

Vergaderjaar 2021–2022

35 510

Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2021

In de voortgangsbrief met acties naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht van 29 juni 2021¹ is toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de inventarisatie van hardvochtige effecten van wet- en regelgeving naar aanleiding van de motie van de leden Ploumen en Jetten.²

De motie van de leden Ploumen en Jetten verzoekt het kabinet een uitgebreide inventarisatie te maken van terreinen waarop wetgeving hardvochtig uitpakt voor mensen en voorstellen te doen om hardheidsclausules in die wetten op te nemen. In deze eerste voortgangsbrief informeer ik u namens het kabinet over de stand van zaken van de uitvoering van de motie, het vervolgproces en mijn ondersteuning aan de departementen om tot een goed resultaat te komen waarbij het burgerperspectief een belangrijke plaats inneemt.

Stand van zaken

Ter uitvoering van de motie verricht elk departement een inventarisatie naar wet- en regelgeving die mogelijk hardvochtig uitpakt voor burgers. De departementen vragen hiervoor onder meer inbreng binnen de departementen, bij uitvoeringsorganisaties die voor burgers belangrijke beslissingen nemen en bij gemeenten. Daarnaast wordt ook de Nationale ombudsman betrokken bij de aanpak van de inventarisatie.

Achtergrond van de inventarisatie is de doelstelling om meer menselijke maat in wet- en regelgeving en bij de toepassing daarvan te bevorderen en te voorkomen dat burgers in de knel komen. De motie verzoekt het

¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 60.

² Kamerstuk 35 510, nr. 24.

kabinet het onderzoek te doen met het oog op het opnemen van hardheidsclausules in wet- en regelgeving, daar waar dat nodig blijkt te zijn.³

Vooropgesteld wordt dat het kabinet vindt dat het herkennen, erkennen en opvolgen van signalen over hardvochtigheid geen eenmalige exercitie is, maar een continu proces dat structureel moet zijn ingebed in werk- en beleidsprocessen. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld zullen beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met hun uitvoeringsorganisaties en met de mensen voor wie zij werken in contact komen.⁴

De inventarisatie is daarmee een instrument in een veel breder palet aan maatregelen en acties waar departementen en uitvoeringsorganisaties aan werken. Dit gebeurt onder meer in het programma Werk aan uitvoering, bijvoorbeeld door middel van de standen van uitvoering die naar de Kamer gaan.

De stand van zaken is dat de inventarisaties momenteel in volle gang zijn. De departementen hanteren een aanpak die aansluit bij hun situatie. Mede gelet op het soort wetgeving en de wijze waarop en door welke uitvoeringsorganisaties deze wordt uitgevoerd, is er dan ook verschil te zien in hoe departementen de inventarisatie aanpakken en wat de eerste resultaten zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat de oorzaak van hardvochtige effecten niet altijd in de wetgeving zelf gelegen is, maar ook uitvoeringsproblematiek kan betreffen.

Globaal genomen zijn bij de uitvoering van de motie de volgende fasen te onderscheiden:

- 1) uitvraag;
- 2) binnenkomen resultaten;
- 3) analyse binnengekomen resultaten;
- 4) identificeren welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om hardvochtigheden te ondervangen;
- 5) aanpassing wet- en regelgeving.

Voor de toeslagenwetgeving heeft reeds een inventarisatie van knelpunten in het huidige toeslagenstelsel plaatsgevonden op de belangrijkste domeinen waar dit speelt, mede naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.⁵ Deze inventarisatie is gebaseerd op openbare rapporten, signalen uit de uitvoeringspraktijk van Toeslagen, signalen vanuit stakeholders en signalen van de toeslagdepartementen. Over de uitkomsten en, waar mogelijk, oplossingsrichtingen bent u door de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en douane per brief geïnformeerd op respectievelijk 29 juni⁶ en 30 november 2021.⁷ Hierin zijn onder meer de mogelijkheden opgenomen om op korte termijn verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel door te voeren om knelpunten, schrijnende situaties en terugvorderingen te voorkomen. Zoals ook vermeld in de brief van 30 november heeft het kabinet de eerste categorie (A) van gesignaleerde knelpunten die op korte termijn kunnen worden opgelost reeds ter hand genomen.

³ In dit kader vertoont de motie een belangrijk raakvlak met de motie van het lid Van Brenk (Kamerstuk 35 510, nr. 37), die vraagt om als regel in wetgeving een hardheidsclausule op te nemen en bestaande wetgeving in deze zin aan te passen.

⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁵ Kamerstuk 35 572, nr. 49.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 898.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 927.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat ter uitvoering van de motie van het lid Omtzigt⁸ een onderzoek uitvoeren naar hardvochtige effecten in de Participatiewet, UWV wetten en het persoonsgebonden budget door een onafhankelijke externe partij (onderzoeksbureau Panteia). Een klankbordgroep onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en met leden vanuit de wetenschap, de landelijke cliëntenraad, de uitvoering en beleid begeleidt het onderzoek. U bent geïnformeerd over de eerste tussenresultaten per brief van 10 november 2021.⁹ Zoals in deze brief is toegelicht heeft het onderzoeksbureau een definitie van het begrip hardvochtigheid opgeleverd op basis van gesprekken met verschillende maatschappelijke partijen, zoals de Nationale ombudsman, de Landelijke cliëntenraad, belangenverenigingen, uitvoering en departementen.

Andere departementen verkeren op de desbetreffende beleidsterreinen in verschillende stadia van uitvoering van de motie. In sommige gevallen zal een aanvullende uitvraag worden gedaan om te komen tot een meer concreet en volledig beeld. Daarbij wordt waar dit behulpzaam is ook rekening gehouden met de definitie van hardvochtigheid die is opgeleverd in het onderzoek ter uitvoering van de motie van het lid Omtzigt.

Deze definitie kan van belang zijn bij de inventarisatie en de analyse van de binnengekomen inbreng. Wat onder «hardvochtigheid» moet worden verstaan is namelijk moeilijk af te bakenen. Het gaat om een subjectief begrip waarvan niet op voorhand vaststaat welke situaties hier wel en niet onder vallen. In bepaalde gevallen kan het mede gaan om hardheden waar door de wetgever een bewuste keuze is gemaakt. Hierbij spelen politiek-beleidsmatige overwegingen een belangrijke rol. Deze politieke dimensie maakt eveneens de analyse van binnengekomen inbreng geen louter technische exercitie. Of effecten van wetgeving als hardvochtig moeten worden beschouwd en hoe deze effecten eventueel kunnen worden weggenomen, zijn geen waardevrije vragen. De antwoorden daarop zijn en blijven voorwerp van democratische besluitvorming.

Bij de aanvang van de inventarisatie is het merendeel van de departementen – los van de intentie van de wetgever – voorlopig uitgegaan van de ervaring die door betrokkenen is opgedaan. Het kan gaan om gevallen waarin de uitkomst een slecht gevoel oplevert, we noemen dat het zogenoemde «buikpijn-criterium». Dat wil zeggen dat bij de inventarisatie onder andere vragen van de volgende aard zijn gesteld: heb je wel eens (toepassing van) wetgeving meegemaakt waar je pijn van in je buik kreeg vanwege de mogelijke hardvochtige effecten voor burgers? Of ben je bekend met klachten van burgers over de uitvoering van regelgeving waar geen ruimte wordt gezien om hardvochtige effecten voor de burger te voorkomen en waar je een slecht gevoel aan overhield?

Vervolg inventarisatie

De departementen zijn – zoals eerder aangegeven – momenteel bezig de eerste resultaten te verwerken en meer te concretiseren en te completeren. Daarbij wordt gekeken naar de definitie van hardvochtigheid en andere afbakeningsvraagstukken. Een voorbeeld hiervan is de vraag geweest of ook wetgeving die zich niet primair richt tot burgers bij de inventarisatie moet worden betrokken, zoals wetgeving voor rechtspersonen en zelfstandigen zonder personeel. Het kabinet richt zich gelet op de context van het debat over de kinderopvangtoeslag en de tekst van de

⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 13.

⁹ Kamerstuk 26 448, nr. 661.

motie van de leden Ploumen en Jetten primair op wetgeving die burgers direct raakt in hun dagelijkse leven, hun rechtspositie en hun bestaanszekerheid, waarbij extra aandacht uitgaat naar groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden. Daarom zal de inventarisatie zich niet richten op de gevolgen voor rechtspersonen.

De komende periode zal de inventarisatie worden voortgezet, waarbij in fase 3 de resultaten worden geanalyseerd aan de hand van een aantal nader te bepalen criteria. Het kabinet streeft ernaar daarbij zoveel als mogelijk te komen tot een breed analysekader met een aantal gemeenschappelijke beoordelingscriteria, die kunnen worden aangevuld of uitgewerkt voor sectorwetgeving. Er wordt onder meer gekeken naar criteria gericht op de oorzaak van de gepercipieerde hardvochtigheid. Is deze gelegen in de wetgeving zelf, de uitleg daarvan of zijn er andere knelpunten (bijvoorbeeld uitvoeringsproblematiek zoals onvoldoende middelen, opleiding die tekort schiet, onduidelijke voorlichting etc.). Ook worden de aard en omvang van signaleerde hardvochtigheden in kaart gebracht.

Het kabinet merkt hierbij op dat de inventarisatie en analyse van de resultaten voortvarend maar zorgvuldig wordt uitgevoerd. In sommige gevallen is vervolgonderzoek nodig of eventueel het extern uitbesteden van (onderdelen van) de inventarisatie. Dit kost tijd. Het gaat om een doorlichting over de volle breedte van wet- en regelgeving in Nederland. Belangrijk hierbij is het burgerperspectief. Het is van belang bij de inventarisaties niet overhaast te werk te gaan met het risico op blinde vlekken of opbrengsten die niet worden herkend door burgers die door de betreffende wet- en regelgeving worden geraakt dan wel niks bijdragen aan een oplossing. Ook is het belangrijk te voorkomen dat verwachtingen bij burgers worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. Daarom wil het kabinet bij de inventarisatie niet alleen van binnen naar buiten werken, maar ook van buiten naar binnen. Hoe burgers en het maatschappelijk middenveld (de toepassing van) wetgeving ervaren is een essentieel onderdeel van de inventarisaties. Hierbij worden panels, klankborden, dialooggroepen of andere participatietrajecten ingezet. In het kader van de eerder genoemde motie van de leden Lodders en Van Weyenberg zijn bijvoorbeeld stakeholderbijeenkomsten georganiseerd, waar gesproken is over door de overheid verzamelde knelpunten die men kon aanvullen. Tevens kwamen daar mogelijke oplossingsrichtingen aan de orde.

Elk departement hanteert de voor het desbetreffende domein meest passende methodiek om hardvochtigheden op te sporen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bestaande vormen van inspraak. Ook de inbreng van burgers wordt door een aantal departementen benut, zoals in het hiervoor genoemde onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In aanvulling op deze lopende initiatieven zal ik waar dit nog niet is gebeurd samen met de departementen een Rijksbrede uitvraag doen. Hierbij zullen burgers in de gelegenheid worden gesteld voorbeelden aan te dragen van hardvochtigheden bij de toepassing van wet- en regelgeving om zo te helpen bij de uitvoering van de motie. Hieraan zal ruim bekendheid worden gegeven.

Ook de bevindingen vanuit de rechtspraak zullen betrokken worden, bijvoorbeeld de lijst met knelpunten in wet- en regelgeving die is opgenomen in het rapport «Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken» van

de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁰ Het kabinet benadrukt het belang dat de rechtspraak, bijvoorbeeld in jaarverslagen, melding maakt van hardvochtigheden die men in rechtszaken ziet.

Een speciaal aandachtspunt bij de inventarisaties is samenloop van wetgeving. Met het inventariseren van wetten alleen zijn we er niet. Bij de uitvoering van de motie en in gesprekken met de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat mensen ook klem komen te zitten wanneer regels uit verschillende domeinen niet goed op elkaar aansluiten of tezamen een disproportionele uitwerking hebben. In de kinderopvangtoeslagenaffaire is bijvoorbeeld gebleken dat moeilijkheden met één financiële aanspraak een keten van andere problemen kunnen veroorzaken waardoor mensen volledig aan de grond raken. Het kabinet zal daarom in fasen 3 en 4 van de uitvoering van de motie met behulp van de resultaten van de inventarisatie en de Rijksbrede uitvraag samenloop van wetgeving in bepaalde beleidsdomeinen nader onderzoeken.

In dit verband wijs ik ook graag op het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, dat wordt uitgevoerd door de ministeries van SZW, BZK, J&V, VWS, OCW en Financiën. In het kader van dit programma worden instrumenten ontwikkeld voor professionals om mensen in vastgelopen complexe multiprobleemsituaties te helpen.

Proces en planning

Schematisch in een tijdlijn weergegeven is het proces van de uitvoering van de motie als volgt:

Januari 2021	Motie Ploumen/Jetten aangenomen, evenals moties Omtzigt, Lodders/Weyenberg en Van Brenk
Voorjaar 2021 4 juni 2021	Start inventarisaties bij de departementen Toezegging in de antwoorden op schriftelijke vragen over de motie Omtzigt om de definitie van hardvochtigheid die wordt opgeleverd met de Kamer te delen
29 juni 2021	Brief naar de Kamer over uitkomsten en, waar mogelijk, oplossingsrichtingen in het kader van toeslagenwetgeving
10 november 2021	Brief naar de Kamer met definitie «hardvochtigheid» in het kader van de motie Omtzigt
Eerste helft 2022	Afronden fasen 1 en 2 van de uitvoering van motie Ploumen/Jetten, (inclusief Rijksbrede uitvraag), fasen 3 en 4 indien mogelijk afronden

De ministeries informeren uw Kamer over hun bevindingen zodra resultaten zijn geanalyseerd. Het kabinet verwacht u in het voorjaar van 2022 een overzicht te kunnen sturen van de voortgang hiervan en het vervolg.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁰ Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het bijbehorende verslag van de werkgroep juridische reflectie, november 2021, www.raadvanstate.nl/reflectierapport