

Vergaderjaar 2021–2022

CXLVIII

Rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003–2019)

A

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE WERKGROEP ZELFEVALUATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2021

Op 17 december 2020 heeft een door de Tweede Kamer ingestelde parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag het rapport «Ongekend Onrecht» gepubliceerd. In dit rapport is onder andere benoemd dat ook de wetgever (mede)verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de toeslagenaffaire. Naar aanleiding van dit rapport is in commissieverband voorgesteld om in de Eerste Kamer een werkgroep in te stellen ter zelfevaluatie, om na te gaan op welke wijze deze Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire.

Op 13 april 2021 is deze werkgroep ingesteld, waaraan deelnemen vanuit de commissies J&V, SZW en Financiën: de leden Recourt, De Boer, Otten, Sent (op 6 oktober 2021 opgevolgd door Vos), Geerdink, Van Kesteren (op 5 oktober 2021 opgevolgd door Essers) en Karimi.

Het doel van het onderzoek was het evalueren van de behandeling van toeslagenwetgeving door de Eerste Kamer in de jaren 2003–2019. De plenaire en schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen, toezeggingen, evaluaties en rapporten is hiervoor doorgenomen door de staf van de commissie J&V. Voorts is nadien bekeken in hoeverre de Eerste Kamer signalen van misstanden heeft ontvangen en opgepakt. De werkgroep heeft het onderzoek begeleid en is daarvoor viermaal bijeengekomen.

Bijgevoegd treft u het resultaat aan van dit onderzoek in retrospectief. Bespreking van dit feitenrelaas heeft in de werkgroep voorts geleid tot de vraag of er lessen waren te trekken uit dit onderzoek. Dit heeft geleid tot enkele voorlopige denkrichtingen voor aanbevelingen van de werkgroep, welke in de bijlage bij deze brief worden aangeboden. Het is nu aan de Kamer om hierover een gedachtewisseling te starten.

Daartoe gemachtigd door de commissies J&V, Financiën en SZW bied ik u dit rapport en een voorlopige denkrichting voor aanbevelingen aan. De commissies doen daarbij de suggestie de voorbereiding van de verdere behandeling te beleggen bij de commissies J&V, SZW, Financiën alsmede BiZa/AZ.

De voorzitter van de werkgroep zelfevaluatie,
J. Recourt

Voorlopige denkrichting van aanbevelingen van de werkgroep n.a.v. het rapport over de zelfevaluatie n.a.v. de kinderopvangtoeslagenaffaire

Uit het bijgevoegde rapport heeft de werkgroep geconcludeerd dat de problemen die uiteindelijk de toeslagenaffaire veroorzaakt hebben bij de Eerste Kamer destijds niet op de radar stonden. De Kamerleden controleerden wel op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en andere facetten van de behandelde wetsvoorstellen, maar ze hadden daarbij onvoldoende aandacht voor de punten die er, achteraf gezien, het meest toe deden. Zorgen rondom wat tegenwoordig benoemd wordt als «doenvermogen» van ouders werden regelmatig niet opgepakt en ook problemen bij de Belastingdienst werden niet diepgaander onderzocht. Er werden wel zorgen geuit, die met de kennis van nu, de vinger precies op de zere plek leggen, maar vaak kregen wetsvoorstellen bij de eindafweging het voordeel van de twijfel en werden ze door een politieke meerderheid aanvaard. Die politieke eindafweging stond met name in de periode 2012–2014 erg in het teken van het saneren van de overheidsfinanciën, waarbij het aanpakken van fraude breed gesteund werd. Bij het onderzoek is opgevallen dat de Kamer verkregen toezeggingen snel uit het oog verloor, in het bijzonder na een Kamerwisseling, waardoor toezeggingen soms onterecht als voldaan werden gekwalificeerd. Evaluaties die de Kamer ontving werden niet in behandeling genomen. De Kamer kreeg echter naarmate de tijd vorderde wel meer aandacht voor het burgerperspectief. Er werden gaandeweg meer evaluaties uitgevoerd en ook werden er toezeggingen aan bewindslieden ontlokt die de aandacht voor de burger laten zien. De aandacht voor het «doenvermogen» van de ouders kwam in latere jaren meer in beeld.

Uit de analyse van de werkgroep blijkt dat er onvoldoende is doorgevraagd op de punten die er, achteraf gezien, het meest toe deden. Kamerleden vragen niet goed door op antwoorden van de bewindslieden welke niet altijd even zorgvuldig zijn onderbouwd en lijken met deze antwoorden al snel genoeg te nemen. Hierbij past de kanttekening dat vertrouwen van de Kamer in de antwoorden van de regering uitgangspunt is.

Ook is er weinig steun van andere fracties om door te vragen op kritiekpunten die zien op de rechtmatigheid of de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel. Niettemin is het doorgronden van de mogelijke uitwerking van een wetsvoorstel een – uitdagende – opdracht aan Kamerleden voor de politieke eindbalans wordt opgemaakt. De bestudeerde wetsvoorstellen krijgen het voordeel van de twijfel en worden aanvaard.

Uiteindelijk weegt mee dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is, waarbij de eindafweging van een wetsvoorstel – dat niet geamendeerd kan worden – ook ingekleurd wordt door de wenselijkheid van de politieke doelstellingen van een wetsvoorstel. Daarnaast zijn er bij de onderzochte wetsvoorstellen ook andere inhoudelijke aspecten, zoals de betaalbaarheid van het sociale stelsel en een eerlijk beroep daarop, beperking van de fiscale lasten voor de samenleving en houdbare overheidsfinanciën, die bij de inhoudelijke afweging van een wetsvoorstel worden betrokken. Het gewicht dat hieraan wordt gegeven kan per fractie verschillen. Deze afwegingen kunnen uiteraard alleen door de Kamerleden zelf binnen hun fractie worden gemaakt. Deze analyse leert wel dat voorafgaand aan het maken van een optimale afweging de leden in staat moeten zijn wetsvoorstellen ook echt te kunnen doorgronden, voordat politieke kleur een rol gaat spelen. Hiervoor zal consequent moeten worden doorgevraagd naar een adequate onderbouwing en zal er vooral wetstechnisch kritisch moeten worden gekeken om interpretatieverschillen te voorkomen. Ook kan de Kamer haar eigen informatie over

verwachtingen ten aanzien van de effecten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel verbeteren. Daarbij zou het goed zijn, zoals de laatste jaren ook al vaker gebeurt, ook direct informatie te vragen bij degenen die geraakt worden door de voorgestelde wetswijzigingen, zowel uitvoeringsorganisaties als belangenorganisaties en burgers.

Veel wetgeving gaat tegenwoordig gepaard met ICT-aanpassingen. Er gaat een wereld van techniek schuil achter wetsvoorstellen die moeilijk te doorgronden is voor Kamerleden met een beperkte ondersteuning. De Eerste Kamer heeft in 2020 de werkgroep Artificiële Intelligentie ingesteld om na te gaan op welke wijze de Kamer meer grip kan krijgen op de inzet van AI bij overheidsbesluitvorming teneinde de grond- en mensenrechten en de democratische controle te borgen. Verder is in 2008 een lijst gepubliceerd met aandachtspunten voor de wetgevingskwaliteit, welke in 2019 is uitgebreid met een annex omtrent de uitvoerbaarheid. Deze lijsten zouden vaker benut kunnen worden om zo op relevante informatie te kunnen vragen gedurende behandelingen van wetsvoorstellen.

Er is ook een keerzijde opgemerkt: Bij het Belastingplan worden de laatste jaren bijvoorbeeld uitvoeringstoetsen aangeboden aan het parlement, met een indicatie in stoplichtkleuren of de gevolgen van een wijziging ingrijpend (rood) / middelgroot (geel) / beperkt (groen). Met name ten aanzien van de informatievoorzieningssystemen (IV) blijkt dat die systemen een beperking opleggen aan wat politiek mogelijk is om bij te sturen. Voor bepaalde veranderingen is een lange adem nodig.

Bij nalezing van de behandelde wetsvoorstellen valt ook op dat de Kamer onvoldoende vinger aan de pols houdt als een wetsvoorstel eenmaal is aangenomen: gevraagde toezeggingen en evaluaties worden vaak uit het oog verloren. De Kamerleden komen hier te weinig op terug, wat bijvoorbeeld blijkt uit de toezegging omtrent de toepassing van het sanctie-instrument bij de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. De nacontrole van de Kamer ontbreekt, waardoor de toezegging te makkelijk wordt afgedaan. Dit kan deels worden verklaard door een Kamerwisseling na verkiezingen, waardoor nieuwe Kamerleden geen persoonlijke herinnering hebben aan de plenaire behandeling in een voorgaande zittingsperiode, maar dit mag hier geen excuus voor zijn.

De werkgroep legt het verrichte onderzoek ten behoeve van reflectie voor aan de commissies Justitie en Veiligheid, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en stelt daarbij graag vijf aanbevelingen ter discussie stelt. De werkgroep geeft in overweging ook de commissie Binnenlandse Zaken/ Algemene Zaken en Huis van de Koning bij de verdere behandeling te betrekken.

Aanbevelingen

Samenvatting

1. Ten eerste raadt de werkgroep aan om de toets op uitvoerbaarheid grondiger uit te voeren als Eerste Kamer bij behandeling van wetsvoorstellen.
2. Ten tweede pleit de werkgroep ervoor meer aandacht te besteden aan de evaluaties van de «landing» van een wet bij lagere overheden en uitvoeringsinstanties, om zo meer een vinger aan de pols te houden wanneer een wet in werking is getreden.
3. Ten derde raadt de werkgroep aan om kritischer na te gaan of een toezegging echt op voldaan kan worden gezet en eerder aan de bel te trekken wanneer een Kamerlid hierbij twijfelt.

4. Ten vierde zou het burgerperspectief vergroot kunnen worden in de Eerste Kamer.
5. Tenslotte zou de werkgroep willen voorstellen een discussie te voeren over de rolopvatting van de Eerste Kamer en hoe die zich verhoudt met de deeltijdfunctie van de Kamerleden en tot de andere Kamer van de Staten-Generaal. Daarbij kan ook afgevraagd worden hoeveel ondersteuning wenselijk is bij de griffiestaf en de fracties om het Kamerwerk met meer impact gestalte te kunnen geven.

De werkgroep komt op basis van het verrichte onderzoek en de hierboven beschreven conclusies tot vijf aanbevelingen. Zij gaan primair en in belangrijke mate over het verbeteren van het controlerende werk van de Eerste Kamer zelf bij de behandeling van wetsvoorstellen. Zij gaan echter ook over de «nazorg» van eenmaal aangenomen wetsvoorstellen. Verder wordt er ook ingegaan op de «signaalgevoeligheid» van de Kamer. Tot slot wordt opgeroepen een discussie aan te gaan over de rolopvatting van de Kamer en de benodigde ondersteuning van de Kamer.

1. Grondiger toets op uitvoerbaarheid

Het onderzoek van de wetsbehandelingen liet zien dat de nadruk daarbij voornamelijk lag op het controleren van de kwaliteit van een wetsvoorstel en minder op de daadwerkelijke uitvoerbaarheid zowel bij ouders als bij de uitvoeringsinstanties. De kerntaken van de Eerste Kamer zijn het controleren van wetten op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid, maar het onderzoek laat zien dat het lijkt alsof de Kamer met name moeilijk grip krijgt op de uitvoerbaarheid. Het is belangrijk dat er in de plenaire behandelingen goed gekeken wordt of de wetgeving bij gebruikers ook echt uitwerkt zoals is bedoeld; in het onderzoek dat deze werkgroep heeft gedaan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de ouders voldoende «doenvermogen» bezitten om zich in het complexe systeem te kunnen bewegen. Daarnaast is het van belang dat ook de uitvoeringsinstanties hun zaken op orde hebben. In de plenaire behandelingen van de wet Kinderopvang bleek al dat er problemen waren met het personeel binnen de Belastingdienst en dat het nog maar de vraag was of de Belastingdienst de druk om toeslagen uit te gaan betalen aankon. In 2008 is er een lijst gepubliceerd met aandachtspunten voor de wetgevingskwaliteit als houvast voor de leden.¹ In 2019 is hier, na werkzaamheden van een werkgroep uitvoeringstoets van de commissie Financiën² in de voorgaande zittingsperiode, een annex omtrent de uitvoerbaarheid aan toegevoegd. Naar aanleiding van deze rapportage zou er aanbevolen kunnen worden om deze lijst vaker te gebruiken en nadrukkelijker stil te staan bij de vraag welke informatie nodig is om de uitvoerbaarheid beter te kunnen doorgronden.

Aspect van de uitvoerbaarheid is de benutting van ICT bij de uitvoering van wetgeving. Bij de wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit was sprake van samenwerking tussen overheidsdiensten om nieuwe fenomenen van fraude in een vroeg stadium te ontdekken. Een deel van het budget was bedoeld voor «veel slimmere automatiseringsoplossingen en intelligence om nieuwe fraudefenomenen te kunnen ontdekken».³

¹ Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit.

² Kamerstukken I 2017/18, CXXX, A.

³ Handelingen I 2013/14, nr. 14, item 2, p. 16.

2. Meer aandacht besteden aan evaluaties over de «landing» van een wet bij lagere overheden en uitvoeringsinstanties

Bij de behandeling van een wetsvoorstel wordt een verwachting uitgesproken hoe een maatregel zich in de toekomst zal ontploegen, maar de daadwerkelijke effectiviteit van een wet komt aan het licht in een evaluatie en daar kan lering uit getrokken worden.

Dit pleit voor het meer aandacht besteden aan evaluaties. Een voorbeeld is de rapportage «de Boete Belicht», waaruit bleek dat gemeenten hun vraagtekens zetten bij de proportionaliteit van de boetes. Een van de aanbevelingen uit dit rapport was zelfs dat er meer gekeken moest gaan worden naar de daadwerkelijke betaalbaarheid van boetes voor de ouders. Deze rapportage heeft de Kamer niet opgepakt. Wanneer hier meer aandacht was besteed, of het ook betrokken was op het functioneren van de Belastingdienst t.a.v. de kinderopvangtoeslagen, dan had dit wellicht kunnen bijdragen aan het opsporen van de misstanden.

In de besproken rapportage «De Boete Belicht» kon er opgemerkt worden dat de signalen van disproportionaliteit eerder bij de gemeenten aanwezig waren dan bij de centrale overheden. Het oppakken van evaluaties zou de Kamerleden wellicht meer inzicht kunnen geven in het verloop van de wetgeving en het zou handvatten kunnen bieden voor een volgend debat betreffende hetzelfde onderwerp. Er viel in de besproken passages namelijk ook op dat er wetgeving bovenop elkaar werd gestapeld, zonder dat het effect van de eerdere wetgeving bij de Kamerleden duidelijk aanwezig was. De uitvoeringsorganisaties zoals de SVB, het UWV en de gemeenten staan dicht bij de burger en pakken deze zorgelijke signalen misschien sneller op, waardoor het zeer waardevol kan zijn om wat vaker evaluaties bij deze instanties te bespreken. Er is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor het uitvoeren van monitors en ook het bespreken van de resultaten van deze monitors. Dit is echter ook iets dat nog uitvoeriger opgepakt zou kunnen worden, zodat de Kamerleden meer grip krijgen op hoe de uitvoering van de wet in de samenleving zich ontwikkelt.

3. Beweerde nakoming van toezeggingen kritischer beschouwen en zo nodig weerleggen of doorvragen

De toezeggingen die gevraagd zijn door de Kamerleden, waren vaak erg nuttig en konden potentieel ook een groot effect hebben op de uitvoering van het beleid, maar omdat er te weinig op terug gekomen werd, verloren de Kamerleden de resultaten van de toezeggingen uit het oog. Hierdoor kwam er vaak niet veel van terecht. Een goed voorbeeld zou de toezegging omtrent de toepassing van het sanctie-instrument bij de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit kunnen zijn. Deze toezegging uit 2013 is in 2019 – na een Kamerwisseling – als voldaan gemarkeerd. De Kamerleden zullen toen weinig persoonlijke herinneringen gehad hebben aan het debat waarin deze toezegging werd gedaan. Wanneer hier eerder en met meer aandacht naar gekeken zou zijn, zou dit hebben kunnen bijdragen aan het ontdekken van gevallen waarbij ouders ten onrechte opzet of grove schuld werd aangerekend.

De behandeling van de status van toezeggingen loopt ook uiteen van bespreking van een specifiek geagendeerde toezegging wegens ontvangst van een inhoudelijke brief tot het doornemen van tientallen toezeggingen bij gelegenheid van een halfjaarlijks toezeggingenrapport aan de hand van een in een excelblad gegeven korte omschrijving waarom een toezegging naar de mening van een (opvolgend) bewindspersoon als nagekomen zou moeten worden aangemerkt. Met name bij gelegenheid van het doorlopen van toezeggingenrapporten wordt niet altijd de moeite genomen in schriftelijk overleg te treden over de status van toezeggingen. Soms wordt een – in de ogen van de bewindspersoon nagekomen – toezegging

als openstaand gehandhaafd, maar bij een volgend rappel worden er dan doorgaans geen nieuwe ontwikkelingen gemeld en belandt de status in een soort patstelling tot die wordt afgevoerd of als voldaan aangemerkt.

4. Aanwezigheid burgerperspectief vergroten

Voortbouwend op de hierboven besproken aanbeveling, zou er gepleit kunnen worden voor meer aandacht voor hoe burgers wetgeving ervaren, het zogenoemde burgerperspectief. Uit de plenaire behandelingen blijkt regelmatig dat de omgeving waarin een burger verkeert, de capaciteiten van burgers en de invloed van complexe regelgeving daarop heeft, vaak uit het oog verloren worden. Daarnaast is het niet alleen nog niet vanzelfsprekend dat rapporten zoals die van de Nationale ombudsman naar de Eerste Kamer gestuurd worden, maar ook dat de leden dit zelf oppakken en ter discussie stellen in bijvoorbeeld een commissievergadering. Het is daarom zaak dat er (nog) meer aandacht in de Kamer komt voor het burgerperspectief. Dat kan op een aantal manieren bereikt worden. Zo zouden er periodieke gesprekken met de Nationale ombudsman kunnen komen, of zou er vaker contact gelegd kunnen worden met andere uitvoeringsorganisaties of belangenorganisaties. Ook zou er meer aandacht kunnen komen voor rapportages die de Nationale ombudsman bijvoorbeeld publiceert, omdat die bij uitstek signalen ontvangt van burgers die vastlopen in de overheidsbureaucratie. Als follow-up van dit rapport zou er met de Nationale ombudsman gesproken kunnen worden over het systematisch toezenden van deze rapporten naar de Eerste Kamer. De afgelopen jaren is het burgerperspectief en het «doenvermogen» al wel meer terug in de aandacht van Kamerleden, zo valt ook op gedurende de laatste plenaire behandelingen van wetgeving zoals Wet hervorming kindregelingen.

5. Resterende aanbeveling: discussie voeren over de rolopvatting Kamer en over de benodigde ondersteuning van Kamerleden om hun werk grondig te kunnen doen

Heersende opvatting is dat de Eerste Kamer het werk van de Tweede Kamer niet moet doubleren. Daartoe is de Eerste Kamer ook niet geëquipeerd: de Eerste Kamer is een relatief klein parlement, waar de leden hun lidmaatschap in deeltijd als nevenfunctie vervullen. Ook vergadert de Eerste Kamer maar een dag per week, hetgeen neerkomt op circa veertig vergaderdagen per parlementair jaar. Dit noopt sinds jaar en dag tot selectiviteit in de keuzes bij het werk van de Kamer. Wetgeving is onderdeel van een cyclisch proces, waarbij evaluaties aan het licht kunnen brengen dat wijziging van wetten nodig is. De controletaak heeft de laatste twintig jaren wel al nadrukkelijker gestalte gekregen, omdat de Kamer bijvoorbeeld al meer energie steekt in de behandeling van Europese dossiers, toezeggingen aan deze Kamer, evaluaties van wetten en het gebruik van gedelegeerde regelgeving bij voorgeschreven voorhang- of nahangprocedures. Ook heeft de Kamer in de loop der jaren steeds meer deskundigenbijeenkomsten georganiseerd. De vraag zou gesteld kunnen worden of de Eerste Kamer(leden) meer ondersteuning zou moeten krijgen voor hun controlerende taak en om meer grip te krijgen op de uitvoerbaarheid, waaronder ook de ontwikkeling van (geavanceerde) informatiesystemen. Zo zou de informatiepositie van de Kamer verstevigd kunnen worden wanneer de griffiestaf standaard wetsvoorstellen kan toetsen op mogelijke schendingen met de Grondwet of andere relevante verdragen. Dit is echter ook een kwestie van rolopvatting waarbij de toetsing door de Eerste Kamer onderscheidend moet blijven van die door de Tweede Kamer. Toename van doublure van werk zou ertoe kunnen leiden dat beide Kamers eerder

conflicterend in elkaars vaarwater komen. Het lijkt zinvol om met de andere Kamer van de Staten-Generaal tot afstemming te komen. De vraag kan worden gesteld welke rol de Eerste Kamer heeft bij de kwaliteit van de feitelijke uitvoering na aanneming van het wetsvoorstel. Doorgaans kijkt de Eerste Kamer bij evaluaties vooral of daarin zorgpunten uit de eerdere wetsbehandeling voldoende zijn geadresseerd, conform de toezeggingen aan de Kamer. Past het binnen de rolopvatting van dit orgaan om ook aandacht te besteden aan de feitelijke uitvoering van een reeds aangenomen wet? Als de uitkomst is dat de Eerste Kamer ook een rol heeft bij de uitvoering, welke informatie en werkwijzen heeft zij hierbij dan nodig?

Mogelijk onderzoek naar stelselwijziging

In de bovenstaande rapportages is te zien dat de Eerste Kamer vaak uiteindelijk politieke afwegingen zwaar laat meewegen bij een voor- of tegenstem bij een wetsvoorstel, waarbij dan voorbij wordt gegaan aan technische bezwaren. Dit wordt versterkt door het binaire karakter van de toets: voor- of tegen. Onderzocht zou kunnen worden of het «voorlopig verwerpen» van een wetsvoorstel om technische redenen en dus voorafgaand aan de politieke afweging, vaker ingezet kan worden. Hierdoor kan er in het debat eerst gefocust worden op voornamelijk technische mankementen aan de wet, voordat de (finale) politieke afweging gemaakt wordt. In de praktijk zijn er verschillende modaliteiten ontstaan waarmee dit kan worden gerealiseerd, zoals het uitlokken van toezeggingen door bewindslieden om met een novelle te komen of de inwerkingtreding (gedeeltelijk) op te houden in afwachting van een reparatievoorstel. Het raakt uiteraard de rolopvatting van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is een laatste controleorgaan dat alleen voor of tegen een wet kan stemmen, de Tweede Kamer is het orgaan waarin de wijzigingen kunnen worden aangevraagd. Wanneer de Eerste Kamer de optie om een wetsvoorstel voorlopig niet te aanvaarden om wetstechnische redenen vaker zou inzetten dan betekent dit feitelijk op een beperkt recht op amendement, namelijk bij technische onvolkomenheden. Of dit wenselijk en uitvoerbaar is, geeft voer tot overdenking binnen en buiten deze Kamer. Voorgaande analyse geeft echter voldoende aanleiding voor (opnieuw) een discussie over de taakopvatting van de Eerste Kamer op dit onderdeel.