

Vergaderjaar 2020–2021

35 510

Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2021

Het is in augustus vier jaar geleden dat de Nationale ombudsman het rapport «Geen powerplay maar fair play»¹ publiceerde over een onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag. Daarin constateerde de Nationale ombudsman dat Toeslagen in het onderzoek naar het gastouderbureau waar deze gezinnen gebruik van maakten het burgerperspectief onvoldoende liet meewegen. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om het geschonden vertrouwen te herstellen. Deze zaak zou later bekend worden onder de naam CAF-11 en bleek niet de enige zaak te zijn waar beleid en uitvoering van de kinderopvangtoeslag verkeerd uitpakte. Tienduizenden ouders en kinderen zijn door het handelen van de overheid ernstig gedupeerd. Zij zijn vaak in diepe schulden terechtgekomen en kregen ten onrechte te horen dat het hun eigen fout was. Het vertrouwen van deze mensen in de overheid is geschonden. Maar ook mensen die nooit problemen hebben gehad met de kinderopvangtoeslag, hebben door wat deze gedupeerde ouders is aangedaan het gevoel gekregen dat dit hen ook had kunnen overkomen. Dit geschonden vertrouwen is niet zomaar hersteld.

Het eindverslag van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (Kamerstuk 35 510, nr. 2) leidde tot een schokgolf in ambtelijk en bestuurlijk Nederland. Er is een breed gedeeld gevoel dat dit nooit had mogen gebeuren en nooit meer mag gebeuren. De dienstverlening door de overheid wordt op veel plekken ook positief ervaren. Tegelijkertijd is dit aanleiding om nu met urgentie te bezien wat er overheidsbreed beter kan en moet. De overheid moet anders gaan werken. Niet alleen bij Toeslagen, maar ook bij andere delen van de overheid. Signalen vanuit de uitvoering of vanuit burgers moeten meer gestructureerd en meer dwingend op het bordje van beleidsmakers en de politiek terechtkomen. De overheid mag niet accepteren dat mensen

¹ W. van den Berg, M. Alhadjri, M. Mulder, Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag (rapport 2017/095), 9 augustus 2017

verdwalen in een bureaucratisch doolhof en moet de mensen die dit nodig hebben meer begeleiden. De kwaliteit van beleid en wetgeving moet beter en er moet meer ruimte komen voor maatwerk. Als het gaat om een grondrecht zoals het verbod op discriminatie, moet het handelen van de overheid boven elke twijfel verheven zijn. En de informatievoorziening van de overheid aan het parlement moet beter en transparanter.

De kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht»² en het daaropvolgende debat hebben geleid tot bijna 90 acties om deze problemen aan te pakken en zo het geschade vertrouwen van de burger in de overheid terug te winnen. Het kabinet wil in deze brief niet het beeld schetsen dat met een aantal goedgerichte acties de koers al is bijgestuurd. De afgelopen maanden lieten zien dat de dialoog over het functioneren van de overheid en het veranderen van de bestuurscultuur nog maar net begonnen is. Dit geldt voor de verschillende departementen, uitvoeringsorganisaties, het kabinet, het parlement en ook voor de rechterlijke macht. Het is cruciaal dat deze dialoog de komende periode verder gaat uiteindelijk leidt tot een andere werkwijze. Met de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening die volgt uit de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering, wil het kabinet de dienstverlening meer aan laten sluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen, nu en in de toekomst. Het doel is om de uitvoerende overheidsorganisaties consequent in staat te stellen om de publieke waarden van de overheid steeds in praktijk te brengen. Hiermee zet het kabinet in op duurzame verbetering van het overheids-handelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar. Het is belangrijk dat in de komende kabinetsperiode, maar zeker ook daarna, kabinet, Tweede Kamer, uitvoeringsorganisaties en mede-overheden samen blijven werken aan deze doelen.

In deze brief geven we op hoofdlijnen de stand van zaken van de acties uit de kabinetsreactie samengebracht in zes verschillende thema's:

- 1) toeslagen
- 2) versterken dienstverlening door de overheid
- 3) verbeteren wet- en regelgeving en de aansluiting tussen beleid en uitvoering
- 4) discriminatie en gebruik van nationaliteit
- 5) open overheid
- 6) ambtelijk vakmanschap.

De bijlage bij deze brief bevat de stand van zaken van de acties voortkomend uit de kabinetsreactie³. Het overzicht laat zien dat veel acties al voortvarend zijn opgepakt. In de bijlage komt ook de follow-up van de kabinetsreactie voor Caribisch Nederland aan bod. Voor veel van de acties geldt dat de Kamer met voortgangsrapportages en brieven al is geïnformeerd of de komende periode verder geïnformeerd zal worden. De opzet van deze acties verschilt per geval: soms worden acties meteen overheidsbreed doorgevoerd (zoals het actief openbaar maken van beslisnota's), in andere gevallen betreft het experimenten die bij succes breder ingezet kunnen worden of onderzoeken (zoals het onderzoek naar hardvochtige effecten van wet- en regelgeving). Het overzicht laat zien dat de betrokken ministeries en de uitvoeringsorganisaties er hard aan werken, maar dat we nog aan het begin staan en dat er nog een lange weg te gaan is. Het herwinnen van het vertrouwen van de burger in de overheid is een proces van lange adem, dat de inzet vraagt van iedereen die werkt aan de publieke zaak.

² Kamerstuk 35 510, nr. 49

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het kabinet zal de Kamer verder informeren over de voortgang van de acties uit de kabinetsreactie in de relevante trajecten. Hiermee kan het kabinet per onderwerp een integraal overzicht geven. In het vervolg van deze brief wordt per onderwerp de relevante rapportages en vervolgtrajecten weergegeven.

Met de kabinetsreactie is een bedrag van € 0,8 miljard structureel gereserveerd die op basis van uitgewerkte bestedingsplannen wordt toegekend. De afgelopen maanden zijn deze bestedingsplannen opgesteld. In de ontwerpbegroting 2022 wordt u verder geïnformeerd over de verdeling van de middelen.⁴

1. Toeslagen

Herstel voor getroffen ouders

De overheid heeft veel ouders met een kinderopvangtoeslag groot onrecht aangedaan. Het kabinet acht het van het allergrootste belang om al deze ouders en hun kinderen te compenseren voor al het leed en hen op weg te helpen bij een nieuwe start. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen is er in alles op gericht om alle ouders te helpen bij het financiële herstel, met oog voor de volledige situatie van de ouders. Er is meer nodig dan alleen financiële compensatie. De emotionele schade die is ontstaan vraagt om sociale hulp, de erkenning dat deze ouders geen fraudeur zijn en een uitgebreid proces waarin mensen zich gehoord en begrepen voelen. Dat is een proces dat echt tijd kost, maar is cruciaal als begin van het herstel van hun vertrouwen in de overheid.

Tijdens de wetsbehandeling in de zomer van 2020 is de hoofdlijn van de herstelregelingen vormgegeven. Later is dit aangevuld met de Catshuisregeling. Alle gedupeerde ouders krijgen op de kortst mogelijke termijn erkenning voor de gemaakte fouten, een eerste grote betaling, pauzering van schulden en recht op kwijtschelding, en toegang tot bredere hulp door gemeente. Voor de ouders die dat wensen volgt een integrale beoordeling van hun situatie samen met de persoonlijk zaakbehandelaar van toeslagen. Daarin wordt de tijd genomen om samen met de ouder een overzicht te maken van zijn of haar situatie. Tot dusver hebben ongeveer 18.000 ouders deze eerste compensatie van 30.000 euro ontvangen. Voor ouders die recht hebben op meer dan 30.000 euro volgt een aanvullende betaling. In het geval dat een ouder meent dat er een volledige individuele schadeberekening nodig is, omdat de wettelijke compensatie onvoldoende blijkt, staat de weg naar de Commissie Werkelijke Schade open. Doel van het herstelproces is om de ouders te geven waar zij recht op hebben en te zorgen dat zij voor zover dat enigszins mogelijk is worden geholpen bij het afsluiten van een ingrijpende periode.

Het Kabinet wil alle gedupeerden op weg te helpen bij een nieuwe start. Daarom wordt met de Kamer het gesprek gevoerd hoe ook kinderen en ex-partners van gedupeerde ouders en gedupeerden van andere toeslagen kunnen worden gecompenseerd. De noodzaak om ook deze gedupeerden recht te doen staat vast. De grote diversiteit aan schade en situaties tussen gedupeerden vragen om goede afwegingen die het Kabinet graag gezamenlijk met de Kamer maakt. Na besluitvorming

⁴ Aan de toezegging aan het lid Mulder van 28 juni j.l., over een toelichting op het verschil tussen de gehele Voorjaarsnota en het Toeslagenherstelbudget dat in de 7^e VGR KOT is beschreven, zal op korte termijn middels een aparte kamerbrief uitvoering worden gegeven. Kamerstuk 31 066, nr. 856

hierover worden de voorgestelde richtingen nader uitgewerkt en getoetst op juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid.

Vernieuwing en verbetering van het toeslagenstelsel

Het kabinet gaf eerder aan dat we toe moeten naar een eenvoudiger stelsel waarin burgers vooraf meer zekerheid hebben over de hoogte van het te ontvangen bedrag. Om op de lange termijn toe te werken naar een toegankelijker en begrijpelijker stelsel heeft het kabinet alternatieven voor het toeslagenstelsel en scenario's voor het inrichten van een nieuw stelsel van kindvoorzieningen uitgewerkt⁵. Deze rapporten vormen tijdens de formatie de basis voor de besluitvorming over de toekomst van het toeslagenstelsel.

Tegelijkertijd is duidelijk dat het nog jaren kan duren voordat een nieuw stelsel is doorgevoerd. Vernieuwing van enkele of alle toeslagen zal niet eenvoudig zijn. Daarnaast vergt het moeilijke politieke keuzes met belangrijke consequenties, ook voor de uitvoering, en zal het waarschijnlijk meerdere kabinetsperiodes behelzen. Het is daarbij goed om te realiseren dat voor de meest kwetsbare groep in een nieuw stelsel maatwerk vereist blijft. Het is daarom belangrijk dat we knelpunten al in het huidige stelsel oplossen en signalen dat er zaken niet goed gaan serieus nemen. De motie van de leden Lodders en Van Weyenberg⁶ ondersteunt de ingezette richting en biedt de volgende stap naar verbeteringen voor de burger. In dat kader heeft het kabinet gewerkt aan een inventarisatie van knelpunten en oplossingen binnen het huidige toeslagenstelsel. In stakeholdersessies zijn signalen van maatschappelijke organisaties opgehaald en zijn de uitkomsten besproken. De uitkomsten zijn 25 juni naar de Kamer gestuurd. De stakeholders vroegen met name aandacht voor knelpunten in het huidige toeslagensysteem, zoals de problematiek rondom de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget bij een noodgedwongen elders verblijvende partner en het koppelingsbeginsel voor de huurtoeslag, waarbij kinderen zonder verblijfsvergunning wel recht op huurtoeslag zouden moeten krijgen. Ook onderstrepen zij het belang van verbeteringen in de dienstverlening, waarin proactief contact en persoonlijke hulp voor wie dat nodig heeft essentieel zijn. Het onderkennen van knelpunten is een continu proces, daarom geeft de opsomming van knelpunten in de reactiebrief op de motie Lodders/Van Weyenberg een momentopname en een stand van zaken weer. Wij zullen uw Kamer op gezette tijdstippen blijven informeren over mogelijke nieuwe knelpunten binnen het huidige toeslagenstelsel en de stand van zaken bij de uitwerking van oplossingen.

We zetten nu in elk geval ook in op het verbeteren van de uitvoering van het huidige toeslagenstelsel. Het doel is om het weer mogelijk te maken dat mensen persoonlijk geholpen worden aan een loket, bijvoorbeeld als zij vragen hebben of hulp nodig hebben bij hun aanvraag. Er zijn extra medewerkers aangenomen, waardoor proactief contact kan worden gezocht met burgers, bijvoorbeeld als zij bezwaar indienen. Tot dusver zijn veertig extra medewerkers opgeleid. Toeslagen heeft in een pilot achthonderd ouders persoonlijk geholpen bij de administratie van de kinderopvangtoeslag. Dat laat een positief effect zien op het voorkomen van terugvorderingen.

⁵ Zie het Eindrapport Scenariostudie vormgeving Kindvoorzieningen, (Kamerstuk 31 322, nr. 424) en de Eindrapportage Alternatieven voor het Toeslagenstelsel, (Kamerstuk 31 066, nr. 760)

⁶ Kamerstuk 35 572, nr. 49

2. Versterken dienstverlening door de overheid

Beleidsontwikkeling moet beginnen bij de mensen waar het om gaat. En burgers mogen verwachten dat de overheid hen goed helpt. Het kabinet wil dat dienstverlening van de overheid bereikbaar en beschikbaar is voor alle burgers, zodat mensen laagdrempelig contact kunnen zoeken en verder worden geholpen, digitaal of telefonisch waar dat kan en via loketten waar dat nodig is. Het is belangrijk dat de overheid toegankelijk en de dienstverlening eenvoudig is. De afgelopen jaren had de politiek meer oog voor de doelmatigheid dan voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Dat moet anders. Bij de kabinetsreactie zijn hiervoor middelen beschikbaar gesteld. Door de overheidsbrede aanpak vanuit het programma Werk aan Uitvoering (WaU) creëren we de juiste randvoorwaarden voor uitvoeringsorganisaties om de dienstverlening te versterken. Daarbij werken we vanuit een visie op gezamenlijke dienstverlening en richten we ons op een overheidsbrede maatwerkaanpak en passende dienstverlening waarbij we ons laten inspireren door het principe «er is geen verkeerde deur».

Het kabinet heeft in het kader van het programma WaU op 25 juni jl. de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 29 362, nr. 295). Het kabinet zal uw Kamer periodiek informeren over de voortgang van deze werkagenda. Daarnaast is het van belang dat we in gezamenlijkheid, in de komende kabinetsperiode maar ook daarna, de draad oppakken om richting en uitvoering te geven aan de overheidsbrede werkagenda.

Overheidsbrede maatwerkaanpak

Het is belangrijk dat er goed contact is tussen de uitvoering en burgers. We streven ernaar om problemen van burgers met de overheid zo vroeg en laagdrempelig mogelijk op te lossen met een uitkomst die ook toekomstbestendig is. Waar nodig passen we maatwerk toe. Dit vraagt om goede randvoorwaarden in regelgeving, organisatiecultuur en personeel.

Bij dienstverlening van de overheid staat de vraag van de burger zoveel mogelijk centraal. Voor complexe vragen of situaties zijn bij een aantal uitvoeringsorganisaties zoals SVB en UWV onder andere al maatwerkplaatsen ingericht. Bij de Belastingdienst en Toeslagen zijn er hiervoor de Stella-teams, die komende periode verder uitgebreid worden. Hier worden signalen uit de praktijk direct binnen de dienstverlening opgepakt en is ruimte om daar vanuit het eigen ambtelijk vakmanschap mee om te gaan. Bij de Belastingdienst worden signalen uit de praktijk sinds enkele maanden ook regulier besproken met beleidsmakers. Zo ontstaat een korte feedbackloop tussen praktijk en beleid.

Een ander voorbeeld van een maatwerkaanpak is het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) dat wordt uitgevoerd in samenwerking met de Ministeries van SZW, BZK, JenV, VWS, OCW en Financiën. Eén van de bouwstenen uit het programma is het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek voor professionals. Professionals, van zowel gemeenten als landelijke uitvoerders, kunnen vastgelopen casussen bij het maatwerkloket inbrengen, waarbij multiproblematiek gemoeid is of dreigt. Momenteel zijn zestig gemeenten betrokken bij het maatwerkloket en zijn tien landelijke uitvoerders aangehaakt. Er zijn tot op heden ongeveer zeventig casussen ingebracht. Het kabinet werkt verder aan een wetsvoorstel multiprobleemsituaties met extra bevoegdheden die het voor lokale en landelijke professionals makkelijker maken om maatwerk te leveren.

Burgers moeten er op kunnen rekenen dat waar zij ook aankloppen, zij altijd verder geholpen worden naar de juiste organisatie die hen helpt: er geldt het principe «er is geen verkeerde deur». Naast snelle en betrouwbare digitale dienstverlening moeten ook andere vormen van contact mogelijk blijven. Daarom werken we aan het slimmer en breder inrichten van de loketfunctie van de overheid met speciale aandacht voor het ondersteunen van mensen die tijdelijk niet meer het vermogen hebben er zelf uit te komen. Er is onderzoek gedaan naar de manier waarop de burger nu geholpen kan worden en naar de vragen en behoeften van burgers in hun contacten met de overheid. Op basis van deze onderzoeken wordt deze zomer een aantal scenario's uitgewerkt om invulling te kunnen geven aan een integrale loketfunctie waarbij zoveel mogelijk wordt gestreefd naar het in verbinding brengen van digitale en fysieke loketten. Onderzocht wordt tevens hoe het gemeentelijk loket, het digitale overheidsloket, het Informatiepunt Digitale Overheid, het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties in samenhang kunnen bijdragen aan het principe dat er geen verkeerde deur is.

Meer vertrouwen en minder onnodige procedures

Burgers moeten kunnen vertrouwen op de overheid. Burgergerichte dienstverlening en wet-, en regelgeving vormen daarvoor de basis. Het probleem van de burger moet centraal staan en niet de procedure. Het Rijk, de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten werken aan het verbeteren van de dienstverlening en aan een meer burgergerichte toepassing van de wet- en regelgeving. Met de medewerkers van de uitvoeringsorganisaties die wet- en regelgeving in de praktijk toepassen organiseert het programma Stelselherziening Rechtsbijstand bijvoorbeeld wetgevingsdialogen om knellende wet- en regelgeving te signaleren en aan te pakken. Deze dialogen moeten uitvoeringsorganisaties en departementen inzicht geven hoe wet- en regelgeving in de praktijk wordt toegepast. Ook kijkt men of daarbij ruimte is voor en behoefte aan maatwerk. Deze inzichten kunnen bij de uitvoeringsorganisaties leiden tot concrete handvatten bij het burgergericht maken en toepassen van wet- en regelgeving. Daarnaast werken de Ministeries van JenV en BZK samen met een aantal gemeenten aan een digitaal bezwaarplatform dat beter aansluit op het perspectief en de behoeften van burgers.

3. Verbeteren wet- en regelgeving en de aansluiting tussen beleid en uitvoering

De instrumenten van beleid en wetgeving kunnen grote gevolgen hebben voor burgers. Te harde wetgeving en te rigide toepassing hiervan heeft geleid tot grote ongewenste gevolgen voor burgers, zoals het POK-rapport heeft laten zien. De kwaliteit van beleid en wetgeving is dan ook essentieel om het vertrouwen van de burger in de overheid te verdienen en te verkrijgen. Het begint met het vertrouwen dat de overheid in de burger stelt en het mensbeeld dat de overheid heeft; een burger is niet op voorhand een fraudeur en wetgeving mag daar niet van uitgaan. Niet alleen moet de kwaliteit van beleid en wetgeving goed zijn, de overheid moet zichzelf ook aan de grondbeginselen van de rechtsstaat houden. In beleid en wet- en regelgeving moet de burger die voor ondersteuning een beroep doet op de overheid centraal staan; en niet de burger of een bedrijf als potentiële fraudeur. Tegelijkertijd moeten we alert blijven ten aanzien van fraude. Dit kan tot dilemma's leiden in de praktijk. Het is belangrijk om die transparant te delen met het parlement.

De rapporten hebben knelpunten benoemd in de cyclus van voorbereiding, totstandkoming en de uitwerking van beleid en wetgeving die een goede kwaliteit belemmeren. Zo wordt nog te vaak aangenomen dat een probleem alleen met nieuwe wetgeving kan worden aangepakt, terwijl wetgeving slechts een van de instrumenten is om beleid uit te voeren. Dit kan leiden tot onnodige of ineffectieve regelgeving. Ruimte voor maatwerk bij de toepassing van het beleid of de regelgeving wordt in sommige gevallen gemist door de uitvoeringsinstanties. Daarom zet het kabinet in op een verbetering van de kwaliteit van beleid en wetgeving. Dit wordt nader uitgewerkt in een kabinetsbrief over versterking van de kwaliteit van wetgeving die uw Kamer tegelijkertijd met deze brief ontvangt. Hieronder vindt u een beschrijving van de acties die het kabinet onderneemt om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren.

Het kabinet stimuleert dat beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en uitvoeringsinstanties vaker samen gaan werken gedurende een beleids- en wetgevingstraject. Ook wordt consequent het perspectief van de mensen voor wie het beleid geldt en de professionals die met hen werken, betrokken. Signalen van de uitvoeringsinstanties over voorziene complicaties bij de uitvoering en door cumulatie van lasten, worden serieuzer genomen. Dat kan betekenen dat er soms alternatieven moeten worden gezocht om een maatschappelijk probleem op te lossen of een wijziging van politieke afspraken zal moeten plaatsvinden.

Verder zal bij het opstellen van nieuw beleid en het voorbereiden van nieuwe wet- en regelgeving meer aandacht komen voor de nut en noodzaak van een bepaalde oplossing en van een specifiek instrument. De herziening van het Integraal Afwegingskader (zoals toegezegd in de kabinetsreactie op de POK-brief) zal hierin ondersteunend zijn. De juridische directies van de departementen zullen hun eigen toets op de kwaliteit van wetgeving versterken. Het Ministerie van JenV zal inzetten op een versterking van de interdepartementale kennisdeling vanuit de rijksbrede wetgevingstoets en de rol van *sparringpartner* bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor de andere departementen intensiveren.

In de kabinetsreactie op het POK-rapport is toegezegd dat de rijksbrede wetgevingstoetsing wordt versterkt. Dit doet het Ministerie van JenV door vooral voorstellen te toetsen die complex zijn en grote maatschappelijke impact kunnen hebben. Daarbij wordt sterker ingezet op vroegtijdige betrokkenheid bij complexe beleids- of wetgevingstrajecten om vroegtijdig mee te denken over de te maken beleidskeuzes, maar ook over de noodzaak, proportionaliteit en rechtsstatelijkheid van eventuele wetgeving. Verder stelt JenV prioriteiten in de toetsing door specifiek aandacht te besteden aan het rekening houden met de menselijke maat, met het doenvermogen van burgers en bedrijven en de uitvoerbaarheid van een wet of regeling. In de samenwerking met het Ministerie van JenV bij de wetgevingstoetsing zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een discriminatietoets verrichten. Ook wordt de wetgevingstoets nadrukkelijker onderdeel van de besluitvorming in de Ministerraad, doordat de conclusie uit de wetgevingstoets expliciet besproken wordt als hierover eerder geen overeenstemming is bereikt. Verder zal het Ministerie van JenV tweejaarlijks een openbaar advies over de «Staat van de wetgevingskwaliteit» uitbrengen om zo te bevorderen dat inzichten uit de wetgevingstoets en signalen en rapporten van onder meer de Hoge Colleges van Staat beter worden benut bij het maken van wet- en regelgeving.

Nadat beleid of wet- en regelgeving in werking is getreden, is het werk niet af. Juist bij het toepassen van deze instrumenten kunnen knelpunten blijken voor uitvoeringsinstanties of burgers en bedrijven. Het kabinet vindt het van belang om goed in te spelen op signalen uit de praktijk en wil daarom een invoeringstoets uitvoeren een jaar na inwerkingtreding van een wet of regeling. Ook zal voortaan in beleidsevaluaties sterker de nadruk worden gelegd op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wet of regeling, de effecten daarvan op burgers en bedrijven en of de wet of regeling werkelijk een oplossing heeft geboden voor het maatschappelijke probleem. Een andere belangrijke stap is dat dit jaar voor het eerst een Stand van de uitvoering voor de Belastingdienst en Toeslagen wordt gemaakt, waarin signalen uit de uitvoering met beleidsmakers en politiek worden gedeeld. De stand van de uitvoering voor de Belastingdienst wordt deze zomer aan de Kamer verzonden. De stand van de uitvoering van Toeslagen ontvangt u dit najaar.

Het kabinet overweegt diverse wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop te stellen. In de bijlage bij deze brief wordt hier nader op ingegaan.⁷ Het streven is om in het voorjaar van 2022 een wetsvoorstel in consultatie te geven met daarin maatregelen die meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om maatwerk te leveren bij beslissingen die burgers rechtstreeks treffen. Het moet buiten kijf staan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leidend zijn.

4. Discriminatie en het gebruik van nationaliteit

De overheid mag niet discrimineren⁸, maar het is wel gebeurd. De krachtige signalen over discriminatie en racisme zowel binnen de maatschappij als binnen de overheid, zijn gehoord en worden opgepakt. Het kabinet zet vol in op de bewustwording en bestrijding van discriminerende effecten en gedrag door ambtelijke organisaties.

Overheidsorganisaties moeten zich bewust zijn dat beleid, wetgeving en uitvoering discriminerend kan uitpakken, zelfs als dat niet zo bedoeld was. Het vergroten van de bewustwording over discriminatie vraagt om voldoende kennis bij ambtenaren in alle onderdelen van de overheid. Van wetgevingsjuristen tot toezichthouders, van beleidsmakers tot uitvoerders. Het College voor de Rechten van de Mens biedt trainingen aan die bijdragen aan het vergroten van die kennis. Het College gaat dit uitbreiden. Het Ministerie van BZK zal vanuit het perspectief van ambtelijk vakmanschap ook trainingen gaan ontwikkelen waarin het non-discriminatiebeginsel een plek krijgt. Op verschillende plekken binnen departementen en uitvoeringsorganisaties wordt in trainingen en gesprekken aandacht aan discriminatie besteed, zoals bijvoorbeeld in de recente gespreksrondes bij het Ministerie van OCW (beschreven in paragraaf 6). De UWV kent bijvoorbeeld de jaarlijkse Diversiteitsmaand waarin dit jaar in een interactief Webinar, in Diversidates, is stil gestaan bij onbewuste vooroordelen en hokjes denken.

⁷ In de brief die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 15 januari 2021 mede namens de Minister voor Rechtsbescherming aan uw Kamer heeft gezonden (Kamerstuk 29 362, nr. 289) is aangekondigd dat zal worden onderzocht of aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verdere invulling kan worden gegeven en dat uw Kamer hierover nader zal worden bericht. Met de in de bijlage opgenomen informatie wordt tevens beoogd die toezegging na te komen.

⁸ Onderscheid maken mag alleen (bijvoorbeeld op grond van nationaliteit) als het objectief gerechtvaardigd is. Objectieve rechtvaardiging wordt onder meer getoetst aan legitiem doel, subsidiariteit en proportionaliteit

Divers samengestelde teams, waarin verschillende perspectieven, achtergronden, oriëntaties en kennis samenkomen en een inclusieve werkcultuur dragen ook bij aan de aanpak van discriminatie en een betere aansluiting op signalen uit de samenleving. In het strategisch personeelsbeleid Rijk 2025 is een van de zeven pijlers «het Rijk is een inclusieve organisatie met divers samengestelde teams». In het kader daarvan zijn in de afgelopen periode tal van acties in gang gezet, zowel rijksbreed als binnen departementen. Op het gebied van werving en selectie hebben departementen en de ABD-trainingen inclusief werven en selecteren aangeboden. Na een recente aanbesteding wordt een dergelijke training nu breed binnen de rijksdienst beschikbaar gesteld. Departementen hebben vooral geïnvesteerd in medewerkersnetwerken en bewustwordingscampagnes. Ook binnen opleidingsprogramma's, zoals het rijksbrede talentenprogramma en MD-programma's binnen het rijk is aandacht voor diversiteit en inclusie.

Naast het vergroten van kennis, diversiteit en inclusiviteit, zijn of worden er instrumenten ontwikkeld die discriminatie bestrijden. Een voorbeeld daarvan is de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur die overheden voor de risico's van discriminatie bij het gebruik van algoritmes waarschuwen. Een ander voorbeeld is de handreiking systeemprincipes non-discriminatie, die ontwikkelaars van algoritmische systemen helpt om deze zo te ontwerpen dat de kans op discriminatie geminimaliseerd wordt. En in het wetgevingsproces moet de versterking van de discriminatietoets bijdragen aan het voorkomen van discriminatie.

Het bestrijden van discriminatie is een prioriteit van het kabinet. In de voortgangsbrief van juni 2021 gaat het kabinet uitgebreider in op de versterking van de aanpak van discriminatie in de volle breedte. Die versterking bestaat uit het instellen van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en het instellen van een Staatscommissie die breed onderzoek gaat doen naar discriminatie, ook door de overheid. Door het kabinet is ook vol ingezet op versterking van de aanpak van discriminatie op specifieke gronden, zoals discriminatie wegens ras of godsdienst. Dit doet het kabinet niet alleen, maar in gezamenlijkheid met organisaties en bewegingen uit de samenleving op het gebied van discriminatie en racisme. In het leggen van verbindingen en dwarsverbanden speelt de NCDR de komende jaren ook een belangrijke rol, die tot uiting zullen komen in een nationaal programma dat bestaat uit meerjarige scherpe doelen en een jaarlijks actieprogramma. De tijd van vrijblijvendheid is voorbij.

5. Open overheid

Voor burgers is een open overheid cruciaal. Een open overheid is nodig om sneller zicht te hebben op problemen zoals die zich met de kinderopvangtoeslag hebben voorgedaan. Een open overheid is ook nodig om die inzichten te kunnen delen met het parlement en de burgers. In de kabinetsreactie is een radicaal ruimere informatievoorziening aan de Kamer en versnelde verbetering van de informatiehuishouding aangekondigd.

Informatievoorziening

De dilemma's en keuzes bij beleid en wetgeving moeten transparant zijn voor het parlement de burger en samenleving. Het parlement moet de controletaak en medewetgevende taak over de volle breedte kunnen uitoefenen. Het kabinet wil hieraan bijdragen door de overwegingen achter de besluitvorming beter inzichtelijk en navolgbaar te maken. Om die reden gaat het kabinet vanaf 1 juli bij toezending van stukken aan het

parlement starten met het openbaar maken van onderliggende departementale beslisnota's die door bewindspersonen zijn gebruikt bij de besluitvorming. Over de uitwerking van deze toezegging heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 10 mei jl. een concept beleidslijn aan het parlement gezonden.⁹ Het kabinet gaat graag over deze voorgestelde beleidslijn in gesprek met het parlement om te bepalen of deze aan uw verwachtingen voldoet en hoe we daar de komende maanden praktisch invulling aan kunnen geven. Na een half jaar wordt met de departementen en (de griffies van) beide Kamers gezien wat de ervaringen zijn tot dan toe. De openbaarmaking per 1 juli betreft beslisnota's over wetgeving en beleidsvorming. Op 1 maart 2022, of zoveel eerder indien mogelijk, wordt mede op basis van de ervaringen een voorstel gedaan voor de openbaarmaking van beslisnota's bij andere categorieën stukken

Daarnaast wordt in de informatievoorziening aan het parlement de grond persoonlijke beleidsopvattingen niet meer gehanteerd als invulling van de weigeringsgrond «het belang van de staat» en wil het kabinet dat ambtenaren vaker bijvoorbeeld in technische briefings rechtstreeks de Kamer zullen informeren. Hiermee wil het kabinet meer openheid en transparantie bewerkstelligen in de informatievoorziening aan het parlement.

In de kabinetsreactie staat dat het kabinet adviezen van de Landsadvocaat aan de Kamer zal verstrekken voor zover die niet zien op procedures, maar het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen. Deze nieuwe lijn geldt vanaf 1 juli a.s. voor nieuwe adviezen. Over de wijze van verstrekking zijn in overleg met de landsadvocaat inmiddels afspraken gemaakt. In de bijlage bij deze brief wordt hier nader op ingegaan

Informatiehuishouding

De informatiehuishouding moet op orde zijn. Wat betekent dat informatie betrouwbaar, volledig, duurzaam toegankelijk en vindbaar is opgeslagen. En dat de informatiesystemen van de overheid van voldoende kwaliteit zijn. Maar ook dat duidelijkheid bestaat over wat de norm daarvoor is. De informatiehuishouding heeft een grote veranderopgave over vier assen: professionals, volume en aard van informatie, informatiesystemen, bestuur en naleving. Een concrete stap die het kabinet hierin heeft gezet is het generieke actieplan «Open op orde»¹⁰ dat op 6 april naar uw Kamer is gestuurd. Eveneens is per april een kwartiermaker aangesteld die de komst van de regeringscommissaris voorbereidt. Het streven om de regeringscommissaris al op 1 juli te laten starten is te optimistisch. De werkzaamheden van de regeringscommissaris zullen in tussentijd worden verricht door de kwartiermaker en het Bureau regeringscommissaris. In aanloop naar Prinsjesdag zal de Staatssecretaris van BZK de Kamer met een voortgangsbrief informeren over het generieke actieplan, inclusief een hoofdlijnenoverzicht van de actieplannen van de rijksoverheidsorganisaties. Over algoritmen en artificiële intelligentie wordt de Tweede Kamer geïnformeerd in de voortgangsrapportage algoritmen en artificiële intelligentie.¹¹

6. Ambtelijk vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap is een randvoorwaarde voor alle verbeteringen in beleid en uitvoering. Want het zijn de ambtenaren die beleid en wetgeving voorbereiden, besluiten nemen over de burger, mensen aan de balie te

⁹ Kamerstuk 28 362, nr. 56

¹⁰ Kamerstuk 29 362, nr. 291

¹¹ Kamerstuk 26 643, nr. 765

woord staan en hulp moeten bieden bij of toezicht houden op naleving van de regels. Zij moeten in staat gesteld worden om kwaliteit te leveren. Ze moeten hun moreel kompas kunnen laten spreken als ze onbedoelde effecten waarnemen en signalen daarvan op de juiste plek laten landen. Allemaal op een zodanige (radicaal ruimere) transparante wijze dat daarover verantwoording kan worden afgelegd. Voorbeeldgedrag van leidinggevend en een inclusieve werkcultuur zijn hiervoor cruciaal. Wij willen met elkaar naar een situatie waarin we het voortdurende gesprek kunnen aangaan over: wanneer doen we het goed en wanneer niet? En hebben we dat door? Naar aanleiding van het POK-rapport wordt op dit moment in de hele rijksdienst gereflecteerd op het ambtelijk handelen. En er vinden binnen de rijksdienst initiatieven plaats om te kijken hoe het ambtelijk vakmanschap kan worden versterkt: in dilemmagesprekken, in trainingen, in management-sessies. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn dialoogsessies rondom 5 actuele thema's georganiseerd. Ongeveer 300 medewerkers zijn afgelopen maanden op allerlei niveaus in de organisatie met elkaar in gesprek geweest over de thema's informatievoorziening, «Voor wie werken we?», (onbewuste) discriminatie, beleid en uitvoering en kritisch adviseren. De uitkomsten van de gesprekken worden gebruikt voor de uitwerking van het OCW-programma Ambtelijk Vakmanschap. Er zijn pilots gestart waarin «loyale tegenspraak» centraal staat. Er zijn initiatieven, bijvoorbeeld bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, om burgerbrieven anders te behandelen als er sprake is van acute signalen en in contact te treden. Op het terrein van Werk en Inkomen is in het kader van professioneel vakmanschap het programma «Vakkundig aan het Werk», verlengd en nu ook gericht op kennisdeling tussen UWV en gemeenten. En er wordt vanuit gedeelde waarden betekenis gegeven aan het ambtelijk vakmanschap. Een continue interactief proces waarin door en voor ambtenaren invulling wordt gegeven aan ambtelijk handelen. Hiervoor wordt een digitale omgeving ingericht. Een startversie is te vinden op www.ambtelijkvakmanschap.nl. Over het vervolg hiervan zal de Staatssecretaris van BZK uw Kamer informeren in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

7. Tot slot

Het afgelopen jaar is door de problemen met toeslagen steeds indringender duidelijk geworden dat het erg fout kan gaan in de relatie tussen uitvoering, beleid en politiek. Dit heeft bij de kinderopvangtoeslag geleid tot veel leed bij de getroffen ouders. We kunnen het niet vaak genoeg benadrukken: we zaten fout. De effecten van de hersteloperatie worden langzaam merkbaar als eerste stap richting het herstel van vertrouwen. We beseffen goed dat het zeker voor de getroffen ouders nog lang zal duren voordat het vertrouwen kan herstellen. Deze acties vragen een meerjarige inspanning van een groot aantal betrokkenen binnen de overheid in een overheidsbrede aanpak. Het kabinet kiest ervoor aan de aanbevelingen vanuit de rapporten Werk aan Uitvoering (WaU)¹², het rapport «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)¹³ en het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de Tijdelijke Commissie Uitvoering¹⁴ samen te voegen onder een meerjarige overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening.

¹² Kamerstuk 29 362, nr. 290

¹³ Kamerstuk 25 510, nr. 2

¹⁴ Kamerstuk 35 387, nr. 2

Met de acties in de kabinetsreactie, waarvan in deze brief op hoofdlijnen de stand van zaken is geschetst, wil het kabinet voorkomen dat dit nog een keer gebeurt. En we gaan ervan uit dat er uiteindelijk ook iets goeds uit kan voortkomen: meer ruimte voor de uitvoering, meer oog voor het burgerperspectief en meer transparantie in de dilemma's en keuzes bij beleid en wetgeving. Zover zijn we nu nog niet. De eerste vijf maanden na het ontvangen van het POK-rapport hebben we ons gericht op het formuleren van actieplannen en de eerste uitwerkingen daarvan.

Met deze brief hopen we duidelijk te maken dat de verandering wordt ingezet en dat daar in het hier en nu al eerste goede voorbeelden van zijn. Mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie van Veiligheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen