ook de verantwoordelijkheid van de uitvoering om de ruimte voor maatwerk te nemen die de uitvoeringsorganisaties hebben en het beleid aan te spreken als er meer ruimte voor maatwerk nodig is. Daarbij is het van belang door het schetsen van alternatieven met hun risico's en voor- en nadelen in een vroeg stadium een afgewogen keuze te maken over de gewenste uitvoering van nieuw beleid. Zo nodig kan de politiek daarbij richting geven en daarover in een vroeg stadium communiceren. Dergelijke afwegingen zouden bij voorgenomen wetgeving (toets op discretionaire ruimte) standaard moeten worden.

Wanneer aan de uitvoering discretionaire ruimte wordt gelaten, is het aan de betrokken professionals om de afweging in de praktijk te maken. Daarbij kunnen per definitie verschillende inschattingen worden gemaakt, met als mogelijk gevolg een andere uitkomst dan verwacht, maar deze inschattingen behoren toe aan de professional, die slechts in uitzonderingsgevallen van het maken van fouten kan worden beticht. Het vergt wel van de opdrachtgever en het management in de uitvoeringsorganisatie de durf professionals ruimte te geven en te vertrouwen op de maatschappelijke oriëntatie en het vakmanschap van de uitvoerende professionals. Professionals dienen in deze situatie de geboden ruimte te (durven) gebruiken en kunnen hierop ook worden aangesproken. Voor de professional is dit soms een spannende uitdaging. In een aantal situaties zal dit betekenen dat in andere en nieuwe vaardigheden of deskundigheden zal moeten worden geïnvesteerd.

De mate waarin uitvoeringsorganisaties wettelijk gezien mogelijkheden hebben om maatwerk te bieden, loopt uiteen. De sectorwetgeving verschilt op dit punt aanzienlijk, zoals ook uit de inventarisatie blijkt. De Awb impliceert een opdracht tot maatwerk (als dit in de bijzondere wet niet is uitgesloten), zoals hiervoor vermeld, en is daarmee voor alle sectoren een belangrijk kader. De Landsadvocaat heeft op verzoek van het Ministerie van BZK een overzicht gemaakt van de ruimte die de Awb bevat om bij de toepassing van sectorwetgeving maatwerk te bieden. Deze inzichten zullen in de vorm van een toolkit breed onder de aandacht worden gebracht.¹⁷ Samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties zal het kabinet de bruikbaarheid van dit instrument in de praktijk onderzoeken. Daarbij zullen de Awb en sectorregelgeving naast elkaar worden gelegd. BZK neemt hiertoe in 2020 het initiatief. Samen met gemeenten

¹⁷ Maatwerk met de Awb, Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 644.

en uitvoeringsorganisaties wordt de bruikbaarheid van deze toolkit in de praktijk onderzocht.¹⁸

Ten aanzien van de aanbevolen uitbreiding van de Awb heeft het kabinet het voornemen om in de Awb een kwijtscheldingsbevoegdheid op te nemen voor de gevallen waarin de bijzondere wet niets regelt. In dat geval heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om een schuld kwijt te schelden als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Dit voorstel is door een aantal grote uitvoeringsorganisaties bezien op de uitvoeringsconsequenties (uitvoeringstoets). Deze toetsen zijn nog niet volledig afgerond, maar het streven is het wetsvoorstel zo snel mogelijk, uiterlijk begin volgend jaar, bij de Tweede Kamer in te dienen.¹⁹ Daarnaast is in de zomer het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer ingediend bij de Tweede Kamer. Dit betreft een aanvulling van de Awb. Dit wetsvoorstel bevat naast bepalingen voor het elektronisch bestuurlijk verkeer ook een zorgplicht voor bestuursorganen om passende ondersteuning te bieden bij de contacten tussen overheid en burger.²⁰

Aanbeveling 6. Verken en experimenteer met een radicaal scenario van vergroting van de ruimte voor maatwerk in de dienstverlening met de volgende elementen:

- a. *Deregulering van (onderdelen van) een regeling, inclusief de beleidsregels;*
- b. *Verder professionalisering van de uitvoering daarvan;*
- c. *Versterking van de verantwoording over het gebruik van de door de deregulering ontstane discretionaire ruimte. Zoek in de verkenning verbinding met de Zweedse Tillitsreformen.*

Reactie:

Het kabinet vindt het van belang eerst de nodige stappen te zetten ter uitvoering van de overige aanbevelingen alvorens na te gaan of het in aanbeveling 6 genoemde scenario wenselijk is. Het kabinet gaat ervan uit dat de weg van de uitvoeringsorganisaties naar meer maatwerk voor burgers ook een lerend proces zal zijn. Voor verschillende uitvoeringorganisaties en eventueel ook specifiek voor bepaalde onderdelen van hun werk zullen doelgroepen en noodzaak van maatwerk verschillen. Ook zal maatwerk bij complexe en meervoudige problemen aanvullende eisen kunnen stellen. Bijvoorbeeld het bieden van maatwerk over domeinen heen.

Het kabinet wil wel in de komende maanden in overleg met het Netwerk Publieke Dienstverlening nader verkennen of één of meer experimenten kunnen worden opgezet waarbij de aandacht voor maatwerk van de achterkant van het proces naar de voorkant wordt verplaatst. Daarbij kunnen dan vragen aan de orde komen uit het radicale scenario als: hoe zorg je ervoor dat de gevallen die maatwerk nodig hebben eerder kunnen worden onderkend? Kunnen mensen daarom vragen? Zijn er kenmerken in de doelgroep of de aan de orde zijnde materie waarop een geautomatiseerd systeem aan kan slaan? Kunnen we een piepsysteem maken waarin een uitvoeringsorgaan kan worden gewezen op een makkelijk te herstellen fout, waardoor niet de bezwaarprocedure hoeft te worden doorlopen? Het instrument van de «klantreis» kan bij deze experimenten

¹⁸ Brief Staatssecretaris Knops aan alle Nederlandse gemeenten, «Vergissingen herstellen in de uitvoering», 21 oktober 2019

¹⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 499, p. 6.

²⁰ Artikel 2:1, eerste lid, Awb, zoals dat komt te luiden bij inwerkingtreding van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, Kamerstuk 35 261, nr. 2.

behulpzaam zijn. Via deze klantreizen wordt in beeld gebracht wat burgers in de praktijk ervaren in contact met de overheid.

De praktijktoets waar het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) dit voorjaar mee is gestart is een goed voorbeeld van een «experiment» waarbij de focus ligt op maatwerk over domeinen heen. In deze toets gaat het om het werken volgens de bedoeling binnen de grenzen van de wet, in de zin van «wat kan er al». In deze praktijktoets staat de handelingsruimte centraal van de uitvoering in het sociaal domein gecombineerd met uitvoeringsorganisaties op rijksniveau. De uitkomsten van de praktijktoets worden gevolgd en geanalyseerd door middel van een proces- en effectevaluatie en vormen onder andere input voor het wetstraject Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens dat parallel is opgestart.