

Vergaderjaar 2024–2025

35 867

Parlementaire enquête fraudebeleid en dienstverlening

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2024

Op 26 februari van dit jaar verscheen het rapport *Blind voor mens en recht* van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD).¹ Op 14 juni jl. stuurde het vorige kabinet een eerste reactie op het rapport. Het kabinet nam met waardering voor het werk van de PEFD kennis van de pijnlijke conclusies en de aanbevelingen. Het werd evenwel passend gevonden de inhoudelijke reactie over te laten aan het volgende kabinet.² Met deze brief geeft dit kabinet daaraan opvolging.

Dit kabinet trekt de conclusies van de PEFD zich net als zijn voorganger zeer aan. De overheid dient altijd oog te hebben voor mens en recht. Elke staatsmacht is er voor de burger en niet andersom. Het kabinet wil het geschonden vertrouwen van de burger daarom herstellen en patronen doorbreken die ervoor kunnen zorgen dat burgers opnieuw onrecht wordt aangedaan. Zoals al aangekondigd in het Regeerprogramma, wil het kabinet de democratische rechtsstaat versterken en de grondrechten van mensen beter beschermen. Dat begint met regelingen die menselijk, eenvoudig en rechtvaardig zijn. Zeker als het gaat om regelingen die gericht zijn op inkomensondersteuning of waar het gaat om handhaving. Wet- en regelgeving horen aan te sluiten bij de leefwereld van mensen die ervan afhankelijk zijn. Zoals het kabinet in het Regeerprogramma stelt, lukt herstel van vertrouwen echter niet alleen met systeemverbeteringen en juridische maatregelen. Het vraagt ook om ambtelijk vakmanschap waarbij responsiviteit, rechtsstatelijk besef en waardegedreven werken belangrijke aspecten zijn. Zo kijkt het kabinet naar de aanbevelingen van de PEFD.

De enquêtecommissie focuste zich in haar onderzoek op enkele wetten die in de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik een belangrijke rol

¹ Kamerstuk 35 867, nr. 6.

² Kamerstuk 35 867, nr. 12.

hebben gespeeld. Het gaat dan met name om de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de Wet kinderopvang (Wko) – beide van kracht sinds 2005 – de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving – van kracht sinds 2013 – en de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waff) uit 2014.

De commissie wijst er in haar rapport terecht op dat deze wetten voor mensen onrechtvaardig uitpakten. Dat kwam door ontwerpfouten, de complexiteit van deze wetgeving en de vaak voor meerdere uitleg vatbare bepalingen.

Het kabinet vindt dat de menselijke maat in de regelingen voorop moet staan. Daarom heeft het kabinet in het Regeerprogramma een hervormingsagenda aangekondigd. Het doel is om op de lange termijn de toeslagen, sociale zekerheid en de inkomstenbelasting te hervormen. Op termijn zal de vergoeding voor kinderopvang rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties worden uitgekeerd. Het kabinet zet in op begrijpelijke rechten en plichten. Een vergissing of fout mag iemand niet in grote problemen brengen. Met die insteek werkt het kabinet de komende tijd aan een Wet handhaving sociale zekerheid. Met deze wet wordt het huidige handhavings- en sanctioneringsstelsel herzien. Daarnaast wordt ook het boetebeleid bij de toeslagen aangepast, om te voorkomen dat boetes kunnen worden opgelegd voor onbewuste fouten en dat disproportioneel hoge boetes kunnen worden opgelegd. Verder geldt al voor de behandeling van de toeslagen dat het mogelijk is terugvorderingen te matigen, wordt de «alles of niets» benadering niet meer gebruikt en geldt er een zienswijzenprocedure. Ook werkt het kabinet aan het voorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met dit wetsvoorstel wil het kabinet de dienstverlening door de overheid verbeteren, de menselijke maat versterken en laagdrempelig contact bevorderen. Verder kondigde het kabinet in het Regeerprogramma aan onevenredige hardheden gericht op te sporen en aan te pakken. Dit zal gebeuren onder coördinatie van de Minister van BZK en in nauwe samenwerking met de overige bewindspersonen. In het bijzonder de Minister van SZW als verantwoordelijk bewindspersoon voor het Rijksbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU). In de afgelopen jaren zijn grote stappen gezet in de dienstverlening, maar we zijn er nog niet. Het kabinet zet daarom in op toegankelijke dienstverlening met als uitgangspunt: geen «verkeerde deur», maar altijd de juiste. Bij welke overheidsorganisatie de burger ook aanklopt, de overheid helpt hem altijd verder. Met het wetsvoorstel proactieve dienstverlening wil het kabinet gemeenten, UWV en SVB in staat stellen mensen proactief te benaderen, zodat niet-gebruik van regelingen minder wordt en bestaanszekerheid toeneemt.

In deze kabinetsreactie worden de aanbevelingen van de PEFD over toeslagen en handhaving als eerste uitgewerkt. Daarna de aanbevelingen die gaan over inzet van risicogericht toezicht en harmonisering van begrippen in de sociale zekerheid. Beleid valt of staat met de uitvoering. Andersom is dat ook het geval, zo laat ook het onderzoek van de PEFD zien. De aanbevelingen van de PEFD worden daarom nadrukkelijk gezien vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid. Sommige aanbevelingen van de PEFD hebben een bredere strekking dan het terrein van toeslagen/ sociale zekerheid. Of ze overlappen met de aanbevelingen die de Staatscommissie rechtsstaat op 10 juni jl. presenteerde in haar adviesrapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat*. Ook het Regeerprogramma bevat een richting voor hoe het kabinet wil omgaan met een aantal aanbevelingen van beide commissies. Alle aanbevelingen van de PEFD zullen aan de orde komen in deze brief. Waar uitwerking van de aanbevelingen in het licht van het rapport van de Staatscommissie

rechtsstaat echter een bredere afweging vraagt, zullen deze in de kabinetsreactie op laatstgenoemd rapport of in specifieke brieven aan uw Kamer nader worden uitgewerkt. De overige aanbevelingen worden meegenomen in de reactie op het PEFD-rapport. Daaronder valt ook de aanbeveling die betrekking heeft op de informatievoorziening aan de Kamer.

Tot slot bevat het rapport van de PEFD enkele observaties over het proces rondom de parlementaire enquête. Deze gaan vooral over de figuur van de bijstandsverlener, de aard en omvang van de informatievordering en de inrichting van de werkprocessen bij departementen. Hier zal aan het einde van deze kabinetsreactie nader op worden ingegaan.

Het toeslagenstelsel

Aanbeveling PEFD: Toon politiek lef en schaf het toeslagenstelsel af, met oog voor de belangen van mensen op de korte termijn.

Toeslagen zijn van groot maatschappelijk belang. Miljoenen huishoudens zijn van toeslagen afhankelijk. Ze maken gezondheidszorg, huisvesting en zorg voor kinderen toegankelijk en betaalbaar. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat het toeslagenstelsel ook fundamentele problemen kent. Het draagt niet voor iedereen bij aan zekerheid en rust die het moet bieden. De enquêtecommissie benadrukt dit terecht. De bij de start van het stelsel geïntroduceerde voorschotsystematiek maakt het mogelijk burgers actueel en gericht te ondersteunen. Het legt echter ook veel verantwoordelijkheid bij de burger. Dat leidt vaak tot (hoge) terugvorderingen en nabetalings. Door de complexiteit van verschillende regelingen is het toeslagenstelsel voor burgers moeilijk te begrijpen. Daardoor kunnen zij in financiële problemen komen. Ook ervaren burgers onzekerheid en stress, of durven uit angst voor terugvorderingen geen gebruik te maken van regelingen waar zij wel recht op hebben. Deze problemen tonen de noodzaak aan dat dit anders moet. Daarom heeft het kabinet de ambitie om binnen de huidige budgettaire kaders deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden om het toeslagen- en belastingstelsel te hervormen. Ook de sociale zekerheid pakt het kabinet op diverse onderdelen aan.

Bij deze hervorming zijn veel keuzes te maken. Zoals het rapport van de commissie laat zien, zijn in het verleden vaker alternatieven voor het toeslagenstelsel verkend. Daarnaast heeft het vorige kabinet op 9 februari van dit jaar het *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel*³ aan uw Kamer aangeboden. Daarin zijn beleidsopties onderzocht om het stelsel af te schaffen, fundamenteel te herzien en te vereenvoudigen en te verbeteren. Uit deze verkenningen blijkt telkens dat het vinden van een alternatief voor het toeslagenstelsel niet makkelijk is. Elk alternatief kent voor- en nadelen. Zo zal over het algemeen een eenvoudiger ingericht stelsel zorgen voor meer zekerheid voor mensen, maar zal het ook duurder zijn of – bij gelijkblijvend budget – minder financiële ondersteuning bieden. Ook zal het geheel of gedeeltelijk loslaten van de voorschotsystematiek gevolgen hebben. Bijvoorbeeld voor de tijdigheid en/of gerichtheid waarmee ondersteuning kan worden geboden. Hierbij moet oog zijn voor de burgers die erop achteruit kunnen gaan. Het is belangrijk dat er voldoende aandacht is voor de uitvoerbaarheid van een nieuw stelsel. Verder komt uit eerdere studies naar voren dat een hervorming potentie heeft wanneer deze in brede zin wordt gezien. Daarom wil het kabinet een (gedeeltelijke) vervanging van heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen door inkomensafhankelijke toelagen en andere belastingtarieven in samenhang verkennen. Vanuit een bredere visie op de

³ Kamerstuk 31 066, nr. 1340.

vormgeving en uitwerking van (rijks)inkomensbeleid zal dat waar nodig ook gebeuren in relatie met het minimumloon en de sociale zekerheid. Het is dan ook van belang dat de effecten op de fiscaliteit en sociale zekerheid goed in beeld worden gebracht. Zo kan er een zorgvuldige keuze worden gemaakt.

Het is tijd om samen knopen door te hakken en met de voorbereidingen van deze stelselherziening te beginnen. Daarom is in het hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma de ambitie opgenomen om wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Het doel is een belasting- en toeslagenstelsel dat eenvoudiger is en mensen meer zekerheid biedt, en waarin (meer) werken loont. Op 17 oktober jl. is uw Kamer geïnformeerd over de taakopdracht voor de aanpak van de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Vanaf het voorjaar 2025 wil het kabinet met uw Kamer een open gesprek aangaan aan de hand van een brief met daarin ook enkele varianten en keuzeopties.⁴ Het kabinet heeft hierin een leidende en faciliterende rol en stelt zich in dit proces dienstbaar en naar buiten gericht op.

Mensen kunnen echter niet wachten op hervormingen die meerdere kabinetsperiodes in beslag zullen nemen. Daarom doet het kabinet ook voorstellen voor de korte en de middellange termijn. Zo werkt het kabinet door aan een alternatief voor de kinderopvangtoeslag. In lijn met de aanbeveling van de commissie richt het kabinet zich op een nieuwe financieringssystematiek. Daarin wordt de vergoeding voor kinderopvang direct aan kinderopvangorganisaties uitgekeerd. Daardoor wordt deze toeslag effectief «afgeschaft» en vervangen door een voor ouders veel minder risicovolle benadering. Met deze aanpak zullen geen terugvorderingen meer plaatsvinden bij ouders. In het voorjaar van 2023 is een ontwerp voor zo'n stelsel van directe financiering gepresenteerd. Dit ontwerp is sindsdien verder uitgewerkt. Op 11 november jl. heeft het kabinet een hoofdlijnenbrief over het nieuwe stelselontwerp samen met een bijgewerkte stelselbeschrijving naar uw Kamer gestuurd.⁵ Op de losse toeslagen beziet het kabinet welke stappen er mogelijk zijn in de transitie naar het eindbeeld op lange termijn, waarbij de huidige inkomensverdeling en budgettaire kaders het uitgangspunt zijn. Dit kabinet onderzoekt bijvoorbeeld de vormgeving van één kindregeling in één wettelijk kader. De huurtoeslag wordt vereenvoudigd en verbeterd onder andere door de huurtoeslag lineair af te bouwen.

Een aanbeveling van de enquêtecommissie luidt om mensen ook op korte termijn te helpen. In lijn daarmee maakt dit kabinet werk van het zoveel mogelijk oplossen van de problemen binnen het huidige stelsel. Via wetgeving worden schrijnende situaties opgelost die ontstaan bij toeslaggerechtigden met een partner die noodgedwongen niet bij het gezin kan zijn. Bijvoorbeeld vanwege vermissing, detentie of een vluchtsituatie. Zij krijgen hetzelfde recht op toeslagen (met uitzondering van de huurtoeslag) als alleenstaanden. Het kabinet gaat daarnaast voorstellen om niet langer met terugwerkende kracht het recht op toeslagen aan te passen als gevolg van besluiten van overheidsinstellingen over een aan de toeslag gekoppelde grondslag. Zo worden hoge terugvorderingen en betalingsproblemen voorkomen. Ook wil het kabinet toeslaggerechtigden vier maanden langer de tijd te geven om de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget aan te vragen. Daardoor zal het aanvragen van de toeslag nog een heel jaar na het jaar waarop de toeslag ziet mogelijk zijn.

⁴ Kamerstuk 32 140, nr. 211.

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 547 en nr. 548.

Nieuwe knelpunten of schrijnende situaties wil het kabinet op tijd in beeld krijgen en oplossen. Daarom wordt sinds de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst gewerkt met een nieuwe governancestructuur. Zoals de commissie signaleert, is het belangrijk goed om te gaan met de gedeelde verantwoordelijkheid over meerdere departementen. Daarom is de rol van het directoraat-generaal Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën als coördinerend opdrachtgever geïntroduceerd. Daarnaast zorgen we ervoor dat de verschillende departementen en de uitvoering elkaar regelmatig spreken. Hierdoor komen toeslagoverstijgende knelpunten eerder in beeld en is het risico kleiner dat mensen tussen wal en schip vallen.

Als er sprake is van een terugvordering, wil het kabinet vanaf 2026 uitkeringen gaan terugvorderen ter hoogte van netto te veel ontvangen bedragen.⁶ Daarnaast wil het kabinet het aantal hoge terugvorderingen van toeslagen flink verminderen. Veranderingen van inkomen zijn de belangrijkste oorzaak van terugvorderingen. Daarom start het kabinet een verkenning naar een betere inkomensregistratie. Ook in de uitvoering kunnen we keuzes maken om hoge terugvorderingen terug te dringen. Uitgangspunt is om de toekenningszekerheid voor burgers te verbeteren, omdat we weten dat terugvorderingen voor burgers meer problemen opleveren dan nabetalingen. Het traject «Werken in de actualiteit» omvat een pakket aan maatregelen. Een aantal van die maatregelen heeft betrekking op het optimaliseren van dienstverlening en het verkrijgen van betere (contra)gegevens. Maar ook willen we burgers beter wijzen op de mogelijkheden om gegevens aan te passen. Als we zelf gegevens aanpassen, doen we dat op een veilige manier (ambtshalve muteren). Voor mensen moet het zo gemakkelijker worden om hun gegevens actueel te houden. De nieuwe Toeslagen-app helpt hier ook bij. Daarnaast zijn er andere maatregelen die worden verkend en die vragen om politieke keuzes. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om de arbeidseis bij de kinderopvangtoeslag op voorhand vast te stellen. Het kabinet kijkt ook naar de mogelijkheid om behoudend voorschotten te verlenen op verzoek van de aanvrager. Deze maatregelen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de problematiek op de korte termijn. Over de voortgang van deze onderwerpen wordt u separaat geïnformeerd.

Herziening van het handhavings- en sanctioneringsbeleid

Aanbevelingen PEFD: Een menselijk handhavings- en sanctioneringsbeleid • Pak echte fraude aan, maar sla niet door • Herzie het handhavings- en sanctioneringsstelsel grondig, zodat er altijd oog is voor de mens en de omstandigheden van het geval.

Op het terrein van toeslagen

In 2023 ontvingen 5,9 miljoen huishoudens een of meerdere toeslagen met een totale som van ongeveer € 19 miljard. Handhaving is belangrijk om ervoor te zorgen dat iedereen krijgt waar hij of zij recht op heeft. Bij handhaving gaat het zowel om het voorkomen van fouten als om (intensief) toezicht. Het rapport van de enquêtecommissie heeft laten zien hoe de fraudejacht en de hardheid van het toeslagenstelsel in het verleden verwoestend hebben uitgewerkt. In 2019/2020 heeft Dienst Toeslagen het intensief toezichtsproces stilgezet omdat – zoals ook blijkt uit het rapport van de commissie – de waarborgen en zorgvuldigheid waarmee het intensief toezicht werd uitgevoerd, onvoldoende waren.

⁶ *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 15. Kamerstuk 36 471, nr. 96.*

De afgelopen jaren is de manier waarop invulling wordt gegeven aan de handhaving door Dienst Toeslagen daarom herijkt. De basis vormt een stevig fundament van dienstverlening om fouten te voorkomen. De bouwstenen zijn het uitgaan van transparantie en vertrouwen in de burger. Daarbij moet ook ruimte zijn om adequaat en zorgvuldig te handelen. Zeker als opzettelijk misbruik wordt gemaakt van de regelingen. Belastingbetalers mogen erop vertrouwen dat geen toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Op 31 mei 2023 is de *Handhavingsstrategie* van Dienst Toeslagen naar uw Kamer gestuurd.⁷ Deze strategie is leidend voor de uitwerking van en de inzet op handhaving van de toeslagen. Het afgelopen jaar is de strategie op verschillende punten uitgewerkt en geïmplementeerd. Een belangrijke mijlpaal daarbij is de (gefaseerde) opstart van het vernieuwde intensief toezichtsproces. In de vormgeving van dit proces wordt gezocht naar de verbinding met de hieronder nader genoemde herziening van het handhavings- en sanctioneringsstelsel in de sociale zekerheid.

Een van de uitgangspunten hierbij is het in het Regeerprogramma benoemde recht op vergissen. Dit principe houdt in dat burgers bij het maken van een onbewuste fout of vergissing niet in financiële problemen moeten komen. Binnen de toeslagen werkt het kabinet dit principe uit door voor te stellen om op wetsniveau vast te leggen dat Dienst Toeslagen geen bestuurlijke boetes meer kan opleggen aan burgers voor verzuimen. Een verzuim kan namelijk het resultaat zijn van een onbewuste fout of vergissing. Daarnaast wordt de maximumhoogte voor boetes op vergrijpen aangepast, waarmee wordt voorkomen dat disproportioneel hoge boetes kunnen worden opgelegd. Hierover wordt uw Kamer binnenkort nader geïnformeerd.

In de afgelopen periode zijn er signalen over mogelijk misbruik van toeslagen in georganiseerd verband ontvangen. Vaak worden dergelijke signalen in het reguliere toezichtsproces binnen Dienst Toeslagen onderkend. In die situatie wordt de toeslag stopgezet. De onterecht uitbetaalde toeslag wordt teruggevorderd. Het is belangrijk om in zulke situaties niet opnieuw de mens en de menselijke maat uit het oog te verliezen. Tegelijkertijd mogen belastingbetalers erop vertrouwen dat Dienst Toeslagen misbruik effectief aanpakt en daar ook de mogelijkheden voor heeft. Dit is zoeken naar balans.

Op het terrein van de sociale zekerheid

Ook op het terrein van de sociale zekerheid werkt het kabinet aan een herziening van het huidige handhavings- en sanctioneringsstelsel. Het kabinet heeft daartoe een wetsvoorstel in voorbereiding (Wet handhaving sociale zekerheid). Uw Kamer is op 24 september jl. geïnformeerd over de voortgang van dit traject.⁸ In deze brief is aangegeven dat, in navolging van de aanbeveling van de PEFD, het stelsel gebalanceerd vormgegeven zal worden. Het uitgangspunt bij deze wijziging is vertrouwen. Vertrouwen dat iemand een uitkering aanvraagt omdat de desbetreffende persoon (al dan niet tijdelijk) ondersteuning nodig heeft en er niet op uit is om daar misbruik van te maken. Iemand die een uitkering aanvraagt, wordt met vertrouwen behandeld.⁹ Daarbij is geen sprake van naïviteit.

Het handhavingsinstrumentarium stelt de uitvoering in staat om passend te reageren op daadwerkelijk misbruik.¹⁰ Het uitgangspunt van

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1233.

⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 609.

⁹ Dit sluit ook aan bij de Meerjarige handhavingskoers 2022–2025. Kamerstuk 17 050, nr. 602.

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nr. 603.

vertrouwen krijgt op meerdere manieren invulling in het wetsvoorstel. Mensen krijgen een redelijke termijn om zelf een vergissing te herstellen. Zonder dat daar een straf op volgt. Bestuursorganen krijgen ruimte om af te wegen of een sanctie nodig is en hoe die er dan uitziet. Ook is in de brief ingegaan op voor- en nadelen van discretionaire bevoegdheden. Bijvoorbeeld op het gebied van terugvordering, zoals aanbevolen door de commissie. Zo wordt met het oog op recente jurisprudentie overwogen om bij terugvorderingen meer rekening te houden met fouten van de overheid.¹¹

Sanctionering is het sluitstuk van rechtmatigheid in de sociale zekerheid. Het kabinet vindt het voorkomen van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen belangrijk. Als we willen dat burgers de regels naleven, moeten ze daartoe in staat worden gesteld. Begrijpelijke en doenbare regels zullen daarbij helpen. In beleid wordt daarom ingezet op preventieve maatregelen. Overtreding van regels wordt op die manier zoveel mogelijk voorkomen. Ook is het voor de preventie van overtredingen noodzakelijk om de burger en diens leefwereld te begrijpen. We willen begrijpen waarom iemand verplichtingen (deels) wel of niet nakomt. Deze inzichten kunnen helpen om de communicatie en dienstverlening te verbeteren. Zo willen we de naleving van regels bevorderen. Ook is het van belang dat onze dienstverleners alert zijn op regelnaleving en burgers daarop wijzen. Met gerichte en tijdige voorlichting kunnen overtredingen mogelijk worden voorkomen of gecorrigeerd, zodat ernstige of langdurige overtreding van regels wordt vermeden. Door de burger de kans te geven om zijn gedrag te herstellen, zal de persoon in kwestie zich mogelijk meer bewust worden van zijn verplichtingen.

Inzet van risicogericht en datagedreven toezicht

Aanbevelingen PEFD: Zorg voor kennisopbouw over de risico's van data en digitale toepassingen en creëer waarborgen voor burgers • Versterk de waakhondfunctie van de Autoriteit Persoonsgegevens door het jaarbudget te verhogen.

Risicogericht toezicht kan – naast inzet van controles op basis van aselecte steekproeven om tunnelvisie te voorkomen – een effectief handhavingsinstrument zijn. Dat erkent ook de enquêtecommissie.¹² Hiermee wordt voorkomen dat burgers die de regels naleven onnodig worden gecontroleerd. Risicogericht toezicht kan ook worden ingezet voor vroegdetectie van overtredingen. Zo worden onnodige kosten voor de betrokkene en de maatschappij voorkomen. Daarnaast wordt toezichtscapaciteit gericht en efficiënt ingezet. Uw Kamer erkent het belang hiervan. Dat blijkt uit de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Martens-America en Van Zanten. Deze roept op om het gebruik van risicogericht toezicht niet bij voorbaat uit te sluiten.¹³

Bij de inzet van risicogericht toezicht moet de overheid echter altijd de wet- en regelgeving naleven. De enquêtecommissie wijst terecht op het belang van zorgvuldigheid, transparantie en voldoende waarborgen bij de inzet hiervan.

Belangrijke waarborgen zijn in ieder geval het baseren van risicomodellen op onderzoek en analyse. Maar ook het doen van regelmatige monitoring, onderhoud plegen en evalueren. Daarnaast is het belangrijk om open te staan voor signalen hoe het risicomodel uitpakt in de praktijk, zoals ook verwoord in het rapport van Amnesty International over etnisch profileren

¹¹ Kamerstuk 17 050, nr. 609.

¹² Rapport PEFD, *Blind voor mens en recht*, p. 39. Kamerstuk 35 867, nr. 6.

¹³ Kamerstuk 24 724, nr. 233.

waarop begin 2025 een kabinetsreactie volgt.¹⁴ Dienst Toeslagen heeft een Visie op Algoritmische Systemen ontwikkeld om algoritmen verantwoord in te zetten en de risicobeheersing rondom impactvolle algoritmische systemen goed te kunnen inrichten. Uw Kamer wordt daarover nog nader geïnformeerd. Ook is het wenselijk om (externe) expertise te betrekken. Bijvoorbeeld in de vorm van ethische commissies. Binnen het Ministerie van Financiën is daarom in 2023 de onafhankelijke en externe Adviescommissie Analytics ingesteld. Deze adviseert over het ethisch verantwoord omgaan met data. Specifiek voor analyses voor het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de Douane en Dienst Toeslagen.

In de sociale zekerheid hebben UWV en SVB zorgvuldige procedures voor de ontwikkeling en inzet van risicomodellen. UWV heeft beleid ontwikkeld om integraal de risico's te beheersen die het werken met modellen met zich meebrengt. In dit beleid is o.a. vastgelegd aan welke waarborgen modellen moeten voldoen en hoe hierop intern en extern wordt getoetst. Zo worden modellen bijvoorbeeld getoetst door een ethische commissie. De SVB is momenteel o.a. bezig met het ontwikkelen én uitvoeren van een ethische toets voor risicoprofielen. Daarnaast zijn ze bezig met een evaluatie van het risicogerichte onderzoeksproces. De ambitie van de SVB is om een holistische visie op risicogericht onderzoek te ontwikkelen. Hierbij worden zowel datagedreven, als mensgedreven en aselechte onderzoeken gebruikt. Deze worden op een complementaire manier naast elkaar gezet om tunnelvisie en bias te voorkomen. Ook zetten zowel Dienst Toeslagen als UWV en de SVB in op aselechte toezicht bij handhaving. Dit als waarborg tegen vooringenomenheid van een model. Dat toezicht zorgt voor informatie om hun modellen bij te stellen en om breed zicht te houden op misbruikrisico's en veranderingen.

Het kabinet heeft kennisgenomen van de door uw Kamer aangenomen motie-Van Baarle. Daarin wordt verzocht om aan te geven met welke aanvullende maatregelen de schending van recht op gelijke behandeling door de overheid voorkomen gaat worden.¹⁵ In aanvulling op de maatregelen die worden genomen door de uitvoeringsdiensten om discriminatie door risicoprofilering tegen te gaan, buigt ook de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme zich in haar onderzoek over etnisch profileren bij (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties. De staatscommissie heeft onder meer de opdracht om te bekijken of het mogelijk en wenselijk is overheidsinstanties te verbieden etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden. Daarnaast ontwikkelt de staatscommissie een «doorlichtingsinstrument» voor uitvoeringsdiensten om te beoordelen of er in de eigen organisatie sprake is van een wettelijk kader of een uitvoeringspraktijk waarin ruimte is voor (indirecte) discriminatie. Dit instrument wordt momenteel in een aantal pilots getest.

Verder onderzoekt de staatscommissie of het mogelijk en wenselijk is om een wettelijke verplichting in te stellen voor overheidsdiensten om periodiek te rapporteren over de wijzen waarop zij trachten te voorkomen dat discriminatie in hun organisatie voorkomt, zowel van burgers als van medewerkers.

Voor 1 mei 2026 zal deze staatscommissie haar eindadvies over deze onderzoeken uitbrengen. Daarnaast heeft het College voor de Rechten van de Mens eind 2021 een mensenrechtelijk toetsingskader ontwikkeld voor het gebruik van risicoprofielen. Het College werkt op dit moment aan de aanpassing van dit toetsingskader waarin alle nieuwe ontwikkelingen

¹⁴ Rapport Amnesty International Nederland «Etnisch profileren is overheidsbreed probleem», maart 2024.

¹⁵ Kamerstuk 35 867, nr. 11.

worden verwerkt (Europese en nationale jurisprudentie). Zodra het nieuwe toetsingskader verschijnt, zullen de eventuele gevolgen voor beleid opnieuw worden bekeken.

Overheidsorganisaties voeren massale processen uit. Daardoor is het gebruiken van geautomatiseerde selectietechnieken onvermijdelijk. Dit is zowel noodzakelijk voor het aanbieden van dienstverlening waar dit nodig is. Maar ook voor de inzet van capaciteit met betrekking tot toezicht. Bij de inzet van deze selectietechnieken is het van cruciaal belang dat dit op een rechtvaardige en rechtmatige manier gebeurt. Er mag geen sprake zijn van geautomatiseerde besluitvorming op basis van ongeoorloofde profilering. De onafhankelijke toezichthouder voor het recht op bescherming van persoonsgegevens, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), is advies gevraagd om verduidelijking te krijgen over begrippen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit naar aanleiding van een eerder advies van de Landsadvocaat.¹⁶ Bij brief van 25 oktober jl. hebben de Staatssecretarissen van Financiën uw Kamer het advies van de AP aangeboden.¹⁷ De reactie van het kabinet op dit advies volgt naar verwachting ongeveer gelijktijdig met onderhavige kabinetsreactie.

De enquêtecommissie doet in haar rapport ook de aanbeveling om het jaarbudget van de AP structureel te verhogen naar € 100 miljoen. Volgens de commissie heeft de AP onvoldoende instrumenten en middelen om toereikend toezicht te houden op de naleving van de wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Het kabinet onderschrijft het belang van de AP als onafhankelijk toezichthouder. Het vorige kabinet heeft daarom extra middelen uitgetrokken om de capaciteit van de AP uit te breiden. Het budget van de AP voor het toezicht op de AVG groeit hierdoor naar € 45 miljoen structureel in 2025. De AP ontvangt daarnaast bijdragen van Financiën, Economische Zaken en BZK voor andere toezichtstaken. Dat brengt het totale budget van de AP voor volgend jaar op ca. € 49 miljoen.

De verwerking van persoonsgegevens is voor het bereiken van de maatschappelijke opgaven waarvoor overheidsorganisaties staan, in veel gevallen noodzakelijk. Dit moet zorgvuldig gebeuren en daartoe moeten de normen uit de AVG verankerd zijn in de primaire processen van de betrokken organisaties. Goed toezicht op de naleving hiervan is een onmisbaar onderdeel, maar investeringen in maatregelen aan de voorkant dragen mogelijk zelfs meer bij aan een goede toepassing van de privacy-regels. In dit verband wijzen wij op de beleidsreactie op het in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoek *Verkennde analyse: naleving van de AVG door overheden* die de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van BZK op 28 juni jl. aan de Tweede Kamer hebben aangeboden.¹⁸

In deze beleidsreactie wordt uitvoerig ingegaan op de maatregelen die het kabinet voor ogen heeft om de naleving van de AVG binnen overheidsorganisaties verder te versterken en verbeteren. Het toekennen van meer middelen aan de AP ziet het kabinet op dit moment niet als het middel bij uitstek om een goede omgang met persoonsgegevens te borgen.

Om mensen goed te kunnen helpen, is integrale ondersteuning en uitleg nodig. Net als een goed beeld van de vragen of problematiek waar mensen mee te maken hebben. Dat vraagt vaak om inzicht in het

¹⁶ Kamerstuk 32 761, nr. 294.

¹⁷ Kamerstuk 32 761, nr. 309.

¹⁸ Kamerstuk 32 761, nr. 304.

(volledige) dossier en eventueel gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties. Dat vraagt verduidelijking van de voorwaarden voor dat soort uitwisselingen. Ook moet de wijze waarop gegevens worden gedeeld transparant zijn. Hieraan wordt gewerkt door middel van de ontwikkeling van een federatief datastelsel. Dit is een doorontwikkeling van het huidige stelsel van basisregistraties. Dit is te zien als het data-ecosysteem van de Nederlandse overheid. Verantwoord gebruik van data vergt een andere manier van organiseren van de Rijksbrede gegevenshuishouding. De gegevens waarover de overheid beschikt moeten beter vindbaar, koppelbaar en (her)bruikbaar worden. Daarbij worden gegevens eenmalig uitgevraagd en meervoudig toegepast. De data blijven bij de bron en er worden geen onnodige kopieën gemaakt. Dit kan alleen succesvol worden als tegelijkertijd de legitimiteit van de overheid wordt versterkt. Bijvoorbeeld door in te zetten op verdere dataminimalisatie (just in time en just enough). Maar ook door het versterken van rechten van burgers en bedrijven bijvoorbeeld als het over transparantie en fouterstel gaat. Voor fouterstel is onder andere het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO)¹⁹ opgericht. Het MFO helpt bij het corrigeren van een fout in een overheidsregistratie. Het werkt hierin samen met alle betrokken overheidsorganisaties.

Het kabinet wil de kwaliteit en een verantwoord gebruik van data vergroten. Daarom is de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) opgezet. Overheidsorganisaties kunnen hier terecht voor onafhankelijk advies bij vraagstukken over datadelen. De adviesfunctie faciliteert ook dialogen over bijvoorbeeld de spanning tussen het delen van gegevens en veiligheid en privacy. Deze pilot wordt momenteel omgezet naar een volwaardig centraal loket. Dat zal bemenst worden met medewerkers uit verschillende publieke organisaties. Ze zal fouten voorkomen en organisaties helpen de juiste overwegingen te maken door analyses en kennisdeling. De IBDS ondersteunt organisaties ook bij het vergroten van hun datavolwassenheid. Een beslisthulp schetst wat er mogelijk is en ondersteunt de uitwerking van de nodige veranderingen. De Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO) heeft leergangen, cursussen, podcasts en microlearnings ontwikkeld. Daarmee kunnen medewerkers in alle overheidslagen hun i-kennis en i-vaardigheden vergroten.

Harmonisering van begrippen in de sociale zekerheid

Aanbeveling PEFD: Definieer en harmoniseer relevante begrippen in de sociale zekerheid.

Vanuit het belang van vereenvoudiging beveelt de enquêtecommissie aan om relevante begrippen in de sociale zekerheid te definiëren en te harmoniseren. Zo wordt het stelsel begrijpelijker. Het kabinet onderkent dat de complexiteit van wet- en regelgeving een achterliggende oorzaak kan zijn van het maken van fouten. Onder meer het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Vereenvoudiging sociale zekerheid (2023)* beschrijft de door mensen ervaren complexiteit van de wet- en regelgeving.²⁰ Er is sprake van stapeling van regelingen en de uitvoering is verspreid over meerdere organisaties.

Daarnaast zijn voorwaarden soms onduidelijk en per regeling verschillend. Ook zijn er uiteenlopende begrippen en gegevens, rechten en verplichtingen.

¹⁹ <https://www.rvig.nl/mfo>

²⁰ *Kamerstukken 29 362 en 26 488, nr. 328.*

Het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM)²¹ kijkt vanuit het perspectief van mensen naar het gehele stelsel van inkomensondersteuning. Daarbij ligt de nadruk op de domeinoverstijgende interactie tussen de verschillende regelingen, in toeslagen, sociale zekerheid, fiscaliteit, zorg-, onderwijs- en lokale regelingen. Het programma VIM zet op papier aan welke kwaliteitseisen begrippen rond inkomensondersteuning moeten voldoen en beoogt gerichte ideeën te presenteren voor harmonisering van de begrippen «vermogen», «inkomen» en «partner». Eenduidige, omliggende en geharmoniseerde begrippen dragen immers bij aan het voorkomen van fouten en vergissingen. Dit bevordert weer de naleving van wetten. Hierbij wordt bijvoorbeeld bezien of toegewerkt kan worden naar een kleinere set objectiveerbare begrippen die beter aansluiten bij de belevingswereld van mensen. Hierdoor worden regelingen op zich niet alleen eenvoudiger en beter na te leven voor mensen, maar wordt ook betere gegevensdeling en meer proactieve dienstverlening mogelijk. In de Kamerbrief over de hervormingsagenda inkomensondersteuning van 19 november jl. bent u nader geïnformeerd.²² Voor de AOW wordt momenteel de mogelijkheid verkend om de leefvormdefinities te vereenvoudigen, zodat deze beter aansluiten bij hoe mensen nu leven.

Daarnaast werkt het kabinet aan een fundamentele herziening van de Participatiewet. Daarmee wil het kabinet mensen een toereikend en zeker bestaansminimum bieden en hen stimuleren deel te nemen aan de samenleving. Vertrouwen, eenvoud en de menselijke maat staan centraal. De nieuwe wet is goed te begrijpen, eenvoudiger en biedt passende ondersteuning. Daarbij moet het dus helder zijn wat we van mensen verwachten. Maar ook hoe veranderingen in hun (financiële) situatie doorwerken. Bijvoorbeeld voor het recht op en de hoogte van een uitkering. Dit is in lijn met de aanbeveling van de commissie om begrippen, waaronder «op geld waardeerbaar werk» beter te definiëren. Zodat mensen weten wat er van ze verwacht wordt en waar ze aan toe zijn.

De aanbeveling van de commissie om te kijken of het mogelijk is om een nadere definitie van het begrip fraude te vinden, lijkt op het eerste gezicht raadzaam. Onderzoek wijst echter uit dat dit niet zo is. Het kabinet verwijst naar de onderzoekers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur die in hun onderzoek *Tussen Staat en Menselijke Maat*, dat op 11 november 2021 naar uw Kamer is verstuurd, het volgende concludeerden:

Handhaving in de sociale zekerheid gaat immers niet alleen over uitkomsten (of iemand al dan niet een regel overtreedt) maar ook over intenties (of iemand het bedoeld heeft) en context (of handhaving mensen in bepaalde omstandigheden niet verder de afgrond in duwt). Daarmee is de vraag naar wat fraude is en wat niet per definitie ambigu en meervoudig; het hangt af van zaken die niet per se helder zijn of zullen worden. Helderheid en eenduidigheid over wanneer er hoe moet worden gehandhaafd is vanuit een algemeen perspectief niet te beantwoorden. Dat toch proberen zal uitvoeringsorganisaties in de knel brengen omdat zij dan steeds vaker geconfronteerd worden met situaties die niet passen in het eenduidige frame. Voor «echte» fraudeurs, anderzijds, zijn zulke

²¹ Het programma VIM een samenwerkingsverband tussen verschillende departementen (BZK/VRO, FIN, OCW, SZW en VWS), uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Dienst Toeslagen, DUO, SVB en UWV) en de lokale overheid (VNG en Divosa).

²² Kamerstuk 26 448, nr. 792.

definities eerder behulpzaam dan bedreigend omdat er een ijkpunt ontstaat op basis waarvan leemtes in de wet kunnen worden gezocht.²³

Dat laat echter onverlet dat mensen in geval van een fout of vergissing niet als «fraudeurs» behandeld moeten worden. In het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid wordt daarin voorzien. Bijvoorbeeld door publieke dienstverleners verschillende mogelijkheden te geven passend te reageren op een fout en een overtreding.

Aanbevelingen die een bredere strekking hebben en/of overlappen met de aanbevelingen van de Staatscommissie rechtsstaat

Meerdere aanbevelingen van de PEFD hebben een bredere strekking dan de terreinen van toeslagen en sociale zekerheid. Ook hebben diverse aanbevelingen belangrijke raakvlakken met de aanbevelingen van de Staatscommissie rechtsstaat uit het rapport *De gebroken belofte* van 10 juni jl. Deze aanbevelingen behoeven nog verdere uitwerking of budgettaire besluitvorming. Wij zullen in deze brief de actuele stand van zaken beschrijven en er verder op ingaan in onze reactie op het rapport van de staatscommissie en/of in afzonderlijke brieven aan uw Kamer.

Aanbeveling PEFD: Toets wetten zowel voor- als achteraf aan de Grondwet.

Deze aanbeveling raakt aanbeveling 5 van de Staatscommissie rechtsstaat: Schaf toetsingsverbod van wetgeving aan Grondwet af.

Bestuur en wetgever moeten veel meer doen om te voorkomen dat er wetgeving en beleid tot stand komen die op gespannen voet staan met de Grondwet. Dit hebben we ook in het Regeerprogramma afgesproken. Daarom vindt het kabinet dat de constitutionele toetsing aan de voorkant moet worden versterkt: door de Tweede Kamer, de Afdeling advisering van de Raad van State en uiteraard het kabinet.

Het kabinet gaat in gesprek met het parlement en de Raad van State over de uitwerking van constitutionele toetsing ex ante in het wetgevingsproces. Met als doel om vanuit een breder perspectief naar (de versterking van) ieders rol in dit proces te kijken. We kennen al de verplichting om in de toelichting op elk wetsvoorstel en elke algemene maatregel van bestuur in een aparte paragraaf aandacht te besteden aan de verenigbaarheid van het voorstel met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de beginselen van de rechtsstaat. Vanuit het Ministerie van BZK worden verschillende stappen gezet om de constitutionele toets stevig in het wetgevingsproces te verankeren. De Minister van BZK en de Staatssecretaris Rechtsbescherming werken samen aan het verbeteren van de constitutionele toets respectievelijk de algemene wetgevingstoets en zullen hierover volgend voorjaar aan de Tweede Kamer rapporteren.

Het kabinet is het met de enquêtecommissie eens dat artikel 120 van de Grondwet aanpassing behoeft. Rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet achteraf moet mogelijk worden.

Het kabinet werkt dan ook aan een (gedeeltelijke) opheffing van het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet en aan de invoering van een grondwettelijk hof. Daarbij wil het kabinet vaart maken. Het kabinet

²³ NSOB, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*, 23-11-2021, p. 63 en 64. Zie ook de kabinetsreactie hierop: *Kamerstuk 17 050*, nr. 601, in het bijzonder p. 8.

stuurt voor het einde van het jaar een contourennota naar beide Kamers, zoals aangekondigd in het Regeerprogramma en herhaald tijdens een commissiedebat met uw Kamer van de Minister van BZK van 9 september jl.²⁴ Deze nota moet inzicht bieden in de verschillende keuzes en afwegingen die voorliggen.

Aanbeveling PEFD: Maak de overheid wettelijk aanspreekbaar op discriminerende handelingen.

De enquêtecommissie beveelt aan om eenzijdig overheidshandelen onder de werking van de wetgeving over gelijke behandeling te brengen. Ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en het College voor de Rechten van de Mens willen dat (zie hun gezamenlijke brief van 20 maart 2023²⁵). De aanbeveling is ook in lijn met het rapport *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan* van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatie wetgeving.²⁶ De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is dit voorjaar gestart met een pilot waarbij overheidsorganisaties zichzelf doorlichten op discriminatie van burgers bij de uitvoering van hun taken en diensten.

De enquêtecommissie wijst erop dat het recht op gelijke behandeling is neergelegd in verschillende internationale verdragen. Bijvoorbeeld artikel 14 EVRM en Protocol nr. 12 bij het EVRM, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), en nationale wet- en regelgeving, waaronder artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). In zaken over (on)gelijke behandeling door de overheid kan een rechter al aan deze bepalingen toetsen.

Het College voor de Rechten van de Mens kan op schriftelijk verzoek oordelen of er onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de Awgb en aanverwante gelijkebehandelingswetgeving.²⁷ Op dit moment ziet deze wetgeving primair op ongelijke behandeling bij arbeid en bij het aanbieden van goederen en diensten (zoals onderwijs, gezondheidszorg, huren en sport). Daarnaast verbiedt artikel 7a van de Awgb het maken van onderscheid op grond van «ras» bij de sociale bescherming. Sociale zekerheid en sociale voordelen vallen hieronder. Hierdoor kan het College voor de Rechten van de Mens nu al oordelen als mensen vinden dat zij vanwege hun afkomst zijn gediscrimineerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld met klachten van ouders die in de toeslagenaffaire zijn gedupeerd.

Toch is vanuit het Ministerie BZK in het najaar van 2023 begonnen met een onderzoek naar de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb. De hierboven genoemde brief en rapport waren aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek gaat over de volgende vragen: hoe is de rechtsbescherming tegen mogelijk discriminerend handelen nu geregeld? Waar schiet die bescherming mogelijk tekort?

En is een uitbreiding van de bevoegdheid van het College voor de Rechten van de Mens daar een oplossing voor? Ook kijken we bij het onderzoek naar:

²⁴ Tevens bevestigd bij brief van 17 september 2024, zie *Kamerstuk* 36 344, nr. 5.

²⁵ Brief van 20 maart 2023 aan de Minister over eenzijdig overheidshandelen onder de AWGB, te raadplegen op <https://publicaties.mensenrechten.nl>.

²⁶ *Kamerstuk* ICXLVI, nr. X.

²⁷ Artikel 10, lid 1, Wet college voor de rechten van de mens.

- de afbakening van het begrip «eenzijdig overheidshandelen»;
- het beoordelingskader in de wet voor door de overheid gemaakte belangenafwegingen;
- de verhouding van de oordelenprocedure bij het College voor de Rechten van de Mens tot bestaande rechterlijke procedures en tot de klachtenprocedure bij de Nationale ombudsman.

Dit vraagt om zorgvuldige bestudering. De afgelopen periode zijn er vanuit het Ministerie van BZK verkennende gesprekken gevoerd met de betrokken organisaties. Ook heeft dit ministerie een expertmeeting georganiseerd. Naar verwachting zal uw Kamer in het voorjaar van 2025 over de resultaten van het onderzoek worden geïnformeerd.

Aanbeveling PEFD: Splits de Afdeling bestuursrechtspraak af van de Raad van State en breng deze onder bij de rechterlijke macht.

De enquêtecommissie beveelt aan om de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) af te splitsen en onder te brengen bij de rechterlijke macht. In het Regeerprogramma is vermeld dat het kabinet wil komen tot verzelfstandiging van de ABRvS. Dat kan op verschillende manieren. Uw Kamer wordt begin 2025 afzonderlijk geïnformeerd over de contouren van de verzelfstandiging.

Aanbeveling PEFD: Zorg dat overheidshandelen nooit mag leiden tot onevenredig nadelige gevolgen voor mensen.

Het kabinet heeft het wetsvoorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb in voorbereiding. Hiermee wil het kabinet onder meer stimuleren dat de overheid besluiten voor burgers begrijpelijker maakt. En dat de overheid zich bij de uitvoering van taken meer verplaatst in de burger en zich minder formeel opstelt. Hierbij is de goede uitvoerbaarheid randvoorwaardelijk. Het wetsvoorstel is tot en met 31 juli 2024 in consultatie geweest. De consultatiereacties en uitvoeringstoetsen bij dit wetsvoorstel worden nu beoordeeld en verwerkt. Ook is op dit moment nog niet voorzien in financiële dekking. Naast het uitvoeringsperspectief zullen de aanbevelingen van de PEFD worden betrokken bij het opstellen van de nieuwe versie van het wetsvoorstel. Hierna kan het voorstel voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In hoofdstuk 7 van het Regeerprogramma wordt het belang van dit voorstel onderstreept.

Het kabinet is het eens met de enquêtecommissie dat overheidshandelen niet mag leiden tot onevenredige gevolgen. In de consultatieversie van het wetsvoorstel is, mede ter uitvoering van de motie van de leden Jetten en Marijnissen, een aanpassing van artikel 3:4 Awb voorgesteld.²⁸

De voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat de in artikel 3:4 Awb opgenomen evenredigheidstoets van toepassing is op gebonden bevoegdheden in een wet in formele zin. De inhoudelijke reacties op deze bevoegdheid voor bestuur en rechtspraak moeten nu door het kabinet nader worden gewogen.

Aanbeveling PEFD: Voorkom schrijnende gevallen in de praktijk.

De uitvoering kan schrijnende gevallen zoveel mogelijk voorkomen. Maar dan moet de betreffende wet- en regelgeving daarvoor wel de ruimte bieden. Als knelpunten te voorzien zijn, moeten de criteria voor het afwijken van de regel in wet- en regelgeving worden opgenomen. Ook is

²⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 15.

het mogelijk een hardheidsclausule in wetten en regels op te nemen. Zo'n clausule kan in bepaalde gevallen en omstandigheden verlichting bieden voor mensen. Vooral als het gaat om regelgeving over verplichtingen en aanspraken die massaal worden uitgevoerd. Een hardheidsclausule kan dienen als noodventiel. Noodventiel of niet, het maken van een degelijke wet is natuurlijk het uitgangspunt. En degelijkheid betekent niet dat je bepalingen dichttimert met harde voorwaarden, maar een zekere ruimte biedt aan de uitvoerder. Zo bestaat in de sociale zekerheidswetgeving al de mogelijkheid om op grond van een dringende reden af te zien van herziening, intrekking, terugvordering of het opleggen van een boete of maatregel. Het kabinet is van mening dat die ruimte er niet voor niets is en dat de uitvoering die ruimte ook moet gebruiken, juist bij schrijnende gevallen.

Het evenredigheidsbeginsel kan in schrijnende situaties ook uitkomst bieden als ultimum remedium. In de consultatieversie van het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb is daarom voorgesteld de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel te verruimen. Het zou ook moeten gelden bij gebonden bevoegdheden in formele wetten. De consultatiereacties op en uitvoeringstoetsen bij dit voorstel worden nu verwerkt. Dit neemt niet weg dat voorop staat dat de bijzondere of sectorale wetgeving zélf op orde moet zijn.

Een versterking van de waarborgfunctie van de Awb kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

Aanbeveling PEFD: Zorg ervoor dat wetten beter aansluiten bij de mensen in de samenleving.

Deze aanbeveling sluit aan bij voorstellen van de Staatscommissie rechtsstaat voor vereenvoudiging van beleid, wetgeving en uitvoeringspraktijk. Zoals uit deze kabinetsreactie blijkt, onderschrijft het kabinet deze aanbeveling van harte. Dat begint met het vermijden – en als het om wetgeving gaat die al van kracht is het repareren – van complexe en gedetailleerde wet- en regelgeving. Het is belangrijk dat mensen en bedrijven voor wie wet- en regelgeving wordt gemaakt goed bij de totstandkoming ervan worden betrokken. Zij kunnen het beste inschatten hoe die voor hen uitpakt. Dat geldt ook voor de dienstverleners in de uitvoering. Zij kennen de dagelijkse praktijk immers als geen ander. Daarbij moet niet alleen naar het effect van de individuele regeling worden gekeken, maar ook naar de samenhang met andere wet- en regelgeving. Instrumenten om wet- en regelgeving beter aan te laten sluiten bij mensen in de samenleving, zoals de uitvoeringstoets, de doenvermogenstoets en de invoeringstoets, zijn onmisbaar om de gevolgen van voorgenomen beleid goed in beeld te krijgen.

En daarnaast is het belangrijk om burgers en bedrijven zoveel mogelijk aan de voorkant van het beleidsproces te betrekken.

De enquêtecommissie wil dat wetten en regels beter aansluiten bij de samenleving. Zij wijst in haar toelichting op deze aanbeveling op twee randvoorwaarden. Ten eerste zouden ambtenaren moeten werken in divers samengestelde teams. Ten tweede moeten ambtenaren zich bewust zijn van hun rechtsstatelijke rol. Zij moeten er immers voor zorgen dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt. Dat komt overeen met de tweede aanbeveling van de Staatscommissie rechtsstaat: versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid. Het kabinet zal in zijn reactie op dit rapport hier nader op terugkomen. Voor nu wil het kabinet het belang van een inclusief personeelsbeleid

benadrukken, evenals de inzet van deelnemersraden, focusgroepen en andere vormen van participatie. Zo worden de kennis en ervaring benut van de mensen die het beleid raakt. Het is aan de wetgevers, in afstemming met de verschillende uitvoeringsorganisaties, om hieraan vorm te geven. Daarnaast is het van groot belang dat ambtenaren van bestuursorganen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in hun dagelijkse werkzaamheden actief betrekken. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering moet dan ook niet alleen organiseren dat besluiten volgens de regels verlopen, maar ook ruimte maken voor de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast moet er ruimte zijn voor die gevallen waarbij een nadere beoordeling noodzakelijk lijkt.

Aanbeveling PEFD: Begeleid mensen in plaats van ze te beoordelen.

Na het verschijnen van het eindrapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is veel gedaan om de menselijke maat centraal te stellen in de publieke dienstverlening. In haar rapport *Grip op de menselijke maat* van april jl. wijst de Algemene Rekenkamer erop dat het begrip «menselijke maat» een open norm is. In feite gaat het om een afweging van verschillende publieke waarden of belangen, zoals begrijpelijkheid, rechtvaardigheid, rechtmatigheid, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid, eenvoud en doeltreffendheid. Dat betekent dat die waarden in elke fase van beleidsontwikkeling telkens expliciet en onderbouwd tegen elkaar afgewogen moeten worden. Instrumenten als de doenvermogenstoets helpen hierbij. Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevat concrete handvatten om te komen tot meer menselijke maat in beleid en uitvoering van de sociale zekerheid. Die handvatten kunnen echter ook behulpzaam zijn voor andere beleidsterreinen.²⁹

In haar toelichting op deze aanbeveling wijst de enquêtemissie erop dat mensen concreet, volledig en helder moeten worden geïnformeerd. Zowel over hun rechten en plichten als over mogelijke gevolgen van wijzigingen in hun persoonlijke omstandigheden. Mensen moeten door de overheid niet worden beoordeeld, laat staan veroordeeld, maar worden begeleid waar dat nodig is. Daarvoor is volgens de commissie onder andere een (volledig) dossier en de mogelijkheid van correctie nodig. Stel daarnaast voor inkomensvoorzieningen en toeslagen een bezwaartermijn van ten minste één jaar vast, aldus de commissie.

Het kabinet is het met de commissie eens dat verplichtingen voor de doelgroep in de praktijk duidelijk en doenlijk moeten zijn. Zo kunnen onbewuste fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het kabinet weet dat niet elke burger even goed in staat is om wetgeving te doorgronden. Wet- en regelgeving is daarvoor simpelweg té complex. De overheid kan er dan ook niet altijd vanuit gaan dat burgers juridisch zelfredzaam zijn. Mensen moeten daarom over concrete, volledige en heldere informatie kunnen beschikken. Zowel over hun rechten en plichten als over mogelijke gevolgen van wijzigingen in hun persoonlijke omstandigheden. De overheid moet deze informatie proactief en herhaald aanbieden, zodat mensen goede keuzes kunnen maken en tijdig kunnen handelen als dat nodig is. Als burgers daarbij vragen hebben of vastlopen, moet er passende hulp beschikbaar zijn. Bovenal moeten overheidsregelingen en systemen zo zijn ingericht dat het voor mensen vanzelfsprekend en gemakkelijk is om de juiste actie te kunnen nemen.

Dat de overheid regelmatig in de rol van beoordelaar zit is een feit, dit is een kerntaak van de overheid. Zij dient het algemeen belang en moet

²⁹ ARK, *Grip op menselijke maat*, april 2024, p. 8 en 9.

daardoor soms ten nadele van een individu beslissen. Daar hoort wel een menselijke benadering bij en een duidelijke uitleg van de beoordeling en het besluit. Soms blijkt dat mensen een vergissing hebben gemaakt. In dat geval moeten fouten op eenvoudige wijze hersteld kunnen worden. In de uitvoering vraagt dit ruimte bij publieke dienstverleners: zowel om te werken volgens de bedoeling van de wet als om fouten te herstellen. De eerdergenoemde aanpassingen aan de Awb voorzien daar al meer in dan nu het geval is.

De commissie beveelt aan om de bezwaartermijn (voor het sociaal domein) te verlengen naar een jaar. Dat raakt aan aanbeveling 9 van de Staatscommissie rechtsstaat: richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijke verlenging van de bezwaartermijn. In de preconsultatie van het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb werd voorgesteld de bezwaartermijn in het sociaal domein te verlengen naar dertien weken. De rechtspraak en de uitvoering hebben naar voren gebracht dat het verlaten van een uniforme bezwaartermijn van zes weken geen oplossing biedt voor het probleem dat termijnen niet worden gehaald. Het kan zelfs verwarrend werken en wordt daarmee complexer voor de praktijk. Ook betekent zo'n verlenging dat de totale procedure langer duurt. Dat betekent dat betrokkenen langer in onzekerheid verkeren. Daarom neemt het kabinet deze aanbeveling van de commissie niet over.

Wel bekijkt het kabinet nu nog een keer of in het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb bij verschoonbaarheid van termijnoverschrijding ook het belang van de indiener kan worden meegewogen. In recente nieuwe jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) ziet de bestuursrechter hiervoor geen ruimte in het huidige recht. Daarom toetst de rechter alleen aan de mate van het te laat indienen van een bezwaarschrift.³⁰ Het meewegen van het belang van de indiener kan ernstige gevolgen van een termijnoverschrijding voor hem of haar voorkomen. Daarnaast onderzoekt het kabinet andere oplossingen om de schrijnende gevolgen van een termijnoverschrijding weg te nemen.

Zoals aan het begin van deze kabinetsreactie naar voren is gebracht, zal het «recht op vergissen» worden opgenomen in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Hierbij krijgen publieke dienstverleners verschillende mogelijkheden om passend te reageren op een overtreding.

Wij hebben uw Kamer toegezegd dat we zullen bezien welke facetten van «het recht op vergissen» zich verder lenen om wettelijk te worden verankerd. Wij willen dit doen aan de hand van de uitkomsten van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen bij het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb. Uw Kamer had daar via de motie-Sneller³¹ om gevraagd. Het kabinet wil nagaan of voor meer sectoren sectorspecifiek maatwerk op dit punt mogelijk en wenselijk is. Zo geeft het kabinet ook uitvoering aan de afspraken hierover in hoofdstuk 7 van het Regeerprogramma.

Aanbeveling PEFD: Introduceer een recht op persoonlijk contact.

Deze aanbeveling raakt aanbeveling 4 van de Staatscommissie rechtsstaat: Verbeter het contact met de burger. Met de enquêtecommissie onderschrijft het kabinet het belang van persoonlijk contact. Per 1 januari 2024 is een zorgplicht aan de Awb toegevoegd (artikel 2:1 lid 1 Awb) in het

³⁰ Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.

³¹ Kamerstuk 36 410 VI, nr. 51.

kader van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Deze zorgplicht gaat over het bieden van «passende ondersteuning» bij (digitaal en niet-digitaal) contact tussen overheid en burger. Op grond hiervan moeten bestuursorganen mensen ondersteunen bij hun contact met de overheid. Dit geldt voor zowel digitaal als niet-digitaal contact.

Die ondersteuning moet passen bij de doelgroep en aansluiten op de leefwereld van mensen. Ook het niet-digitaal beschikbaar houden van dienstverlening hoort hierbij.

Vroegtijdig contact draagt bij aan het voorkomen of laagdrempelig oplossen van geschillen. Persoonlijk contact is echter niet in alle gevallen gewenst of haalbaar. Als de burger goed geholpen kan worden zonder persoonlijk contact, is dat natuurlijk prima. De overheid is niet in staat om alle contactmomenten met burgers gepaard te laten gaan met persoonlijke interactie. Bij de belastingaangifte alleen al gaat het om enkele miljoenen contactmomenten. Bestuursorganen zouden wel kunnen worden verplicht om – waar nodig – meer te investeren in bijvoorbeeld spreekuren of telefonische bereikbaarheid. Het kabinet is echter geen voorstander van een algemeen geldend en juridisch afdwingbaar «recht op contact» (in de Awb). Dit zou een enorme en onverantwoorde druk leggen op de capaciteit van alle overheidsorganisaties en uitvoerende diensten. En dus leiden tot grote problemen in de uitvoering. Het kabinet zal hier verder op terugkomen in zijn reactie op het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat.

In de consultatieversie van het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb is voorgesteld dat bestuursorganen bij een besluit altijd moeten aangeven hoe contact kan worden opgenomen om inlichtingen te vragen en om te overleggen. Dit is een uitwerking van de motie van de leden Grinwis en Leijten.³² In het wetsvoorstel is ook een bepaling over nadelige financiële beslissingen, zoals een terugvordering opgenomen. Degene die moet betalen krijgt vaker de kans om op een voornemen tot terugvordering te reageren.

Daarnaast is voorgesteld dat in de bezwaarclausule onderaan een besluit bij alle bestuursorganen komt te staan op welke datum de bezwaartermijn eindigt. De ontvanger hoeft dat dan niet zelf uit te rekenen. Verder is voorgesteld dat de hoofdregel bij de behandeling van een bezwaarschrift wordt: bestuursorganen zoeken contact met de indiener van een bezwaarschrift over waar het bezwaar precies over gaat en de verdere behandeling van het bezwaarschrift.

Aanbeveling PEFD: Zorg voor een landelijk dekkend netwerk voor hulp en ondersteuning bij sociaaljuridische vraagstukken.

De enquêtemissie beveelt aan te komen tot een landelijk dekkend netwerk voor hulp en ondersteuning bij sociaal juridische vraagstukken. De Staatscommissie rechtsstaat sluit zich daarbij aan. De strekking van deze aanbeveling is in potentie heel breed: van goede dienstverlening en doorverwijzing, via het voorkomen van onnodige juridisering in de relatie burger-overheid tot sociaal juridische hulpverlening aan burgers in het algemeen. Bij de uitwerking van deze aanbeveling is het van belang focus aan te brengen. In algemene zin is het belangrijk dat mensen met juridische (hulp)vragen in hun nabije omgeving terecht kunnen voor betrouwbare informatie en voor deskundig en onafhankelijk advies met een persoonlijke aanpak. Hiervoor worden diverse programma's uitgewerkt, waaronder Robuuste Rechtsbescherming (Divosa, Sociaal Werk

³² Kamerstuk 35 510, nr. 73.

Nederland), Stelselvernieuwing rechtsbijstand (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en Laagdrempelige onafhankelijke, fiscale rechtshulp (Ministerie van Financiën).

Deze programma's stimuleren de (lokale) rechtsbescherming en toegang tot laagdrempelige voorzieningen. Deze bieden informatie, advies en hulp bij (sociaal) juridische vragen en problemen.

Het Juridisch Loket, de landelijke organisatie voor laagdrempelige rechtshulp, biedt informatie, advies en hulp bij juridische vragen en problemen. Dat gebeurt telefonisch, online en persoonlijk voor mensen die vanwege hun lage inkomen of vermogenspositie in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand («Wrb-gerechtigden»). Sinds 1 januari 2023 heeft het Loket een nieuw en gratis telefoonnummer (0800 8020), zodat mensen geen financiële drempel meer ervaren om contact op te nemen. Het Loket streeft naar een goede spreiding door het hele land. De landelijke dienstverlening van het Loket wordt op dit moment aangeboden vanuit ruim vijftig locaties. In de komende jaren werkt het Loket toe naar een netwerk waarbij de dienstverleningslocaties beter aansluiten op de leefwereld van mensen. Er zal daarom vaker gekozen gaan worden voor gedeelde huisvesting, zoals in bibliotheken en wijkcentra.

Dit kabinet investeert in het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket kan daardoor de dienstverlening meer probleemoplossend maken en de samenwerking met bijvoorbeeld het sociaal domein versterken. Hiermee probeert het kabinet te voorkomen dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd of in onnodige procedures terecht komen. Het kabinet ziet ook meerwaarde in de signalerende functie die het Juridisch Loket ontwikkelt. Beter registratie en analyses bieden meer inzicht in welke (uitvoering van) wet- en regelgeving voor problemen bij burgers zorgt en in de mogelijkheden om deze problemen bij de wortel aan te pakken.

Naast het Juridisch Loket verlenen ook sociaal raadslieden, rechtswinkels en andere (lokale) aanbieders sociaal juridische dienstverlening.

Hier was nog geen goed landelijk overzicht van. Daarom heeft Divosa een inventarisatieonderzoek laten uitvoeren. De uitkomst is eind 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden³³. De inventarisatie laat zien dat er een grote verscheidenheid aan sociaal juridische dienstverlening is. Maar het is niet duidelijk hoeveel mensen bereikt worden en waar problematische «witte vlekken» in het aanbod zijn. In bijna alle gemeenten is een vorm van sociaal juridische ondersteuning aanwezig. Maar dat betekent niet dat alle rechtsgebieden en ondersteuningsfuncties (voldoende) geborgd zijn. Gemeenten hebben naar aanleiding van het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag extra middelen ontvangen via het gemeentefonds om de lokale rechtsbescherming (inclusief sociaal juridische ondersteuning) te versterken. Het Programma Robuuste Rechtsbescherming helpt gemeenten bij het vormgeven of versterken van de (toegang tot) sociaal juridische dienstverlening.

De inzet bij de toekomstige inrichting van de loketfunctie (Ministerie van BZK) is «geen verkeerde, altijd de juiste deur». Het moet geen verschil maken waar de vraag wordt gesteld. De overheid zorgt achter het loket gezamenlijk voor een antwoord op de vraag of een oplossing voor het

³³ Kamerstuk 31 753, nr. 286.

probleem. Daarbij wordt de burger zoveel mogelijk ontlast. Dit betekent niet dat men aan ieder loket ook direct sociaal juridische hulp kan krijgen.

Het betekent wél dat het (lokale) netwerk zo samenwerkt, dat burgers met sociaal juridische vragen warm kunnen worden doorverwezen naar een (overheids)organisatie die hen verder kan helpen. Om dit te realiseren werken publieke dienstverleners (uitvoeringsorganisaties en gemeenten) en BZK samen binnen het traject Inrichten overheidsbrede loketten. Op basis van ervaringen uit onderzoek en de praktijk wordt uitgezocht hoe de publieke dienstverleners hier lokaal vorm aan kunnen geven. In dit traject wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande loketten voor hulp en ondersteuning aan mensen.

Tot slot is tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 21 november jl. een motie ingediend door de leden Van Nispen (SP) en Palmen (NSC). Deze motie verzoekt het kabinet met voorstellen te komen hoe een landelijk dekkend netwerk tot stand zou kunnen komen.³⁴ Op 26 november jl. is deze motie door de Kamer aangenomen. Een eerste reactie op deze motie zal worden opgenomen in de brief voortgang aanpak toegang tot het recht, die de Staatssecretaris Rechtsbescherming voor het kerstreces naar uw Kamer zal sturen.

Aanbeveling PEFD: Verhoog de vergoedingen voor de sociale advocatuur en verruim de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

De enquêtecommissie pleit ervoor om de vergoedingen voor de sociale advocatuur te verhogen (om het tekort aan sociaal advocaten terug te dringen) en om de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand te verruimen (om te voorkomen dat groepen mensen praktisch geen toegang hebben tot het recht). Toegang tot het recht voor alle burgers is van essentieel belang voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat. Voor mensen die niet beschikken over een hoog inkomen of vermogen en hun rechtsbijstand niet zelf kunnen betalen, is er het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Van belang is dat er voldoende sociaal advocaten in het stelsel actief zijn om die rechtsbijstand te verlenen.

De commissie Herijking puntentoekening gesubsidieerde rechtsbijstand (commissie-Van der Meer II) is gevraagd een advies uit te brengen over hoe de vergoedingen beter kunnen aansluiten bij de daadwerkelijke tijdsbesteding en het referentie-inkomen van advocaten. Als uitgangspunt voor dit laatste wordt het niveau van schaal 12, trede 10 uit de cao voor Rijksambtenaren genomen, conform het rapport Wolfsen.³⁵ Daarnaast wordt er gewerkt aan een systeem om de vergoedingen hierna periodiek te herijken, zodat deze ook in de toekomst blijven aansluiten bij de tijdsbesteding van advocaten en het referentie-inkomen. Voor het antwoord op de vraag of de vergoedingen voor de sociale advocatuur verhoogd moeten worden, wordt het rapport van de commissie-Van der Meer II afgewacht. Dat rapport werd aanvankelijk voor het kerstreces 2024 verwacht. Omdat twee deelonderzoeken³⁶, die essentieel zijn voor de advisering, langer duren dan verwacht, loopt de oplevering van het advies van de commissie vertraging op. Het advies wordt nu eind februari 2025 verwacht.

³⁴ Kamerstuk 36 600 VI, nr. 91.

³⁵ Kamerstuk 31 753, nr. 110.

³⁶ Ter ondersteuning van haar adviezen laat de commissie (via het WODC) een tijdsbestedingsonderzoek uitvoeren door onderzoeksinstituut Cebeon beleidsadviserend onderzoek BV. te Amsterdam. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar het verdienvermogen van een sociaal advocatenkantoor door het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand.

De voorzitter van de Commissie Van der Meer II heeft daarom verzocht de instellingsduur van de commissie te verlengen. Uw Kamer is over het uitstel van het advies ingelicht. Zodra het advies is opgeleverd, wordt uw Kamer daarover nader geïnformeerd.

In de regelgeving en in de uitvoeringspraktijk bestaan verschillende aannames over zelfredzaamheid. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat rechtzoekenden hierdoor tussen wal en schip kunnen vallen.³⁷ Daarom is er de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid 2024. Op dit moment wordt onderzocht hoe het zelfredzaamheids criterium in de regelgeving van de gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden aangepast. Daarnaast wordt momenteel onderzocht of er ook anderszins een verruiming van de criteria voor rechtsbijstand nodig is, bijvoorbeeld voor mensen met een middeninkomen. De uitkomsten van dat onderzoek worden medio 2025 verwacht, waarna uw Kamer nader zal worden geïnformeerd.

Tot slot zijn nog twee recente ontwikkelingen op het gebied van de rechtsbijstand van belang. Op 1 januari 2023 is een pilot gestart waarin kosteloze rechtsbijstand beschikbaar wordt gesteld aan ouders die te maken krijgen met een procedure om het ouderlijk gezag te beëindigen. Op 1 oktober 2023 is deze pilot uitgebreid naar eerste verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing. De pilot en de bijbehorende regeling voor rechtsbijstand lopen door totdat een en ander in wetgeving is vastgelegd. Uw Kamer is op 18 november 2024 geïnformeerd over de contouren van het wetsvoorstel ter verbetering van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming.³⁸

Per 3 september 2024 is de Tijdelijke subsidieregeling rechtsbijstand bij beslag op inkomen of vermogen van de Raad voor Rechtsbijstand van kracht. Deze regeling moet inzicht bieden in de categorie rechtzoekenden die uitgesloten zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand of een zeer hoge eigen bijdrage moeten betalen, terwijl er beslag is gelegd op hun inkomen of vermogen.

Dat kan mogelijk leiden tot een beperking van de toegang tot het recht. Deze groep rechtzoekenden komt door deze regeling onder omstandigheden mogelijk toch in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De regeling werkt terug tot en met 1 juli 2024 en vervalt zodra het subsidieplafond (1.000 toevoegingen) is bereikt of uiterlijk op 1 januari 2026. Medio 2025 zal een eerste evaluatie van de regeling uitgevoerd worden.

Informatievoorziening aan de Kamer

Aanbeveling PEFD: Zorg ervoor dat de Kamer over de juiste informatie beschikt.

Het kabinet is met de enquêtemissie eens dat een goede informatievoorziening aan het parlement van groot belang is. De commissie wijst terecht op de verantwoordelijkheid van de Kamer om de benodigde informatie op te vragen. Het kabinet ziet ook een taak voor zichzelf om zich doorlopend in te zetten voor een adequate en actieve informatievoorziening. Het kabinet blijft over dit thema graag in gesprek met uw Kamer.

³⁷ WODC-rapport «Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken». Kamerstuk 31 753, nr. 271; Adviescommissie zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand, *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk. Evaluatie regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, oktober 2023.

³⁸ Kamerstuk 31 839, nr. 1047.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om het contact tussen Kamerleden en ambtenaren te vergemakkelijken. Allereerst is de tekst van de *Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren* eind 2020 herzien.³⁹ Doel van die herziening was om de onduidelijkheid die in de loop der jaren was ontstaan aan te pakken en ambtenaren meer ruimte voor feitelijke toelichting te geven. Het uitgangspunt in de herziene *Aanwijzingen* is dat verzoeken om contact met ambtenaren welwillend en zakelijk worden behandeld, binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Om contacten tussen ambtenaren en Kamerleden te vergemakkelijken heeft ieder departement naar aanleiding van deze herziening ten minste één parlementair contactpersoon aangesteld. Kamerleden hebben nu een duidelijk aanspreekpunt voor verzoeken om feitelijke informatie. Hierdoor is een praktijk ontstaan waarbij de parlementair contactpersoon ook op verzoek van ambtenaren contact kan opnemen met Kamerleden, bijvoorbeeld met verduidelijkende vragen bij de beantwoording van Kamervragen. Ook dit uiteraard met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet juicht deze ontwikkeling toe. Om te benadrukken dat de *Aanwijzingen* reeds voorzien in de mogelijkheid hiervan, past het kabinet bij een volgende herziening van de *Aanwijzingen* de toelichting hierop aan.

Ook zet het kabinet zich in om de kennis van de *Aanwijzingen* onder ambtenaren, bewindspersonen en Kamerleden te vergroten. Ten aanzien van de ambtenaren en bewindspersonen is dat traject ingevuld door het gesprek en informatievoorziening daarover in te bedden in bestaande trajecten en structuren: het Programma Dialoog en Ethiek, de Gids Ambtelijk Vakmanschap en de actualisering van de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR). Daarnaast zorgen de parlementair contactpersonen voor bekendheid van de *Aanwijzingen*, zowel binnen de departementen als bij Kamerleden. Zij onderhouden immers dagelijks contact met ambtenaren, Kamerleden, fractiemedewerkers en griffie en kunnen hen daarbij op de mogelijkheden wijzen.

Bij het aantreden van een nieuwe Tweede Kamer worden bij alle departementen kennismakingssessies met nieuwe Kamerleden georganiseerd, waarbij onder andere «menukaarten» worden uitgedeeld met een overzicht van de onder het departement vallende onderwerpen en de mogelijkheden om hierover in contact te komen met het departement. Het kabinet zet bovengenoemde inspanningen de komende periode onverminderd voort. Het kabinet nodigt uw Kamer uit om in de praktijk (meer) gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden en beziet graag samen met uw Kamer of en waar er knelpunten worden ervaren. Het rapport *Grip op Informatie* biedt een goed uitgangspunt om hierover het gesprek te voeren. Het kabinet streeft ernaar voor het einde van 2024 de kabinetsreactie op het rapport te versturen.

Ervaringen met de Wpe

In haar verantwoording benoemt de enquêtecommissie enkele ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008). Mede gelet op komende parlementaire onderzoeken en enquêtes, wil het kabinet graag de volgende aspecten ter overweging meegeven.

De commissie wijst in haar verantwoording erop dat haar planning uitliep, doordat het leveren van de gevorderde informatie (veel) langer duurde dan oorspronkelijk was voorzien. De commissie stelt dat dit komt door de

³⁹ *Kamerstuk 28 844*, nr. 221.

informatiehuishouding van ministeries en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede informatiehuishouding en archivering binnen departementen volledig. In reactie op het rapport *Ongekend onrecht* is de gebrekkige informatiehuishouding bij de Rijksoverheid onderkend en zijn de nodige verbeteringen in gang gezet op de departementen. Desondanks is gebleken dat de archieven niet geheel op orde waren. Het kabinet hecht eraan op te merken dat de lange doorlooptijd maar voor een deel is toe te schrijven aan de gepercipieerde gebrekkige informatiehuishouding bij departementen en uitvoeringsorganisaties. De grootste winst voor het tijdig en volledig kunnen voldoen aan informatievorderingen is gelegen in de aard en omvang van de informatievorderingen. Hoe specifieker en gericht een enquêtecommissie is in haar vordering, hoe sneller en preciezer aangeschreven partijen kunnen voldoen aan de vordering. De informatievorderingen voor de PEFD waren in de beginfase vaak niet voldoende afgebakend. Daardoor waren eerst gesprekken tussen commissie en departementen nodig om de vorderingen af te bakenen voordat gestart kon worden met het ontsluiten en leveren van de gewenste documenten. Tijdens deze gesprekken is de omvang van de informatievorderingen aanzienlijk ingeperkt. Toch ging het nog steeds om vele miljoenen documenten.

Het ontsluiten van dergelijke aantallen documenten kent een forse doorlooptijd waarmee in de vordering geen rekening was gehouden. Om dergelijke enorme aantallen documenten te vinden, ontsluiten, beoordelen en leveren, zijn honderden medewerkers maandenlang aan het werk geweest. Nog meer menskracht inzetten om het proces te bespoedigen was niet mogelijk zonder forse risico's voor de gewone bedrijfsvoering van betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties. Met het oog op een volledige en spoedige levering van gevorderde documenten geeft het kabinet de Kamer daarom in overweging om bij volgende parlementaire enquêtes en parlementaire onderzoeken nog scherper te kijken naar hoe zij op een realistische wijze invulling wil geven aan de vorderingsbevoegdheid.

De commissie wijst in haar verantwoording ook op de rol van de bijstandsverlener tijdens de besloten voorgesprekken en de openbare verhoren. Het kabinet is het met de commissie eens dat bijstand bij een besloten voorgesprek of openbaar verhoor een belangrijk recht is. Tevens benadrukt het kabinet het belang dat de keuze wie een persoon mee wil nemen als bijstandsverlener geheel vrij moet zijn. De commissie merkt op het onwenselijk te vinden wanneer dezelfde persoon bij meerdere besloten voorgesprekken als bijstandsverlener aanwezig is. Het kabinet wijst erop dat de keuze voor een bijstandsverlener primair bij de genodigde ligt en moet liggen. In de praktijk is gebleken dat meerdere genodigden hierbij uit eigen beweging hebben gekozen voor (dezelfde) personen die bekend zijn met de enquête.

Tot slot

De enquêtecommissie PEFD laat in haar rapport zien dat fraudebestrijding (potentieel) diep kon ingrijpen in het leven van mensen. Niet alleen op het terrein van toeslagen, maar ook op dat van sociale zekerheid. Het kabinet betreurt dat. De overheid moet altijd oog hebben voor mens en recht. Zoals hierboven uiteengezet, zet het kabinet daarom in op een menselijke en integraal opererende overheid. Wet- en regelgeving moeten aansluiten bij de leefwereld van mensen en moeten waar nodig vernieuwd en vereenvoudigd worden. Een menselijke overheid die oog heeft voor de mensen in de samenleving vraagt om permanente aandacht en continue waakzaamheid. Doen we wat mensen echt nodig hebben? Is wat we doen

ook uitvoerbaar? Hebben we het goed en op tijd in de gaten als iets fout dreigt te gaan? Dat gesprek moeten we met elkaar en de samenleving voeren en voortdurend aan blijven gaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen