

Vergaderjaar 2020–2021

35 387

Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties

Nr. 2

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE
UITVOERINGSORGANISATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2021

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties biedt u hierbij het eindrapport aan van het parlementaire onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, dat zij op grond van de haar op 6 februari 2020 gegeven opdracht (Kamerstuk 35 387, nr. 1) heeft uitgevoerd. Het eindrapport heeft de titel «Klem tussen balie en beleid».

De verslagen van de openbare hoorzittingen die hebben plaatsgevonden, zijn onder Kamerstuk 35 387, nr. 3 aan het eindrapport toegevoegd. Tevens is een overzicht van gevraagde en ontvangen position papers als aparte bijlage aan het eindrapport toegevoegd.¹

De voorzitter van de commissie,
Bosman

De griffier van de commissie,
Boeve

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl



De leden van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Van links naar rechts: M. Groothuizen, C.M. van Brenk, A. Bosman (voorzitter), N. Özütok (ondervoorzitter), E.J. Slootweg, C. Laçin, J.W.M. Kerstens



De leden en de staf van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Achterste rij van links naar rechts: B. Lensen-Goossen, M.J. Visscher-de la Combé, A.L. Kodde, L. Boeve, S. Kraaijenoord, N.E. Stroeker, P.A.M. van Goch, M. van het Loo. Middelste rij: A. Bosman, E.J. Slootweg, J.W.M. Kerstens. Voorste rij: M. Groothuizen, C.M. van Brenk, N. Özütok, C. Laçin.

Inhoudsopgave

| | | |
|--------------|---|-----|
| Voorwoord | 4 | |
| Samenvatting | 6 | |
| Deel I | 14 | |
| 1 | Inleiding: de menselijke maat uit het oog verloren | 14 |
| 1.1 | Aanleiding: zorgen over problemen bij uitvoeringsorganisaties | 14 |
| 1.2 | Totstandkoming van dit rapport | 16 |
| 1.3 | Verheldering van centrale begrippen in het onderzoek | 20 |
| 1.4 | Leeswijzer: opbouw van het rapport | 26 |
| 2 | Documentanalyse oorzaken van problemen in de uitvoering | 27 |
| 2.1 | Oorzaken in de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving | 27 |
| 2.2 | Oorzaken in de uitvoeringsfase van beleid en wet- en regelgeving | 30 |
| 2.3 | Oorzaken in de evaluatiefase van beleid en wet- en regelgeving | 32 |
| 2.4 | Oorzaken door sturing in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties | 33 |
| 2.5 | Tot slot | 35 |
| Deel II | 36 | |
| 3 | Totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving | 36 |
| 3.1 | Gedetailleerde regeerakkoorden belemmeren de uitvoering | 37 |
| 3.2 | Uitvoeringstoetsen verschillen, zijn soms te rooskleurig en vaak complex | 38 |
| 3.3 | De wetgever moet meer aandacht hebben voor doenvermogen van burgers | 46 |
| 3.4 | Behandeling in de Tweede Kamer: de uitvoering is te veel een blinde vlek | 50 |
| 3.5 | De complexiteit van wet- en regelgeving en dus van de uitvoering, groeit | 57 |
| 4 | De menselijke maat in de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving | 62 |
| 4.1 | Ondanks de goede prestaties ontstaan problemen, vaak door meerdere factoren | 62 |
| 4.2 | Omgang conflicterende waarden bemoeilijkt door onduidelijke maatschappelijke opgave | 64 |
| 4.3 | Taken en middelen zijn niet in balans | 69 |
| 4.4 | Problemen in de uitvoering worden soms laat gesignaleerd of geadresseerd | 73 |
| 4.5 | Tweede Kamer niet optimaal geïnformeerd over problemen in de uitvoering | 78 |
| 4.6 | Tweede Kamer vult haar controlerende taak niet adequaat in | 82 |
| 5 | De menselijke maat in besluiten van professionals | 86 |
| 5.1 | Het ontbreekt professionals aan de benodigde discretionaire ruimte | 87 |
| 5.2 | Belemmeringen bij benutten van ruimte voor maatwerk | 92 |
| 5.3 | Maatwerk mogelijk in schrijnende situaties, meer aandacht nodig voor preventie | 96 |
| 5.4 | Professionals zijn niet altijd voldoende toegerust op het bieden van maatwerk | 99 |
| 5.5 | Grotere afstand tussen professionals en burgers | 101 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 6 | Dynamiek in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties | 103 |
| 6.1 | Gelijkwaardigheid in de driehoek dient de burger | 104 |
| 6.2 | Grote afstand tussen beleid en uitvoering | 104 |
| 6.3 | Dominantie van departementen bij de beleidsontwikkeling | 109 |
| 6.4 | Ook een dominante positie van departementen bij de informatievoorziening | 114 |
| 6.5 | Onvoldoende kennis van de uitvoering bij de Tweede Kamer en departement | 119 |
| 6.6 | Tweede Kamer verliest het belang van de uitvoering soms uit het oog | 122 |
| 6.7 | Onvoldoende direct contact tussen Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties | 125 |
| | Deel III | 131 |
| 7 | Conclusies en aanbevelingen | 131 |
| 7.1 | Zeven conclusies over de oorzaken van uitvoeringsproblemen | 132 |
| 7.2 | Zeven aanbevelingen voor dienstverlening met een menselijker gezicht | 138 |
| | Epiloog | 145 |
| | Bronnenlijst | 146 |
| | Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording | 154 |
| | Bijlage 2. Toelichting op de hoofdbegrippen in het onderzoek | 162 |
| | Bijlage 3. Brieven en berichten aan de TCU | 167 |
| | Bijlage 4. Overzicht gesprekspartners openbare hoorzittingen | 169 |
| | Bijlage 5. De TCU-aanbevelingen vergeleken met de aangekondigde kabinetsmaatregelen | 171 |
| | Bijlage 6. Afkortingenlijst | 181 |

Voorwoord

Iedereen in Nederland komt op enig moment in aanraking met een uitvoeringsorganisatie. Er zijn heel veel uitvoeringsorganisaties door de politiek ingesteld om de uitvoering op afstand te zetten van het beleid, op afstand van de waan van de dag, zal ik maar zeggen. Voor het overgrote deel van de uitvoering kunnen we concluderen dat het goed gaat en dat het goed geregeld is. Maar daar waar het mis gaat, gaat het vaak gruwelijk mis en komen mensen vreselijk in de knel. En zien zij geen mogelijkheid om daar weer uit te komen. Daarnaast moeten we concluderen dat ook de uitvoeringsorganisaties zelf niet, of te beperkt, in staat zijn om deze groep mensen te helpen. We concluderen dat ze niet in staat zijn om dat maatwerk te leveren wat nodig is om deze mensen, die tussen wal en schip zijn gevallen, weer op de been te helpen. Hebben uitvoeringsorganisaties nog zicht op de menselijke maat in hun handelen? Hebben ze die ruimte voor de menselijke maat ook gekregen van de wetgever? En gebruiken ze die ruimte ook?

Om die vragen te beantwoorden heeft de Kamer de motie Heerma c.s. aangenomen om het verlies aan de menselijke maat bij de uitvoeringsorganisaties te onderzoeken. Deze motie is unaniem door de Kamer aangenomen, daarmee het belang onderstrepend van een compleet onderzoek waarin ook de rol van de Kamer een belangrijk onderdeel is.

We hebben niet gekeken naar afzonderlijke problemen of incidentele gevallen, maar naar rode draden in het geheel. Wanneer gaat de uitvoering van overheidsbeleid goed en wanneer gaat het zodanig mis dat burgers in de knel komen? Wat moet er gebeuren om uitvoerbaar beleid tot stand te brengen met oog voor de menselijke maat?

Daarbij hebben we ons als commissie verdiept in alle stukken en onderzoeken die al beschikbaar waren om ons een beeld te vormen. Cruciaal voor onze beeldvorming waren echter alle gesprekken die we met betrokken vertegenwoordigers van vakbonden, belangenorganisaties van burgers, de uitvoeringsorganisaties van balie tot beleid, ministeries, externe experts, hoogleraren en Kamerleden hebben gevoerd.

Deze openhartige gesprekken gaven inkleuring aan de wereld van de uitvoering. De belangrijkste constatering van iedereen die we spraken was dat er te weinig, of zelfs geen, aandacht was en is voor de uitvoering en de effecten die de wetgever (Kamer en kabinet) heeft op die uitvoering. Als gevolg daarvan komt de burger klem te zitten tussen balie en beleid en raakt de menselijke maat uit het oog verloren. Dit rapport zal verder aangeven waar we de tekortkomingen zijn tegen gekomen en welke risico's die met zich meebrengen. We sluiten af met aanbevelingen om de uitvoering in de toekomst weer te voorzien van de menselijke maat.

De kern van dit rapport is dan ook dat we moeten praten met de betrokken burgers en met de uitvoering. En dan niet met de top van de uitvoering, maar juist met de werkvloer. Pas dan hebben we zicht op de uitwerking van beleid en kunnen we zien waar het goed gaat of waar mensen klem komen tussen balie en beleid. Pas dan kunnen we de lessen toepassen op de menselijke maat.

Een belangrijke constatering is dat er vaak over de uitvoering wordt gesproken, maar te weinig mét de uitvoering wordt gesproken. We zien dat er sprake is van een zogenaamde «leemlaag» tussen de werkvloer en de top van de uitvoeringsorganisatie en het ministerie. Informatie komt gekleurd aan bij de Tweede Kamer omdat in alle tussenliggende lagen mensen de problemen iets afzwakken.

Er is heel hard gewerkt aan dit rapport, vaak ook onder lastige omstandigheden. Door de coronamaatregelen was het vaak niet mogelijk om fysiek bij elkaar te komen of mensen te horen. Mede door de inzet van de zeer deskundige staf ligt er nu een rapport met heldere conclusies en aanbevelingen. Daarom een bijzonder woord van dank aan Liselotte Boeve, Natasha Stroeker, Peter van Goch, Sarah Kraaijenoord, Mirjam van het Loo en Maya Visscher-de la Combé.

André Bosman,
voorzitter Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Samenvatting

Wat zijn de oorzaken van problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid? En wat zijn mogelijke oplossingen? Deze vragen stelt de Tweede Kamer zich naar aanleiding van diverse problemen in de uitvoering die burgers klem zetten. Voorbeelden zijn wachtlijsten voor 75-plussers die hun rijbewijs willen verlengen, of jongeren met een beperking die een extraatje van hun werkgever moeten inleveren omdat ze een (gedeeltelijke) Wajong-uitkering krijgen. De Tweede Kamer heeft de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties ingesteld om de vragen te beantwoorden.

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) onderzoekt het hele traject: van balie tot beleid. Ze zoekt niet naar wat er is misgegaan bij afzonderlijke problemen of in incidentele gevallen, maar naar rode draden in het geheel. Wanneer gaat de uitvoering van overheidsbeleid goed en wanneer gaat het zodanig mis dat burgers klem komen te zitten? Wat moet er gebeuren om uitvoerbaar beleid tot stand te brengen met oog voor de menselijke maat?

Wat is «menselijke maat»?

Onder menselijke maat verstaat de TCU: recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Het begrip «doenvermogen» van burgers, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), hangt hier nauw mee samen. De term drukt uit dat burgers niet alleen de wet moeten kennen, maar hem ook moeten «kunnen»: ze moeten ernaar kunnen handelen. Een overheid die oog heeft voor de menselijke maat, houdt er rekening mee dat niet iedereen dat onder alle omstandigheden kan. Doenvermogens kunnen tijdelijk sterk teruglopen, bijvoorbeeld bij een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede, maar ze kunnen ook structureel minder zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme.

De TCU analyseert de rol van departementen, uitvoeringsorganisaties, en nadrukkelijk ook die van de Tweede Kamer zelf. De Kamer kan immers (vanuit haar medewetgevende taak) helpen problemen te voorkomen en (vanuit haar taak om het kabinet te controleren) helpen ze op te lossen. Als het in dit onderzoek gaat over uitvoeringsorganisaties dan betreft het uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid (diensten, agentschappen of zelfstandige bestuursorganen (zbo's)), die op grote schaal (direct) contact hebben met de burger en die beslissingen nemen die potentieel grote impact hebben op die burger.

De onderzoekinstek is breed: de TCU kijkt naar terugkerende oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, op diverse beleidsterreinen. Dat is een andere invalshoek dan die van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). De POK ging in op de problemen rondom de kinderopvangtoeslag en publiceerde daarover in december 2020 het rapport «Ongekend onrecht». De TCU kiest er in dit brede onderzoek voor om specifiek aandacht te besteden aan drie uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De TCU deed literatuuronderzoek, vroeg deskundigen om hun visie op het thema op papier te zetten, voerde besloten gesprekken en hield openbare hoorzittingen.

Conclusie: gebrekkige samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties veroorzaakt problemen

De TCU benadrukt dat haar is gebleken dat Nederlandse uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren. Er komen echter ook mensen klem te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen.

De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. De interactie in de «driehoek» is onvoldoende en gaat gepaard met te weinig onderling vertrouwen en te weinig interesse in en kennis van elkaars werkzaamheden. Voorgenomen beleid wordt daardoor niet altijd goed getoetst op uitvoerbaarheid en problemen aan de balie komen veelal niet terecht bij mensen die ze kunnen oplossen. De burger raakt uit beeld. Ook is er sprake van steeds complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Professionals komen daardoor zelf ook klem te zitten tussen balie en beleid, waardoor zij er niet altijd in slagen recht te doen aan de belangen van burgers.

De TCU baseert deze conclusie op haar onderzoek naar de oorzaken van uitvoeringsproblemen. Hieronder volgen de belangrijkste gevonden oorzaken. Het zijn er zeven. De TCU doet ook zeven aanbevelingen voor dienstverlening met een menselijker gezicht.

Dringend beroep op de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties om in actie te komen

Sommige van de oorzaken hieronder zijn niet nieuw; andere onderzoekers hebben er eerder op gewezen. Ook enkele van de aanbevelingen zijn eerder gedaan. Dit heeft echter niet tot de gewenste verandering geleid. Gezien de omvang van de problematiek en de schrijnende situaties waarin mensen soms belanden, doet de TCU een dringend beroep op het kabinet, de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties om nú aan de slag te gaan. Elke dag uitstel betekent meer mensen in de knel.

Zeven oorzaken voor het verlies van de menselijke maat in de dienstverlening

1. Burgers en uitvoeringsorganisaties stuiten op complexe wet- en regelgeving

Hoe complexer de wet- en regelgeving is, hoe lastiger het voor burgers is de wet te begrijpen en te doen wat er van hen wordt verwacht. De complexiteit neemt toe en de eigen verantwoordelijkheid van burgers is groot. Beleidsmakers hebben nauwelijks aandacht voor doenvermogen van mensen (zie het kader op de vorige pagina «Wat is menselijke maat?»).

Ook professionals in uitvoeringsorganisaties hebben moeite de regels te doorgronden en toe te passen. Ze hebben niet alleen te maken met de toenemende complexiteit van beleid, wet- en regelgeving, maar ook met aanvullende werkinstructies en deels geautomatiseerde besluitvorming. Professionals hebben weinig mogelijkheden om van regels af te wijken en voor afzonderlijke burgers te zoeken naar passende oplossingen.

Maatregelen die voortkomen uit gedetailleerde regeerakkoorden helpen niet: die zijn meestal niet getoetst op uitvoerbaarheid.

Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt. Sturing vanuit politiek of kabinet ontbreekt. Er is geen leidende sturingsfilosofie voor de overheid als geheel – terwijl inmiddels wel breed erkend wordt dat de bedrijfsmatige aanpak (de filosofie van *New Public Management*) te ver is doorgeschoten.

Voorbeeld van mensen in de klem: de regelgeving rondom de beslagvrije voet

De beslagvrije voet is het minimumbedrag voor levensonderhoud waarop mensen recht hebben als beslag is gelegd op hun uitkering of andere inkomsten. De wet bepaalt zeer nauwkeurig hoe dit bedrag berekend moet worden, met als doel om recht te doen aan individuele situaties. Doordat professionals niet goed uit de voeten konden met de gedetailleerde regelgeving, werd de beslagvrije voet regelmatig te laag vastgesteld. Mensen kwamen daardoor onder het bestaansminimum terecht. Per 1 januari 2021 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking getreden die als doel heeft dit soort problemen te voorkomen. Oorspronkelijk was de inwerking-treding voorzien per 1 januari 2018.

2. Signalen over problemen bereiken niet de juiste mensen of worden niet goed afgehandeld

Signalen over problemen in de uitvoering komen niet altijd terecht bij degenen die er iets mee kunnen doen. Binnen uitvoeringsorganisaties komt het voor dat medewerkers zich niet veilig voelen om knelpunten in hun werk te melden bij hun leidinggevenden. Ook komt het voor dat als ze dit wel doen, ze niets meer horen van de melding. Het ontbreekt leidinggevenden regelmatig aan «doorzettingsmacht» om het gesignaleerde probleem op te lossen. Zeker in grote uitvoeringsorganisaties moet een signaal soms een leemlaag aan managers door voordat iemand een besluit kan nemen.

Signalen die wél de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereiken, komen niet altijd terecht bij het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon. Soms doordat de ambtelijke top ze door een gebrek aan kennis niet op waarde weet te schatten of onvoldoende moed toont om het departement tegen te spreken. Soms ook doordat de top op goede gronden een andere afweging maakt dan de professionals op de werkvloer. Komen de signalen uiteindelijk toch op het departement terecht, dan delen ambtenaren ze niet altijd met de Kamer, omdat de bewindspersoon erdoor in problemen kan komen.

3. De Tweede Kamer heeft een blinde vlek voor de uitvoering: te weinig informatie, kennis en interesse

De Tweede Kamer heeft accurate informatie over de uitvoering nodig voor haar medewetgevende en voor haar controlerende taak. In de praktijk informeren departementen de Kamer echter niet altijd volledig en tijdig. Om uitvoerbare wetten te kunnen maken, zijn uitvoeringstoetsen op voorgenomen beleidsmaatregelen van groot belang. Die toetsen worden niet altijd aangeboden en als dat wel gebeurt, verschillen ze in vorm en

diepgang. Ook treedt regelmatig «vergroening» op van de informatie die erin staat: die wordt rooskleuriger voorgesteld dan ze volgens de werkvloer is. Daarbij komt dat er nog nauwelijks informatie is over de doenlijkheid van wet- en regelgeving voor burgers.

Voor haar controlerende taak krijgt de Kamer in toenemende mate onvolledige informatie. Onder 2 kwam al aan de orde dat signalen over problemen niet altijd of niet goed doorkomen. Ook hebben niet alle departementen hun informatiehuishouding op orde en rapporteren uitvoeringsorganisaties heel verschillend over hun functioneren. Sommige doen het niet of nauwelijks, andere verschaffen zoveel informatie dat Kamerleden – die toch al een gebrek aan tijd hebben – geen goed zicht hebben op echte knelpunten.

Overigens kan de Kamer zelf ook meer doen om informatie op te halen. Veel Kamerleden leunen voor hun informatie te sterk op het departement; ze verdiepen zich te weinig in de uitvoering en ontwikkelen er geen gevoel voor. Ze kunnen meer gebruikmaken van instrumenten als technische briefings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen, werkbezoeken en (voor de controlerende taak) van parlementaire onderzoeken.

Verder concludeert de TCU dat rechtstreeks contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties wordt bemoeilijkt door de «Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren» uit 1998 (kortweg de oekaze-Kok genoemd). De TCU constateert dat de oekaze-Kok op zich wel ruimte biedt voor contact tussen Kamer en uitvoering, maar dat er in de praktijk te krampachtig mee wordt omgegaan. Ook bevat de oekaze-Kok enkele bepalingen die direct contact tussen Kamer en uitvoering bemoeilijken. In december 2020 is de oekaze-Kok ingetrokken en zijn herziene aanwijzingen gepubliceerd. Daarmee zijn echter niet alle belemmeringen weggenomen.

Tot slot merkt de TCU op dat het voor Kamerleden moeilijk is om specialistische kennis op te bouwen over de uitvoering. Hun gemiddelde zittingsduur is afgenomen en de fracties zijn steeds kleiner. Ook is de ambtelijke ondersteuning – in vergelijking met die in het buitenland – gering.

4. Departementen domineren in de relaties met Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties

Uitvoerbaar beleid komt alleen tot stand in een open dialoog over de pro's en contra's in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. Elke partij heeft een aandeel in de uitvoerbaarheid van beleid. In de praktijk domineren de departementen de driehoek: informatie gaat van uitvoeringsorganisatie naar departement en van departement naar Tweede Kamer (en vice versa). Er is nauwelijks uitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties en Kamer.

Eind vorige eeuw is bewust gekozen voor een scheiding van beleid en uitvoering. Tal van overheidsbedrijven en rijksdiensten werden op afstand van de departementen geplaatst. Hierdoor is een grotere afstand ontstaan tussen beleid en uitvoering. Toch zal een uitvoeringsorganisatie niet snel «nee» zal zeggen tegen niet goed uitvoerbare wensen van een bewinds-persoon of departement, uit grote «loyaliteit» jegens beide. Uit een enquête van het CNV komt naar voren dat 75 procent van de respondenten van mening is dat de kwaliteit van de dienstverlening zou verbeteren als er meer bestuurlijk lef zou zijn om nee te zeggen tegen nieuw beleid of een nieuwe wet. De «mitsen» die uit de uitvoering komen, verdwijnen soms ook op het departement uit beeld. Soms omdat er

andere keuzes worden gemaakt, soms omdat ook hier de houding overheerst dat men de bewindspersoon ter wille is. Uitvoeringsorganisaties staan dus onder druk van het departement en dat geldt ook voor de Tweede Kamer. De laatste voelt zich soms genoodzaakt nieuwe wetgeving of een voorstel tot wijziging sneller te behandelen dan voor de inhoud goed is. Mede hierdoor weegt de Kamer uitvoeringsaspecten niet voldoende mee. Daar komt bij dat moties en amendementen die worden ingediend op wetsvoorstellen, niet op uitvoerbaarheid worden getoetst.

5. De Tweede Kamer en het kabinet hebben de uitvoering jarenlang «verwaarloosd»

Uitvoeringsorganisaties hebben te maken gehad met forse bezuinigingen en efficiencytaakstellingen, terwijl ze meestal niet minder taken kregen. Er zijn zorgen over de personele capaciteit en deskundigheid. Veel organisaties hebben vanwege de bezuinigingen een groot deel van hun dienstverlening gedigitaliseerd, waardoor het contact met de burger verdween. Dit verlies aan persoonlijk contact maakt het, in combinatie met een strik juridisch kader en automatische besluitvorming via algoritmen, voor professionals nog moeilijker om maatwerk te leveren. De complexe geautomatiseerde systemen van de overheid bieden weinig ruimte voor flexibiliteit en fouten in gegevensopslag kunnen, eenmaal ontstaan, jarenlang negatieve gevolgen hebben voor burgers. Er is sprake van achterstallig onderhoud van de systemen en van gebrek aan deskundig ICT-personeel. De Tweede Kamer krijgt vooral informatie over grote ICT-vernieuwingsprojecten, niet over beheer en onderhoud van werkende systemen.

Aan de verwaarlozing van de uitvoering ligt een gebrek aan interesse bij Kamer en kabinet ten grondslag. Echte interesse is er alleen als er iets mis gaat (zie kader). Vanuit de departementen lijkt er (ook) vooral aandacht te zijn geweest voor een doelmatige uitvoering; veel minder voor te realiseren maatschappelijke opgaven. Daar komt bij dat op de departementen – door het roulatiesysteem voor de ambtelijke top – de inhoudelijke kennis over de uitvoering afneemt.

De incidentregelreflex

Als er grote problemen optreden in de uitvoering, gaat daar vaak (en terecht) veel aandacht naar uit, zeker als er veel burgers hard worden geraakt. Omdat de politiek en de maatschappij vinden dat zo iets nooit meer mag gebeuren, stelt de Kamer na zo'n gebeurtenis veelal strengere en vaak nóg complexere regels op, en volgt vanuit het departement strengere controle daarop. Dit is de incidentregelreflex. De focus op incidenten bij de politiek en in de media kan leiden tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor zij huiverig zijn om mogelijke problemen tijdig aan te kaarten of om onrealistische verwachtingen tegen te spreken. Deze houding is schadelijk voor burgers omdat die grote gevolgen heeft voor de kwaliteit van het werk in de uitvoering.

6. Kennis van uitvoeringsprofessionals wordt onvoldoende benut voor verbetering en maatwerk

Een oplettende professional merkt het als een van de eersten als wet- of regelgeving niet-bedoelde gevolgen heeft voor burgers. Zijn of haar kennis en praktische oplossingen voor problemen zijn waardevol voor verbetering van de uitvoering. Die kennis en ervaring worden nu onvoldoende benut, bijvoorbeeld omdat ze niet op het juiste beslissingsniveau terechtkomen (zie 2).

Een goede professional is bovendien in staat om burgers maatwerk te leveren als dat nodig is. Daarvoor is (zoals al geconstateerd onder 1) weinig ruimte. Gebleken is dat professionals de ruimte die er wél is, soms onvoldoende benutten omdat ze er niet bekend mee zijn, of omdat ze er niet op zijn getraind.

7. Beleid wordt niet of nauwelijks geëvalueerd op onbedoelde effecten voor burgers

Veel wet- en regelgeving wordt pas na vijf jaar geëvalueerd, ook als er snel na invoering een grote impact op burgers is. Zo kan het dus te lang duren voordat problemen in de uitvoering aan het licht komen. Daarnaast zijn Kamerleden meer geneigd te reageren op incidenten dan om de effecten van beleid structureel te monitoren en ervan te leren. Hiervoor benut de Kamer de beschikbare informatiebronnen onvoldoende (zoals evaluaties, beleidsdoorlichtingen, voortgangsrapportages en jaarverslagen).

Zeven aanbevelingen voor dienstverlening met een menselijker gezicht

De TCU doet zeven aanbevelingen voor een betere balans tussen departementen, Kamer en uitvoeringsorganisaties. Die balans leidt uiteindelijk tot een betere overheidsdienstverlening waarin de burger weer centraal staat.

Alle drie de partijen moeten structureel en open informatie uitwisselen en overleg voeren. Het kabinet doet er goed aan meer te praten met de uitvoering en voldoende tijd uit te trekken voor het wetgevingsproces. Ook de Tweede Kamer moet meer praten met de uitvoering, er meer interesse in tonen en proactief informatie verzamelen. De uitvoeringsorganisaties kunnen zich steviger presenteren en zo nodig meer tegengas geven aan departementen en Kamer. De aanbevelingen hieronder brengen de drie partijen goed in positie.

1. Praat met de burger en de uitvoeringsorganisaties

Direct contact tussen Kamer en burgers is van belang om ervoor te zorgen dat Kamerleden zich goed kunnen verplaatsen in de leefwereld van burgers en in de uitvoeringsproblemen waarop mensen stuiten. De TCU beveelt de Kamer aan vaker in gesprek te gaan met burgers en hun vertegenwoordigers (zoals belangenorganisaties en cliëntenraden).

Om uitvoerbaar beleid te realiseren dat recht doet aan de belangen van burgers, is daarnaast meer direct contact nodig tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (van de werkvloer tot de ambtelijke top). De laatsten moeten zich veilig voelen om problemen die ze voorzien of tegenkomen, te melden. Dat kan alleen als Kamerleden prudent omgaan met de informatie en niet direct een Minister ter verantwoording roepen als hen knelpunten ter ore komen.

De TCU stelt vast dat het kabinet recent herziene aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren heeft gepubliceerd. Daarin benadrukt het kabinet dat verzoeken van de Kamer om contacten met ambtenaren welwillend en zakelijk beoordeeld moeten worden. De TCU constateert dat met de herziening niet alle belemmeringen voor contact tussen Kamer en uitvoering zijn weggenomen en vindt dat dit alsnog moet gebeuren. Ook moeten departementen, uitvoeringsorganisaties en Kamer minder krampachtig met deze aanwijzingen omgaan, een verandering die nu in gang moet zijn gezet. De TCU beveelt de Kamer aan

actief en gestructureerd te monitoren of het kabinet verzoeken daadwerkelijk welwillend en zakelijk beoordeelt.

2. Schenk meer aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen

Kamerleden doen er goed aan uitvoeringstoetsen goed te bestuderen en – als ze er niet over beschikken – ze op te vragen. Dat moet zeker als het gaat om wetsvoorstellen die een grote impact hebben op specifieke groepen burgers. Daarbij is het van belang om na te gaan of deze wetsvoorstellen, in samenhang met gerelateerde wet- of regelgeving, geen ongewenste gevolgen voor burgers hebben. De Kamer kan medewerkers van uitvoeringsorganisaties vaker vragen om een mondelinge toelichting op uitvoeringstoetsen. De TCU adviseert om ook een «uitvoeringstoets light» te doen op moties of amendementen. De indiener bepaalt wanneer dit nodig is. Ook moet elk nieuw te sluiten regeerakkoord tijdig worden getoetst op uitvoerbaarheid.

Naast een beter gebruik van uitvoeringstoetsen, pleit de TCU bij nieuwe wetgeving voor aandacht voor de doenvermogenstoets van de WRR. Om te toetsen of nieuwe wetgeving doenlijk is voor burgers, is het ook wenselijk dat Kamerleden zelf in gesprek gaan met de uitvoering of met belangenbehartigers van burgers.

Bij wetsvoorstellen, moties en amendementen is het kabinet verantwoordelijk voor een planning die een deugdelijke parlementaire behandeling en een toets op de uitvoering mogelijk maakt. Ook moet er voldoende tijd zijn voor uitvoeringsorganisaties om de toepassing van nieuwe wet- en regelgeving voor te bereiden. De Kamer moet zich niet tot haast laten dwingen.

Tot slot moeten professionals in de uitvoering ongelijke gevallen ongelijk kunnen behandelen. Hardheidsclausules in de wet kunnen dit mogelijk maken, net als discretionaire ruimte voor uitvoeringsprofessionals.

3. Signaleer en adresseer problemen in de uitvoering zo snel mogelijk

Als er (toch) problemen ontstaan in de uitvoering, dan moet er binnen uitvoeringsorganisaties een cultuur bestaan waarin het veilig is voor medewerkers om ze te melden. In zo'n cultuur nemen leidinggevendenden de signalen serieus en koppelen zij terug wat ze ermee hebben gedaan. Bij ernstige problemen of misstanden moeten de Kamer en het departement worden geïnformeerd. Het besef moet heersen dat medewerkers de samenleving dienen, niet de Minister. De TCU adviseert dit tot uitdrukking te brengen in de eed of de belofte die ambtenaren afleggen.

De Kamer moet structureel de kwaliteit van de uitvoering monitoren. Bijvoorbeeld door periodiek gesprekken te voeren met de uitvoeringsorganisaties en ze vooraf te vragen om informatie, waaronder een jaarlijkse rapportage «Staat van de uitvoering». Daarnaast helpt het om een «reflectietoets» in te voeren die één jaar na inwerkingtreding van een wet zicht geeft op de effecten ervan – en niet pas bij de vijfjaarlijkse evaluatie. Daarbij moeten alle betrokkenen een rol krijgen, dus burgers, belangenorganisaties, cliëntenraden en professionals op de werkvloer. Om de wet goed te evalueren, moet vooraf duidelijk zijn wat de bedoeling ervan is. Een wet moet helder zijn over de maatschappelijke waarden die hij dient. In de uitvoering moet duidelijk zijn hoe professionals moeten omgaan met eventueel conflicterende waarden. Dit helpt ook om ze meer aan te sturen op kwaliteit in plaats van op kwantiteit. Ook moet de Kamer in de gaten

houden of de bedoeling van de wet duidelijk vastligt en moet ze duidelijkheid verschaffen als er sprake is van conflicterende waarden.

4. Creëer meer vertrouwen binnen de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties

In de driehoek is een cultuurverandering nodig. Er moet meer vertrouwen in elkaar en meer bekendheid met elkaars werkzaamheden komen. De Kamer kan het goede voorbeeld geven door te accepteren dat er soms dingen in de uitvoering fout gaan. Ze kan ervan leren in plaats van (bewinds)personen erop af te rekenen. Ook kan de Kamer meer verantwoordelijkheid nemen voor risico's die bewust zijn genomen bij de vaststelling van wet- en regelgeving. Meer vertrouwen en respect hoeft scherpe discussies niet in de weg te staan – integendeel. Partijen moeten ook bereid zijn «nee» te accepteren als iets echt niet kan.

Een cultuurverandering is niet eenvoudig. Een eerste stap is elkaar beter leren kennen, bijvoorbeeld door in de driehoek personeel uit te wisselen, of door Kamerleden meer werkbezoeken af te laten leggen bij uitvoeringsorganisaties. Het is belangrijk om ook de burger bij deze driehoek te betrekken en er dus eigenlijk een vierhoek of rondetafel van te maken. De burger is immers gebaat bij een goed werkende driehoek.

5. Verbeter de kennis- en informatiepositie van de Tweede Kamer

De Kamer kan vaker gebruikmaken van instrumenten als technische briefings, hoorzittingen, rondetafelgesprekken, werkbezoeken en parlementaire ondervragingen en onderzoeken. Doet ze dat goed, dan kunnen Kamerleden zich een totaalbeeld vormen van de uitvoering. Dat kan ook in de huidige structuur met Kamercommissies die gaan over afzonderlijke beleidsterreinen. Wel zou de Kamer departementoverstijgende uitvoeringsvraagstukken veel vaker breed moeten bespreken, met meerdere bewindspersonen.

Nieuwe Kamerleden moeten zich snel verdiepen in de uitvoering en in mogelijke problemen. Daarnaast adviseert de TCU de Kamer om meer gestructureerd in kaart te brengen welke informatie de Kamer in welke vorm van uitvoeringsorganisaties wil ontvangen (zie ook aanbeveling 3).

Ook is er meer inhoudelijke ambtelijke ondersteuning nodig van de Tweede Kamer. Het gaat dan om meer mensen, maar ook om meer specialistische kennis (bijvoorbeeld fiscalisten, juristen, econometristen en gedragsdeskundigen).

Tot slot beveelt de TCU aan om de samenwerking tussen de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman te intensiveren en de ombudsman te zien als een belangrijke partner van de Kamer. Op basis van klachten en zijn eigen onderzoek kan hij goed zien waar de menselijke maat in het gedrang komt.

6. Geef de uitvoering meer waardering en de professionals meer zeggenschap

De Tweede Kamer moet de uitvoering meer waarderen, zowel financieel als in gevoelde waardering, en er niet alleen (vaak in negatieve zin) over spreken als er incidenten zijn. Naast structurele contacten zoals genoemd bij aanbevelingen 3 en 5, adviseert de TCU een «Dag van de uitvoering» in het leven te roepen. Op zo'n dag kunnen alle commissies over en met de uitvoeringsorganisaties spreken.

Daarnaast moet de Kamer professionals uit die organisaties beter betrekken bij de totstandkoming van beleid en ze meer ruimte geven voor maatwerk. Dat kan bijvoorbeeld door de professionals te betrekken bij uitvoerings- en doenvermogenstoetsen, hun signalen over knelpunten in wet- en regelgeving serieus te nemen en hun suggesties voor verbetering sneller op te pakken. De professionals moeten de ruimte zelf ook pakken, daar beter op worden toegerust en er het vertrouwen voor krijgen. Ook is het van belang dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face, hetzij telefonisch) altijd mogelijk is tussen professional en burger, naast digitale dienstverlening.

7. Evalueer de impact van deze aanbevelingen een jaar na behandeling in de Tweede Kamer

Gezien het belang dat de TCU hecht aan evaluatie beveelt zij het presidium van de Tweede Kamer aan een jaar na behandeling te (laten) evalueren of dit rapport tot structurele veranderingen heeft geleid. Deze impactevaluatie moet zich richten op de aanbevelingen die door de Kamer zijn overgenomen. De evaluatie kan bijvoorbeeld antwoord geven op de vraag of het rapport heeft geleid tot meer contact tussen Kamer en uitvoering, tot meer balans in de driehoek, et cetera. Op langere termijn kan ook worden geëvalueerd of er minder mis gaat tussen balie en beleid en wat de burger daarvan merkt. De TCU beveelt het presidium aan deze impactevaluatie actief te agenderen.

Deel I

Inleiding en inventarisatie van oorzaken van problemen

Dit deel bevat een inleiding op het onderzoeksrapport. Het geeft ook een overzicht van de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties.

Het overzicht is gebaseerd op documentanalyse: literatuuronderzoek en door de TCU opgevraagde position papers.

1 Inleiding: de menselijke maat uit het oog verloren

De Tweede Kamer wil weten wat de oorzaken zijn van problemen bij uitvoeringsorganisaties. Om dit te onderzoeken, heeft de Kamer de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) ingesteld. Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksopdracht en -aanpak van de TCU en duidt enkele belangrijke begrippen.

1.1 Aanleiding: zorgen over problemen bij uitvoeringsorganisaties

Motie Heerma c.s. en advies Raad van State

Tijdens de Algemene Beschouwingen 2020 vroeg de Tweede Kamer met de indiening van de motie-Heerma c.s.² aandacht voor de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. De indieners constateerden in de motie³ dat er een opeenstapeling is van problemen bij uitvoeringsorgani-

² De motie werd op 19 september 2019 ingediend door het lid Heerma (CDA) en was mede ondertekend door Segers (CU), Jetten (D66), Dijkhoff (VVD), Marijnissen (SP), Thieme (PvdD), Krol (50Plus), Klaver (GroenLinks), Asscher (PvdA), Baudet (FvD), Van der Staaij (SGP). (Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 12). Het dictum van de motie luidt als volgt: «*verzoekt het presidium, een voorstel voor te bereiden voor een parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies aan menselijke maat, de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en hoe de uitvoerbaarheid van beleid beter gewaarborgd kan worden in het parlementair proces*».

³ Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 12.

saties van de overheid en dat overheidsuitvoering vaak te anoniem en weinig behulpzaam is, doordat protocollen en procedures een goede dienstverlening in de weg staan. En goed overheidsfunctioneren is een voorwaarde voor publiek vertrouwen.

Al langer bestaan er zorgen – ook bij het kabinet en de Raad van State⁴ – over het verlies van de menselijke maat in het contact tussen de overheid en de burger. De motie-Heerma verzoekt het presidium van de Tweede Kamer een parlementair onderzoek in te stellen naar de vraag welke oorzaken ten grondslag liggen aan problemen bij uitvoeringsorganisaties én welke rol de Tweede Kamer kan spelen (of heeft gespeeld) bij het waarborgen van de menselijke maat in het uitvoeringsbeleid. De motie is met algemene stemmen aangenomen.⁵

Onderzoeksopdracht van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Het onderzoek van de TCU richt zich, conform het onderzoeksvoorstel van de Tweede Kamer,⁶ op de volgende hoofdvragen:

Welke oorzaken van problemen zijn terugkerend bij uitvoeringsorganisaties én in de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer daarbij? En hoe kan met dit ontstane inzicht de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd worden om tevens oog te blijven houden voor «de menselijke maat»?

Om de hoofdvragen te beantwoorden zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd. De TCU heeft ze overgenomen en formuleert ze voor dit rapport als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering waardoor de menselijke maat uit het oog verloren wordt? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2 en nader uitgewerkt in de verdiepende hoofdstukken 3 t/m 6.
2. Wat is de rol van de Tweede Kamer daarbij? Komt aan bod in hoofdstukken 3, 4 en 6.
 - De TCU onderzoekt hoe de Kamer (vanuit haar medewetgevende taak) kan helpen problemen te voorkomen en (vanuit haar controlerende taak) kan helpen ze op te lossen.
 - Ook onderzoekt de commissie of Kamerleden over de benodigde kennis en informatie beschikken om deze taken adequaat uit te voeren.
3. Welke aanbevelingen doet de TCU voor de Tweede Kamer, de departementen en de uitvoeringsorganisaties? Zie hoofdstuk 7.

De TCU heeft ervoor gekozen een nadere duiding van de problemen te onderzoeken bij de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

⁴ In de Miljoenennota 2020 staat over het vertrouwen van de burger het volgende: «Het kabinet benadrukt dat de uitvoering en dienstverlening door de (Rijks)overheid de plek is waar de burger de overheid ontmoet. Hierdoor is het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid.» Het kabinet stelt hier dat extra aandacht nodig is om zeker te stellen dat de uitvoeringspraktijk van beleid goede randvoorwaarden heeft en blijft houden om haar werk te doen. De zorg die hieruit spreekt wordt door de Raad van State onderschreven. De Raad van State maakt zich in zijn advies over de Miljoenennota zorgen over de (in zijn ogen) niet altijd realistische beleidsambities. De Raad van State adviseert daarom de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven. (Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 3, p. 7).

⁵ Handelingen II 2019/20, nr. 3, item 8.

⁶ Kamerstuk II 2019/20, 35 377, nr. 1.

(CBR).⁷ Voor een toelichting op deze keuze zie bijlage 1 waar ingegaan wordt op de onderzoeksverantwoording.

1.2 Totstandkoming van dit rapport

1.2.1 Van voorbereidingsgroep naar tijdelijke commissie

Parlementaire voorbereidingsgroep

Gezien de breedte van het onderzoek besloot het presidium om de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken te vragen om de voorbereidingen te doen en de opzet, scope en planning van het parlementair onderzoek uiterlijk in januari 2020 af te ronden, zodat het onderzoek voor de verkiezingen van 2021 zou kunnen worden afgerond.

Vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is op 5 december 2019 een voorbereidingsgroep van start gegaan die tot taak had een definitief onderzoeksvoorstel op te stellen, voorzien van een begroting. Deze voorbereidingsgroep bestond uit de leden André Bosman (VVD, voorzitter), Evert Jan Slootweg (CDA), Maarten Groothuizen (D66), Nevin Özütok (GroenLinks) en Cem Laçin (SP). De voorbereidingsgroep nam kennis van literatuur en relevante onderzoeken en kwam drie keer bijeen.

Direct na het kerstreces, half januari 2020, bood de voorbereidingsgroep de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken een onderzoeksvoorstel aan. De vaste Kamercommissie stemde ermee in op 21 januari 2020. Het voorstel werd daarna doorgeleid naar het presidium. Na besluitvorming in het presidium besloot de Kamer op 11 februari 2020 tot de instelling van een tijdelijke commissie belast met de uitvoering van het onderzoek.⁸

Installatie en samenstelling tijdelijke commissie

Op 5 maart 2020 werd de TCU geïnstalleerd. Tot lid werden benoemd André Bosman (VVD), Evert Jan Slootweg (CDA), Maarten Groothuizen (D66), Nevin Özütok (GroenLinks), Cem Laçin (SP), John Kerstens (PvdA), Farid Azarkan (DENK) en Corrie van Brenk (50PLUS). Het lid Bosman werd gekozen tot voorzitter van de TCU en het lid Özütok werd gekozen tot ondervoorzitter. De heer Azarkan heeft op 8 september 2020⁹ laten weten geen lid meer te zijn van de TCU in verband met het aanvaarden van het fractievoorzitterschap van DENK.

De onderzoeksstaf van de TCU bestond uit: Liselotte Boeve (griffier), Natasha Stroeker (onderzoekscoördinator), Sarah Kraaijenoord (adjunct-griffier), Mirjam van het Loo (vanaf 1 juni 2020, onderzoeker), Martijn van Haften (tot 1 juli 2020, onderzoeker), Peter van Goch (informatiespecialist), Maya Visscher-de la Combé (commissie-assistent), Anna Kodde en Barbara Lensen-Goossen (communicatie), Anouschka Verbruggen-de Groot (juridisch adviseur). De Kamerbodes Marja Prins en Carin van der Gaag-Kleijwegt hebben de commissie ondersteund tijdens de vergaderingen en hoorzittingen. Het team is daarnaast op verschillende momenten ondersteund door externe adviseurs: Willy Francissen

⁷ In de voorbereidingsgroep lag de keuze voor deze drie uitvoeringsorganisaties al voor de hand vanwege de toen actuele problematiek en de reeds beschikbare informatie. De TCU heeft daartoe later definitief besloten vanwege deze overwegingen en aanvullende criteria als grootte, variatie in vorm en uitvoeringsorganisaties waar de menselijke maat een rol speelt. Voor een nadere toelichting op deze keuze zie «Keuzes bij de onderzoeks-aanpak» in bijlage 1.

⁸ Handelingen II 2019/20, nr. 52, item 23.

⁹ Handelingen II 2019/20, nr. 98, item 24, p. 1.

(redacteur), Roeland Kooijmans en Maria Leijten (ter voorbereiding op de hoorzittingen).

Tot slot heeft een groot aantal medewerkers van de diensten van de Tweede Kamer de commissie bijgestaan tijdens haar onderzoek, waarbij de medewerkers van de Facilitaire dienst, de stafdienst Communicatie, de Dienst Verslag en Redactie, het Restaurantbedrijf en de Beveiligingsdienst bijzondere vermelding verdienen.

De commissie spreekt haar grote waardering uit voor bovengenoemde personen en andere diensten van de Tweede Kamer die haar op enigerlei wijze hebben ondersteund of bijgestaan.

Daarnaast heeft de commissie brieven en mails van personen en organisaties ontvangen. De commissie heeft dit zeer gewaardeerd. In bijlage 3 geeft zij een korte algemene beschouwing hierop.

1.2.2 Onderzoeksfasen en -aanpak

Het onderzoek is conform de planning uitgevoerd in de periode maart 2020 – februari 2021. De planning van de TCU heeft geen vertragingen gekend.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen koos de TCU een aanpak in fasen:

- Oriëntatiefase (maart t/m mei 2020) – *focus op onderzoeksvraag 1*
- Verdiepingsfase (juni t/m augustus 2020) – *focus op onderzoeksvragen 1 en 2*
- Uitvoeringsfase (september t/m november 2020) – *focus op alle drie de onderzoeksvragen*
- Rapportagefase (eind november t/m februari 2021)
- Afrondingsfase (februari 2021)

Focus

Allereerst is het van belang om aan te geven dat de focus van dit onderzoek is: het vinden van de rode draden in de oorzaken van problemen in de uitvoering. De TCU onderzocht de structuren die de problemen veroorzaken, maar gaat niet in op de problemen van individuele burgers en draagt daar ook geen oplossingen voor aan.

De onderzochte periode

Het onderzoek beslaat de periode 2015 tot en met 2020.¹⁰ De TCU bestudeerde met name publicaties die deze periode bestrijken. Om feiten uit die periode te kunnen duiden, bleek het soms nodig verder terug te gaan in de tijd en ook publicaties uit voorgaande jaren te raadplegen.

Activiteiten per fase

In de *oriëntatiefase* startte het onderzoek en vonden voornamelijk digitale overleggen plaats. De TCU bracht in kaart wat de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering zijn waardoor de menselijke maat uit het oog verloren wordt. Dit gebeurde via documentanalyse en het opvragen van position papers. In deze fase is ook besloten tot het instellen van een klankbordfunctie.

¹⁰ In het voorstel is aangegeven dat de documentanalyse gestart zou worden met relevante onderzoeken uit de periode 2015–2019. Tijdens het onderzoek is besloten ook relevante onderzoeken uit 2020 hieraan toe te voegen.

In de *verdiepingsfase* voerde de TCU besloten gesprekken waarin achtergronden en inzichten centraal stonden. Ze vroeg ook position papers op, bijvoorbeeld over de rol en de informatiepositie van de Kamer. In deze fase ging veel aandacht uit naar de drie geselecteerde uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, het UWV en het CBR (voor een nadere toelichting zie bijlage 1). In de verdiepingsfase concentreerde het onderzoek zich op de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering («rode draden») en op de rol van de Kamer. De TCU deed dossieronderzoek naar parlementaire stukken over de geselecteerde uitvoeringsorganisaties.

Deze dossiers speelden ook een belangrijke rol in de gesprekken die in deze fase zijn gevoerd met (oud-)Kamerleden.

Het ging om de volgende zeven dossiers met een link met de menselijke maat en een spreiding over de drie uitvoeringsorganisaties, over probleemgebieden en over de medewetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer:

- Afschaffen blauwe envelop/Wet elektronisch berichtenverkeer (Belastingdienst)
- Vaststellen beslagvrije voet bij loonbeslag (Belastingdienst & UWV)
- Leenbijstand (Belastingdienst)
- Achterstanden medische keuring rijvaardigheid (CBR)
- Achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen WIA¹¹ (UWV)
- Misbruik WW-uitkeringen (Polenfraude) (UWV)
- Wet vereenvoudiging Wajong¹² (UWV)

De *uitvoeringsfase* bestond uit besloten gesprekken met de drie uitvoeringsorganisaties, de voorbereidingen op de openbare hoorzittingen en de hoorzittingen zelf. Het doel was om met alle verzamelde informatie (openbare publicaties/rapporten, Kamerstukken, (besloten) gesprekken en position papers)¹³ inzicht te krijgen in mogelijke aanbevelingen om de uitvoering te verbeteren. De besloten gesprekken met de uitvoeringsorganisaties hebben plaatsgevonden op 11, 14 en 21 september (voor elke uitvoeringsorganisatie een dag). De TCU sprak met medewerkers uit alle lagen van de organisatie en met (top)ambtenaren vanuit het verantwoordelijke departement.

De TCU sprak in beslotenheid met deskundigen en experts op bijvoorbeeld het gebied van staats- en bestuursrecht, auteurs van relevante onderzoeksrapporten, (oud-)Kamerleden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Ook consulteerde de commissie professionals die werken in de uitvoering, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau. Een deel van deze gesprekspartners is ook gehoord in de openbare hoorzittingen. In totaal sprak de TCU in beslotenheid met 67 personen (in 39 gesprekken).

De openbare hoorzittingen vonden plaats op 26 en 30 oktober en op 2, 6, 9 en 13 november 2020. Er was een extra ingelaste ochtend op 18 november 2020 om twee gesprekspartners die eerder verhinderd waren, alsnog te kunnen horen. De TCU hoorde in totaal 38 personen in 28 hoorzittingen. Elk gesprek duurde ongeveer een uur. De volgende perspectieven stonden centraal: dat van de burger en professional (de eerste dag), dat van de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, CBR en UWV (op drie opeenvolgende dagen), dat van en op de Kamer (op één

¹¹ Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

¹² Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

¹³ In het rapport zijn de namen van gesprekspartners in de hoorzittingen en auteurs van position papers vetgedrukt.

dag) en op de slotdag het brede perspectief van experts. Een overzicht van de gesprekspartners is te vinden in bijlage 4.

In de *rapportagefase*, die van start is gegaan na de hoorzittingen, werd dit rapport geschreven en getoetst op kwaliteit: kloppen de bevindingen met de conclusies en aanbevelingen? De TCU besprak op diverse momenten in de periode december 2020 – februari 2021 conceptversies.

In het eindrapport is rekening gehouden met adviezen van drie personen die als klankbord hebben gefungeerd voor de TCU:¹⁴

- Mevrouw dr. Valérie Pattyn, universitair docent Universiteit Leiden, in de rol van methodologisch expert bij start en afronding van het onderzoek
- De heer prof. dr. Marc Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie
- Rijksuniversiteit Groningen, als expert vanuit het burgerperspectief
- Mevrouw mr. Anne Mieke Zwaneveld, Ombudsman gemeente Rotterdam, eveneens als expert vanuit het burgerperspectief.

Bijlage 1 licht alle onderdelen van de onderzoeksaanpak en de ingezette instrumenten nader toe in de onderzoeksverantwoording.

1.2.3 Bijzondere omstandigheden

Corona

Op 15 maart 2020, tien dagen na de installatie van de TCU, werden verscherpte maatregelen ter voorkoming van het coronavirus van kracht waardoor commissieactiviteiten tot nader order werden uitgesteld. Bijeenkomen in het Kamergebouw was niet mogelijk.

Dit had direct gevolgen voor de overleggen van de TCU en voor de planning van besloten gesprekken.¹⁵ De TCU ging over op wekelijkse digitale bijeenkomsten. Als alternatief voor de besloten gesprekken koos de TCU ervoor om in deze beginperiode via position papers¹⁶ informatie te verkrijgen van verschillende deskundigen en instanties. Vanwege de coronamaatregelen kon de TCU de voorgenomen werkbezoeken aan uitvoeringsorganisaties niet afleggen.

Afstemming met Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

Op 2 juli 2020 ging de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) van start. Het onderzoek van deze commissie richtte zich op de problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag.¹⁷ Om een overlap in onderzoek te voorkomen is op diverse momenten afstemming gezocht tussen beide commissies. Het onderzoek van de TCU betreft uitdrukkelijk *niet* de problemen die centraal staan in de POK. Tijdens de hoorzittingen van de TCU is duidelijk aangegeven dat de fraudeaanpak kinderopvangtoeslag niet besproken zou worden.

¹⁴ De invulling van hun rollen is beschreven in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

¹⁵ De TCU heeft – ter voorbereiding op de openbare hoorzittingen – besloten gesprekken gevoerd met uitvoeringsprofessionals, wetenschappers, ambtenaren en andere belanghebbenden. Indien deze informatie in het rapport wordt gebruikt wordt hiernaar verwezen door aan te geven dat de informatie afkomstig is uit besloten gesprekken.

¹⁶ In totaal heeft de TCU 11 opgevraagde position papers ontvangen van organisaties die hiertoe door de TCU waren uitgenodigd (en 5 aangeboden bijdragen ter voorbereiding op de hoorzittingen).

¹⁷ Kamerstuk II 2019/20, 35 510, nr. 1.

Aangezien de bevindingen van de POK¹⁸ ook relevant zijn voor dit onderzoek, bevat dit rapport wel verwijzingen naar die bevindingen.

1.3 Verheldering van centrale begrippen in het onderzoek

1.3.1 Uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid

Uitvoeringsorganisaties zijn publieke organisaties die als taak hebben het beleid op een specifiek terrein uit te voeren. Om dat beleid uit te kunnen voeren, krijgen deze organisaties middelen van een departement. Ook krijgen ze bevoegdheden toegekend. Dit onderzoek richt zich specifiek op landelijke uitvoeringsorganisaties (verder korthedshalve «uitvoeringsorganisaties» genoemd). De rijksoverheid kent uiteenlopende typen uitvoeringsorganisaties, waarvoor bestuurskundigen verschillende indelingen hanteren. De TCU sluit in haar onderzoek aan bij de organisatievormen van uitvoeringsorganisaties die mevrouw Van Thiel onderscheidt. Dit onderzoek focust op de eerste drie vormen: diensten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) (voor een nadere toelichting zie bijlage 2).¹⁹

Bij diensten en agentschappen is er sprake van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid en bij zbo's van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.

Tabel 1 beschrijft voor de drie uitvoeringsorganisaties die in dit onderzoek centraal staan onder welk departement zij vallen en wat voor type uitvoeringsorganisatie het betreft.

Tabel 1: Type onderzochte uitvoeringsorganisatie en departement waaronder zij vallen

| | Departement | Type uitvoeringsorganisatie |
|------------------------|---|-----------------------------|
| Belastingdienst | Ministerie van Financiën | Dienst |
| CBR | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) | Zbo |
| UWV | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) | Zbo |

1.3.2 Menselijke maat

Invulling «menselijke maat» in dit onderzoek

De breedte en variatie in de invulling van het begrip «menselijke maat» in de literatuur laat zien dat een eenduidige definitie moeilijk is. Onder «menselijke maat» verstaat de TCU:

Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.

Hieronder volgen een korte toelichting op deze formulering en enkele voorbeelden van uitspraken gedaan in de hoorzittingen. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op het begrip «menselijke maat».

¹⁸ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2.

¹⁹ Van Thiel (2020).

Het begrip menselijke maat wordt vaak gebruikt, maar veel minder vaak gedefinieerd.²⁰ Daar waar dat wel gebeurt, wordt het begrip veelal alleen gebruikt in relatie tot beslissingen die professionals in de uitvoering nemen. Dit onderzoek richt zich echter zowel op situaties waarin de belangen van *groepen burgers* zijn geschaad als op die waarin een beslissing van een professional verkeerd uitpakt voor een *individuele* burger. De TCU hanteert daarom bovenstaande omschrijving die beide onderdelen in zich verenigt. Uiteraard speelt de professional in beide situaties een rol.

De omschrijving van de menselijke maat is vervolgens nader geoperationaliseerd. Daarin komt naar voren dat er vanuit twee perspectieven naar de menselijke maat kan worden gekeken: vanuit dat van de *burger* en vanuit dat van de uitvoering (de *professional*).

Vanuit het perspectief van burgers gaat het om de vraag of de uitvoering recht doet aan hun belangen. Is er bijvoorbeeld sprake van passende dienstverlening, fatsoenlijke omgang, zijn de regels uit te leggen, is er persoonlijk contact, wordt de burger tijdig geholpen, richt de uitvoeringsorganisatie zich op oplossingen en wekt de organisatie vertrouwen? Waar komen deze zaken in het gedrang?

De menselijke maat in het gedrang (1): voornemen tot afschaffen «blauwe envelop»²¹

In 2015 werd de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst ingevoerd. Deze wet beoogt het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en burgers volledig te digitaliseren. Binnen twee maanden na de inwerkingtreding ontving de Nationale ombudsman 3.500 klachten van burgers over het feit dat ze alleen nog digitaal post van de Belastingdienst zouden ontvangen. Mensen die digitaal niet vaardig (genoeg) zijn, hebben daarbij hulp nodig. Iemand moet voor hen de berichtenbox op MijnOverheid.nl in de gaten houden en ze erop attenderen dat er post is. Dat betekent dat deze burgers iemand inzage moeten geven in hun persoonlijke en fiscale gegevens. De Nationale ombudsman concludeerde dat de Belastingdienst de belangen van mensen die moeite hebben met digitalisering uit het oog heeft verloren. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de overheid ernaar streeft toegankelijk te zijn voor al haar burgers (een van de uitgangspunten van wat de ombudsman noemt «behoorlijk overheidsoptreden», zie later in deze paragraaf). De overheid moet goed benaderbaar zijn en toegankelijke informatie verschaffen aan alle burgers. De Nationale ombudsman vindt het van groot belang dat de overheid bij digitalisering van de dienstverlening weet welke groepen dit niet kunnen bijbenen. Er moet een werkwijze komen om deze groepen mee te nemen in die digitalisering óf er moet een alternatief voor ze zijn. Kortom, de menselijke maat is hier in het gedrang gekomen. Na deze ophef is uiteindelijk de afschaffing van de blauwe envelop niet doorgezet.

Vanuit het perspectief van de uitvoering (professionals) gaat het om de vraag wanneer recht kan worden gedaan aan de belangen van burgers en wanneer niet, bijvoorbeeld omdat burgers onrealistische verwachtingen

²⁰ Hoewel de begrippen menselijke maat en maatwerk soms als synoniemen worden gebruikt bestaat er wel verschil tussen beide begrippen. Bij maatwerk gaat het erom dat ogenschijnlijk gelijke gevallen soms anders behandeld kunnen of moeten worden. In een besloten gesprek is opgemerkt dat het begrip menselijke maat breder is en – naast het leveren van maatwerk – bijvoorbeeld ook elementen omvat die betrekking hebben op de bejegening van burgers.

²¹ Stb. 2015, 378.

hebben. Hierbij spelen deze zaken een belangrijke rol: of professionals rekening houden met het «doenvermogen» van burgers (zie het vervolg van deze paragraaf) en of er discretionaire ruimte is voor deze professionals (zie hoofdstuk 5). In dit onderzoek en in de gehanteerde invulling van het begrip «menselijke maat» is er aandacht voor beide perspectieven.

De menselijke maat in het gedrang (2): regelgeving rondom de beslagvrije voet²²

De regelgeving voor de beslagvrije voet was te ingewikkeld en daarmee ondoorzichtig. De beslagvrije voet is het minimumbedrag voor levensonderhoud waarop mensen recht hebben als beslag is gelegd op hun uitkering of andere inkomsten. In de wet was nauwkeurig bepaald hoe dit bedrag berekend moet worden en met welke (inkomens)gegevens rekening moet worden gehouden. Zo werd zo veel mogelijk recht gedaan aan een individuele situatie. Dit gewenste maatwerk leidde echter tot zeer gedetailleerde regelgeving, waarmee mensen in de (uitvoerings)praktijk niet goed overweg konden. Het gevolg was dat ze in veel gevallen de beslagvrije voet te laag vaststelden. De menselijke maat kwam hier in het gedrang doordat de regelgeving te complex en onvoldoende transparant was: voor mensen zelf (waar hebben ze eigenlijk recht op), maar ook voor schuldeisers, (gerechts)deurwaarders en hulpverleners. Daardoor kwam het regelmatig voor dat mensen onder het bestaansminimum terecht kwamen – hetgeen leidde tot (nieuwe) schulden en mogelijke kosten als gevolg daarvan. Per 1 januari 2021 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking getreden die als doel heeft dit soort problemen te voorkomen. Oorspronkelijk was de inwerkingtreding voorzien per 1 januari 2018.

Invulling «menselijke maat» in de hoorzittingen

In de hoorzittingen is aan diverse gesprekspartners gevraagd wat zij onder de «menselijke maat» verstaan. Dit leverde verschillende antwoorden op. Hieronder staan er enkele die aansluiten bij hetgeen hierboven is gezegd over het begrip menselijke maat.

De heer **Kruiter** (actieonderzoeker Instituut voor Publieke Waarden) merkt op over de menselijke maat: «*Als je de menselijke maat wilt herstellen, moet je dat door mensen laten doen, en niet door algoritmen en computersystemen. De menselijke maat herstel je met een mens.*»²³ Mevrouw **Jacobs-Moerland** (Relatiebeheer en Stelteam Belastingdienst) verstaat hieronder: «*Menselijke maat is kijken naar het verhaal achter de casus.*»²⁴ De heer **Burgmeyer** (wnd. directeur Klant en Service UWV): «*Door de geautomatiseerde processen is de menselijke maat toch al verder naar de achtergrond verdwenen.*»²⁵

Andere invullingen accentueren bijvoorbeeld de ruimte voor de professional of juist de mensen in moeilijke situaties. De heer **Lemeer** (voorzitter Centrale Cliëntenraad UWV) zegt hierover: «*De wet- en regelgeving is soms tot zes cijfers achter de komma vastgesteld. Dan zit er dus heel weinig ruimte om die menselijke maat te zoeken.*»²⁶ En de heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) legt ook de link naar de ruimte voor de

²² Kamerstuk II 2016/17, 34 628 en Kamerstuk II 2019/20, 24 515, nr. 532.

²³ Verslag openbare hoorzitting Kruiter, d.d. 26 oktober 2020.

²⁴ Verslag openbare hoorzitting Jacobs-Moerland, d.d. 30 oktober 2020.

²⁵ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

²⁶ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

professional: «De beste interpretatie van «menselijke maat» is: de ruimte voor professionals in de organisatie om op specifieke situaties in te spelen, daar waar de standaardprocedures niet in voldoende mate tegemoetkomen aan de bedoeling van wet- en regelgeving en dus niet goed matchen met de specifieke situatie van de burger.»²⁷

Ook wordt bij de invulling van het begrip menselijke maat regelmatig de link naar moeilijke doelgroepen of mensen in moeilijke situaties gelegd, zoals de heer **Putters** (directeur Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)) opmerkt: «Menselijke maat is dat mensen in Nederland hun leven kunnen leven zo goed als dat kan en dat ze, daar waar ze een gebrek ervaren, terecht kunnen bij anderen – dat kunnen naasten zijn, maar soms ook de overheid- voor hulp en ondersteuning. Dat op een manier invullen die inlevend is.»²⁸ En de heer **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) verstaat onder menselijke maat: «Dat men op de zwaarste punten in iemands leven ook de overheid wat dichterbij wil hebben. Dan wil je niet alleen digitaal een werkmap moeten invullen. Dan wil je ook gewoon even ergens je verhaal kwijt, iemand die met je meedenkt.»²⁹

Een andere opvatting die genoemd is in de hoorzittingen is dat de burger een subject is van de wet. De menselijke maat is niet verloren gegaan, maar was nooit onderdeel van het instrumentarium van een uitvoeringsorganisatie. De heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) sluit zich voor invulling van het begrip menselijke maat aan bij wat het **Instituut voor Publieke Waarden** daarover heeft geschreven: «De menselijke maat is niet «verloren gegaan», maar nooit onderdeel geweest van het instrumentarium van uitvoeringsorganisaties.»³⁰ De heer **'t Hart** hierover: «Albert Jan Kruijer schrijft dat het hele systeem nooit ontworpen is met «de menselijke maat» in gedachte. Historisch gezien is het systeem gewoon: er zijn wetten die moeten worden uitgevoerd. Toen was de wet het belangrijkste beleidsinstrument, en de wet moest gewoon worden uitgevoerd. De burger was een subject van de wet.»³¹

In de meeste gevallen levert de werkwijze van de overheid geen problemen op bij burgers. Diverse gesprekspartners geven aan dat in ongeveer 20 procent³² van de gevallen sprake is van complexe problemen, bijvoorbeeld omdat mensen kampen met problemen in meerdere domeinen (multiproblematiek), omdat het om kwetsbare burgers gaat of om mensen die een ingrijpende gebeurtenis meemaken (een *life event*) waardoor ze tijdelijk niet zodanig adequaat kunnen handelen als de overheid van hen verlangt. Dan is er dus maatwerk nodig. Voor alle duidelijkheid is het goed om hier te vermelden dat deze 80%-20% regel een andere is dan die is gehanteerd in het onderzoek van de POK.³³

²⁷ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

²⁸ Verslag openbare hoorzitting Putters, d.d. 26 oktober 2020.

²⁹ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

³⁰ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

³¹ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

³² Dit komt ongeveer overeen met de 2,5 miljoen mensen die niet kunnen lezen, schrijven en rekenen (zijnde kwetsbare doelgroepen) die de Nationale ombudsman de heer Van Zutphen in zijn openbare hoorzitting bij de TCU noemde, aangevuld met overige kwetsbare doelgroepen en mensen die te maken hebben met een *life time event*.

³³ Bij de «80/20» benadering van de POK gaat het om de groepsgewijze benadering die onder meer werd gehanteerd in de Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)-zaken. De verhouding 80 procent fout – 20 procent goed is een aannname, een kwantitatieve onderbouwing daarvan is er niet. Onderzoeken van het CAF richtten zich onder andere op kinderopvanginstellingen. Deze onderzoeken konden aanleiding geven tot het groepsgewijs uiterst streng controleren van alle betrokken ouders. Bij deze benadering is het risico genomen om bonafide ouders aan te pakken, die geen kans hadden om hier onderuit te komen. (Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 8).

De heer **Herstel** (directeur-generaal Sociale Zaken en Integratie) zegt in de hoorzitting: «In 80 procent van de gevallen gaat het heel goed, ook op een digitale manier. Dan gaat het er vooral over dat de dienstverlening die je krijgt vriendelijk is, en dat je het gevoel hebt dat je als klant behandeld wordt. Voor de 20 procent bij wie heel veel complexe problemen samenkomen, betekent de menselijke maat ook dat je ongelijke gevallen ongelijk behandelt, en dat je heel goed kijkt naar wie je voor je hebt en welke problemen er zijn. En hoe kan het samenstel van verschillende voorzieningen mensen ook feitelijk helpen?»³⁴

1.3.3 Nauw samenhangend met menselijke maat: «doenvermogen» en «behoorlijkheid»

Enkele onderwerpen die nauw samenhangen met het begrip menselijke maat, behoeven nadere toelichting:

- het *doenvermogen van burgers* en het belang om daar als professional in de uitvoering rekening mee te houden («de burger» bestaat namelijk niet);
- het burgerperspectief dat de Nationale ombudsman uitwerkte in de Behoorlijkheidswijzer.

Ook hier worden op onderdelen citaten uit de hoorzittingen gebruikt waarbij gehoord werd op hun manier invulling geven aan het begrip menselijke maat.

Doenvermogen

Om ervoor te zorgen dat de menselijke maat niet in het gedrang komt, is het van belang om rekening te houden met het doenvermogen van de burger. Daarbij hoort kennis van twee perspectieven op het gedrag van burgers: het rationalistische en het realistische perspectief (zie voor een uitgebreide toelichting bijlage 2). De **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)** presenteert deze twee perspectieven in zijn position paper.³⁵ Het eerste is het *klassieke of rationalistische perspectief* van de overheid, dat uitgaat van een burger bij wie de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden. Dit perspectief ligt aan de basis van veel juridische en economische benaderingen van beleid. Het tweede, het *realistische perspectief*, onderkent dat lang niet alle burgers onder alle omstandigheden redzaam zijn. Deze benadering gaat ervan uit dat mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. «Weten» leidt niet altijd tot «doen». Onderzoek laat zien dat doenvermogens sterk kunnen teruglopen in het geval van bijvoorbeeld een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden, of langdurige armoede (de eerder genoemde *life events*, zie ook het onderzoek van Verhue e.a.³⁶).

Juist in dit soort situaties, waarbij er soms ook sprake is van multiproblematiek en/of van stress, zijn burgers minder in staat om tot actie over te gaan. In de besloten gesprekken die de TCU voerde met professionals, werd opgemerkt dat sommige burgers, als zij eenmaal schulden hebben, nog tot weinig in staat zijn. Zo openen sommigen bijvoorbeeld hun post niet en nemen ze hun telefoon niet meer op. Een hulpverlener moet dan eigenlijk alles overnemen om iemands leven op de rit te krijgen en de persoon om wie het gaat daarna motiveren en leren om het zelf te doen. De in problemen geraakte burger komt hier niet meer zelf toe, mede door gevoelens van schaamte; hij of zij realiseert zich vaak goed dat hij of zij steken heeft laten vallen. Dit illustreert hoe en waarom het doenvermogen afneemt.

³⁴ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

³⁵ Gebaseerd op het rapport «Weten is nog geen doen» van de WRR uit 2017.

³⁶ Verhue & Nieuwenhuizen (2019).

Beide perspectieven hebben dezelfde uitgangspunten (eigen verantwoordelijkheid) en ook hetzelfde doel (autonomie en redzaamheid van iedere burger). De aannames over de mentale vermogens van burgers verschillen echter. Daarom is het van belang dat beleidsmakers zich bewust zijn van het bestaan van deze twee perspectieven. Als de verwachtingen van het doenvermogen van burgers te hoog zijn, dan brengt dit het doel van redzaamheid niet altijd dichterbij. Er wordt dan bijvoorbeeld vanuit regelgeving te veel alertheid in burgers verwacht. Is die alertheid er niet, dan kan de menselijke maat in het gedrang komen. Bij het maken van beleid is het verstandig als de overheid een realistisch perspectief op burgers hanteert en meer aandacht heeft voor de doenlijkheid van beleid en regels. Met andere woorden: de burger moet de wet niet alleen «kennen», maar hem ook «kunnen». Vanuit het realistische perspectief moet er meer aandacht zijn voor de mentale belasting van burgers.³⁷

Om beleidsmakers en wetgevingsjuristen te helpen het perspectief van de burger centraal te stellen, is de doenvermogenstoets³⁸ ontwikkeld. De toets bestaat uit vragen. De WRR heeft handvatten uitgewerkt voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen. Tijdens de hoorzittingen vatten mevrouw **Keizer** (senior onderzoeker WRR) en de heer **Bovens** (raadslid WRR) hun invulling van de menselijke maat als volgt samen. Mevrouw **Keizer**: «[Het gaat om] een realistisch perspectief op de burger, dat als de burger een keer een foutje maakt, dat niet meteen een signaal van fraude is en dat we dus niet altijd in alle omstandigheden zelfredzaam zijn.»³⁹ De heer **Bovens** vulde aan: «Dat je als overheid de burger niet tot het onmogelijke houdt, dat je als overheid rekening houdt met de menselijke feilbaarheid en met het feit dat burgers ook zwakke momenten hebben en niet altijd onder alle omstandigheden perfect rationeel zijn.»⁴⁰

Er zijn diverse groepen burgers waarvoor de aanpak verschillend is en ook binnen die groepen zijn er weer verschillen tussen individuen. De invulling die de TCU geeft aan het begrip «menselijke maat» houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van burgers en daarmee ook met verschillen tussen burgers. Kortom, «de burger» bestaat niet. De heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State) spreekt in zijn position paper ook van respect voor verscheidenheid in de zin van ruimte voor verschillen en burgers in hun waarde laten. Tijdens de hoorzitting zei de heer **Tjeenk Willink** hierover dat hij de term menselijke maat graag zou vervangen door «zicht op de individuele mens». En vulde hij aan: «Dat is een objectiever begrip en dat verschuift natuurlijk ook, want de ene individuele burger is de andere niet. En «de gemiddelde burger» bestaat sowieso niet.»⁴¹

Behoorlijkheid volgens de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman hanteert in zijn onderzoeken inzake de benadering van burgers het begrip «behoorlijkheid». Burgers hebben niet altijd het gevoel dat ze kunnen vertrouwen op wat er is besloten. Dat merkt de Nationale ombudsman aan de manier waarop mensen zich tot hem wenden als de overheid onbehoorlijk is, er dingen fout gaan, als er klachten zijn en/of als de overheid niet adequaat reageert. Daar zit echt een probleem als het gaat om uitvoering, zo stelde de Nationale

³⁷ Position paper Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, bijlage bij het eindrapport en WRR (2017).

³⁸ WRR (2017).

³⁹ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

⁴⁰ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

⁴¹ Verslag openbare hoorzitting Tjeenk Willink, d.d. 13 november 2020.

ombudsman al eerder.⁴² In de hoorzitting omschrijft hij de menselijke maat als: «*Gewoon met elkaar verkeren op een fatsoenlijke manier.*»⁴³

De Nationale ombudsman heeft behoorlijkheidsnormen opgesteld in de «Behoorlijkheidswijzer».⁴⁴ Er staan 22 criteria in voor behoorlijkheid, ingedeeld in vier kernwaarden:

- *Open en duidelijk*: transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering
- *Respectvol*: respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fairplay, evenredigheid, bijzondere zorg
- *Betrokken en oplossingsgericht*: maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie
- *Eerlijk en betrouwbaar*: integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit

Dit zijn begrippen die ook in dit onderzoek relevant zijn met het oog op de menselijke maat (zie operationalisering van het begrip menselijke maat in bijlage 2). De belangrijkste verbeterpunten voor de Nederlandse overheid die in de toekomst als eerste moeten worden opgepakt, zijn volgens onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman: begrijpelijk zijn (in taalgebruik, procedures, waar moet je zijn voor wat?), één loket bieden, minder bureaucratie realiseren en zorgen voor meer kennis van zaken bij de medewerker/professional.⁴⁵

1.4 Leeswijzer: opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat een bondige, maar brede beschrijving van de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering waardoor de menselijke maat in de knel kan komen, gebaseerd op documentanalyse. Deze inventarisatie is een antwoord op de eerste onderzoeksvraag (wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering?). Van daaruit zijn enkele onderwerpen verder getoetst en uitgediept in de hoorzittingen en uitgewerkt in deel II (hoofdstukken 3 t/m 6).

Deel II is het verdiepende deel van het rapport, dat nader ingaat op de belangrijkste oorzaken van problemen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving (hoofdstuk 3)
- De menselijke maat in de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving (hoofdstuk 4)
- De menselijke maat in besluiten van professionals (hoofdstuk 5)
- Dynamiek in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties (hoofdstuk 6)

Om het onderscheid tussen hoofdstuk 4 en 5 te verhelderen: hoofdstuk 4 richt zich op situaties waarbij de menselijke maat in het geding komt doordat een uitvoeringsorganisatie er niet in slaagt beleid zo uit te voeren als beoogd, waardoor geen recht wordt gedaan aan de belangen van een specifieke groep burgers, en hoofdstuk 5 richt zich op situaties waarin de menselijke maat in het geding komt doordat een professional er niet in slaagt recht te doen aan de belangen van een individuele burger.

⁴² Van Zutphen (13 november 2019).

⁴³ Verslag openbare hoorzitting Van Zutphen, d.d. 26 oktober 2020.

⁴⁴ Nationale ombudsman (juni 2019).

⁴⁵ Kaal, M. et al. (2019).

Hoofdstuk 7 presenteert de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Het geeft antwoord op de onderzoeksvragen 2 (wat is de rol van de Tweede Kamer?) en 3 (welke aanbevelingen doet de TCU?). De aanbevelingen richten zich zowel op uitvoeringsorganisaties en departementen als op de Tweede Kamer zelf.

2 Documentanalyse oorzaken van problemen in de uitvoering

Wat veroorzaakt problemen in de beleidsuitvoering? De TCU oriënteerde zich in de breedte op het antwoord op deze vraag vanuit het perspectief van de menselijke maat. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste oorzaken, gebaseerd op een documentanalyse, dat als startpunt geldt voor het verdiepende onderzoek.

Deze documentanalyse die de TCU uitvoerde bij de start van haar onderzoek, gebruikte zij als voorbereiding op haar verdiepende onderzoek. Het bood de brede basis van waaruit later op een selectie van oorzaken van problemen nader is verdiept. Gezamenlijk beantwoorden deze analyse en de verdieping de eerste onderzoeksvraag: wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor de menselijke maat uit het oog verloren wordt?

Dit hoofdstuk biedt een eerste breed overzicht gebaseerd op een beknopte documentanalyse (literatuuronderzoek en informatie uit de in de oriëntatiefase opgevraagde position papers) bij de start van het onderzoek. Belangrijk is om hierbij op te merken dat conclusies en aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven voortkomen uit de documentanalyse en dus geen conclusies en aanbevelingen zijn van de TCU.

Paragraaf 2.1 beschrijft oorzaken in de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving; paragraaf 2.2 gaat in op oorzaken in de uitvoeringsfase van beleid en wet- en regelgeving; paragraaf 2.3 behandelt oorzaken in de evaluatiefase van beleid en wet- en regelgeving en paragraaf 2.4 gaat in op oorzaken door sturing in de driehoek Kamer, departementen en uitvoeringsorganisatie. De indeling die in hoofdstuk 2 is gekozen om de oorzaken van problemen uit de literatuur te presenteren, wijkt af van de indeling van de verdiepende hoofdstukken 3 tot en met 6 die nader ingaan op enkele oorzaken van problemen in de uitvoering.

2.1 Oorzaken in de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving

Uit de geraadpleegde bronnen komt een aantal oorzaken van problemen naar voren dat zich voordoet in de beleidsvoorbereiding en/of in de totstandkoming van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij zowel om inhoudelijke oorzaken (spanning tussen maatwerk en rechtsgelijkheid, toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, er wordt te veel verwacht van burgers) als om oorzaken in het proces, zoals onvoldoende aansluiting van beleid op uitvoering.

2.1.1 Ruimte voor maatwerk kan conflicteren met de garantie van rechtsgelijkheid

Beleid moet uitvoeringsorganisaties de ruimte bieden om maatwerk te leveren aan burgers én een gelijke behandeling garanderen voor gelijke gevallen. Over rechtsgelijkheid schrijft het **College voor de Rechten van de Mens**: «*Het is een fundamenteel mensenrecht dat iedereen gelijk is voor de wet en dat wetten en regels iedereen in gelijke mate beschermen. Dat betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden, naar mate*

van het verschil.»⁴⁶ Tussen deze twee, maatwerk en rechtsgelijkheid, bestaat spanning. Maatwerk – in een geïndividualiseerde samenleving steeds belangrijker – vereist niet al te veel regels. Het vraagt om vertrouwen in de professionals in de uitvoeringsorganisaties, zodat zij tegemoet kunnen komen aan unieke situaties van burgers, zo stelt de **Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)**.⁴⁷ Dit kan er echter toe leiden dat de Kamer of een departement achteraf stelt dat beleid niet is uitgevoerd in lijn met het doel ervan. Of dat burgers misbruik maken van bepaalde voorzieningen. Rechtsgelijkheid vraagt juist om precieze regelgeving. Dit kan leiden tot overregulering en tot een stapeling van uitzonderingen in wetten en regels. De uitvoering wordt daarmee onnodig gecompliceerd en er ontstaan makkelijker fouten. Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) stelt dat detailregulering ook snel kan verouderen.⁴⁸

2.1.2 Weinig aandacht voor uitvoerbaarheid van complexer wordende wet- en regelgeving

Er is sprake van een stapeling van wet- en regelgeving binnen specifieke beleidsterreinen. Ook is het aantal generieke wetten, regels en kaders (Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), beveiliging, aanbestedingsregels, et cetera) toegenomen. ABDTOPConsult stelt dat daarnaast de complexiteit toeneemt door het groeiende aantal amendementen op wetgeving dat Kamerleden indienen.⁴⁹ Veerman wijst er daarentegen op dat de kwaliteit van wetsvoorstellen niet zomaar is vast te stellen.⁵⁰ Volgens hem verbeteren amendementen juist met enige regelmaat de kwaliteit van wetgeving. Een andere oorzaak van complexe regelgeving is dat het parlement bij nieuw beleid zo veel mogelijk bestaande gebruikers wil ontzien, om politiek draagvlak te creëren voor de voorstellen. Uitvoeringsorganisaties moeten dan regelingen uitvoeren voor verschillende en heel specifieke groepen. Het komt ook voor dat uitvoeringsorganisaties al tijdens de parlementaire behandeling van voorgenomen beleid starten met de implementatie ervan. Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) merkt op dat beleid vaak tussentijds wordt aangepast, bijvoorbeeld door veranderende politieke wensen. Dat moet ook tot aanpassingen in de uitvoering leiden. Effecten kunnen groter zijn dan gedacht, maar dat wordt meestal niet meegewogen in de beslissing tot aanpassing.⁵¹

Hoe dan ook is er vaak geen realistische uitvoeringsagenda.⁵² Om politieke ambities te realiseren en zo snel mogelijk het effect van wet- en regelgeving terug te zien in de dienstverlening aan onder meer burgers, sturen politiek en beleid op een zo kort mogelijk wetgevingsproces en nemen ze relatief weinig tijd en ruimte om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen.⁵³ Ook komen wetten vaak «verkokerd» tot stand, terwijl uitvoeringsorganisaties in de praktijk rekening moeten houden met veel regelingen die onderling samenhangen en op elkaar inwerken.⁵⁴ Tot slot is er te weinig aandacht voor de voorwaarden van uitvoeringsorganisaties en voor de manier waarop het beleid kan worden uitgelegd aan burgers.⁵⁵

⁴⁶ Position paper College voor de Rechten van de Mens, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁷ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁸ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 33.

⁵⁰ Veerman (2016).

⁵¹ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁵² Algemene Rekenkamer (2020a), p. 6.

⁵³ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 36.

⁵⁴ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 33.

⁵⁵ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 9 – 10.

2.1.3 Beleidsmakers verwachten te veel van burgers en van de uitvoering

De overheid gaat ervan uit dat een burger die over de juiste informatie beschikt en voldoende financiële prikkels heeft, zich automatisch gedraagt zoals gewenst en dus rationele beslissingen neemt. Onderzoek laat echter zien dat de denk- en «doenvermogens» van burgers sterk kunnen teruglopen, bijvoorbeeld in geval van een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede⁵⁶ (zie hoofdstuk 1). Ook kan het doenvermogen structureel minder zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme. Bovendien zorgen voortdurende wijzigingen en verfijningen in de regelgeving ervoor dat particulieren en kleine ondernemers niet kunnen terugvallen op routines.⁵⁷

FNV merkt op dat brieven vaak moeilijk te begrijpen zijn: ze hebben tevens een dwingend karakter, waardoor het voor burgers niet duidelijk is wat van hen wordt verwacht.⁵⁸ Haagse politici en beleidsmakers hebben niet alleen te hoge verwachtingen van burgers, maar ook van uitvoeringsorganisaties.

Politiek en beleid onderschatten de complexiteit van hun (toenemende) wensen voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, zegt ABDTOP-Consult.⁵⁹ Daarbij komt dat er op uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren fors bezuinigd is⁶⁰ waardoor het maar zeer beperkt mogelijk was, nog steeds volgens ABDTOPConsult, programmagedin te zetten voor de uitvoering.⁶¹ Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) stelt dat de kosten van reorganisaties van uitvoeringsorganisaties zelden worden uitgerekend of vergoed. Dit terwijl bij structurele veranderingen vooraf wel vaak een bezuiniging (doelmatigheidswinst) wordt ingeboekt die in de praktijk zelden wordt gehaald.⁶²

2.1.4 Er is geen goede aansluiting van het beleid op de uitvoering – en andersom

De heer **Bekker** (oud-topambtenaar) stelt dat de uitvoering niet goed aansluit op het beleid.⁶³ Er is geen goede connectie als het gaat over functionele eisen, instrumenten, middelen, organisatie en tijd. Uit diverse position papers komt naar voren dat de aandacht in sterke mate uitgaat naar het beleid: de politiek richt zich vooral op het ontwerpen van nieuwe maatregelen. Er is minder aandacht voor de implementatie van beleid, voor nagaan of beoogde doelen worden bereikt en voor eventuele afschaffing van maatregelen. De dominantie van beleid is ook zichtbaar in de kwaliteit van de bemensing: de beste mensen worden gerekruteerd voor het beleid, de rangen in het beleid zijn ook structureel hoger dan in de (veel grotere) uitvoering, aldus de heer **Bekker**.⁶⁴

Verder speelt mee dat er op de departementen en in de Tweede Kamer weinig kennis is over de complexiteit van de uitvoering, zo merkte de heer Tjeenk Willink al eerder op.⁶⁵ Hij schetst in zijn position paper een steeds dikkere «tussenlaag» tussen de verantwoordelijke Minister en de professionele uitvoerders van het beleid (de «handen aan het bed»). Die

⁵⁶ WRR (2017).

⁵⁷ Position paper Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, bijlage bij het eindrapport.

⁵⁸ Position paper FNV, bijlage bij het eindrapport.

⁵⁹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 33–34.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer (2019b), p. 6.

⁶¹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 49.

⁶² Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁶³ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

⁶⁴ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

⁶⁵ Tjeenk Willink (2018).

laag bestaat uit managers, toezichthouders, rekenmeesters, (externe) adviseurs en communicatiedeskundigen (zowel binnen als buiten het departement).⁶⁶ Hierdoor ontstaan onrealistische verwachtingen over wat uitvoeringsorganisaties kunnen leveren en over wat ze nodig hebben. Omgekeerd hebben de organisaties weinig invloed op de plannen die ze moeten uitvoeren, aldus het **Instituut voor Publieke Waarden**,⁶⁷ en stellen ze onvoldoende stevige voorwaarden aan beleidsvoorstellen. Als ze dat al doen, verdwijnen die voorwaarden volgens de heer Tjeenk Willink en de **ROB** vaak in het proces van politieke onderhandelingen en compromissen.⁶⁸

2.2 Oorzaken in de uitvoeringsfase van beleid en wet- en regelgeving

Ook in de uitvoeringsfase van beleid ontstaat een aantal problemen. Een deel daarvan komt voort uit digitalisering van de dienstverlening. Niet alle problemen zijn echter op het conto van ICT te schrijven. Professionals in de uitvoering moeten te veel drempels over om maatwerk te kunnen leveren, komt uit de documentanalyse naar voren.

2.2.1 De complexiteit en verwevenheid van ICT-systemen zijn toegenomen

De publieke dienstverlening is sterk gedigitaliseerd. Enerzijds om snel en makkelijk diensten te kunnen verlenen aan burgers en bedrijven, anderzijds om publieke taken efficiënter en doelmatiger te kunnen uitvoeren (zie paragraaf 2.4.1). Dit heeft echter ook tot nieuwe uitdagingen geleid.⁶⁹

Zo bieden de geautomatiseerde systemen weinig ruimte voor flexibiliteit. ABDTOPConsult geeft weliswaar aan dat de basissoftware van de uitvoerende diensten vaak van voldoende niveau is, maar dat er veel kwetsbaarheden zijn (zie hieronder punt 2).⁷⁰ De systemen zijn complexer geworden en ze zijn sterk met elkaar verweven. Uitvoeringsorganisaties werken nauw samen met andere organisaties. Om administratieve lasten voor burgers te verlichten, is het uitgangspunt dat de burgers hun (basis)gegevens eenmalig vastleggen, waarna meerdere instanties de data kunnen gebruiken. Uitvoeringsorganisaties steunen voor hun werk op steeds meer systemen van diverse partijen in de keten, die allemaal goed moeten functioneren.⁷¹ Fouten hierin veroorzaken uitvoeringsleed en frustraties bij burgers. Wijzigingen in de systemen aanbrengen, is lastig.

De primaire systemen van uitvoerders zijn niet ontworpen voor het concept van eenmalige vastlegging van data en meervoudig gebruik ervan binnen de hele overheid. Daardoor is er sprake van «schaduwgebruik»: uitvoerders leggen een schaduwstelsel (eigen database) aan, omdat de basisregistratiesystemen beperkt belastbaar zijn of niet alle benodigde gegevens bevatten. Het schaduwgebruik kan leiden tot fouten die, eenmaal ontstaan, jarenlang negatieve gevolgen kunnen hebben voor burgers.⁷² Het is voor burgers, bedrijven en instellingen ingewikkeld om fouten te (laten) herstellen – bijvoorbeeld omdat overheidsinstellingen niet altijd transparant zijn over welke gegevens zij precies gebruiken. Burgers kunnen dus niet achterhalen welke organisaties welke data

⁶⁶ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij het eindrapport.

⁶⁷ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

⁶⁸ Tjeenk Willink (2018) en position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

⁶⁹ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 17).

⁷⁰ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 12.

⁷¹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 52.

⁷² Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 12–13.

gebruiken en hebben geen grip op hun eigen gegevens.⁷³ Daar komt bij dat er ook geen centraal punt is waar zij terecht kunnen met vragen of klachten.⁷⁴

2.2.2 Digitale overheidssystemen en kennis daarover zijn niet up-to-date

Een ander probleem is dat het ICT-landschap sluipenderwijs achter is gaan lopen bij wat de politiek wil bereiken. Er is sprake van achterstallig onderhoud. Dit kan leiden tot risico's voor de continuïteit van de dienstverlening en tot het niet (tijdig) kunnen inpassen van nieuw beleid, zegt ABDTOPConsult.⁷⁵ Structurele investeringen om dit te voorkomen, zijn er niet geweest. Daarbij zijn grote ICT-projecten binnen de overheid in het verleden regelmatig mislukt.

Bovendien is er volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende deskundig personeel beschikbaar, zowel bij de uitvoeringsorganisaties als bij de ministeries.⁷⁶ Het tekort aan ICT'ers leidt tot veel (dure) externe inhuur. Omdat de ministeries onvoldoende kennis hebben over kosten en kwaliteit van ICT-systemen, weten ze niet waarin ze moeten investeren. De gevolgen zijn uiteindelijk dat de overheid zelf geen goede lessen kan trekken, omdat een groot deel van de kennis bij externe partijen zit (soms betreft 50 procent van de externe inhuur van het Rijk inhuur voor digitalisering). Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat ministeries en uitvoeringsorganisaties de Tweede Kamer onvolledig informeren op het gebied van ICT: informatie gaat veelal over grote vernieuwingsprojecten, niet over beheer en onderhoud. Hierdoor wordt het parlement onvoldoende in staat gesteld om beslissingen te nemen op grond van een breed spectrum aan informatie en kan het uiteindelijk zijn controlerende taak niet goed uitvoeren.⁷⁷

2.2.3 Er is gebrek aan regie over en verantwoordelijkheid voor data en systemen

ABDTOPConsult vermeldt dat de verantwoordelijkheid voor de invoer van gegevens, het beheer en de ontwikkeling ervan is verdeeld over verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties.⁷⁸ Er zijn geen duidelijke bekostigingsafspraken over gemaakt. Dit belemmert eenduidige regie over de data én de kwaliteitsborging ervan (het gaat bijvoorbeeld ten koste van garanties voor privacy, veiligheid en transparantie). Ook komt de uniformering van begrippen onvoldoende van de grond, wat kan leiden tot fouten in de uitvoering als de gegevens van verschillende organisaties op elkaar aangesloten moeten worden. Burgers verwachten dat overheden samenwerken en in onderlinge afstemming publieke diensten leveren, aldus de Algemene Rekenkamer.⁷⁹

Stichting Kafkabrigade schrijft dat digitalisering van de overheid niet alleen leidt tot problemen op organisatieniveau (zoals falende en kostbare ICT-projecten), maar ook tot een aantal lastige problemen op maatschappelijk niveau (problemen voor de burger). De doorwerking van de basisregistraties in diverse ICT-overheidssystemen maakt bijvoorbeeld dat uitvoeringsorganisaties hun besluiten soms niet betekenisvol kunnen motiveren voor de burger. De organisaties staan immers niet zelf aan de basis van de gegevensverzameling.⁸⁰

⁷³ Algemene Rekenkamer (2020b), p. 3.

⁷⁴ Algemene Rekenkamer(2019a), p. 9.

⁷⁵ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 53.

⁷⁶ Algemene Rekenkamer (2020b), p. 6.

⁷⁷ Algemene Rekenkamer (2020b), p. 10.

⁷⁸ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 13.

⁷⁹ Algemene Rekenkamer (2020b), p. 7.

⁸⁰ Position paper Stichting Kafkabrigade, bijlage bij het eindrapport.

2.2.4 Uitvoeringsprofessionals moeten ruimte voor maatwerk krijgen én die benutten

Er zijn verschillende redenen waarom professionals in de uitvoeringspraktijk – vaak ongewild – de menselijke maat uit het oog verliezen. De vier belangrijkste zijn de volgende.

Ten eerste kan het ontbreken van discretionaire ruimte in wet- en regelgeving maatwerk belemmeren. Om recht te doen aan verschillende groepen, worden wetten regelmatig dichtgetimmerd met uitzonderingen en overgangsregelingen. Voor de ruimte die er wel is, gelden vaak gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies.⁸¹ Ten tweede belemmeren standaardisering en digitalisering van werkprocessen de professionals om recht te doen aan complexe aanvragen. Een veelgehoorde klacht is: *it is the computer that says «yes» or «no»*.⁸² Ten derde weten de professionals die wél beschikken over voldoende discretionaire ruimte niet altijd hoe ver ze kunnen gaan – door de veelheid en complexiteit van regels. Of ze zijn angstig om van de regels af te wijken.⁸³ Hierbij speelt mee dat professionals regelmatig te weinig tijd, ruimte en financiële middelen hebben om mensen van dienst te zijn.⁸⁴ Ze worden beoordeeld op hoe efficiënt ze vraagstukken afhandelen, niet op hoezeer ze de menselijke maat in het oog houden.

Tot slot is een vierde drempel de grotere afstand tussen de burger en de professional. Veel loketten zijn wegbezuinigd en de communicatie verloopt grotendeels digitaal (de «digidwang» is groot). Het kost burgers steeds meer moeite om met uitvoeringsorganisaties in contact te komen.⁸⁵ De professionals hebben – net als de beleidsmakers – de neiging om de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers te overschatten. Overigens heeft de burger ook hoge verwachtingen van de overheid. Zo stelt de **Nationale ombudsman** dat de burger meer verwacht van de overheid dan ooit tevoren.⁸⁶ Uit onderzoek uitgevoerd in zijn opdracht blijkt dat burgers vinden dat de overheid zich vooral moet verbeteren op de volgende punten: begrijpelijk zijn (in taalgebruik, procedures, waar moet je zijn voor wat?), één loket bieden, minder bureaucratie realiseren en zorgen voor meer kennis van zaken bij de medewerker/professional.⁸⁷ Volgens mevrouw **Van Thiel** kan er aan de kant van de burger ook sprake zijn van onrealistische verwachtingen.⁸⁸

2.3 Oorzaken in de evaluatiefase van beleid en wet- en regelgeving

Ook komt een aantal problemen voort uit het versoberde toezicht op de uitvoering én uit het feit dat beleid en wet- en regelgeving te weinig worden geëvalueerd. Dit beperkt het lerend vermogen van de rijks-overheid en daardoor is niet altijd duidelijk of overheidsinterventies het beoogde effect hebben, aldus de uitkomsten van de documentanalyse.

2.3.1 Het toezicht op de uitvoering van beleid is versoberd

De heer Tjeenk Willink geeft aan dat terwijl de regeldichtheid is toegenomen, het toezicht op de uitvoering van het beleid in het algemeen is versoberd (met uitzondering van de financiële sector), evenals de auditfunctie bij het Rijk zelf (Auditdienst Rijk, Algemene Rekenkamer). Er zijn minder «vreemde ogen» of die «ogen» hebben extra taken gekregen zonder extra budget. Daardoor wordt de informatie aan nieuwe bewindslieden over de uitvoeringspraktijk ook beperkt. De «versobering» van het

⁸¹ Kerstens, R. (2019), p. 58.

⁸² Zouridis et al. (2019), p. 313–329.

⁸³ Kerstens, R. (2019), p. 33.

⁸⁴ Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

⁸⁵ Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

⁸⁶ Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

⁸⁷ Kaal, M. et al. (2019).

⁸⁸ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

toezicht contrasteert echter met de regelmatig gehoorde politieke wens om nieuwe toezichthouders aan te stellen, meestal naar aanleiding van incidenten.⁸⁹

2.3.2 *Beleid te weinig geëvalueerd en evaluaties onvoldoende benut*

Om goede keuzes te kunnen maken over waar het geld aan te besteden, is inzicht nodig in de effecten van beleid. De Algemene Rekenkamer heeft in verschillende publicaties geconstateerd dat de rijksoverheid niet vaak en niet goed genoeg evalueert en dat dit een probleem vormt voor de publieke verantwoording aan het parlement.⁹⁰ Met de evaluaties die er wel zijn naar uitvoeringsorganisaties, wordt nauwelijks iets gedaan in politieke debatten, schrijft mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management). Dat blijkt uit parlementair onderzoek van de Eerste Kamer.⁹¹ De aandacht gaat vaak alleen uit naar uitvoeringsorganisaties als er incidenten zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat een gestructureerde gedachtewisseling met het parlement aan de hand van evaluaties van beleid en wetgeving vaak achterwege blijft door de focus op incidenten en de daarop regelmatig volgende «regelreflex» (zie paragraaf 2.4.3).⁹²

2.3.3 *Lerend vermogen van de (rijks)overheid is (te) beperkt*

De ambities om overheidsbeleid te baseren op bewezen effectieve interventies en maatregelen (*evidence based*), houden lastig stand in de ingewikkelde politieke context. Zo zijn afspraken gemaakt in een regeerakkoord vaak leidend, of ze bewezen effectief zijn of niet.⁹³

De **ROB** vraagt zich in zijn position paper af: wil de politiek na een incident via onderzoek leren van gemaakte fouten, of wil ze afrekenen met de verantwoordelijke bewindspersoon? Vaak is de vraag aan de orde of een bewindspersoon moet aftreden.⁹⁴ Op lange termijn creëert dit naar binnen gekeerde uitvoeringsorganisaties die bang zijn fouten te maken en misstappen niet melden. Mensen en organisaties kunnen pas leren als zij de ruimte krijgen om fouten te maken. Als onderzoek is gericht op leren, dan leidt het op de langere termijn tot een betere overheid die de menselijke maat in beeld houdt. Constaties van het **Instituut voor Publieke Waarden** sluiten hierbij aan.⁹⁵

Ook binnen departementen lijkt de evaluatiecultuur zich meer te richten op afrekenen dan op leren. Het Ministerie van Financiën startte in 2018 de «Operatie Inzicht in Kwaliteit»⁹⁶ om deze cultuur te doorbreken.

2.4 Oorzaken door sturing in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties

Tot slot heeft een aantal problemen die uit de documentanalyse komt, te maken met de sturing in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. De rijksoverheid hanteert geen eenduidige sturingsfilosofie, wat leidt tot disfunctioneren. En bovendien is er geen optimale sturingsrelatie tussen departementen en uitvoeringsorganisaties. Daar komt bij dat als er dingen misgaan, daar vaak schijnwerpers

⁸⁹ Kamerstuk II 2016/17, 34 700, nr. 25 (bijlage).

⁹⁰ Algemene Rekenkamer (2017b).

⁹¹ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁹² Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het versterken van de kwaliteit van de rechtsbescherming van de individuele burger, d.d. 17 december 2020, p. 12.

⁹³ Tjeenk Willink (2018).

⁹⁴ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

⁹⁵ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

⁹⁶ Kamerstuk II 2017/18, 31 865, nr. 118.

op staan. Dit leidt tot een «incidentregelreflex» die de menselijke maat verder in het gedrang brengt.

2.4.1 Geen heldere aansturing van uitvoeringsorganisaties

In de afgelopen jaren is veel nadruk gelegd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid. De **ROB** stelt dat inmiddels breed en vaak erkend is dat de bedrijfsmatige benadering van de overheid, die aan de basis ligt van *New Public Management* (NPM),⁹⁷ te ver is doorgeslagen. De **ROB** geeft aan dat deze benadering ten koste ging van waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en de menselijke maat. Deze waarden sneeuwden verder onder door de kansen die digitalisering bood om beleid snel, makkelijk en goedkoop uit te voeren.⁹⁸

Het is de vraag of de overheid gezien haar aard wel (volledig) bedrijfsmatig kan werken. Ze moet meer dan een private onderneming zachte, gelaagde en vaak ook tegenstrijdige waarden in acht nemen.⁹⁹ Hoewel de negatieve gevolgen van NPM al geruime tijd worden onderkend, blijft de bedrijfsmatige overheid behoorlijk resistent. Volgens de **ROB** komt dat doordat er nog geen overeenstemming is over een alternatieve sturingsfilosofie. **EUR-TIAS** spreekt van botsende paradigma's vanuit verschillende sturingsfilosofieën (onder andere NPM, Mark Moore¹⁰⁰, zie paragraaf 4.2.1). Deze botsende paradigma's waarbij iedere partij vanuit de eigen denkwereld probeert veranderingen in gang te zetten, leiden tot onopgeloste problemen bij uitvoeringsorganisaties.¹⁰¹ Mevrouw Van Thiel merkt op dat vermenging van sturingsprincipes en instrumenten leidt tot onbegrip, disfunctioneren en problemen in de uitvoering.¹⁰²

2.4.2 De sturingsrelatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties werkt niet optimaal

Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) concludeert in haar position paper dat er nog altijd diverse onvolkomenheden zijn in de sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, ondanks veel investeringen hierin in de afgelopen jaren (met name in de opdrachtgevers- en eigenaarsrelatie).¹⁰³ De ambtelijke besturingsdriehoek, die is ingevoerd om uitvoeringsorganisaties te besturen, gaat uit van drie rollen: opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer. Het moederdepartement vervult de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Als *eigenaar* is het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie en meestal belast met de financieel-economische relatie. Als *opdrachtgever* is het ministerie de maker van het beleid dat de uitvoeringsorganisatie uitvoert. De uitvoeringsorganisatie is de *opdrachtnemer*¹⁰⁴. Deze rollen worden vervuld door: de secretaris-generaal of plaatsvervangend secretaris-generaal van het departement (eigenaar), de directeur-generaal (DG) van de betreffende beleidsafdeling (opdrachtgever) en het bestuur of de DG van de uitvoeringsorganisatie (opdracht-

⁹⁷ Het idee dat overheden veel kunnen leren van de werkwijze van het bedrijfsleven werd in de jaren '80 geïntroduceerd via het bestuurskundige gedachtegoed *New Public Management* (NPM). Het was een reactie op het feit dat de verzorgingsstaat tegen grenzen aanliep. Veel beleid bleek niet effectief of efficiënt en overheden doken diep in de rode cijfers. Door zich meer te richten op bedrijfseconomische waarden zou de overheid slagvaardiger en doelmatiger worden (position paper **ROB**, bijlage bij het eindrapport).

⁹⁸ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 12).

⁹⁹ Position paper **ROB**, bijlage bij het eindrapport.

¹⁰⁰ Position paper **ROB**, bijlage bij het eindrapport. De Amerikaanse hoogleraar Mark Moore stelt niet meer effectiviteit en efficiency centraal maar *public value* (publieke waarde).

¹⁰¹ Position paper **EUR-TIAS**, bijlage bij het eindrapport.

¹⁰² Van Thiel (2020), p. 36. Zij koppelt dat hier aan de principaal-agent model en het stewardship-model.

¹⁰³ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

¹⁰⁴ Van Thiel (2020), p. 29 en 32.

nemer).¹⁰⁵ De rollen zijn in de praktijk complexer dan in het model. Mevrouw Van Thiel geeft aan dat bijvoorbeeld een ministerie meerdere rollen heeft (zorgen voor continuïteit, belast met de financieel-economische relatie en toezichthouder op en hoeder van het algemeen belang).¹⁰⁶ En de uitvoeringsorganisaties werken voor meerdere opdrachtgevers, uit meerdere ministeries, zo geven ABDTOPConsult en mevrouw **Van Thiel** aan.¹⁰⁷ Die opdrachtgevers kunnen tegenstrijdige sturingssignalen geven. Mevrouw **Van Thiel** vervolgt in haar position paper dat ministeries verschillen in hoe ze relaties inrichten én in de aandacht die ze ervoor hebben. Ze stelt dat departementen de opgebouwde kennis niet behouden, omdat de mobiliteit onder beleidsambtenaren vaak groot is. Relaties met uitvoeringsorganisaties moeten steeds opnieuw opgebouwd worden. Tot slot is de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties vaak gebaseerd op wantrouwen: er is geen sprake van een nevenschikte positie van de partijen (zoals verondersteld in het driehoeksmodel).¹⁰⁸ Het departement wil volgens mevrouw Van Thiel vooral veel controleren.¹⁰⁹ Dit kan leiden tot een «afrekencultuur» en tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor eventuele problemen lang verborgen blijven.¹¹⁰

2.4.3 De «incidentregelreflex» brengt de menselijke maat in het gedrang

Als er grote problemen optreden in de uitvoering, dan kan het gebeuren dat daar veel aandacht naar uitgaat. Omdat de politiek en de maatschappij vinden dat zo iets nooit meer mag gebeuren, volgen na dergelijke gebeurtenissen vaak strengere en complexere regels. Het departement vertoont een sterke drang deze te controleren. Er is dan sprake van een overreactie of «incidentregelreflex». De grote tijds- en mediadruk waaronder wordt gehandeld, vergroot het risico van totstandkoming van zwakkere regelgeving.¹¹¹ De focus op incidenten bij de politiek en in de media kan ook leiden tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties en tot huiverigheid om mogelijke problemen tijdig aan te kaarten.¹¹² Het is schadelijk voor burgers omdat het grote gevolgen heeft voor de kwaliteit van het werk in de uitvoering. Als een uitvoeringsorganisatie zich gaat richten op de politieke ratio van het voorkomen van nieuwe incidenten kan de menselijke maat in het gedrang komen.¹¹³

2.5 Tot slot

De TCU heeft de documentanalyse in dit hoofdstuk gebruikt als voorbereiding op het eigenlijke onderzoek en zich daarbij op een selectie van oorzaken van problemen uit deze brede documentanalyse verdiept. Deze oorzaken zijn getoetst en uitgediept in de openbare hoorzittingen en komen aan bod in deel II van dit rapport (hoofdstukken 3 tot en met 6):

- De totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving (hoofdstuk 3)
- De menselijke maat in de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid (hoofdstuk 4)
- De menselijke maat in besluiten van professionals (hoofdstuk 5)

¹⁰⁵ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 10.

¹⁰⁶ Van Thiel (2020), p. 30.

¹⁰⁷ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 10 en position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

¹⁰⁸ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

¹⁰⁹ Van Thiel (2020), p. 28.

¹¹⁰ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

¹¹¹ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het versterken van de kwaliteit van de rechtsbescherming van de individuele burger, d.d. 17 december 2020, p. 15.

¹¹² Van Thiel (2020).

¹¹³ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

- De dynamiek in de driehoek Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties (hoofdstuk 6)

De TCU kijkt nadrukkelijk ook naar de rol van de Tweede Kamer in deel II, dus in de verdiepende hoofdstukken. De TCU heeft besloten vooral te verdiepen op oorzaken waar de Kamer mogelijk een rol bij speelt en/of waarbij de menselijke maat in het gedrang komt. Dit is (mede) de insteek geweest voor de selectie van oorzaken van problemen in de verdiepende hoofdstukken.

Deel II

Verdieping in de belangrijkste oorzaken

In dit deel verdiept de TCU zich in een aantal van de in deel I gevonden probleemveroorzakers. Ze kijkt daarbij uitdrukkelijk ook naar de rol die de Tweede Kamer daarin speelt. De commissie baseert zich op de documentanalyse én op de in het openbaar gehouden hoorzittingen.

3 Totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving

Signalen over een onwerkbaar uitvoeringspraktijk moeten het in het wetgevingstraject vaak afleggen tegen politieke vaart of druk. Dit begint al bij afspraken in het regeerakkoord: die zijn als in beton gegoten, ook als (later) blijkt dat ze lastig uitvoerbaar zijn. Verderop in het wetgevingsproces ontbreekt informatie over of gevoel voor de uitvoeringspraktijk, waardoor die praktijk niet tijdig wordt betrokken.

Dit hoofdstuk behandelt oorzaken van uitvoeringsproblemen die voortkomen uit de fase waarin beleid en wet- en regelgeving tot stand komen. De TCU heeft de volgende oorzaken gevonden:

- Gedetailleerde afspraken gemaakt in regeerakkoorden worden nauwelijks getoetst op uitvoerbaarheid (paragraaf 3.1).
- Bij wetsvoorstellen krijgt de Kamer niet altijd uitvoeringstoetsen aangeboden. Is zo'n toets er wel, dan is de informatie niet altijd volledig óf er wordt een te rooskleurig beeld geschetst van de verwachte werkelijkheid («vergroening van informatie»). Veel Kamerleden leunen voor de informatie over de uitvoering sterk op het departement, verdiepen zich er te weinig in, vragen zelf nauwelijks informatie op en ontwikkelen te weinig gevoel voor de uitvoering (paragraaf 3.2).
- De wetgever heeft nog te weinig aandacht voor de doenlijkheid van wet- en regelgeving voor burgers. Dit onderwerp staat nog in de kinderschoenen (paragraaf 3.3).
- De Kamer heeft vaak een «blinde vlek» voor de uitvoering. Ze laat zich soms onder druk zetten om wetsvoorstellen (te) snel te behandelen. Hierdoor weegt zij uitvoeringsaspecten niet voldoende mee of dient moties en amendementen in zonder zicht op de impact daarvan. De commissiestructuur helpt hierbij niet: het belemmert het totaalbeeld dat Kamerleden zich moeten vormen van uitvoeringsaspecten. Er gaan dan ook leereffecten verloren. Departementoverstijgende uitvoeringsvraagstukken zouden veel vaker breed in de Kamer besproken kunnen worden, met meerdere verantwoordelijke bewindspersonen (paragraaf 3.4).
- Er is sprake van een «ongebreidelde groei» van wet- en regelgeving. De toenemende complexiteit ervan werkt door in de uitvoering en in de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Professionals hebben moeite om de regels toe te passen met oog voor de menselijke maat. Voor burgers kan het lastig zijn de wet te begrijpen en te doen wat van

hen wordt verwacht, zeker wanneer zij tegelijkertijd te maken krijgen met verschillende wetten. Maatwerk bieden, betekent dat professionals ongelijke gevallen soms ongelijk moeten behandelen. Daarvoor kan ruimte in de wetgeving worden gerealiseerd door wetten «op hoofdlijnen» te maken en/of door een hardheidsclausule in een wet op te nemen (paragraaf 3.5).

3.1 Gedetailleerde regeerakkoorden belemmeren de uitvoering

De in de politiek bestaande neiging om regeerakkoorden steeds verder «dicht te timmeren» leidt tot gedetailleerde afspraken die als in beton gegoten zijn. Regering en coalitiepartijen krijgen daarmee een zeer hechte relatie, waardoor de trias politica – de scheiding der machten – niet altijd goed in acht kan worden genomen. Dat geldt dan vooral voor de scheiding tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht. Oud-ombudsman Brenninkmeijer zei hierover naar aanleiding van het rapport van de POK: «Uiteindelijk moet het gaan om het versterken van de terugkoppeling door verschillende tegenkrachten in ons openbaar bestuur. De trias politica is in de afgelopen decennia een duas politica geworden omdat regering en de regeringsmeerderheid in het parlement in een symbiotische relatie opereren.»¹¹⁴ Daarbij komt dat de uitvoering in deze fase zelden of nooit aan tafel zit. Het gevolg kan zijn lastig uitvoerbaar beleid: bij in beton gegoten afspraken is er vaak geen weg meer terug als blijkt dat ze niet goed uitvoerbaar zijn. Deze paragraaf licht deze conclusie toe.

Veel nieuw beleid, wet- en regelgeving vloeien voort uit het regeerakkoord. Politieke afspraken die daarin vastliggen, kennen steeds vaker een gedetailleerd, omvangrijk en ook dwingend karakter -enige uitzonderingen daargelaten.¹¹⁵ Verschillende gesprekspartners wijzen de TCU op de effecten hiervan op de uitvoerbaarheid van beleid, wet- en regelgeving.

Bij de onderhandelingen over een regeerakkoord wordt de uitvoering vaak niet betrokken of geraadpleegd. Hierdoor kunnen afspraken in het regeerakkoord en in het bijbehorende (strakke) tijdspad op gespannen voet staan met uitvoeringstechnische mogelijkheden of beschikbare capaciteit binnen departementen of uitvoeringsorganisaties.¹¹⁶ De onderhandelende partijen moeten vaak in korte tijd een politiek compromis sluiten waarmee ze hun achterban kunnen bedienen. Hierbij heeft een gedegen toets op uitvoerbaarheid niet direct prioriteit.¹¹⁷ Daarnaast maakt een aantal zaken toetsen op uitvoerbaarheid tijdens de totstandkoming van een regeerakkoord complex. Ten eerste: hoe meer politieke partijen bij de onderhandelingen betrokken zijn, hoe ingewikkelder het is om de uitvoering te betrekken.¹¹⁸ Om stabiliteit tot stand te brengen, is in zo'n geval de neiging groter om alle politieke wensen in een regeerakkoord vast te leggen.¹¹⁹ Ten tweede speelt het waarborgen van vertrouwelijkheid binnen de onderhandelingen een rol.¹²⁰ Tot slot kan meespelen dat het na lange onderhandelingen soms moeilijk te accepteren is wanneer een politiek compromis in de uitvoering niet blijkt te werken.¹²¹

¹¹⁴ Brenninkmeijer, A. (8 januari 2021), p. 7.

¹¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2017).

¹¹⁶ Kamerstuk II 2016/17, 34 700, nr. 25 (bijlage, p. 1).

¹¹⁷ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

¹¹⁸ Verslag openbare hoorzitting Tjeenk Willink, d.d. 13 november 2020.

¹¹⁹ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

¹²⁰ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

¹²¹ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

Ook wanneer het regeerakkoord er ligt, is toetsen op uitvoerbaarheid geen vanzelfsprekendheid. Soms dwingen regeringspartijen elkaar om de gedetailleerde afspraken nauwgezet na te komen. Dat een regeling niet of moeilijk uitvoerbaar is, wordt pas bij de uitwerking zichtbaar. Ook zijn niet alle belanghebbenden bij de besloten onderhandelingen vertegenwoordigd geweest. Er is echter bij de uitwerking nauwelijks ruimte om vanwege nieuwe inzichten of praktische bezwaren zaken te heroverwegen of aan te passen. De heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA) geeft als voorbeeld de Jeugdwet uit 2015: «*Bijna iedereen in het veld zei: u kunt op zich de eenvoudige interventies prima door de gemeente laten doen, maar de jeugd-GGZ en de intramurale jeugdgezondheidszorg, dus dat iemand moet worden opgenomen met een eetstoornis of er een grove interventie is, moeten nu door de gemeenten geregeld worden en daar heeft de gemeente geen verstand van. Maar omdat het letterlijk in het regeerakkoord stond, was niemand in staat om binnen de regeercoalitie te zeggen: zouden wij nog eens even nadenken of we dit nou wel verstandig vinden? En dan dendert zoiets volledig door.*»¹²²

Verschillende gesprekspartners geven aan dat het de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving ten goede zou komen wanneer regeerakkoorden meer alleen hoofdlijnen bevatten en richting geven aan beleid, dus wanneer ze minder instrumenteel worden ingezet. Hierdoor bieden de gemaakte afspraken meer ruimte om rekening te houden met de consequenties voor de uitvoering. De heer **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) geeft aan: «*Ja, of je moet zeggen dat men in het regeerakkoord niet zodanige afspraken moet maken dat elke beleidsruimte of bewegingsruimte – of het zoeken naar alternatieven – onmogelijk gemaakt wordt.*»¹²³

Daarnaast schatten de gesprekspartners in dat een snelle toets op uitvoerbaarheid van gemaakte afspraken in het regeerakkoord kan helpen. Het zou goed zijn wanneer daar ruimte voor wordt gemaakt, bijvoorbeeld tijdens het formatieproces. Mevrouw **Mulder** (secretaris-generaal SZW) stelt: «*Het is volstrekt helder dat een volledige uitvoeringstoets van drie, vier maanden niet past bij een formatieproces. Tegelijkertijd zou een vorm van een scan wel degelijk in twee weken kunnen. Dat zou een soort eerste scan zijn. Wij hebben het dit keer naderhand gedaan voor onze onderdelen van het regeerakkoord. Daarbij kon je toch al wel snel zien waar het gewoon conform voornemen kan, en waar [...] echte ingewikkeldheden zitten. Ik denk dat het enorm zou helpen om meteen aan het begin realistische ambities te hebben.*»¹²⁴

3.2 Uitvoeringstoetsen verschillen, zijn soms te rooskleurig en vaak complex

Als een bewindspersoon wettelijk iets wil regelen, krijgen ambtenaren op een ministerie de opdracht om een wetsvoorstel uit te werken. Een dergelijke opdracht kan voortkomen uit de afspraken uit het regeerakkoord, maar bijvoorbeeld ook uit veranderende EU-regelgeving of wensen vanuit de Tweede Kamer.¹²⁵ Bij het uitwerken van een wetsvoorstel en het opstellen van de bijbehorende memorie van toelichting betrekken beleidsmakers de partijen op wie het voorstel effect heeft, bijvoorbeeld

¹²² Verslag openbare hoorzitting Omtzigt, d.d. 9 november 2020.

¹²³ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

¹²⁴ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

¹²⁵ Deze paragraaf zoomt in op de rol van uitvoeringstoetsen bij de totstandkoming van regeringsvoorstellen. De totstandkoming van initiatiefwetgeving blijft in deze paragraaf buiten beschouwing.

door internetconsultaties uit te zetten of belangenorganisaties te consulteren. Ook de uitvoeringspraktijk moet goed in beeld komen.

De TCU onderstreept het belang van een uitvoeringstoets die vroeg in het wetgevingstraject zicht geeft op eventuele uitvoeringsrisico's. Deze informatie is nu niet altijd beschikbaar voor de Kamer. Uitvoeringstoetsen zijn verplicht voor nieuwe (wets)voorstellen, maar verschillen in vorm en diepgang en worden niet altijd aangeboden. Uit het onderzoek van de TCU blijkt dat de toetsen soms een rooskleuriger beeld scheppen van de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid dan professionals op de werkvloer ervoor aangeven. Om haar medewetgevende taak goed uit te kunnen voeren, moet de Kamer bij nieuwe wet- en regelgeving altijd een ongefilterd zicht hebben op de uitvoering. Het is een verantwoordelijkheid van de regering om – onder andere via uitvoeringstoetsen – dit zicht te bieden. Is deze informatie er niet, dan moet de Kamer er zelf om vragen. Deze paragraaf laat zien hoe uitvoeringstoetsen er in de praktijk uitzien.

3.2.1 Uitvoeringstoets bij nieuwe wetsvoorstellen

Veel gesprekspartners hebben de TCU erop gewezen dat de uitvoeringspraktijk laat aan bod komt in de voorbereidende fase van het wetgevingstraject. De **ROB** stelt bijvoorbeeld dat uitvoeringsorganisaties nauwelijks aan de voorkant van de beleidsvorming betrokken zijn, dus bij het opstellen van nieuwe plannen en regels.¹²⁶ Ook het **Instituut voor Publieke Waarden** merkt op dat uitvoeringsorganisaties in het beleids- en besluitvormingsproces weinig invloed hebben op de plannen die ze zelf moeten uitvoeren.¹²⁷

Wel vragen beleidsmakers de uitvoeringsorganisaties om een toets te doen op de uitvoerbaarheid van een conceptwetsvoorstel. Deze zogeheten Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (verder kortweg «uitvoeringstoets» genoemd) is een instrument om gevolgen, invoerings- en nalevingseffecten van het conceptwetsvoorstel in kaart te brengen voor de organisaties of instanties die verantwoordelijk worden voor de uitvoering. Het is verplicht bij nieuwe wetsvoorstellen: de toets is als kwaliteitseis opgenomen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)¹²⁸ en in de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹²⁹ Hiervoor bestaat ook een handleiding.¹³⁰ De uitvoeringstoets heeft tot doel om informatie te verzamelen over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Informatie daarover staat doorgaans in hoofdlijnen in de memorie van toelichting. Als er sprake is van een apart document, dan wordt dit soms integraal bij indiening van het wetsvoorstel aan de Kamer aangeboden. Dit gebeurt bijvoorbeeld met uitvoeringstoetsen van het UWV en de Belastingdienst.¹³¹

Het proces van een uitvoeringstoets: voorbeeld van het UWV

De heer **Rovers** (directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV) licht toe dat bij het UWV de afdeling Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK) het toetsen van de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel coördineert. Deze afdeling krijgt hiervoor in totaal zes weken de tijd. Ze brengt eerst in beeld welke divisies een rol spelen bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Vervolgens vraagt zij deze

¹²⁶ Position paper ROB, bijlage het eindrapport.

¹²⁷ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

¹²⁸ IAK, verplichte kwaliteitseisen. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-15>

¹²⁹ Stcrt. 2017, 69429, aanwijzing 2.10.

¹³⁰ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (28 juni 2018).

¹³¹ Kamerstuk I 2016/17, 33 009, nr. G.

divisies de gevolgen in kaart te brengen voor de personele capaciteit, ICT, klanten, administratieve lasten, privacy, handhaafbaarheid en naleefbaarheid. Ook kijkt de Centrale Cliëntenraad naar het voorstel. Op basis hiervan stelt de afdeling SBK de rapportage over de uitvoeringstoets op en geeft een oordeel over de uitvoerbaarheid van het voorstel. Dit oordeel gaat naar de RvB van het UWV. Daarna wordt het ministerie geïnformeerd, dat zes weken de tijd krijgt om te reageren. Het UWV stuurt elke uitvoeringstoets integraal mee met het wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer gaat.¹³²

Mevrouw Van Thiel constateert dat uitvoeringstoetsen (steeds) vaker toegepast worden.¹³³ De heer **Huijssoon** (kernteam Uitvoeringstoets Belastingdienst) beaamt dit voor de Belastingdienst:

*«We hebben het aantal uitvoeringstoetsen in de afgelopen jaren zien toenemen van, laten we zeggen, 100 naar 120 naar 140 vorig jaar. Als we nu in onze bestanden kijken, denken we dat we dit jaar best wel eens op 160, 170 zouden kunnen uitkomen. We zijn ervan overtuigd dat dit voor een deel echt autonome groei is, echt nieuwe verzoeken. Voor een ander deel, moet ik erbij zeggen, weten onze opdrachtgevers ons met de ontwikkeling van de uitvoeringstoets ook steeds beter te vinden.»*¹³⁴

In de hoorzitting licht mevrouw **Castricum** (divisiemanager CBR) de uitvoeringstoets toe in relatie tot de algemene maatregel van bestuur rondom 75-plus (die bepaalt dat 75-plussers een jaarlang mochten doorrijden met een verlopen rijbewijs¹³⁵). *«We gaan dus kijken wat het betekent, wat voor impact het heeft op onze systemen, wat we moeten regelen, wat dat kost en welke reactie we daarop verwachten van de burger. Dat kan bijvoorbeeld zijn dat er meer mensen gaan bellen. Je moet dan een afdeling klantenservice opschalen. Daar zijn dan zomaar 100 mensen extra nodig. (...) Uiteindelijk wordt er in samenwerking met het ministerie een besluit genomen: dat gaan we doen en zo gaan we het doen. Daar zijn natuurlijk ook ketenpartners bij betrokken, de RDW bijvoorbeeld.»*¹³⁶

Het proces van een uitvoeringstoets: voorbeeld van de Belastingdienst

De heer **Huijssoon** (kernteam Uitvoeringstoets Belastingdienst) geeft aan dat er bij de Belastingdienst een team Uitvoeringstoets is. In 2014 introduceerde de Belastingdienst een uitvoeringstoets nieuwe stijl om breder te kijken naar de gevolgen van een voorstel.¹³⁷ Sindsdien wordt gekeken naar de maakbaarheid van de benodigde systemen, inpasbaarheid in het bredere belastingstelsel, begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, verwachte impact op dienstverleningskanalen, personele gevolgen, gevolgen voor alle stappen in de keten en de

¹³² Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

¹³³ Van Thiel (2020).

¹³⁴ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

¹³⁵ Deze algemene maatregel van bestuur betreft een aanpassing van het Reglement Rijbewijzen. Daarmee wordt een tijdelijke verlenging mogelijk van de geldigheid van het rijbewijs van 75-plussers. Het gaat om mensen die bij het CBR tijdig de aanvraag voor verlenging van het rijbewijs hebben ingediend, maar waarvan het rijbewijs dreigt te verlopen of al is verlopen door de lange wachttijden bij het CBR. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op deze casus.

¹³⁶ Verslag openbare hoorzitting Bredewoud en Castricum, d.d. 2 november 2020.

¹³⁷ Conclusie Auditdienst Rijk (2016) «Uitvoeringstoets nieuwe stijl»: «het vernieuwde proces is niet alleen transparanter en breed opgezet, maar grotendeels ook al gericht op het bereiken van een verbeterd resultaat: de uitvoeringstoetsen zijn integraal en openbaar. Ze geven ook inzicht in de uitvoeringskosten maar op dat punt is nog ruimte voor verbetering.

kosten. De benodigde informatie wordt «opgehaald» bij de verschillende onderdelen van de Belastingdienst. De uitvoeringstoets nieuwe stijl is openbaar. Uitvoeringstoetsen worden met wetsvoorstellen meegestuurd naar de Tweede Kamer. In de afgelopen jaren is het instrument binnen de Belastingdienst geprofessionaliseerd. De uitdaging is nu om de samenhang van voorstellen en de gevolgen daarvan op de capaciteit nog scherper in kaart te brengen.¹³⁸

3.2.2 Uitvoeringstoetsen verschillen in vorm en diepgang

De wijze waarop uitvoeringstoetsen eruitzien en de wijze waarop ze tot stand komen, verschilt. De informatie ervoor kan op diverse manieren worden verkregen en er is ook niet één format of document voorgescreven. Het kan zijn dat mondeling overleg plaatsvindt tussen uitvoerende diensten over de uitvoerbaarheid van een voorstel, of dat de uitwisseling per e-mail gaat. Er is dan geen sprake van een aanwijsbaar document dat als uitvoeringstoets is aan te wijzen.¹³⁹

Bij sommige uitvoeringstoetsen van het UWV vraagt de Staatssecretaris expliciet om op specifieke punten in te gaan. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). In het eerste geval vroeg de Staatssecretaris van SZW om op de volgende tien punten in te gaan: uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, (haalbaarheid) beoogde invoeringsdatum, effecten voor de klant, effecten op de benodigde capaciteit, eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten, effecten op de regeldruk (administratieve lasten), gevolgen voor verantwoordings- en beleidsinformatie, implementatie/risico's/control, gegevensuitwisseling.¹⁴⁰ Bij de uitvoeringstoets van het UWV op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wajong vroeg de Staatssecretaris het UWV om op twaalf punten in te gaan.¹⁴¹ In aanvulling op de tien bovengenoemde punten waren dat: informatievoorziening/ICT en privacy.

De Belastingdienst werkt met een vast format van terugkoppeling van de hoofdpunten uit de uitvoeringstoets. De illustratie hieronder toont het voorbeeld van de toets Herijking vereenvoudiging beslagvrije voet van 12 november 2019 (een wetsvoorstel dat zowel het UWV als de Belastingdienst moest uitvoeren). De heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA) zegt hierover in de hoorzittingen: «*De Belastingdienst maakt uitvoeringstoetsen die samengevat worden in een pictogram met op vier of vijf punten een rood, geel of groen vlaggetje bij de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en dat soort zaken. Daaronder staat een tekst van maximaal vier pagina's. Dat is heel prima te lezen.*»¹⁴²

¹³⁸ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

¹³⁹ Kamerstuk I 2016/17, 33 009, nr. G.




¹⁴⁰ Kamerstuk II 2016/17, 34 628, nr. 3 (bijlage).

¹⁴¹ Staatssecretaris van SZW Van Ark, middels brief 18 oktober 2018.

¹⁴² Verslag openbare hoorzitting Omtzigt, d.d. 9 november 2020.

Figuur 1: toets Herijking vereenvoudiging beslagvrije voet (2019)¹

Herijking vereenvoudiging beslagvrije voet (vBVV)

| Gevolgen: | ingrijpend / middelgroot / beperkt | | |
|---------------------------------------|---|---|---|
| |  |  |  |
| Interactie burgers/bedrijven | | x | |
| Maakbaarheid systemen | | x | |
| Handhaafbaarheid | | | x |
| Fraudebestendigheid | | | x |
| Bijdrage complexiteitsreductie | | x | |
| Risico procesverstoringen: | groot / gemiddeld / klein | | |
| Uitvoeringskosten | incidenteel | structureel | |
| • Dienstverlening | € 0 | € 0 | |
| • Handhaving/toezicht | € 0 | € 230.000 | |
| • Automatisering | € 2,5 mln. | € 40.000 | |
| Personele gevolgen: | 0 | fte incidenteel | |
| | 5 | fte structureel | |
| Invoering mogelijk per: | 01 - 01 - 2021 | | |
| Beslag portfolio: | groot | | |
| Eindoordeel: | uitvoerbaar, mits de aangegeven tijdspaden voor de kaders en de door UWV te leveren voorziening worden gehaald | | |

¹ Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 37 (bijlage).

3.2.3 «Vergroening» en onderbenutting van informatie in uitvoeringstoetsen

Diverse gesprekspartners wijzen de TCU erop dat de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving soms rooskleuriger wordt voorgesteld dan professionals op de werkvloer deze ervaren. Soms vindt volgens de gesprekspartners «vergroening» van informatie in de uitvoeringstoets plaats: een maatregel die volgens de werkvloer niet uitvoerbaar is (rode vlag) of lastig is uit te voeren (oranje vlag) kleurt steeds groener naarmate die maatregel op een hoger niveau binnen de organisatie wordt beoordeeld.

Tijdens de hoorzittingen introduceert de heer **Benjamins** (voorzitter ondernemingsraad Financiën) de term vergroening. Over een casus binnen de Belastingdienst geeft hij aan: «*Er is toen niet geluisterd naar wat de uitvoering heeft gezegd. Dan krijg je een soort van vergroening van de uitvoeringstoets.[...]Een vergroening, dus dat het duidelijke signaal van de uitvoering niet meer naar voren komt.*»¹⁴³

Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) plaatst ook vraagtekens bij de informatie in uitvoeringstoetsen: «*Wat wij nu wel zien, is dat het een soort slap aftreksel is van wat er uiteindelijk in de praktijk wordt geconstateerd.*»

¹⁴³ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

Het zijn hele processen die natuurlijk door een heel ministerie heen gaan. De vraag is: staat er in de uitvoeringstoets daadwerkelijk wat de problemen en de dilemma's zijn?»¹⁴⁴

In een enquête uitgevoerd door het CNV¹⁴⁵ geven medewerkers van uitvoeringsorganisaties aan dat hun kennis niet of nauwelijks wordt benut bij het opstellen van de uitvoeringstoets en de vorming van nieuw beleid. Risico's worden tussentijds afgezwakt, waarschuwingen of signalen stranden binnen de organisatie en er komt geen scherp beeld over de uitvoering naar voren.¹⁴⁶ Het is daarmee de vraag of de uitvoeringstoetsen de haarvaten van de organisatie bereiken, waar de kennis van de professional zit, en of deze informatie voldoende naar voren wordt gebracht.

De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) spreekt ook over de vergroening van informatie: *«Naarmate het dichterbij mij komt, staan de meeste stoplichten op groen omdat iedereen het fijn vindt om mij groene stoplichten te laten zien. Ik zit helemaal niet te wachten op groene stoplichten. Ik zit te wachten op de juiste stoplichten»*¹⁴⁷

Een voorbeeld uit het eindrapport van de heer Eringa over het CBR laat zien dat informatie uit een uitvoeringstoets er niet altijd toe leidt dat de juiste beleidskeuze wordt gemaakt. Blijkbaar komen de signalen uit de uitvoeringstoets onvoldoende sterk naar voren: *«Het betreft een voorbeeld over de interne handelwijze van het CBR bij de totstandkoming van de tijdelijke maatregel om de geldigheid van het rijbewijs van 75-plussers met maximaal een jaar te verlengen. Daarbij heeft een afweging plaatsgevonden tussen twee opties. Ofwel de hele doelgroep zou een nieuw tijdelijk rijbewijs moeten krijgen (ook geldig in het buitenland), ofwel er komt een soort aantekening (administratieve codering) op het rijbewijs die alleen zichtbaar is voor handhavers in Nederland. Mede op grond van de door het ministerie gevraagde uitvoeringstoets was het CBR voorstander van de gekozen optie van administratieve codering, met als consequentie dat bestuurders met het verlengde rijbewijs niet in het buitenland konden rijden. Met die keuze wisten alle partijen dus dat er een serieuze mogelijkheid van «nieuwe heibel» bestond. Vanuit de klantenservice van het CBR is bij de uitvoeringstoets gewezen op de mogelijke extra stroom aan (boze) telefoontjes. Maar in plaats dat dit dan wordt gezien als een waarschuwingssignaal, plust men in de uitvoeringstoets de kosten op omdat er extra capaciteit bij de klantenservice nodig is.»*¹⁴⁸ De conclusie is dat bij de oordeelsvorming binnen het CBR blijkbaar de sensitiviteit of autoriteit ontbrak om te zeggen: «dit moeten we niet willen en voor deze optie moeten we dus niet gaan».

3.2.4 Uitvoeringstoetsen worden niet altijd openbaar gemaakt

Openbaarmaking van de uitkomsten van een uitvoeringstoets (door de toets integraal mee te zenden met een wetsvoorstel) kan ervoor zorgen dat voorziene uitvoeringsrisico's meegenomen worden in de politieke afweging van voorgenomen wet- en regelgeving. Ongefilterd zicht op de uitvoeringstoetsen is vanuit het oogpunt van transparantie belangrijk voor

¹⁴⁴ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

¹⁴⁵ CNV (augustus 2020). Van de respondenten was circa 68% werkzaam bij de Belastingdienst, 24% bij het UWV, 3% bij de SVB en 5% bij andere uitvoeringsorganisaties (waaronder CAK en CBR).

¹⁴⁶ CNV (augustus 2020).

¹⁴⁷ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

¹⁴⁸ Kamerstuk II 2019/20, 29 398, nr. 840 (bijlage).

de Tweede Kamer. In de praktijk worden uitvoeringstoetsen echter niet altijd openbaar gemaakt.¹⁴⁹

De motie-Oosenbrug c.s. vroeg al eerder aandacht voor actieve openbaarmaking van onder meer uitvoeringstoetsen in een vroeg stadium.¹⁵⁰ Het kabinet onderschreef het uitgangspunt van deze motie, maar gaf aan dat het vanwege de uiteenlopende vormen van de toets (documenten, gesprekken, e-mailwisselingen, zie paragraaf 3.2.2) niet mogelijk is om in algemene zin de actieve openbaarmaking van «de» toets voor te schrijven. Om die reden blijft de staande praktijk gehandhaafd waarin bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij een wet de resultaten van uitvoerbaarheidstoetsen weergeeft en de Kamer de uitvoeringstoetsen blijft ontvangen die ze toch al standaard kreeg.¹⁵¹

Onderstaand kader illustreert dat uitvoeringstoetsen niet altijd tijdig worden opgeleverd en dat de Kamer zelf hiernaar moet (blijven) vragen.

Uitgelicht: niet tijdig openbaar maken van de uitvoeringstoets Herijking vereenvoudiging beslagvrije voet

Op 28 oktober 2019 tijdens het wetgevingsoverleg (WGO) over het Belastingplan 2020, vraagt Kamerlid Omtzigt naar een uitvoeringstoets: *«In 2017 is hier het wetsvoorstel Vereenvoudiging beslagvrije voet als hamerstuk aangenomen. (...) Samen met collega Peters heb ik in januari Kamervragen gesteld: wanneer komt die lagere regelgeving? Die lagere regelgeving is in februari gepubliceerd. Bij die lagere regelgeving zou een uitvoeringstoets komen, want de originele uitvoeringstoets van dit wetsvoorstel was: allemaal groene vlaggetjes, de Belastingdienst kan dit aan. Die herziene uitvoeringstoets, waarom het niet kan, heb ik niet kunnen vinden in de parlementaire stukken. Ik zou hem heel graag zien.»*¹⁵²

Ook tijdens de tweede termijn van het WGO over het Belastingplan 2020 (op 4 november 2019) vraagt Kamerlid Omtzigt om toezending van de herziene uitvoeringstoets door de Belastingdienst inzake de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.¹⁵³ Op 12 november ontvangt de Kamer een reactie van Staatssecretaris Van Ark op dat verzoek.¹⁵⁴

De uitvoeringstoets vervangt de eerder uitgebrachte toetsen op het wetsvoorstel uit 2016 en op de lagere regelgeving uit 2018.

Conclusie van de toets: het voorstel is uitvoerbaar, mits de aangegeven tijdpaden voor de kaders en de door UWV te leveren voorziening worden gehaald.

Ook de heer **Putters** (directeur SCP) benadrukt het belang dat Kamerleden uitvoeringstoetsen opvragen: *«Maar tegelijkertijd kunt u er natuurlijk ook nog sterker op sturen dat u van de Minister dergelijke uitvoeringstoetsen krijgt en ook de uitvoeringsorganisaties raadplegen waar zij de mitsen en maren zien. Het lijkt mij vrij onverstandig voor een politiek verantwoordelijke om daar niet ook de contra's bij aan te geven aan een parlement dat er bovenop zit. Dat is ook een route die aangescherpt kan worden aan de voorkant.»*¹⁵⁵

¹⁴⁹ Van Thiel (2020).

¹⁵⁰ Kamerstuk II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14.

¹⁵¹ Kamerstuk I 2016/17, 33 009, nr. G.

¹⁵² Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 67, p. 38.

¹⁵³ Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 68, p. 28–29.

¹⁵⁴ Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 37 (bijlage).

¹⁵⁵ Verslag openbare hoorzitting Putters, d.d. 26 oktober 2020.

3.2.5 De toets kan ingewikkeld en uitgebreid zijn

De toets van uitvoerbaarheid kan erg ingewikkeld en uitgebreid zijn. Onderstaand voorbeeld illustreert dit: het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet, dat een tijdlijn doorloopt die begint in 2012 en eindigt op 1 januari 2021, het moment waarop de wet inwerking trad (zie figuur 2). Niet bij alle wetgeving is de toets zo complex, maar als dat wél zo is (als er vele uitvoeringstoetsen op meerdere momenten in het proces plaatsvinden) moet de Kamer erover in gesprek kunnen met de uitvoering. Op die manier kunnen de Kamerleden inhoud van de toetsen en dus mogelijke effecten van de wetvoorstellen beter begrijpen en duiden.

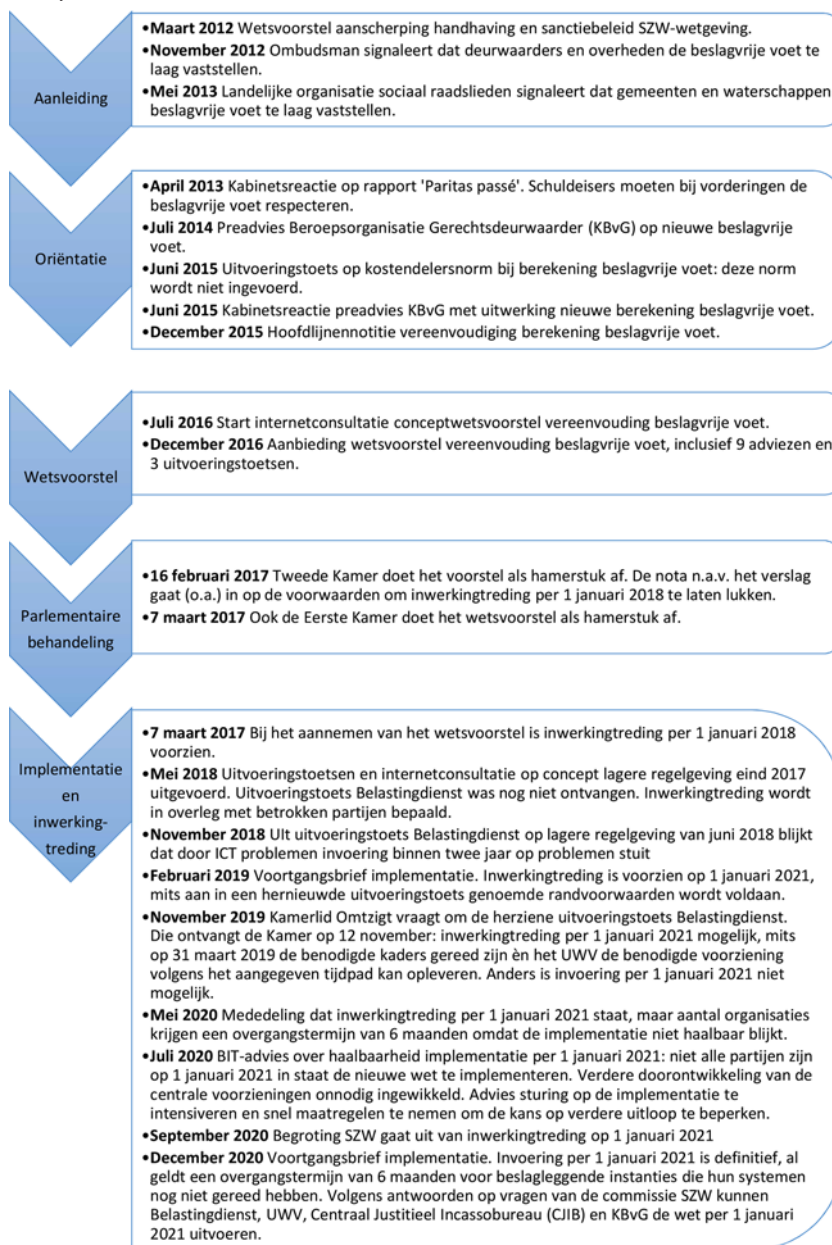
Voorbeeld: wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet

De tijdlijn hieronder laat zien dat er in de oriëntatiefase een preadvies is gegeven en een uitvoeringstoets is uitgevoerd. Daarna vond (in 2016) een internetconsultatie plaats en bij de aanbidding van het wetsvoorstel werden negen adviezen en drie uitvoeringstoetsen (één van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en twee van het UWV) meegestuurd naar de Kamer. De memorie van toelichting verwijst ernaar en duidt de input van de adviezen en uitvoeringstoetsen. De adviezen die zijn meegestuurd zijn onder andere van de Autoriteit Persoonsgegevens, Actal¹⁵⁶ (administratieve lasten), de Belastingdienst, de Inspectie SZW, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Nationale ombudsman. In het advies van de Belastingdienst (2016) stond dat men op dat moment inschatte dat invoering van de wet per 1 januari 2018 mogelijk was: *«Het voorstel is uitvoerbaar, mits de aangegeven tijdspaden voor de kaders en de door UWV te leveren voorziening worden gehaald.»*¹⁵⁷ Het UWV was gereserveerder. Ook in de fase daarna vonden nog diverse uitvoeringstoetsen plaats, bijvoorbeeld op lagere regelgeving.

¹⁵⁶ In 2017 is Actal beëindigd en is het Adviescollege toetsing geldedruk ingesteld (bron: <https://www.actal.nl/beeindiging-actal-instelling-atr/>).

¹⁵⁷ Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 37 (bijlage).

Figuur 2: tijdslijn wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet (2012–2021)



3.3 De wetgever moet meer aandacht hebben voor doenvermogen van burgers

De WRR stelt in haar rapport «Weten is nog geen doen» uit 2017 dat de overheid vanuit een meer realistisch perspectief naar burgers moet kijken.¹⁵⁸ Uitgangspunt is dat de burger de wet niet alleen moet kennen, maar ook moet «kunnen». De TCU onderschrijft dit. Uit haar onderzoek blijkt dat er bij beleidsmakers wel toenemende aandacht is voor doenvermogen, maar ook dat voorgenomen beleid hierop nog niet vanzelfsprekend getoetst wordt; het staat nog in de kinderschoenen. De TCU

¹⁵⁸ WRR (2017).

wijst op de door de WRR ontwikkelde *tools* voor de toets op doenvermogen.¹⁵⁹

3.3.1 Meer aandacht nodig voor mentale belasting burger

Sinds het verschijnen van het rapport van de WRR is er toenemende aandacht bij de (rijks)overheid voor het doenvermogen van burgers: het vermogen om informatie om te zetten in concrete acties en handelingen (een doel te stellen, een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en om te kunnen gaan met verleidingen en tegenslag; zie ook paragraaf 1.3.3 en bijlage 2).

De heer **Putters** (directeur SCP) wijst erop dat in het verleden niet altijd voldoende rekening met het doenvermogen van burgers is gehouden: *«Een belangrijke conclusie uit onze wetsevaluaties in het sociaal domein is dat de verwachtingen ten aanzien van de zelfredzaamheid van mensen wel heel hoog liggen. Dat is omdat in de 20 procent tot 30 procent van de mensen die af en toe, of wat vaker een beroep moet doen op hulp of ondersteuning, juist de meest kwetsbare groep in onze samenleving zit. Dat is de groep die ook vaak de minste sociale netwerken heeft om op terug te vallen en die de minste mogelijkheden heeft om zichzelf te ontwikkelen. [...] Precies die groep blijft achter op het punt van zelfredzaamheid. Heel veel van de wet- en regelgeving is gebaseerd op het vergroten van zelfredzaamheid. Dat is bij de groep waar u op duidt niet altijd realistisch.»*¹⁶⁰

Volgens de WRR betekent een realistisch perspectief op burgers dat de wetgever bij de voorbereiding van beleid meer aandacht heeft voor de mentale belasting van burgers. Om het idee hierachter in kaart te brengen heeft de WRR op verzoek van de Eerste Kamer de doenvermogenstoets ontwikkeld.¹⁶¹

Uitgelicht: doenvermogenstoets

Om het perspectief van de burger meer centraal te stellen in beleid, wet- en regelgeving heeft de WRR de doenvermogenstoets ontwikkeld voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen. Het doel is om op systematische wijze te achterhalen of een burger het wetsvoorstel kan uitvoeren. De toets bestaat uit vragen als: is er onderzoek gedaan naar de samenstelling en specifieke eigenschappen van de doelgroep, welke mentale lasten brengt de regeling met zich mee, hoeveel acties worden verondersteld, wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt of een fout maakt en hoe zit het met hulp of vroegsignalering hierbij? Ook beschrijft de toets een aantal acties dat bij de beantwoording van de vragen kan helpen, zoals het uitvoeren van ex ante onderzoek (bijvoorbeeld door klantpanels of experimenten), het betrekken van alle relevante doelgroepen en het raadplegen van onderzoek of ervaringen met vergelijkbaar beleid of regelgeving. De doenvermogenstoets is opgenomen in het IAK, in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.

3.3.2 Toetsen op doenvermogen moet de weg van papier naar praktijk nog vinden

De doenvermogenstoets en de ontwikkeling van hiermee samenhangende *tools* verhoogt het bewustzijn over het realistisch perspectief bij departementen en uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld bij het UWV, de

¹⁵⁹ Bovens en Keizer (2020).

¹⁶⁰ Verslag openbare hoorzitting Putters, d.d. 26 oktober 2020.

¹⁶¹ Bovens en Keizer (2020).

Belastingdienst en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit kwam ook naar voren in de hoorzittingen. Tegelijkertijd blijkt uit onderstaande voorbeelden en citaten uit de hoorzittingen dat het toetsen van voorgenomen beleid op doenlijkheid zijn weg nog moet vinden van papier naar praktijk.

Het UWV heeft het onderwerp doenvermogen op de radar, doet er kennis over op en overweegt het een standaardonderdeel van de uitvoeringstoets te laten zijn. De heer **Burgmeyer** (wnd. directeur Klant en Service UWV) geeft aan dat bij de uitvoeringstoets van het UWV doenvermogen echte aandacht heeft via klantonderzoeken.¹⁶² Wanneer de uitvoeringstoets klaar is, kijkt ook de Centrale Cliëntenraad mee. De uitvoeringstoets beantwoordt de vraag of de wet uitlegbaar en begrijpelijk is voor burgers. De heer **Rovers** (directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV) onderstreept dit, door aan te geven dat «de gevolgen voor de burgers» een van de twaalf onderdelen van de uitvoeringstoets is. Hij voegt daaraan toe: «*Het doenvermogen als oordeel is relatief nieuw. [...] Dat hebben we impliciet meegenomen, maar dat maken we nu veel explicieter.*»¹⁶³ Dat expliciet maken gebeurt via twee trajecten. Het eerste is een pilot met een toets op het doenvermogen (met als doel deze toets een standaardonderdeel te maken van de uitvoeringstoets). Het tweede traject is «doenvermogen» als een van de vier thema's te plaatsen op de kennisagenda van het UWV voor de periode 2020–2021. De heer Rovers: «*Tegelijk blijft het cruciaal om ons in te leven in de klant. Wat vragen wij van de klant en hoe ervaart deze dit? Het gaat in dit thema om de vraag hoe wij onze dienstverlening en processen beter kunnen laten aansluiten bij het doenvermogen van de klant. In dit nieuwe thema [...] komen aspecten als redzaamheid, financiële problematiek en het toepassen van gedragsinzichten samen.*»¹⁶⁴

De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) zegt over het doenvermogen: «*Dat begrip [...] is in mijn hoofd ontstaan na dat rapport van de WRR; daarvoor kende ik het niet. We hebben nu een woord met elkaar gevonden en we hebben een specifieke categorie in de uitvoeringstoets gemaakt om daar bij wijze van spreken in een rubriek aandacht aan te besteden. Maar als ik door alle uitvoeringstoetsen van de afgelopen tien, vijftien jaar zou lopen, dan weet ik zeker dat het aspect «consequenties voor de burger» (toen nog niet doenvermogen genoemd) in al die uitvoeringstoetsen aan de orde komt, net zo goed als de vraag wanneer het klaar kan zijn, wat het kost en wat de implicaties zijn voor de aanpassing van systemen van het UWV.*»¹⁶⁵

Doenvermogenstoets UWV bij wijziging van de Wajong

Voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Wajong heeft het Ministerie van SZW een uitvoeringstoets gevraagd aan het UWV met daarbij het verzoek om ook een doenvermogenstoets uit te voeren.¹⁶⁶ In de begeleidende brief bij de uitvoeringstoets meldt het UWV aan de Staatssecretaris van SZW in een aparte paragraaf wat de uitkomst is van de doenvermogenstoets. Gekeken is of het wetsvoorstel voor de Wajonger begrijpelijk is, wat er voor hem verandert en wat er van hem verwacht wordt. Vanuit «doenvermogenperspectief» is de verwachting dat de voorgestelde wijzigingen over het algemeen beter uitvoerbaar zijn voor Wajongers dan de bestaande regelingen.

¹⁶² Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

¹⁶³ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

¹⁶⁴ UWV Kennisagenda 2020–2021, p. 2.

¹⁶⁵ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

¹⁶⁶ Kamerstuk II 2018/19, 35 213, nr. 3 (bijlage).

Door het wegnemen van verschillen op belangrijke onderdelen van de drie bestaande Wajongregimes, wordt het voor de Wajonger eenvoudiger om vast te stellen wat van hem verwacht wordt en wat hij kan verwachten. Ook staat het UWV in de doenvermogenstoets stil bij de communicatie. Er wordt opgemerkt dat er extra aandacht moet zijn om de boodschap duidelijk te maken voor Wajongers en hen ook handelingsperspectief te bieden. Het UWV wijst er verder op dat de keuze om af te zien van de uitkering, op lange termijn gevolgen kan hebben die Wajongers mogelijk niet overzien. Dat betekent dat hier in de implementatie al rekening mee gehouden moet worden, bijvoorbeeld door dit proces zorgvuldig in te richten, zo staat in de toets te lezen.

Ook de Belastingdienst besteedt momenteel op verschillende manieren aandacht aan doenvermogen. Ten eerste bij het opstellen van beleid en wetgeving volgens het Integraal afwegingskader (waarin doenvermogen een kwaliteitseis is). Ten tweede bij de uitvoeringstoets waarin de interactie met burgers en bedrijven gewogen wordt. Ten derde door het speciale netwerk binnen het Ministerie van Financiën te betrekken, dat met behulp van gedragsinzichten effectiever beleid wil ontwerpen. De Eerste Kamer heeft op 16 januari 2020 per motie¹⁶⁷ verzocht om het jaarlijks terugkerende «pakket Belastingplan» voortaan te voorzien van een aparte doenvermogenstoets.¹⁶⁸ Dit punt kwam ter sprake in de hoorzitting met de heer **Wesseling** (directeur-generaal Fiscale Zaken). Hem werd gevraagd of op dit moment een doenvermogenstoets wordt uitgevoerd op de onderdelen uit het huidige belastingpakket waarmee gewone belastingplichtigen te maken krijgen. Hij antwoordt: *«In bijvoorbeeld het Belastingplan dat nu voorligt, zit een onderdeel dat zich richt op verbetering van de toeslagen. Daar hebben we dat inderdaad heel expliciet wél gedaan.»*¹⁶⁹ Hoewel het om meer wetten ging binnen het Belastingplan is de doenvermogenstoets niet voor allemaal gedaan: *«We kunnen niet alles tegelijk, [...] Bij de CO₂-heffing voor de industrie is het goed om te kijken of de industrie het wel aan kan. Maar het woord geeft het al aan, daar hoeft je geen doenvermogenstoets op te doen. We hebben dus gekeken waar dit het meest relevant is.»*¹⁷⁰

Het toetsen van voorgenomen beleid op doenlijkheid moet zijn weg nog vinden van papier naar praktijk. De heer **Van 't Zelfde** (afdeling Beleid, Ministerie van Financiën): *«Ik denk dat we nog helemaal in de kinderschoenen staan van een manier om daar beter mee om te gaan. We proberen nu het begrip doenvermogen een plek te geven en ook vanuit gedragsinzichten te werken. We zien de vraag, en die is heel legitiem en terecht. Tegelijkertijd is het wel echt een zoektocht met elkaar hoe je dat goed kunt materialiseren. We kunnen daarin allerlei keuzes maken.»*¹⁷¹

Uitvoeringsorganisatie DUO voegde ook een doenvermogenstoets toe aan de uitvoeringstoets op de nieuwe Wet inburgering. DUO voerde de toets uit volgens de handreiking van de WRR.

¹⁶⁷ Kamerstuk I 2018/19, 35 026, nr. I.

¹⁶⁸ Kamerstuk I 2018/19, 35 026 / 35 302, nr. S.

¹⁶⁹ Verslag openbare hoorzitting Wesseling, d.d. 30 oktober 2020.

¹⁷⁰ Verslag openbare hoorzitting Wesseling, d.d. 30 oktober 2020.

¹⁷¹ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

3.3.3 Tools om doenvermogen burger vroeg in het proces te betrekken

Ondanks de toenemende aandacht voor doenvermogen, lijkt er nog sprake te zijn van enige handelingsverlegenheid.¹⁷² Daardoor heeft de Kamer beperkt inzicht in de mate waarin er bij voorgenomen wet- en regelgeving rekening mee is gehouden.

De WRR heeft daarom als vervolg op de doenvermogenstoets een aantal handvatten ontwikkeld.¹⁷³ Mevrouw **Keizer** (senior onderzoeker WRR) stelt dat het de algemene reflex van beleidsmakers is om te kijken naar de begrijpelijkheid van beleid, wet- en regelgeving, bijvoorbeeld door te focussen op het taalgebruik. Zij benadrukt echter dat dit niet hetzelfde is als kijken naar doenlijkheid.¹⁷⁴ De **WRR** stelt dat de doenvermogenstoets vooral nuttig zijn als ze tijdig worden ingezet. Dus voordat beleid of wetgeving is ingericht en voordat bepaalde instrumenten zijn gekozen.¹⁷⁵ Op deze manier zorgen beleidsmakers er in de ontwerpfase al voor dat burgers op het juiste punt uitkomen.¹⁷⁶ In de praktijk wordt er echter vaak pas in een laat stadium een politiek compromis gesloten, waarbij de burger niet altijd meer in beeld is.¹⁷⁷ De heer **Bovens** (raadslid WRR) geeft aan dat departementen meer zouden moeten investeren in het ophalen van gedragswetenschappelijke informatie met panels en «klantreizen». Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis die uitvoeringsorganisaties hebben over de doelgroep.¹⁷⁸

Volgens de **WRR** biedt de doenvermogenstoets de Tweede Kamer de mogelijkheid om te controleren of voorgestelde wet- en regelgeving en amendementen doenlijk zijn voor burgers.¹⁷⁹ In de eerste plaats kan de Kamer de regering hier bij nieuwe voorstellen systematisch op bevragen. Het helpt als de regering nadrukkelijk in de memorie van toelichting onderbouwt hoe het doenvermogen is getoetst, zodat het ook navolgbaar is.¹⁸⁰ In de tweede plaats kan de Kamer zelf bij initiatiefwetgeving en amendementen letten op doenvermogen. Zo kan ze borgen dat er tijdens het ontwerpen voldoende aandacht is besteed aan het burgerperspectief.

3.4 Behandeling in de Tweede Kamer: de uitvoering is te veel een blinde vlek

Om invulling te kunnen geven aan haar medewetgevende taak, moet de Tweede Kamer accurate informatie hebben over de sterke en zwakke kanten van voorgenomen wet- en regelgeving. Paragraaf 3.2.4 liet al zien dat informatie over de uitvoering die de Kamer van de regering zou moeten ontvangen, niet altijd beschikbaar of volledig is. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de Kamer te veel leunt op de informatieverschaffing van departementen en te weinig gebruikmaakt van de mogelijkheden om zelf informatie in te winnen. Daar komt bij dat Kamerleden zich soms enorm onder druk gezet voelen om een voorstel snel te behandelen. Daardoor missen ze een totaalbeeld. De snelheid dwingt uitvoeringsorganisaties om al tijdens de parlementaire behandeling te starten met de voorbereidingen van implementatie van een

¹⁷² Het is niet eenvoudig gebleken om de ambitie voor een realistisch perspectief en het centraal stellen van doenvermogen ook in daden om te zetten. Ook voor de wetgever geldt «weten is nog geen doen» (website WRR).

¹⁷³ Bovens & Keizer (2020).

¹⁷⁴ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

¹⁷⁵ Position paper WRR, bijlage bij het eindrapport.

¹⁷⁶ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

¹⁷⁷ Position paper WRR, bijlage bij het eindrapport.

¹⁷⁸ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

¹⁷⁹ Position paper WRR, bijlage bij het eindrapport.

¹⁸⁰ Verslag openbare hoorzitting Bovens en Keizer, d.d. 13 november 2020.

regeling. Eventuele wijzigingen door amendementen of moties zijn dan niet getoetst op uitvoerbaarheid – terwijl dat wel zou moeten, vinden diverse gesprekpartners en ook de TCU. Tot slot belemmert volgens diverse bronnen ook de commissiestructuur van de Kamer het totaalbeeld dat leden zich moeten vormen, zeker van departementoverstijgende voorstellen. De TCU vindt dat de Kamer ook op dit punt beter gebruik kan maken van bestaande mogelijkheden. Deze paragraaf licht het bovenstaande toe.

3.4.1 De informatie die de Tweede Kamer krijgt

Een wetsvoorstel dat door de regering naar de Kamer wordt gestuurd, bevat vier onderdelen: de Koninklijke Boodschap, het wetsvoorstel, de memorie van toelichting (inclusief gevraagde adviezen) en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State met het nader rapport van de regering (zie het kader). In verschillende van deze stukken kunnen Kamerleden informatie over de uitvoerbaarheid vinden. Zo besteedt de memorie van toelichting er aandacht aan. Ook worden uitvoeringstoetsen en andere ingewonnen adviezen soms meegestuurd aan de Kamer (zie ook paragrafen 3.2 en 3.3). Verder bekijkt de Afdeling advisering van de Raad van State de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel. Naast de stukken van de regering, kunnen Kamercommissies adviezen, schriftelijke bijdragen en position papers van deskundigen en belanghebbenden benutten. Om verdere informatie in te winnen kan de Kamer bovendien gebruik maken van diverse parlementaire instrumenten (zie de volgende paragraaf).

De weg die een wetsvoorstel aflegt van regering naar parlement

Na ontvangst van zowel de uitvoeringstoets als de reacties op de internetconsultatie, verwerken beleidsambtenaren de resultaten in de memorie van toelichting. Zodra een wetsvoorstel gereed is, wordt het besproken in de ministerraad. Als de ministerraad akkoord is, wordt het voorstel voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze afdeling geeft over ieder wetsvoorstel een eindoordeel, het zogeheten dictum. Dit advies is niet bindend, maar wel zwaarwegend. De regering beantwoordt het in het «nader rapport». Bij een negatief dictum wordt het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad besproken. Bij indiening in de Tweede Kamer wordt het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar.¹⁸¹ Een wetsvoorstel gaat – nadat het bij stemming in de Tweede Kamer is aangenomen – door naar de Eerste Kamer. Kerntaak van de Eerste Kamer is de kwaliteit van wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.¹⁸²

3.4.2 Tweede Kamer bouwt te weinig kennis op over de uitvoering

Wanneer een Kamercommissie een wetsvoorstel in behandeling neemt, heeft ze de beschikking over diverse mogelijkheden om informatie over de uitvoering in te winnen. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de Kamer veel leunt op de informatieverschaffing van departementen en te weinig gebruikmaakt van de mogelijkheden om zelf informatie in te winnen. De informatie afkomstig van de departementen is sterker gericht op beleids- dan op uitvoeringsaspecten van voorgenomen wetgeving. De Kamer doet – uit een gebrek aan tijd of politieke aandacht – te weinig aan eigen kennisopbouw en aan een zeker «gevoel krijgen» voor de uitvoe-

¹⁸¹ Het advies wordt ook openbaar als het kabinet besluit het wetsvoorstel niet in te dienen.

¹⁸² <https://www.eerstekamer.nl/begrip/toetsingscriteria>

ringspraktijk. Parlementaire instrumenten om de eigen kennispositie te vergroten, worden vanuit een gebrek aan tijd of politieke aandacht bijna nooit ten volle benut.

Tot de parlementaire instrumenten die de Kamer kan inzetten om informatie te vergaren over uitvoeringsaspecten, behoren bijvoorbeeld hoorzittingen en rondetafelgesprekken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een (technische) briefing waarin ambtenaren van een departement uitleg geven over de diverse (technische) aspecten van een bepaald dossier. Ook kunnen Kamercommissies werkbezoeken afleggen en externe deskundigen om advies vragen.

Over de inzet en doelmatigheid van deze instrumenten om informatie over uitvoerbaarheid te verkrijgen, bestaan verschillende beelden. Zo stelt de heer **Enthoven** (deskundige informatievoorziening aan de Kamer): *«Ik weet dat er met enige regelmaat technische briefings aan de Kamer worden aangeboden. En dan zegt de Kamer: mwah, daar hebben we niet zo'n behoefte aan en daar hebben we geen tijd voor. Het is in het politieke spel natuurlijk veel spannender om met de Minister van gedachten te wisselen en daar ook je politieke punten te pakken. Het duiken in de uitvoeringstechniek is soms ook lastig; dat kost tijd.»*¹⁸³

Verschillende gesprekspartners vinden dat de Kamer vaker en beter gebruik moet maken van andere informatiebronnen. Zij onderstrepen daarbij het belang van rechtstreeks contact met uitvoeringsorganisaties. De heer **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) geeft bijvoorbeeld aan dat het nuttig kan zijn om via hoorzittingen het werkveld te betrekken. Zo kunnen Kamerleden achterhalen wat publieke professionals van een voorstel vinden, waar zij succes- en faalfactoren zien.¹⁸⁴ Dat gebeurt incidenteel, maar zou volgens meerdere gesprekspartners veel meer en op reguliere basis moeten plaatsvinden. Volgens het **Instituut voor Publieke Waarden** wordt de praktische wijsheid van professionals over maatschappelijke problemen en het oplossen daarvan, zelden benut.¹⁸⁵ De heer **Rovers** (directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV) geeft aan dat het goed zou zijn als de inhoud van de uitvoeringstoetsen en de signalen die daaruit voortkomen, vaker met de Kamer besproken worden. Dit kan helpen om risico's beter voor het voetlicht te brengen.¹⁸⁶ Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) doet de suggestie dat de Kamer spreekt met de uitvoering over de verschillen tussen informatie in de uitvoeringstoetsen en in de memorie van toelichting: *«Ik denk dat dat ten opzichte van de huidige situatie al veel meer inzicht kan bieden dan u nu misschien krijgt uit zo'n stuk. U krijgt nu namelijk wel die uitvoeringstoets, maar tegelijkertijd heeft u bijvoorbeeld ook een wetsvoorstel en een memorie van toelichting. In die memorie van toelichting worden niet alle ins en outs uit de uitvoeringstoets behandeld. U moet dan die twee stukken naast elkaar gaan leggen om precies te achterhalen: waar heb ik wel informatie over meegekregen en waarover niet, hoe is die afweging geweest?»*¹⁸⁷

De heer **Kummeling** (hoogleraar Staatsrecht) benadrukt dat het belangrijk is dat er naast een formele setting, waarin het lastig kan zijn voor uitvoeringsprofessionals om over hun eigen organisatie te spreken, ook informele contacten gelegd worden tussen Kamerleden en uitvoeringsorganisaties: *«[...] Het zal door veel mensen toch als een formalistische setting worden ervaren waarin het niet gemakkelijk is om het*

¹⁸³ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

¹⁸⁴ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

¹⁸⁵ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

¹⁸⁶ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

¹⁸⁷ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

*achterste van de tong te laten zien als je weet dat in je eigen organisatie allerlei problemen zitten.»*¹⁸⁸

Een directe omgang met vrijheid van spreken tussen Kamer en rijksambtenaren, of tussen Kamer en medewerkers van zbo's, is niet vanzelfsprekend. Hoofdstuk 6 licht dit verder toe aan de hand van de spelregels die daarvoor zijn opgesteld.¹⁸⁹

Gesprekspartners stellen ook dat Kamercommissies vaker rapporteurs kunnen aanwijzen om meer kennis te krijgen over de uitvoering. Rapporteurs zijn één of meerdere Kamerleden die namens de commissie het mandaat krijgen om bepaalde activiteiten te ontplooiën naar aanleiding van een in haar handen gesteld stuk. Vaak gaat het dan over begrotingen of jaarverslagen, wetsvoorstellen, grote projecten of EU-voorstellen, maar rapporteurs kunnen ook voor andere onderwerpen worden benoemd.¹⁹⁰

De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) wijst er daarnaast op dat Kamercommissies langdurige wetgevingstrajecten met complexe uitvoeringsaspecten aan kunnen wijzen als «groot project».^{191 192} Verantwoordelijke bewindspersonen moeten de Kamer dan met uitgebreide voortgangsrapportages op de hoogte houden. De Kamer bepaalt in dat geval ook welke informatie de bewindspersoon moet leveren, en ze heeft het recht op «terugzenden».¹⁹³

3.4.3 Tweede Kamer staat soms onder druk om een wetsvoorstel snel te behandelen

Om politieke ambities te kunnen realiseren, «sturen» bewindspersonen regelmatig op een korte doorlooptijd in het wetgevingsproces. De TCU signaleert dat Kamerleden zich daardoor soms enorm onder druk gezet voelen om een voorstel snel te behandelen. Door gebrek aan politieke aandacht en tijd missen ze een totaalbeeld en kunnen ze moeilijker inschatten wat de mogelijke effecten van wetten zijn in de uitvoeringspraktijk. Voor de uitvoering leidt dit geregeld tot een *point of no return*.

De heer **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) noemt als voorbeeld het tijdspad van de behandeling van het jaarlijkse Belastingplan: «*Ik geloof dat de stapel een meter in de lucht reikt: negen wetsvoorstellen met deels dingen die in augustus nog in het kabinet zijn besproken, die met Prinsjesdag komen, waar we half oktober in een wetgevingsoverleg twee keer veertien uur over praten en die we deze week afronden. En dan moet het allemaal worden geïmplementeerd door de Belastingdienst, het grootste deel op 1 januari aanstaande.*»¹⁹⁴

Ook de heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA) stelt: «*Als we het niet begrijpen, zouden we een keer tegen de regering moeten zeggen: gaat u naar huis totdat u het goed kunt uitleggen of totdat u een nota van wijziging op de wet heeft ingediend waardoor die een stukje uitvoerbaarder wordt. We moeten ons wat minder laten opjagen als Tweede Kamer om een bepaald tempo van wetgeving te handhaven.*»¹⁹⁵

Hierdoor wordt er in de parlementaire besluitvorming niet altijd voldoende tijd ingeruimd voor uitvoeringsvraagstukken. Volgens mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) kost nieuwe

¹⁸⁸ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

¹⁸⁹ Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, de zogenoemde «oekaze-Kok»

¹⁹⁰ Reglement van Orde Tweede Kamer, art. 30a.

¹⁹¹ Reglement van Orde Tweede Kamer, art. 31.

¹⁹² Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

¹⁹³ Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr. 3, laatst gewijzigd bij Kamerstuk II 2016/17, 34 685, nr. 2.

¹⁹⁴ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

¹⁹⁵ Verslag openbare hoorzitting Omtzigt, d.d. 9 november 2020.

regelingen implementeren vaak meer tijd dan voorzien »...bijvoorbeeld om nieuwe werkprocedures te ontwikkelen, te investeren in ICT en om personeel op te leiden. Zonder tijd en middelen is de uitvoering van nieuw beleid gedoemd te mislukken.»¹⁹⁶ De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) spreekt over de snelheid waarmee de decentralisaties werden geïmplementeerd. Hij geeft aan: «Dat is ook een vorm van politieke cultuur onder het motto «onder druk wordt alles vloeibaar»; als we het uitstellen gebeurt het misschien niet, laten we het dan maar doordrukken.»¹⁹⁷

Hier komt bij dat wetgeving in het algemeen, maar zeker fiscale wetgeving en die rondom sociale zekerheid, steeds complexer is geworden (zie paragraaf 3.5). Kamerleden zien zich daarom voor een lastige opgave om soms zeer ingewikkelde materie in krap beschikbare tijd goed te doorgronden. In de politiek en media is er daarnaast weinig aandacht voor uitvoerbaarheid tijdens het wetgevingsproces. De focus lijkt veelal gericht op incidenten die vaak onevenredig zwaar drukken op de politieke aandacht (zie hoofdstuk 6).

Veel gesprekspartners benadrukken dat het realiseren van uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijk maat vooral tijd en zorgvuldigheid vereist. Ook is het belangrijk dat er voldoende rekening wordt gehouden met het tijdpad van implementatie.

3.4.4 Toets op de uitvoering van amendementen en moties?

Door de druk op het wetgevingsproces worden uitvoeringsorganisaties gedwongen om al tijdens de parlementaire behandeling te starten met de voorbereidingen voor de implementatie van een nieuwe regeling. Het komt echter regelmatig voor dat er door de parlementaire behandeling nog zaken worden gewijzigd of aangepast, bijvoorbeeld via aangenomen amendementen of moties.¹⁹⁸ Dit kan de kwaliteit van wetsvoorstellen verbeteren¹⁹⁹, maar ook het implementatieproces in de uitvoeringspraktijk bemoeilijken doordat op een laat moment nog wijzigingen worden aangebracht.

Vanuit het Reglement van Orde (RvO) van de Tweede Kamer wordt bewaakt dat een amendement haaks komt te staan op een wetsvoorstel.²⁰⁰ Een wetsvoorstel kan echter door aanscherpingen of door de introductie van specifieke elementen, flink veranderen. Ook met het aannemen van een motie kan de Kamer tijdens het wetgevingsproces uitdrukking geven aan beleidswensen. Zo stelt de heer **Pechtold** (algemeen directeur CBR): «Bij sommige moties kijken ik en mijn collega elkaar aan en denken we: maar weten ze nou waar ze het over hebben, weten ze nou wat ze ons aandoen? Ik heb vroeger ook vóór dergelijke moties gestemd, hoor. Maar dat begrip mag nog wel wat verbeteren.»²⁰¹ ABDTOPConsult noemt de impact van amendementen en van moties met uitvoeringsgevolgen zelfs «kwetsbaar» en ziet een praktische oplossing: «Wanneer een Kamerlid voornemens is een amendement in te dienen, verdient het aanbeveling dat eerst contact wordt opgenomen met het ministerie om een inschatting te maken van de uitvoerbaarheidsaspecten van het amendement. Ditzelfde geldt voor moties, waarbij inbreng van de uitvoering veelal afwezig is. Het opstellen van initiatiefwetgeving geschiedt vaak met ambtelijke bijstand; als dat aan de orde is, zou stelselmatig ook de uitvoeringscomponent van het initiatiefvoorstel in

¹⁹⁶ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

¹⁹⁷ Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

¹⁹⁸ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020), p. 36.

¹⁹⁹ Veerman (2016).

²⁰⁰ Reglement van Orde Tweede Kamer, art. 97.

²⁰¹ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

kaart gebracht moeten worden. Ook als geen ambtelijke bijstand wordt verleend, is het gewenst dat het indienende Kamerlid hierover contact heeft met het ministerie.»²⁰²

Een aantal gesprekspartners stelt in lijn hiermee voor om ook uitvoeringstoetsen te doen op wijzigingen die tijdens het wetgevingsproces zijn aangebracht. Zo krijgt de politiek meer inzicht in de mogelijke gevolgen en kan zij een beter geïnformeerde beslissing nemen.²⁰³ De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) geeft aan: «*Neem de tijd om ook aanpassingen in de wetgeving weer even te toetsen bij de uitvoering. Dat is eigenlijk een ondergeschoven kindje in het wetgevingsproces in de Kamer.»²⁰⁴* De heer **Herstel** (directeur-generaal Sociale Zaken en Integratie) is voorstander van het invoeren van een «uitvoeringstoets light», zoals bij de Wet vereenvoudiging Wajong is gebeurd naar aanleiding van een wens in de Eerste Kamer. In plaats van het zes weken durende proces van een uitvoeringstoets, is in een weekend een check op de uitvoerbaarheid gedaan.²⁰⁵

Bij de suggestie van ABDTOPConsult dat een Kamerlid altijd eerst contact op moet nemen met het ministerie voorafgaand aan het indienen van een amendement, plaatst de TCU vraagtekens. De TCU wijst op het grondwettelijke recht van amendement. Het is aan de indiener om te beslissen of hij of zij ambtelijke bijstand vanuit het departement, waaronder een toets op de uitvoerbaarheid, wenselijk acht als het amendement nog niet is ingediend. Daarnaast vindt de TCU dat de uitvoerbaarheidscheck op moties en amendementen moet worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganisaties die het betreft. Informatie over uitvoerbaarheid moet vervolgens ongefilterd worden uitgewisseld met de Kamer.

Ook wijst de TCU op mogelijk praktische bezwaren bij de indiening van een amendement en de stemmingen die soms kort daarop moeten volgen. Een uitvoerbaarheidscheck «ex ante» op moties en amendementen, kan gevolgen hebben voor de lengte van het wetgevingstraject. In de ogen van de TCU is het vooral aan de regering om een tijdspad vast te stellen dat ruimte biedt voor een deugdelijke parlementaire behandeling en dus voor een zorgvuldige uitvoerbaarheidscheck op moties en amendementen. Daarbij wijst de TCU erop dat de bewindspersoon verantwoordelijk is voor de uitvoering en dat deze altijd kan besluiten om ingediende amendementen aan een uitvoeringstoets te onderwerpen. Als er voldoende ruimte is ingepland voor de behandeling in de Tweede Kamer, is er ook voldoende tijd om de Kamer te vragen om de stemmingen aan te houden totdat de uitvoeringstoetsen binnen zijn. De Kamer moet uit kunnen gaan van een realistisch tijdspad en dient zich nooit tot haast in het wetgevingstraject te laten dwingen. De Kamer moet haar positie hierop scherp bewaken. Alleen dan kan een standaard «uitvoeringstoets light» op moties en amendementen een zinvolle optie zijn.

3.4.5 Commissiestructuur bemoeilijkt een totaalbeeld

Binnen de Kamer is het uitgangspunt dat er een vaste commissie is voor ieder ministerie. Dit sluit aan op de verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheid binnen de regering en de organisatie van de rijksdienst. Het heeft vooral praktische voordelen voor de uitvoering van de controlerende en medewetgevende taak van de Kamer. Enkele gesprekspartners wijzen er echter op dat de organisatie van de Kamer in

²⁰² Van der Vlist & Heerschop (juli 2020), p. 63.

²⁰³ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

²⁰⁴ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

²⁰⁵ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

vaste commissies soms bemoeilijkt dat Kamerleden een integraal beeld krijgen. Gesprekspartners wijzen erop dat een vorm van specialisatie – «uitvoering» – nodig is, bijvoorbeeld via een aparte Kamercommissie of binnen een Kamercommissie. De TCU vindt dat wanneer een departementoverstijgend wetsvoorstel een grote impact kan hebben op specifieke groepen burgers, de Kamer het nauwgezet moet toetsen op uitvoerbaarheid, maar dat een aparte commissie «uitvoering» niet voor de hand ligt. Hieronder volgt wat de gesprekspartners hierover zeggen en wat de reactie van de TCU daarop is.

De heer **Duisenberg** (oud-Kamerlid VVD) stelt bijvoorbeeld voor om een gespecialiseerde commissie voor de uitvoering in te stellen: *«Ik denk dat dit onderwerp ten eerste specifieke kennis vereist van Kamerleden en ook een bepaalde interesse en focus om dit te doen. Ik denk dat het heel moeilijk is om hier per commissie met z'n allen op te letten. Wat ik zou doen: als je het belangrijk vindt, zou ik overwegen om hier echt een aparte commissie van te maken, net zoals je nu een commissie OCW hebt of een commissie SZW of Economische Zaken. Ik zou een aparte commissie maken met bijvoorbeeld vier tot zes Kamerleden van de coalitie en van de oppositie. [...] Dit is een deel van hun taak, dus ze zitten daarnaast misschien ook nog wel in een echt politieke commissie, maar dit is een deel van hun taak. Dan concentreer je het onderwerp uitvoeringsorganisaties in die commissie. Dat geeft je de kans dat mensen die naar het CBR kijken, een beetje door dezelfde bril kijken als het gaat over DUO of over het UWV.»*²⁰⁶

Ook ABDTOPConsult is van mening dat er een parlementaire commissie «uitvoering» moet komen om departementoverstijgende uitvoeringsvraagstukken te bespreken en als tegenhanger te fungeren van de in 2019 ingestelde «Ministeriële Commissie Uitvoering»(MCU).²⁰⁷

De heer **Enthoven** (deskundige informatievoorziening aan de Kamer) wijst de TCU op het Britse parlement waar specialisatie binnen de commissies niet ongewoon is: *«In Nederland hebben we thematische commissies, bijvoorbeeld de commissie voor Sociale Zaken of de commissie voor Financiën. In Engeland hebben ze echter binnen Sociale Zaken een commissie die meer vooruitkijkt, dus richting de wetgeving van de toekomst, en een «select committee» die zich met name richt op het controleren, het terugkijken. Met name dat laatste is ook wel iets wat een lange adem en specialisatie vergt. Misschien zou het voor Nederland ook niet verkeerd zijn om een aantal Kamerleden zich te laten specialiseren, zeker rond grote dossiers.»*²⁰⁸

De TCU betwijfelt of met een horizontale commissie voor de uitvoering het aantal werkstromen en vergaderingen overzichtelijk blijft. Daarnaast is het de vraag of er sprake kan zijn van een goede afbakening van onderwerpen in de werkverdeling tussen de commissies – een afbakening die bovendien adequaat aansluit bij de ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 6.5.1). Wat wel voor de hand ligt, is om meer gebruik te maken van mogelijkheden die er al zijn. Wanneer een wetsvoorstel meerdere beleidsterreinen bestrijkt, dan hoeft een Kamercommissie zich niet te beperken tot een overleg met één bewindspersoon, maar kan zij ook meerdere verantwoordelijke bewindspersonen tegelijkertijd aan tafel uitnodigen. Ook op deze wijze kan een Kamercommissie een departementoverstijgend uitvoeringsvraagstuk in samenhang bespreken.

²⁰⁶ Verslag openbare hoorzitting Duisenberg, d.d. 9 november 2020.

²⁰⁷ Van der Vlist & Heerschop (juli 2020).

²⁰⁸ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

3.5 De complexiteit van wet- en regelgeving en dus van de uitvoering, groeit

Uitvoeringsorganisaties hebben te maken met complexe en gedetailleerde wet- en regelgeving.

Dit is geen nieuw verschijnsel. Al decennia is de kwaliteit van wetgeving een aandachtspunt en bestaan er zorgen over de «ongebreidelde groei» van wet- en regelgeving.²⁰⁹ De groei (en daarmee de complexiteit) heeft verschillende oorzaken. Juist de wens om veel verschillende doelgroepen goed te bedienen, leidt tot veel regelgeving. Daarnaast dienen wetten en regels soms meerdere doelen of vertonen ze geen onderlinge samenhang. Vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving komt nauwelijks voor, de focus ligt op nieuw beleid. Dit alles maakt ook de uitvoering complexer en heeft dus gevolgen voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening en voor de mate waarin regelgeving begrijpelijk of doenlijk is voor burgers.²¹⁰

3.5.1 Complexiteit belemmert maatwerk, maar maatwerk veroorzaakt ook complexiteit

In de publieke dienstverlening helpen wet- en regelgeving in de meeste gevallen om ambtelijke willekeur te voorkomen en om ervoor te zorgen dat gelijke situaties gelijk behandeld worden. Soms conflicteert echter de bedoeling van een wet of regel met de behoefte om aan een individuele omstandigheid tegemoet te komen. In dat geval ontstaat er juist de wens om «ongelijk» te behandelen. Ook kunnen effecten van een overheidsbesluit onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. Soms biedt de wet een uitweg in de vorm van een hardheidsclausule. Dit is een mogelijkheid voor een bestuursorgaan om van (dwingende) wet- en regelgeving af te wijken, bijvoorbeeld omdat strikte toepassing ervan een onevenredig nadeel voor de belanghebbende tot gevolg heeft.

Maatwerk komt ook op andere manieren tot stand in de wet:²¹¹ de wens om tegemoet te komen aan de belangen van verschillende groepen burgers, kan leiden tot een zekere politieke druk om voor zo veel mogelijk specifieke groepen regelingen te treffen. De wetgever probeert te voorzien welke concrete problemen zich kunnen voordoen en hiervoor een oplossing te bieden in de wet- en regelgeving. Paradoxaal genoeg kan dus juist de wens om maatwerk te verzorgen, leiden tot meer regelgeving en complexiteit (en tot een verhoogde kans op fouten), omdat de wetgever ook ambtelijke willekeur en rechtsongelijkheid wil voorkomen.²¹²

De Raad van State stelt in zijn jaarverslag 2017: «*Overheidsbestuur zoals wij dat kennen, is «verslaafd» aan regels vanwege de zekerheid die zij schijnen te bieden. Zekerheid voor de wetgever die zijn verantwoordelijkheid laat zien, zekerheid voor uitvoerende diensten die daarmee weten geen fouten te maken of willekeur te plegen, zekerheid voor de rechter die zich voor zijn oordeel daarop beroept, zekerheid voor burgers en ondernemingen die weten waar zij aan toe zijn. Alleen bij snel toenemende complexiteit dreigt de zekerheid in haar tegendeel te verkeren. De wetgever weet niet wat het effect is van zijn interventie, uitvoerende diensten weten niet meer aan welke regel zich te houden, de rechtspraak wordt steeds wisselend. Maar de burger wordt nog steeds geacht de wet*

²⁰⁹ Raad van State (april 2018).

²¹⁰ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 48).

²¹¹ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

²¹² Raad van State (april 2018).

te kennen. Wat de uitkomst van alle onzekerheid ook is, hij had het moeten weten.»²¹³

Het blijkt niet haalbaar om met wet- en regelgeving een oplossing te bieden voor alle mogelijke problemen van burgers. Door wel uitzonderingen in de wet vast te leggen, is de uitvoering rigider, complexer en minder wendbaar geworden.²¹⁴ Daar bovenop komt de neiging om naar aanleiding van eventuele ongewenste effecten van wet- en regelgeving nog meer specifieke en verfijndere regelingen in te richten om deze effecten ongedaan te maken.²¹⁵ Als er grote problemen optreden in de uitvoering, gaat daar vaak (en terecht) veel aandacht naar uit, zeker als er veel burgers hard worden geraakt. Omdat de politiek en de maatschappij vinden dat zo iets nooit meer mag gebeuren, stelt de Kamer na zo'n gebeurtenis veelal strengere en vaak nóg complexere regels op, en volgt vanuit het departement strengere controle daarop. Dit is de incidentregelreflex. De **ROB** zegt hierover dat een meer realistische kijk op wat de politiek vermag, ook helpt om deze reflex – de neiging van politiek en bestuur om na een incident meteen nieuwe wet- en regelgeving op te stellen – te voorkomen.²¹⁶ Voor de professionals die de regeling moeten uitvoeren, blijft er daardoor weinig ruimte over om maatwerk toe te passen en naar bevind van zaken een oplossing te bieden (zie hoofdstuk 5).²¹⁷ Wat ook meespeelt, is dat de bestaande doelgroep bij nieuw beleid, wet- en regelgeving vaak wordt ontzien om zo veel mogelijk politiek draagvlak te creëren. De oude regeling blijft voor huidige gebruikers in stand, waardoor een wirwar van overgangsregelingen en uitzonderingen ontstaat.²¹⁸ Dat heeft tot gevolg dat uitvoeringsorganisaties een regeling voor verschillende groepen moeten uitvoeren.

Deze verschillende mechanismen brengen uitvoeringsorganisaties in een lastig pakket. De toenemende complexiteit vraagt veel kennis en kunde van de professional.²¹⁹ In combinatie met een toenemende digitalisering en standaardisering van werkprocessen bij de uitvoeringsorganisaties, schiet de overheid soms juist tekort in het leveren van maatwerk. Voor de burger is de regelgeving niet meer te volgen. Een burger weet niet meer wat er van hem of haar verwacht wordt en wat hij of zij van de overheid kan verwachten.²²⁰

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het van belang is meer discretionaire bevoegdheden te geven aan uitvoeringsprofessionals. De al genoemde hardheidsclausule in wetgeving is daar een voorbeeld van, maar niet elke wet bevat zo'n clausule.²²¹

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State signaleert dat in het bestuursrecht in toenemende mate de vraag speelt in hoeverre de sturingssystemen, bestuursorganen, uitvoerings- en handhavinginstanties responsiever zouden moeten zijn, meer maatwerk zouden moeten leveren en bij hun handhaving en sanctionering grotere mildheid moeten

²¹³ Raad van State (april 2018), p. 36–37.

²¹⁴ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

²¹⁵ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

²¹⁶ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

²¹⁷ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

²¹⁸ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020), p. 33.

²¹⁹ Verslag openbare hoorzitting Palling, d.d. 6 november 2020.

²²⁰ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

²²¹ Ook in het eindverslag van de POK wordt gesteld: «De wetgever – kabinet en parlement – mag het zich aanrekenen dat zij wetgeving heeft vastgesteld die spijkerhard was en die onvoldoende de mogelijkheid in zich had om recht te doen aan individuele situaties. Zo ontbrak een hardheidsbepaling en kregen noodzakelijke beginselen van behoorlijk bestuur, met name het evenredigheidsbeginsel, veel te weinig aandacht van de wetgever». (Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 7)

betrachten. De Afdeling advisering ziet hiervoor verschillende mogelijkheden, zoals gebruikmaken van discretionaire ruimte, hardheidsclausules en generieke toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Tegelijkertijd geeft de Afdeling advisering aan dat het lastig is de toepassing van het evenredigheidsbeginsel vorm te geven bij bestuursorganen die vaak op efficiënte wijze enorme aantallen beschikkingen moeten produceren.²²²

Voor uitvoeringsprofessionals bieden de opties de mogelijkheid om in te spelen op individuele situaties (zie hoofdstuk 5). Hierbij is het wel belangrijk dat burgers weten waar zij aanspraak op kunnen maken, dat rechten duidelijk zijn vastgelegd en dat het helder is binnen welke kaders wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Bovendien is het van belang dat de overheid ter verantwoording kan worden geroepen voor de regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk.²²³

3.5.2 Meerdere doelen en gebrek aan samenhang in regels vergroten complexiteit

Ook kan er complexiteit ontstaan wanneer er met een wet meerdere doelen worden nagestreefd. Hierbij wordt niet altijd goed doordacht wat de consequenties zijn van de ene eis voor de andere. Of er zijn onduidelijkheden in de hoop dat het in de praktijk wel meevalt.²²⁴ De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) geeft aan: «*We hebben nog weleens de neiging, [...] om verschillende doelen in één wet te willen stoppen. Dat maakt de wet per definitie complex. Als je oneigenlijk gebruik wilt tegengaan, maar tegelijkertijd de dienstverlening aan de burgers op een hoog niveau wilt krijgen, dan gaat dat niet altijd samen.*»²²⁵ Het zou daarom helpen om de bedoeling van een wet te bepalen en hierin bewuste keuzes te maken. Dit maakt de wet- en regelgeving aanzienlijk minder complex.²²⁶

Wat ook bijdraagt aan de complexiteit, is het gebrek aan samenhang tussen verschillende wetten en regels. Bij een wets- of beleidswijziging wordt niet altijd gekeken naar het effect op andere terreinen.²²⁷

Problemen van burgers zijn vaak domeinoverstijgend, waar wet- en regelgeving dat niet altijd is.²²⁸ Uitvoeringsproblematiek kan ontstaan doordat verschillende onderdelen van regelgeving op elkaar inhaken of elkaar in de weg zitten. Daardoor wordt het ondoorzichtig voor burgers en professionals welke regel van toepassing is.²²⁹ Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) stelt: «*Soms is ook tegenstrijdige wetgeving aan de orde. Ik heb ook wel voorbeelden gehoord van medewerkers die zeggen: er wordt mij toch gevraagd om een bepaalde wet uit te voeren, bijvoorbeeld bij UWV de SUWI-wet, en aan de andere kant heb ik gewoon te maken met de wet op de privacy, dus mag ik informatie helemaal niet delen. Het feit dat je [het] dan als ambtenaar niet goed weet, het zijn gewoon tegenstrijdige wetten. Wie ben jij dan om te beslissen «zo moet ik het doen» of «zo moet ik het doen?».*»²³⁰

De heer **Kruiter** (actieonderzoeker Instituut voor Publieke Waarden) beschrijft dat burgers die meerdere voorzieningen nodig hebben of een probleem hebben, niet goed uit de voeten kunnen met de regelgeving:

²²² Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het versterken van de kwaliteit van de rechtsbescherming van de individuele burger, d.d. 17 december 2020.

²²³ Position paper College van de Rechten van de Mens, bijlage bij het eindrapport.

²²⁴ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

²²⁵ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

²²⁶ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

²²⁷ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020).

²²⁸ Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

²²⁹ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

²³⁰ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

«Maar voor de situaties waarin mensen meerdere problemen hebben en meerdere voorzieningen nodig hebben, maakt uw Kamer nog steeds wetten per domein. Die worden door ministeries per domein uitgevoerd. Zij komen bij gemeenten (in het kader van de decentralisaties) binnen specifieke afdelingen terecht, en er worden specifieke aanbieders voor ingekocht. Dus als jij meerdere problemen hebt, krijg je per definitie te maken met een soort eiersnijder die jou in stukjes hakt. En daar verdwijnt de menselijke maat eigenlijk al.»²³¹

3.5.3 Focus ligt op nieuw beleid, wet- en wetgeving; niet op vereenvoudiging

De beleidsdepartementen en de politiek lijken zich vooral te richten op het maken van nieuw beleid.²³² Er komen meer regelingen bij dan er worden afgeschaft.²³³ Al deze wet- en beleidswijzigingen zorgen ervoor dat het takenpakket van een uitvoeringsorganisatie regelmatig verandert. Dit heeft grote gevolgen voor de bedrijfsvoering en de taakuitvoering.²³⁴ Zo zegt de heer **Pechtold** (algemeen directeur CBR): «Geef ons nou even de tijd om weer terug naar de normale werkvoorraad te gaan; geef ons een halfjaar tot een jaar om in die situatie met het huidige computersysteem gewoon te doen wat we moeten doen, en ga daarna pas weer vernieuwing en verandering op ons storten. Daar zijn wij dan graag aan toe, maar nu even niet.»²³⁵

In de CNV-enquête onder uitvoeringsprofessionals geeft ongeveer 42 procent van de ondervraagden aan zich in het werk belemmerd te voelen door de snelle opeenvolging van wet- en regelgeving.²³⁶ Professionals krijgen weinig tijd om te wennen; er vindt snel een nieuwe aanpassing plaats. Ook kunnen professionals beleid, wet- en regelgeving daardoor steeds minder goed uitleggen aan de doelgroep.²³⁷ Een vermindering van beleidsvoornemens kan dus bijdragen aan vermindering van de complexiteit.²³⁸

Daarnaast is het van belang wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Dit is echter geen gemakkelijke opgave. Om te vereenvoudigen, moeten er veelal ingewikkelde politieke keuzes gemaakt worden. Zo kan vereenvoudiging er bijvoorbeeld toe leiden dat een bepaalde doelgroep buiten een regeling valt.²³⁹ Een ander knelpunt is dat het systeem zo ingewikkeld is geworden, dat vereenvoudiging simpelweg niet meer mogelijk is.²⁴⁰ Ook geven diverse gesprekspartners aan dat evaluaties zelden eindigen in het opheffen van beleid, maar vaak juist tot intensivering daarvan leiden.²⁴¹ Tot slot vraagt vereenvoudiging vaak directe investeringen, bijvoorbeeld voor aanpassingen in het ICT-systeem. De baten hiervan komen echter pas jaren later.

Volgens **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) vereist het daarom «politieke moed» om te vereenvoudigen: «*Durven we het echt eenvoudiger te maken of in ieder geval af en toe even de doos om te keren en dingen opnieuw erin te gaan zetten? Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, want dat betekent ook wat voor allemaal specifieke dingetjes die ieder van ons*

²³¹ Verslag openbare hoorzitting Kruijer, d.d. 26 oktober 2020.

²³² Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

²³³ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020), p. 34.

²³⁴ Algemene Rekenkamer (2017a).

²³⁵ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

²³⁶ CNV (augustus 2020).

²³⁷ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

²³⁸ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

²³⁹ Van der Vlist & Heerschop (juli 2020), p. 69.

²⁴⁰ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

²⁴¹ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

met moties en amendementen voor specifieke groepen, allemaal met de beste bedoelingen, als balletjes in die kerstboom heeft gehangen. Als we dat [vereenvoudigen] niet gaan doen, dan kunnen we het denk ik in structuren en instrumenten zoeken tot we een ons wegen.»²⁴²

3.5.4 Nadelige gevolgen complexiteit voor burgers

Onderzoek wijst uit dat ingewikkelde regelgeving de toegang tot en het gebruik van publieke voorzieningen beïnvloedt. Burgers worden geacht de wet te kennen, maar dat is in veel situaties niet mogelijk. Als burgers niet begrijpen wat er van hen verwacht wordt, maken zij sneller fouten of maken zij geen gebruik van voorzieningen waar zij wel recht op hebben.²⁴³ In hun handelen speelt mee dat zij weten dat een vergissing of fout grote nadelige gevolgen kan hebben.²⁴⁴ Problemen voor de burger kunnen optreden daar waar complexiteit samen gaat met het leggen van veel verantwoordelijkheid bij de burger.²⁴⁵

Complexe wet- en regelgeving heeft nadelige gevolgen voor het doenvermogen van burgers.²⁴⁶ De **WRR** benadrukt daarom dat het voor burgers belangrijk is dat regels en werkwijzen niet te vaak worden aangepast. Voortdurende wijzigingen en verfijningen vergroten de mentale lasten voor burgers, omdat die dan niet kunnen varen op routines.²⁴⁷ Door de mogelijkheid tot maatwerk te bieden in wet- en regelgeving, houdt de overheid er rekening mee dat burgers wet- en regelgeving niet altijd geheel kunnen overzien.²⁴⁸ De TCU is voorstander van het opnemen van hardheidsclausules in de wetgeving en/of het maken van wetten «op hoofdlijnen», zodat professionals in de uitvoering beschikken over discretionaire ruimte.

Het **Instituut voor Publieke Waarden** beschrijft hoe een burger in de knel kan komen te zitten tussen verschillende regelingen, en onderstreept het belang van een meedenkende overheid, zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit het perspectief van de overheid: *«Het eerste gezin dat ik in 2006 hielp, telde 48 verschillende instellingen die zich met hen bezighielden. Dat kostte 269.000 euro per jaar. Niemand kon voorkomen dat ze steeds verder in de schulden kwamen. De menselijke maat gaat verloren voor mensen die vastzitten tussen Wlz²⁴⁹ en Wmo²⁵⁰, tussen de Zvw²⁵¹ en de nieuwe Jeugdwet, tussen de Participatiewet en de Wet studiefinanciering.»²⁵²*

De professionals op de werkvloer zijn het aanspreekpunt voor burgers en vormen het «gezicht» van de overheid. Ook voor hen is het een uitdaging om regels te doorgronden, toe te passen en op een begrijpelijke manier uit te leggen. Hier wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid op ingegaan.

²⁴² Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

²⁴³ Algemene Rekenkamer (2020a).

²⁴⁴ Position paper College voor de Rechten van de Mens, bijlage bij het eindrapport.

²⁴⁵ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 31.

²⁴⁶ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 27).

²⁴⁷ Position paper WRR, bijlage bij het eindrapport.

²⁴⁸ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 31–32.

²⁴⁹ Wet langdurige zorg.

²⁵⁰ Wet maatschappelijke ondersteuning.

²⁵¹ Zorgverzekeringswet.

²⁵² Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

Doordat beleid²⁵³ in de praktijk niet altijd wordt uitgevoerd als beoogd, wordt te vaak geen recht gedaan aan de belangen van specifieke groepen burgers (zoals ouderen, mensen met een beperking, mensen met schulden of mensen die een ingrijpende emotionele gebeurtenis meemaken). Wat zijn de oorzaken daarvan en hoe gaat de Tweede Kamer daarmee om?

Alvorens in te gaan op de oorzaken van problemen in de uitvoering, benadrukt de TCU dat Nederlandse uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren. Toch kunnen problemen ontstaan – vaak door een samenloop van factoren (paragraaf 4.1 laat dit zien). De TCU focust op de oorzaken van die problemen, niet op de dingen die al goed gaan.

Uit het onderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties in de praktijk diverse problemen ondervinden. Ze kampen met conflicterende waarden en het is voor hen niet altijd duidelijk aan welke maatschappelijke opgave zij een bijdrage moeten leveren (paragraaf 4.2). Ook beschikken zij niet over de benodigde financiële, personele en digitale middelen: er is een disbalans in taken en middelen waardoor professionals niet aan alle verwachtingen kunnen voldoen (zie paragraaf 4.3).

Zowel uitvoeringsorganisaties als departementen hebben te maken met een soms late signalering of adressering van problemen in de uitvoering. Dat komt doordat de kennis en expertise van uitvoeringsprofessionals onvoldoende wordt benut, doordat hun leidinggevendende onvoldoende doorzettingsmacht hebben, doordat medewerkers zich niet altijd veilig voelen problemen te melden en/of doordat signalen over problemen in een «leemlaag» van managers blijven steken (zie paragraaf 4.4).

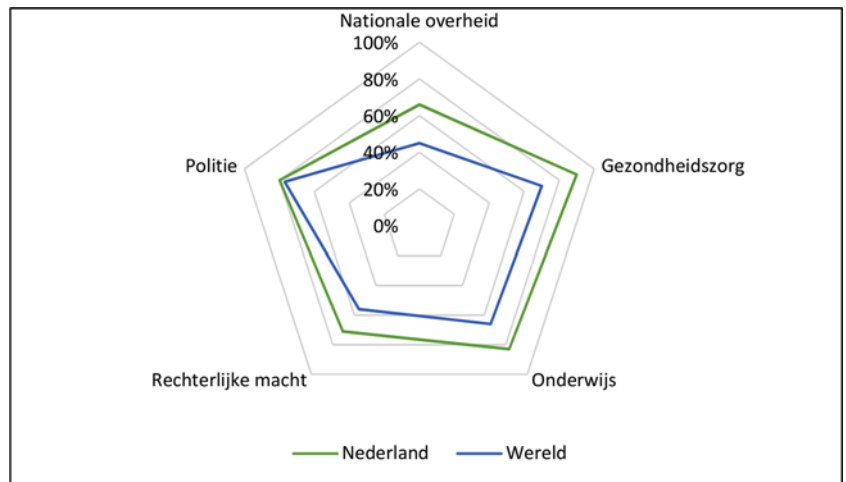
Tot slot concludeert de TCU in dit hoofdstuk dat de Kamer – net zoals te zien was bij de totstandkoming van beleid (hoofdstuk 3) – ook bij de controle op de uitvoering van beleid, niet optimaal geïnformeerd wordt (paragraaf 4.5). Ook hier vult de Kamer haar – in dit geval controlerende – taak niet adequaat in. Ze stuurt niet structureel op het functioneren en monitoren van uitvoeringsorganisaties, maar is meer geneigd te reageren op incidenten. Tot slot maakt de Kamer te weinig gebruik van de instrumenten die zij heeft voor haar controlerende taak (zie paragraaf 4.6).

4.1 Ondanks de goede prestaties ontstaan problemen, vaak door meerdere factoren

In de openbare hoorzittingen is door diverse gesprekspartners opgemerkt dat Nederlandse uitvoeringsorganisaties het in het algemeen goed doen in vergelijking met hun buitenlandse collega-instellingen. Ook blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek dat Nederlanders meer dan gemiddeld tevreden zijn over de publieke dienstverlening (zie figuur 3).

²⁵³ Als in de rest van dit hoofdstuk wordt gesproken over de uitvoering van beleid, wordt daaronder ook de uitvoering van wet- en regelgeving verstaan.

Figuur 3: tevredenheid over de publieke dienstverlening in Nederland en wereldwijd (2018)¹



¹ <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-netherlands.pdf>.

Niettemin gaan er in de uitvoering te vaak dingen mis. Er zijn tal van voorbeelden van groepen burgers die in de knel zijn gekomen doordat beleid niet zo is uitgevoerd als beoogd. Vaak ligt daaraan een samenloop van factoren ten grondslag. De TCU richt zich in haar analyse vooral op de factoren die bij herhaling leiden tot problemen in de uitvoering.

Ook bij twee casussen die in dit hoofdstuk centraal staan, is sprake van een samenloop van factoren (zie onderstaande kaders).

Uitgelicht probleem: achterstanden bij medische beoordelingen 75-plussers²⁵⁴

De divisie Rijgeschiktheid van het CBR heeft enkele jaren te maken gehad met oplopende achterstanden bij het afhandelen van aanvragen voor rijbewijzen. Het CBR nam daardoor niet altijd tijdig een besluit over de medische rijgeschiktheid van de aanvragers. Daarmee schaadde het CBR de belangen van een groep burgers, in dit geval 75-plussers. Een deel van hen kwam tijdelijk zonder geldig rijbewijs te zitten, wat bij sommigen stress veroorzaakte.²⁵⁵ Een bijkomend probleem was de grote toename van het aantal klantcontacten bij de afdeling Klantenservice, waardoor deze slecht bereikbaar was.

Oorzaak: een samenloop van factoren

Bij dit probleem speelden de volgende factoren: er was sprake van een reorganisatie, van de invoering van een nieuw ICT-systeem voor de afhandeling van gezondheidsverklaringen én van een tekort aan keuringsartsen. De achterstanden voor 75-plussers die wachtten op medische beoordelingen liepen vervolgens verder op doordat beroepschauffeurs en mensen met een beperking voorrang kregen en doordat mensen – toen de problemen bekend werden – eerder hun rijbewijs gingen aanvragen.

²⁵⁴ Ook beroepschauffeurs en mensen met een beperking ervoeren soortgelijke problemen. In haar voorbeelden beperkt de TCU zich tot de groep 75-plussers.

²⁵⁵ Kleijne I. (6 september 2019).

Uitgelicht probleem: achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)

Bij het UWV is sprake van grote achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen voor de WIA. Deze achterstanden bestaan al geruime tijd en zijn in de loop der jaren toegenomen. De verwachting is dat de toename in de komende jaren doorzet. Uit het jaarverslag 2019 blijkt dat er 31.700 herbeoordelingen waren aangevraagd; in 2018 waren dat er 29.700. Ook was er in 2019 sprake van een toename van klachten over en bezwaren tegen de herbeoordelingen.²⁵⁶ Zowel werkgevers als werknemers verkeren door de achterstanden langer in onzekerheid over de mate waarin een werknemer arbeidsgeschikt is, want dat wordt bepaald bij de herbeoordeling. De beslissing daarover kan gevolgen hebben voor het inkomen van de werknemer en voor de kosten voor de werkgever.

Oorzaak: een samenloop van factoren

Volgens de Algemene Rekenkamer²⁵⁷ zijn de oorzaken van de achterstanden gelegen in de sturing tussen het Ministerie van SZW en het UWV én in de interne sturing van het UWV. De Rekenkamer wijst op de volgende problemen die samenhangen met de interne sturing:

- De implementatie van het nieuwe herbeoordelingsbeleid (gestart in 2011) die langer duurde dan voorzien.
- Een tekort aan verzekeringsartsen.
- Geen goede inschatting van het UWV van het aantal herbeoordelingen dat het vanaf 2016, vijf jaar na de start van het nieuwe herbeoordelingsbeleid, moest uitvoeren.
- De prioriteiten die het UWV heeft gesteld bij het afhandelen van de herbeoordelingen.
- Problemen met het ICT-systeem.

Het UWV merkt zelf op dat de achterstanden bij de herbeoordelingen het gevolg zijn van onvoldoende budget en daarmee van een «politieke keuze».²⁵⁸

4.2 Omgang conflicterende waarden bemoeilijkt door onduidelijke maatschappelijke opgave

Voor een goede uitvoering moet het voor uitvoeringsorganisaties duidelijk zijn welke waarden voorop staan in hun dagelijkse werk en aan welke maatschappelijke opgave²⁵⁹ zij bijdragen. In de praktijk kampen de organisaties echter met conflicterende waarden. Ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt. Noch de Tweede Kamer, noch de departementen maken duidelijk welke waarden voorop staan in de uitvoering. Hierdoor ontbreekt het professionals aan ijkpunten en dus aan houvast bij de dilemma's waarop zij stuiten (zie ook hoofdstuk 5).

²⁵⁶ UWV Jaarverslag 2019.

²⁵⁷ Algemene Rekenkamer (2017a).

²⁵⁸ Weel. I. (26 september 2015).

²⁵⁹ Een maatschappelijke opgave is de gewenste situatie in de samenleving waaraan een overheidsorganisatie een bijdrage wil of moet leveren om deze te realiseren.

4.2.1 Uitvoeringsorganisaties kampen met conflicterende waarden

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op de volgende vier waardenconflicten:

- Marktwaarden versus publieke waarden
- Dienstverlening versus handhaving/fraudebestrijding
- Rechtsgelijkheid versus maatwerk
- Collectief belang versus individueel belang

Marktwaarden versus publieke waarden

Van uitvoeringsorganisaties wordt enerzijds verwacht dat zij hun werk zuinig, doelmatig en doeltreffend doen. Anderzijds moeten zij publieke waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en oog voor de menselijke maat in de praktijk brengen.

De afgelopen decennia was *New Public Management* (NPM) de dominante sturingsfilosofie binnen de overheid. NPM gaat ervan uit dat de prestaties van de overheid verbeteren door een meer bedrijfsmatige werkwijze.²⁶⁰ Bij NPM wordt het model van de private sector toegepast op de publieke sector, wat zich ook uit in de gehanteerde terminologie. Zo wordt gesproken over producten, klanten en prestatie-indicatoren en bijvoorbeeld niet over diensten, mensen en maatschappelijke doelen. Basiswaarden van NPM zijn zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In de loop der jaren is echter duidelijk geworden dat deze sturingsfilosofie in de publieke dienstverlening niet het gewenste resultaat oplevert, onder meer omdat een eenzijdige nadruk op het meten van producten en prestaties ongewenste gedragseffecten kan hebben. De **ROB** stelt dat onderkend wordt dat deze bedrijfsmatige aanpak bij de overheid nadelen heeft, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een andere sturingsfilosofie. Een belangrijke verklaring daarvoor is «...dat binnen en tussen de wetenschap, politiek en beleidsmakers nog geen consensus bestaat over een volwaardig alternatief voor NPM.»²⁶¹ Wel constateert de **ROB** dat het idee van de Amerikaanse hoogleraar Mark Moore om *public value* (publieke waarden) centraal te stellen, momenteel enthousiast gehoor vindt binnen de rijksoverheid. Deze sturingsfilosofie gaat uit van drie strategische pijlers die met elkaar in evenwicht moeten zijn: (1) publieke toegevoegde waarde; (2) legitimiteit en ondersteuning; en (3) operationele capaciteit. Oftewel: overheidsorganisaties moeten duidelijk voor ogen hebben aan welke maatschappelijke opgave zij willen bijdragen, ze moeten erop kunnen rekenen dat belanghebbenden deze ambitie steunen en ze moeten beschikken over voldoende kennis, kunde en middelen om deze daadwerkelijk te realiseren. De **ROB** merkt op dat deze sturingsfilosofie nieuwe vragen oplevert, met als belangrijkste: hoe kan publieke waarde concreet en tastbaar worden gemaakt? «*Politiek, beleid, uitvoering en wetenschap verkeren daarbij nog volop in de verkennende fase,*» zo stelt de **ROB**.

Daar waar veel uitvoeringsorganisaties de afgelopen decennia zijn aangestuurd volgens de principes van NPM, realiseren diezelfde organisaties zich nu dat de eenzijdige nadruk op *kwantiteit* nadelige gevolgen heeft gehad voor de *kwaliteit* van hun dienstverlening. Er is een toenemend besef dat sturen op publieke toegevoegde waarde belangrijk is. Ook de heer Bekker benoemt het spanningsveld. Hij constateert dat bij grote uitvoeringsorganisaties sprake is van «...enerzijds een groot, uitdijend, gigantisch systeem met ongelooflijk veel data en krachtige uitgangspunten als gelijkheid, snelheid en efficiency, tegenaan van

²⁶⁰ <https://rijkerverantwoorden.nl/kennisbank/new-public-management/>

²⁶¹ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

fraude niet te vergeten. En anderzijds de wens vooral servicegericht te zijn, klantgericht, vriendelijk en met een open oog voor persoonlijke problemen.»²⁶² De uitdaging waar uitvoeringsorganisaties nu voor staan, is hoe zij kunnen helpen maatschappelijke doelen te realiseren en tegelijkertijd de positieve kanten van NPM kunnen behouden. Het blijft immers van belang verstandig om te gaan met publieke middelen. In aanvulling daarop is het echter ook belangrijk dat uitvoeringsorganisaties nadenken over hoe zij hun medewerkers zodanig aansturen dat ze publieke toegevoegde waarde hebben.

Dienstverlening versus handhaving/fraudebestrijding

Sommige uitvoeringsorganisaties hebben te maken met een tweede spanningsveld: dat tussen dienstverlening enerzijds en handhaving/fraudebestrijding anderzijds. Diverse gesprekspartners wijzen erop dat er sprake is van een pendule of jojo-effect. De **ROB** verwoordt dit als volgt: *«Als [...] wordt aangetoond dat van een recht of voorziening misbruik is gemaakt, zwaait de politieke pendule de andere kant op. Het misbruik, de fraude of welke misstand dan ook, mag nooit en te nimmer meer plaatshebben en dus worden stevige maatregelen gevraagd. De risicoregelreflex zorgt er dan voor dat uitvoeringsorganisaties strenger moeten zijn en de regels strikter moeten naleven. Daarbij wordt de uitvoeringsorganisatie vaak het politieke speelveld ingetrokken waarbij het niet kan verbazen dat die organisatie zich gaat richten op de politieke ratio van het voorkomen van nieuwe incidenten, met als gevolg dat de menselijke maat al snel uit het oog wordt verloren. Totdat zal worden aangetoond dat door de strenge regels ook mensen buiten de boot vallen voor wie het geïnitieerde overheidsbeleid nu juist was bedoeld.»²⁶³*

Ook Kamerleden benoemen dit spanningsveld. De heer **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) merkt op dat Kamerleden goed moeten nadenken over signalen die zij geven aan de uitvoering als zij dit spanningsveld in de Kamer bespreken. Hij zegt daarover: *«Zeker als er dingen misgaan met fraude of misbruik, is de neiging heel groot om te zeggen dat het nu allemaal streng moet. Dat begrijp ik heel goed. Ik denk dat we dan allemaal het gevoel hebben: dit mag toch niet zo zijn? Maar we moeten blijven nadenken over wat we dan daarvoor in de plaats zetten en welk signaal we aan de uitvoering geven, omdat daar anders een paar jaar later misschien invulling aan is gegeven op een manier die we allemaal niet hadden voorzien toen we elkaar nariepen hoe erg het was dat het misging.»²⁶⁴*

Een veelgenoemd voorbeeld in dit verband is de zogenoemde «Bulgarenfraude».

Uitgelicht: Bulgarenfraude (Belastingdienst)

De aanleiding voor het debat over wat de «Bulgarenfraude» is gaan heten, was een onderzoek naar een groep criminelen die in Bulgarije mensen ronselde, deze naar Nederland bracht en hier op een adres inschreef. Vervolgens vroegen deze mensen een burgerservicenummer aan en openden zij een bankrekening, waarna de criminelen op naam van deze Bulgaren toelagen aanvroegen en incasseerden. In handen van de media en de Kamer kreeg de zaak al snel grote proporties en ontstond een klimaat waarin binnen de kortste keren

²⁶² Bekker (2020), p. 26.

²⁶³ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

²⁶⁴ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

iedere overtreiding of onjuiste aangifte als fraude werd aangeduid.²⁶⁵ Dat leidde tot «*scherpe debatten waarbij het parlement de verantwoordelijke Staatssecretaris in niet mis te verstane woorden op het hart drukte dat dit eens maar nooit weer was.*»²⁶⁶ Jaren later bleek dat de Belastingdienst – in reactie daarop – is doorgeschooten bij de aanpak van fraude met kinderopvangtoeslagen. De Belastingdienst zette de kinderopvangtoeslag van een groot aantal ouders onterecht stop en/of vorderde forse bedragen terug, waardoor gezinnen financieel benadeeld zijn en daardoor soms zwaar in de problemen kwamen. Ook zijn de gezinnen aangetast in hun rechtsgevoel, omdat zij onterecht zijn bestempeld als fraudeur.²⁶⁷

Rechtsgelijkheid versus maatwerk

Uitvoeringsorganisaties moeten regelmatig een afweging maken tussen gelijke behandeling van burgers enerzijds en het leveren van maatwerk anderzijds. Gelijke behandeling veronderstelt dat burgers worden behandeld zonder aanzien des persoon, terwijl het hanteren van de menselijke maat juist vraagt om rekening te houden met ieders unieke kenmerken en omstandigheden. De heer **Dronkers** (secretaris-generaal lenW) merkt op dat het een uitdaging is de juiste balans te vinden: «*Je wilt zo veel maatwerk dat mensen niet in de knel komen, maar je wilt ook weer niet zo veel maatwerk dat er rechtsongelijkheid ontstaat. Dat is een evenwicht dat je van tevoren kunt bedenken, maar je zult gaande de rit moeten kijken of je het goede evenwicht hebt gevonden.*»²⁶⁸ Hoofdstuk 5 gaat nader in op dit dilemma.

Collectief belang versus individueel belang

Het kan ook voorkomen dat een evenwicht moet worden gevonden tussen recht doen aan een collectief belang en recht doen aan de belangen van een individu. Dit vraagstuk speelt bijvoorbeeld bij het verstrekken van rijbewijzen: hier moet een afweging worden gemaakt tussen het collectieve belang van verkeersveiligheid en het individuele belang van een rijbewijs verkrijgen met zo min mogelijk hobbels en kosten. De heer **Huizing** (directeur bedrijfsvoering CBR) verwoordt dit als volgt: «*Verkeersveiligheid staat bij ons heel hoog in het vaandel. Dat betekent dat we in het verleden heel zorgvuldig gekeken hebben en nu nog steeds zorgvuldig kijken onder welke omstandigheden het verantwoord is dat iemand de weg op gaat. Daarbij willen we natuurlijk aan de ene kant zo weinig mogelijk hordes opwerpen, maar aan de andere kant moet je wel een stelsel, een systeem hebben dat ervoor zorgt dat je de juiste verkeersveiligheidsrisico's eruit filtert, waarbij dat ook wordt vertaald naar de individuele aanvraag van een burger. [...] Het is dus continu zoeken naar de juiste balans. Wat vinden wij met elkaar maatschappelijk acceptabel? Want we willen allemaal mobiel zijn en we willen allemaal veilig in het verkeer bewegen. Maar aan de andere kant rust op ons ook de zware verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat mensen die wél een risico voor de verkeersveiligheid vormen, niet onterecht op de weg komen. We zoeken dus steeds naar die balans.*»²⁶⁹

²⁶⁵ Tekst gebaseerd op interim-advies Commissie Donner (Donner et al. (2019)).

²⁶⁶ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

²⁶⁷ Naar deze problematiek is onderzoek gedaan door de POK, zie Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2.

²⁶⁸ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

²⁶⁹ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

Ook de heer **Bredewoud** (senior medisch adviseur CBR) benoemt dat spanningsveld: «Als u in de krantenkoppen van de afgelopen jaren kijkt, zult u van beide krantenkoppen vinden. In de ene zal staan «Het CBR heeft me afgekeurd; ik word er ziek van», terwijl er nog niet zo lang geleden na een ongeluk heel veel vette koppen waren van «Waarom laat het CBR mensen met epilepsie toe tot het verkeer? Dat is een ingewikkeld spanningsveld.»²⁷⁰

4.2.2 Onduidelijkheid over de maatschappelijke opgave

Uitvoeringsorganisaties moeten zelf bovenstaande conflicterende waarden in de praktijk verenigen. Omdat noch de politiek, noch de departementen duidelijk maken aan welke maatschappelijke opgave de uitvoeringsorganisaties een bijdrage moeten leveren, is het aan die organisaties zelf om conflicterende waarden in de praktijk te verenigen. Het **UWV** beschrijft diverse van de genoemde dilemma's en benadrukt dat het aan de Tweede Kamer is om hier richting aan te geven:

«Een stap verder in de richting van efficiëntie en ingevulde beslisregels, betekent wellicht een «goedkopere» overheid, maar een stap weg van de menselijke maat en persoonlijke aandacht. Een stap in de richting van meer maatwerk en beslisruimte voor de uitvoering, brengt weer andere elementen met zich mee, zoals het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Hetzelfde zien we voor dienstverlening en controle, met daaronder het element van vertrouwen in de burger: schenkt u meer vertrouwen, dan creëert dat ook ruimte voor misbruik. Richten we regels heel strak in, dan gaat dat wellicht ten koste van burgers die te goeder trouw zijn, maar tegen de muur van de uitvoerder aanlopen. Er is geen gemakkelijke keuze, maar wel een doordachte keuze. Aan elke keuze zitten consequenties. U bent het, als volksvertegenwoordigers, die de richting en inzet bepaalt.»²⁷¹

Duidelijkheid over de maatschappelijke opgave helpt de uitvoeringsprofessionals om te gaan met de dilemma's waarop zij stuiten. Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) merkt daarover op dat professionals zouden willen «...dat de discussie gaat over de echte problemen en dilemma's en dat die niet met een soort mantel der liefde worden bedekt en de uitvoering het vervolgens maar moet zien op te lossen.»²⁷² Ook zou meer duidelijkheid over de bedoeling van beleid uitvoeringsorganisaties kunnen helpen om medewerkers aan te sturen op kwaliteit in plaats van op kwantiteit – en op outcome in plaats van op output.²⁷³

Een uitvoeringsorganisatie die werkt volgens de maatschappelijke opgave is de SVB, die overheidsorganisatie van het jaar 2020 werd. De «bedoeling» van de SVB – de maatschappelijke opgave – is om innovatie en klanttevredenheid voorop te zetten (zie het kader).

Goed voorbeeld: Sociale Verzekeringsbank²⁷⁴

De SVB is een uitvoeringsorganisatie die diverse wetten en regelingen uitvoert, waaronder de kinderbijslag, het persoonsgebonden budget en de Algemene nabestaandenwet. De SVB is eind 2020 verkozen tot overheidsorganisatie van het jaar. Uit het juryoordeel: «De focus op innovatie en het verbeteren van de ervaring voor de burger zijn belangrijke elementen in het profiel van

²⁷⁰ Verslag openbare hoorzitting Bredewoud en Castricum, d.d. 2 november 2020.

²⁷¹ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

²⁷² Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

²⁷³ Bij sturen op outcome in plaats van output gaat het om sturen op de gewenste effecten van beleid (bijvoorbeeld: krijgen de juiste mensen een uitkering?) in plaats van op de geleverde prestaties (bijvoorbeeld: het aantal verstrekte uitkeringen).

²⁷⁴ Gebaseerd op hoorzittingen Mulder en Van Thiel.

de SVB. Er heerst een positieve en open sfeer met een nadruk op samenwerking en als resultaat indrukwekkende productiecijfers en klanttevredenheid. Problemen en uitdagingen worden niet uit de weg gegaan, maar actief opgezocht en aangepakt. Er is bij de SVB altijd de mogelijkheid om kwesties bespreekbaar te maken en samen naar oplossingen te zoeken [...].»²⁷⁵ Mevrouw **Mulder** (secretaris-generaal SZW) voegde daar in de hoorzitting aan toe: «De SVB is er heel erg goed in om als het ware vanuit het hart van de organisatie echt te zeggen: wij willen werken volgens de bedoeling.»²⁷⁶

4.3 Taken en middelen zijn niet in balans

Om hun taken goed te kunnen doen, moeten uitvoeringsorganisaties beschikken over voldoende financiële, personele en digitale middelen. De TCU concludeert dat dit momenteel niet bij alle uitvoeringsorganisaties het geval is. Veel organisaties hebben tussen 2007 en 2017 te maken gehad met forse bezuinigingen. Die gingen veelal niet gepaard met een evenredige vermindering van taken. Daardoor waren professionals steeds minder in staat te voldoen aan de verwachtingen van burgers en de politiek. Daarnaast concludeert de TCU dat er zorgen zijn over de kwaliteit van het management en van de medewerkers in de uitvoering: is er voldoende deskundigheid om taken adequaat te kunnen vervullen? Tot slot blijkt uit het onderzoek van de TCU dat uitvoeringsorganisaties ook te kampen hebben met tekortschietende ICT. De invoering van nieuwe ICT-systemen verloopt vaak moeizaam en bij bestaande systemen is sprake van achterstallig onderhoud.

4.3.1 Forse bezuinigingen hebben impact op de uitvoering

Vanaf 2007 is door de kabinetten Balkenende IV en Rutte I en II fors bezuinigd op de rijksoverheid. Aangezien uitvoeringsorganisaties een aanzienlijk deel van die rijksoverheid uitmaken, sloeg een groot deel van de bezuinigingen hier neer. ABDTOPConsult constateert dat de opgetelde taakstellingen van de kabinetten Balkenende IV en Rutte I en II (2007–2017) hebben geleid tot forse bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties, die niet gepaard gingen met een evenredige vermindering van taken.²⁷⁷

Uitgelicht: bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties²⁷⁸

De Algemene Rekenkamer beschrijft welke bezuinigingen de bovengenoemde kabinetten aan departementen en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties hebben opgelegd:

- Het kabinet-Balkenende IV wilde met het programma Vernieuwing Rijksdienst tot een doelmatiger en doeltreffender presterende overheid komen door te bezuinigen op het ambtenarenapparaat.²⁷⁹ Hetzelfde kabinet besloot daarnaast in 2010 [...] tot het opleggen van een efficiencytaakstelling van € 231 miljoen voor alle departementen samen.
- Het kabinet-Rutte I formuleerde voor de periode 2013–2015 een generieke efficiencytaakstelling van afgerond 1,5 procent per jaar per departement (inclusief zbo's, rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en rijksdiensten). Daarnaast legde dat kabinet kortingen op aan de departementen die moesten worden

²⁷⁵ <https://www.overheidsawards.nl/nieuws/overheidsawards-winnaars-2020-bekend-6-november/>

²⁷⁶ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

²⁷⁷ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020).

²⁷⁸ Algemene Rekenkamer (2013a), p. 7.

²⁷⁹ De taakstelling op het apparaat van de rijksdienst bedroeg 630 miljoen euro, verdeeld over de departementen en de ZBO's. Deze taakstelling bedraagt circa 11.000 functies. Bron: Kamerstuk II 2007/08, 31 201, nr. 3, p. 33.

ingevuld door minder taken uit te voeren of door de uitvoering te «versoberen». Die kortingen werkten door in de apparaatsuitgaven van uitvoeringsorganisaties. Zo kregen het UWV en de DUO een additionele taakstelling op de apparaatskosten opgelegd.

- Het Lenteakkoord dat vijf politieke partijen overeenkwamen na de val van het kabinet-Rutte I (april 2012) bevatte een generieke korting op departementen van € 875 miljoen.
- Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voorzorg vanaf 2016 een generieke korting op de rijksoverheid (inclusief zbo's) die zou oplopen tot € 1,1 miljard structureel.

Het UWV, de Belastingdienst, de SVB en DUO hadden te maken met taakstellingen van respectievelijk 500, 450, 47 en 43 miljoen euro.²⁸⁰

De impact van de bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties was en is groot. De heer **Bekker** verwoordt dat treffend als volgt: «*Het pak waarin de uitvoering wordt gekleed, is meestal heel erg krap, mist zo her en der knopen, kent allerlei nog niet afgewerkte rafels en knapt bij de eerste de beste buiging.*»²⁸¹ Hij voegt daaraan toe dat een zekere overcapaciteit juist nodig is om te komen tot een goede uitvoering. De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) benadrukt dat de grens van bezuinigingsmogelijkheden op uitvoeringsorganisaties is bereikt: «*Wat vooral gevaarlijk is, is te blijven denken dat die organisaties doelmatiger en doelmatiger en doelmatiger kunnen worden, en hetzelfde kunnen blijven leveren. Dat kan niet. Je moet ook keuzes maken. Op een gegeven moment is de kaasschaaf uitgewerkt. Daar waarschuwen we ook voor: een kaasschaafmethodiek onder het motto «het vet moet van de botten, het moet doelmatiger». Op een gegeven moment ben je in het bot aan het snijden. Dat zien we ook bij organisaties terug.*»²⁸²

Over de gevolgen van deze bezuinigingen voor burgers schrijft het **UWV** het volgende: «*Als gevolg hiervan [...] is de balans tussen wat wordt verwacht van de dienstverlening door politiek en burgers en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering, sluipenderwijs verstoord. [...] Het programma ReDesign bij UWV is hier een treffend voorbeeld van: de dienstverlening naar werk transformeerde naar louter digitale ondersteuning, met weinig mogelijkheden tot persoonlijk contact. De blik werd noodgedwongen gericht op efficiëntie, niet op de burger. UWV ging met beslisregels in toenemende mate beslissingen baseren op basis van beschikbare data: dat werkt zo efficiënt mogelijk. De beslissruimte voor de uitvoerder werd hierdoor steeds verder beperkt. De blik op de mens maakte plaats voor de blik op de data. Het is, volgens ons, hier waar de «menselijke maat» vaak in de knel is geraakt.*»²⁸³

Door de disbalans tussen taken en middelen waren professionals dus steeds minder in staat te voldoen aan de verwachtingen die burgers en politiek van hen hebben. De heer **Burgmeyer** (wnd. directeur Klant en Service UWV) merkt op dat inmiddels een kentering is ingezet: «*In de verhouding effectief/efficiënt [...] proberen we nu weer een nieuwe balans te vinden, waarbij we ernaar op zoek zijn om invulling te geven aan persoonlijke, waardevolle dienstverlening.*»²⁸⁴

²⁸⁰ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 31).

²⁸¹ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

²⁸² Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

²⁸³ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

²⁸⁴ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

4.3.2 Zorgen over de kwaliteit van medewerkers en de beschikbaarheid van gespecialiseerd personeel

Zowel uit de *position paper* van de heer **Bekker** (oud-topambtenaar) als uit diverse gesprekken komt naar voren dat het gebrek aan aandacht voor de uitvoering invloed heeft op de waardering van medewerkers van uitvoeringsorganisaties – en daarmee ook op de financiële waardering. Dit leidt tot zorgen over de kwaliteit van deze medewerkers. De heer **Bekker** verwoordt het zo: «*De dominantie van het beleid wordt eveneens zichtbaar in de kwaliteit van de bemensing: de beste mensen worden gerekruteerd voor het beleid, de rangen in het beleid zijn ook structureel hoger dan in de (veel grotere) uitvoering.*»²⁸⁵ Ook enkele Kamerleden benoemen dit probleem. Een van hen vraagt zich af hoe ervoor kan worden gezorgd dat uitvoeringsorganisaties aantrekkelijke werkgevers blijven, zodat er goede mensen bij de uitvoering blijven werken. Dat is immers van groot belang voor de kwaliteit van de uitvoering.

Naast zorgen over de kwaliteit van medewerkers van uitvoeringsorganisaties, zijn er zorgen over de mogelijkheden van die organisaties om bepaalde groepen werknemers aan zich te binden, zoals ICT'ers en artsen. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat er onvoldoende deskundig personeel beschikbaar is, zowel bij de uitvoeringsorganisaties als bij de ministeries.²⁸⁶ Het tekort aan ICT'ers leidt tot veel (dure) externe inhuur. Aangezien uitvoeringsorganisaties tegenwoordig grotendeels ICT-organisaties zijn, is het cruciaal dat zij in staat zijn ICT'ers te werven en in dienst te houden. Dat is niet eenvoudig gegeven de grote schaarste van deze beroepsgroep op de arbeidsmarkt.²⁸⁷ Daarnaast hebben diverse uitvoeringsorganisaties behoefte aan artsen die medische beoordelingen kunnen uitvoeren, maar hebben zij moeite deze artsen aan zich te binden. Zo zijn bij twee van de drie uitvoeringsorganisaties die in dit onderzoek centraal staan, het CBR en het UWV, problemen ontstaan mede door een tekort aan artsen voor het uitvoeren van medische beoordelingen.

4.3.3 Kwaliteit van het management schiet soms tekort

Ook de wijze waarop een uitvoeringsorganisatie wordt aangestuurd, kan bijdragen aan problemen in de uitvoering. De heer **Bekker** merkt op dat de verklaring voor het feit dat sommige diensten het goed doen en andere vergelijkbare diensten falen, vaak is gelegen in de kwaliteit van het management. Als voorbeeld noemt hij de RDW en het CBR. De werkzaamheden van deze diensten zijn volgens hem functioneel gezien redelijk vergelijkbaar, maar de RDW deed het de afgelopen jaren beter dan het CBR.²⁸⁸ De heer Eringa constateert in zijn eindverslag dat de problemen bij het CBR deels zijn veroorzaakt door slecht management: «*Onder de vorige directie is een onverstandige combinatie van besluiten genomen (tegelijk digitaliseren, reorganiseren en concentreren). Bij de uitvoering van die besluiten heeft het management steken laten vallen, zoals het laten ontstaan van een mismatch tussen organisatieontwerp en systeemontwerp. Medewerkers zijn aangehoord, maar onvoldoende gehoord. Er heerste een cultuur waarin fouten niet mochten worden toegegeven. In de divisie Rijgeschiktheid werd onvoldoende gestuurd op productie en waren er veel wisselingen in het management.*»²⁸⁹

²⁸⁵ Position paper de heer Bekker, bijlage bij het eindrapport

²⁸⁶ Algemene Rekenkamer (2020b), p. 6.

²⁸⁷ <https://intelligence-group.nl/nl/nieuws/de-laatste-ontwikkelingen-op-de-nederlandse-it-arbeidsmarkt>

²⁸⁸ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

²⁸⁹ Kamerstuk II 2019/20, 29 398, nr. 840 (bijlage, p. 14).

De achterstanden bij het uitvoeren van sociaal-medische herbeoordelingen bij het UWV zijn volgens de Algemene Rekenkamer ook deels het gevolg van gebreken in de interne aansturing.²⁹⁰ Zoals het kader in paragraaf 4.1 al liet zien, had het UWV bijvoorbeeld niet goed ingeschat hoeveel herbeoordelingen de organisatie vanaf 2016 zou moeten uitvoeren (vanwege de in 2011 ingevoerde verplichte herbeoordeling na vijf jaar). Dit terwijl dat aantal goed te voorspellen was.

Daarbij is het van belang op te merken dat het niet eenvoudig is leiding te geven aan een uitvoeringsorganisatie. De heer **Bekker** (oud-topambtenaar) merkt daarover op: *«De publieke manager heeft een lastige taak. Hij wordt geconfronteerd met beleid in een hele politieke omgeving waarin hij moet functioneren, maar ook met burgers die vaak veel te hoge verwachtingen hebben, omdat de verwachtingen te veel zijn opgeschroefd. Hij of zij wordt ook vaak geconfronteerd met onzekere budgetten: het ene jaar dit, het andere jaar dat. Hij moet een heleboel vaardigheden hebben in termen van budgettaire beheer, personeelsmanagement enzovoorts. Het is een heel lastige opgave.»*²⁹¹

4.3.4 ICT functioneert niet optimaal

Problemen bij de uitvoering van beleid kunnen ook het gevolg zijn van slecht functionerende ICT-systemen. Bij veel uitvoeringsorganisaties verloopt de invoering van nieuwe ICT-systemen moeizaam. Ook is er – mede als gevolg van de bezuinigingen – regelmatig sprake van achterstallig onderhoud aan de bestaande systemen.

Naar de oorzaken van problemen bij de invoering van nieuwe ICT-systemen zijn diverse onderzoeken gedaan. Daaronder zijn een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de aanpak van ICT door het Rijk²⁹² en een parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid²⁹³. Ondanks de aanbevelingen die in deze en andere onderzoeken zijn gedaan, kampen meerdere uitvoeringsorganisaties nog steeds met ICT-problemen.

Uitgelicht: introductie nieuw ICT-systeem bij het CBR

De reorganisatie van het CBR, die in 2017 van start ging, ging uit van maximale automatisering en protocollering via een nieuw ICT-systeem (OPUS) en van concentratie van de organisatie op één locatie. In zijn onderzoek naar de problemen bij het CBR merkt de heer Eringa op dat de invoering van OPUS alle trekken heeft van *«...een klassieke casus van een uit de hand gelopen strategisch ICT-project. De ontwikkeling duurde veel langer dan gepland en de kosten belopen een veelvoud van de oorspronkelijke begroting.»*²⁹⁴ Hij constateert echter ook dat het CBR daarnaast kampte met andere problemen en dat het daarom niet terecht zou zijn de problemen bij het CBR eenzijdig aan het systeem te wijten.

Naast problemen bij de invoering van nieuwe systemen, zijn er ook problemen met bestaande systemen als gevolg van achterstallig onderhoud. Uit een brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer blijkt bijvoorbeeld dat de Belastingdienst te kampen heeft met achterstallig onderhoud van ICT-systemen. Hij schrijft daarover het volgende: *«Zo gebruikt de Belastingdienst bijna 900 toepassingen*

²⁹⁰ Algemene Rekenkamer (2017a).

²⁹¹ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

²⁹² Kamerstuk II 2012/13, 33 584, nr. 2.

²⁹³ Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 5.

²⁹⁴ Kamerstuk II 2019/20, 29 398, nr. 840 (bijlage, p. 5).

(applicaties) bij de uitvoering van zijn taken. [...] Hiervan zijn een kleine 400 applicaties ontwikkeld of aangeschaft door de interne (centrale) ICT-organisatie. Bij circa 50 procent van die applicaties is de aanwezigheid van de zogeheten technische schuld (het achterstallig onderhoud) vastgesteld. De technische schuld geeft inzicht in de mate van veroudering van een applicatie. [...] De doelstelling is om de technische schuld in 2022 teruggebracht te hebben naar 30 procent.»²⁹⁵

Problemen met ICT-systemen kunnen onder meer leiden tot vertragingen bij de implementatie van wetswijzigingen en tot foutieve beslissingen, waardoor geen recht wordt gedaan aan de belangen van burgers. Het **CBR** benadrukt het belang van een goede digitale infrastructuur voor de kwaliteit van de dienstverlening: *«IT is niet alleen de vierde productiefactor geworden naast grondstof, arbeid en kapitaal, het is de kurk waarop elke professionele organisatie drijft. Die rol zal in de toekomst alleen maar groter worden. Toereikende investeringen in de digitale infrastructuur zijn een voorwaarde voor een adequate dienstverlening. Een relatief kleine uitvoeringsorganisatie als het CBR is continu bezig om de juiste balans te vinden tussen het onderhoud van het IT-landschap, vernieuwing van de digitale dienstverlening passend bij de eisen en wensen vanuit de klant en de maatschappij en het uitvoeren van opdrachten vanuit het departement.»²⁹⁶*

4.4 Problemen in de uitvoering worden soms laat gesignaleerd of geadresseerd

De TCU vindt het belangrijk dat problemen die ontstaan in de uitvoering, snel worden gesignaleerd en opgelost. Dat gebeurt momenteel soms te laat. Dit heeft verschillende oorzaken. Uitvoeringsorganisaties maken te weinig gebruik van de kennis en expertise van hun professionals. Ook leiden signalen van de werkvloer over ontstane problemen niet altijd tot de gewenste verandering. Verder bereiken signalen over ernstige problemen het departement soms niet of te laat, terwijl het departement mogelijk wel kan bijdragen aan de oplossing. Tot slot vindt er geen systematische reflectie plaats op de vraag of nieuw beleid in de uitvoering werkt.

4.4.1 Te weinig gebruik gemaakt van kennis en expertise van uitvoeringsprofessionals

Om problemen in de uitvoering te signaleren, is het van belang dat uitvoeringsorganisaties gebruikmaken van de kennis en expertise van medewerkers die direct zicht hebben op de uitvoeringspraktijk. De heer **Huizing** (directeur bedrijfsvoering CBR) benadrukt dat het cruciaal is *«...om van de medewerkers zelf te horen waar die schoen nou wringt.»²⁹⁷*

Diverse gesprekspartners merken op dat de kennis en expertise van uitvoeringsprofessionals nog niet optimaal wordt benut. Zo zegt mevrouw **De Glopper** (afdeling Particulieren Belastingdienst): *«Ik zie dat er heel veel kennis bij onze professionals zit. Dan spreek ik even voor de Stellteams²⁹⁸ en Relatiebeheer. Die horen en zien dagelijks wat voor casuïstiek er binnenkomt, waar burgers tegenaan lopen en waar onze maatschappelijk intermediairs tegenaan lopen en wat er anders zou*

²⁹⁵ Kamerstuk II 2018/19, 31 066, nr. 486.

²⁹⁶ Schriftelijke inbreng CBR, bijlage bij het eindrapport.

²⁹⁷ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

²⁹⁸ Het Stellteam is een team binnen de Belastingdienst dat streeft naar passende oplossingen voor burgers die in een schrijnende situatie verkeren. Het gaat om situaties waarvan is gebleken dat ze niet via de reguliere kanalen van de Belastingdienst konden worden opgelost. Meer informatie over dit team is te vinden in paragraaf 5.3.1.

moeten. Ik heb het idee [...] dat dat meer naar voren gebracht zou moeten worden. Het zou mooi zijn als dat direct doorvertaald zou worden naar beleid.»²⁹⁹

Ook de heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) pleit voor een beter gebruik van de ervaringskennis van professionals: «Je kunt ook kijken vanuit wat wij een «bottom-up-perspectief» noemen. Dat kan je laten beginnen bij die cliënt, bij die burger, maar laten we het nu eens gewoon laten beginnen bij wat we in ons jargon de «street level bureaukraat» noemen, dus degene die aan die balie zit, over straat loopt, voor de klas staat of wat dan ook. Daar zit ontzettend veel kennis, ervaringskennis over de spanning die kan ontstaan tussen enerzijds de in Den Haag of op het stadhuis gewenste uitkomsten of gewenste sturing, en anderzijds maatschappelijke realiteiten, de realiteiten van cliënten.»³⁰⁰

Om te komen tot beter gebruik van de kennis en expertise van professionals, is het van belang dat deze zich veilig voelen om problemen die zij tegenkomen, te bespreken met hun leidinggevenden. Uit een enquête van het CNV onder medewerkers van uitvoeringsorganisaties blijkt echter dat zo'n 20 procent van de medewerkers zich niet veilig voelt signalen, zorgen of aarzelingen te delen met hun directe leidinggevende.³⁰¹ De meerderheid van de medewerkers voelt zich dus wel veilig signalen te melden, maar stuit op andere problemen. Zo lopen zij er bijvoorbeeld tegenaan dat hun signalen niet terechtkomen bij de personen die die problemen daadwerkelijk op kunnen lossen: «Suggesties, signalen en waarschuwingen stranden bij hoger management. [...] De direct leidinggevende pakt de signalen wel op, maar daarna is het niet duidelijk wat er mee gebeurt. Terugkoppeling ontbreekt.»³⁰²

Tabel 2 beschrijft wat medewerkers van uitvoeringsorganisaties in de CNV-enquête antwoordden over de omgang met hun signalen.

Tabel 2: Omgang met signalen van medewerkers van uitvoeringsorganisaties

Wat wordt er met jouw signalen gedaan?

| | |
|---|--------|
| Leidinggevende neemt het serieus, brengt alle signalen over en geeft terugkoppeling | 38,44% |
| Leidinggevende neemt het niet serieus | 7,99% |
| Helemaal niets | 9,29% |
| Ik weet het niet | 27,43% |
| Het signaal strandt bij hogere leiding | 34,56% |
| Het signaal strandt bij de afdeling Beleid | 10,15% |
| Het signaal strandt bij de bewindspersoon | 7,13% |
| Anders | 12,10% |

Uit de openbare hoorzittingen blijkt dat bestuurders van uitvoeringsorganisaties ook op zoek zijn naar manieren om met de werkvloer in gesprek te gaan over problemen in de uitvoering. Zo merkt de heer **Huizing** (directeur bedrijfsvoering CBR) op: «Eigenlijk zijn zowel collega Pechtold als ik vanaf dag één al het land ingegaan. Dat is door corona nu een beetje beperkt, helaas. Maar we zitten graag tijdens de lunch aan de tafel op een examenlocatie om met examinatoren van gedachten te wisselen: joh, wat speelt hier nu en wat zou je ons nou mee willen geven? En hoe kun je daar zelf ook een onderdeel van zijn? Want het is ook niet altijd logisch om problemen alleen maar naar boven te escaleren en aan de directie te vragen: los het maar effe op. Die neiging is er ook af en toe wel. Hoe

²⁹⁹ Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

³⁰⁰ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

³⁰¹ CNV (augustus 2020).

³⁰² Position paper CNV, bijlage bij het eindrapport.

zorgen we er nou voor dat we met elkaar beter worden en signalen vroegtijdig boven water krijgen? En hoe zorgen we ervoor dat we daar dan gemeenschappelijk, met elkaar ook iets mee doen?»³⁰³

4.4.2 Signalen van de werkvloer leiden binnen uitvoeringsorganisaties niet altijd tot verandering

Dat signalen van de werkvloer niet altijd resulteren in de gewenste verandering, heeft meerdere oorzaken; ze volgen hieronder. Ook gaat deze paragraaf kort in op de gevolgen daarvan, namelijk dat medewerkers die zich niet gehoord voelen, minder bereid zijn om in de toekomst opnieuw problemen te signaleren.

Gebrek aan doorzettingsmacht op lagere managementniveaus

Leidinggevenden op lagere managementniveaus binnen grote uitvoeringsorganisaties beschikken niet altijd over de bevoegdheden («doorzettingsmacht») om problemen zelf op te lossen. Mevrouw **De Glopper** (afdeling Particulieren Belastingdienst) vindt dat dit moet veranderen: *«Ik denk dat er meer mandaat lager in de organisatie nodig is. [...] Ik zou het de Belastingdienst gunnen dat er vertrouwen is en daarmee ook de bijpassende ruimte om ook lager in de organisatie beslissingen te durven nemen, zeker als die niet een enorme financiële impact hebben. Daarmee bied je ook de ruimte om te experimenteren met: hoe kunnen we onze eigen dienst continu verbeteren?»³⁰⁴*

Signalen bereiken de ambtelijke top van uitvoeringsorganisaties niet altijd

Bij grote uitvoeringsorganisaties moeten signalen van de werkvloer vaak meerdere managementlagen doorkruisen voordat zij op een niveau terecht komen waar een besluit kan worden genomen. Het gevaar is dan groot dat signalen over knelpunten in de uitvoering vroegtijdig blijven steken. Diverse gesprekspartners spreken in dat verband over «een leemlaag». Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) zegt hierover: *«Wat die leemlagen betreft, is een constatering van de medewerkers dat er ontzettend veel managementlagen zitten. Zij hebben zelf vertrouwen in de direct leidinggevende en dat hun signaal nog wel met de leidinggevende kan worden besproken, maar vervolgens lijkt het ergens in die vele lagen te stranden.»³⁰⁵*

De heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) benadrukt dat het van belang is die leemlaag te doorbreken: *«Het is ontegenzeggelijk zo dat de lijn van boven naar beneden krachtiger is dan de lijn van beneden naar boven. [...] Ik zou willen dat we manieren zouden vinden om die stem van de uitvoering, en van het onderste niveau van die uitvoering, krachtiger, vaker, meer ongefilterd op een hoger niveau van het systeem te laten doordringen.»³⁰⁶*

Ambtelijke top voert niet altijd de op de werkvloer gewenste verandering door

Als signalen de ambtelijke top van een uitvoeringsorganisatie wél bereiken, leidt dat niet altijd tot de door de werkvloer gewenste verandering (zie ook paragraaf 6.3.3). Dit kan verschillende redenen hebben. Zo kan het gebeuren dat het de ambtelijke top ontbreekt aan moed om het departement tegen te spreken (zie ook paragraaf 6.3.2) of dat de ambte-

³⁰³ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

³⁰⁴ Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

³⁰⁵ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

³⁰⁶ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

lijke top onvoldoende kennis heeft van de uitvoering om de signalen op waarde te schatten. Het is ook mogelijk dat de top op goede gronden besluit de verandering niet door te voeren.

Diverse gesprekspartners merken op dat professionals op de werkvloer niet altijd het geheel overzien en dat hogere managementniveaus beter geïntegreerd zijn om een integrale belangenafweging te maken. Zo zegt mevrouw **De Glopper** (afdeling Particulieren Belastingdienst) dat het begrijpelijk is dat er keuzes moeten worden gemaakt: *«We hebben natuurlijk niet een oneindig budget en oneindige middelen om alles wat we zouden willen, te kunnen realiseren. Het kan ook voorkomen dat we «nee» op het rekest krijgen, omdat er een andere keuze wordt gemaakt vanuit een ander belang. Op het moment dat we dat kunnen uitleggen – dat kan in heel veel gevallen – is daar wel begrip voor, maar vinden we het wel jammer.»*³⁰⁷

De heer **Huijssoon** (kernteam Uitvoeringstoets Belastingdienst) beschrijft welke aspecten worden betrokken in een bredere belangenafweging en noemt informatie van de werkvloer als een van die aspecten: *«Ik denk dat het wel belangrijk is om hierbij in beeld te houden dat de input vanuit de uitvoering bij de totstandkoming van wet- en regelgeving uiteindelijk een van de elementen is die gewogen worden. Wat wij doen, is in zekere zin het aandragen van informatie die uiteindelijk in een veel bredere belangenafweging wordt gewogen. Daarin spelen beleidsmatige aspecten een rol, evenals juridische aspecten en politieke aspecten. Uiteindelijk wordt er een knoop doorgemaakt op de totaliteit van al die belangen en worden er keuzes gemaakt: zo gaan we het doen.»*³⁰⁸

Medewerkers die zich niet gehoord voelen, zijn minder bereid problemen te melden

Het feit dat signalen van de werkvloer niet worden opgepakt, heeft impact op de medewerkers. Daarover stelt mevrouw **Schueler** (projectleider CNV): *«De frustratie sijpelt hier nu door. De frustratie dat zij niet worden gehoord. De frustratie dat zij met kennis van zaken eigenlijk totaal worden genegeerd. De frustratie dat zij verplicht met oogkleppen op hun dagelijkse werk moeten doen en dus wel dingen zien, maar eigenlijk niet mogen zien, want dat is niet hun opdracht.»*³⁰⁹

Als signalen niet worden opgepakt, dan ontmoedigt dat medewerkers om problemen te melden, zo stelt de heer **Kesselring** (oud-voorzitter ondernemingsraad CBR): *«Als je maar vaak genoeg iets zegt, dan zou je zeggen: dan gaat het wel anders. Maar als je op een gegeven moment denkt «het verandert niet», dan stop je met dat zeggen.»*³¹⁰ Het is dus ook om die reden van belang signalen van medewerkers serieus te nemen en terug te koppelen wat ermee gebeurt, óók als de signalen niet leiden tot een andere aanpak.

4.4.3 Signalen bereiken het departement niet of te laat

Diverse gesprekspartners merken op dat uitvoeringsorganisaties de neiging hebben problemen zoveel mogelijk intern op te lossen en het verantwoordelijke beleidsdepartement (te) laat te informeren. Ook de POK constateert in haar rapport dat de bewindspersonen niet of niet volledig werden geïnformeerd over problemen binnen de Belastingdienst: *«Weekers, Wiebes, Snel en Hoekstra wijzen er alle vier op dat politiek en*

³⁰⁷ Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

³⁰⁸ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

³⁰⁹ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

³¹⁰ Verslag openbare hoorzitting Kesselring, d.d. 2 november 2020.

*maatschappelijk relevante informatie keer op keer niet of slechts deels omhoog komt uit de Belastingdienst.»*³¹¹ Informatie die niet bij het departement terecht komt, bereikt veelal ook de Tweede Kamer niet (zie verder paragraaf 4.5).

Als er sprake is van een potentieel ernstig probleem of een misstand, dan is het belangrijk dat uitvoeringsorganisaties dit tijdig melden aan het departement – ook omdat het departement mogelijk kan bijdragen aan de oplossing. Als uitvoeringsorganisaties te lang zonder succes blijven proberen problemen intern op te lossen, dan kunnen die problemen ondertussen verergeren en wordt het steeds moeilijker ze op te lossen. De relatie tussen departementen en uitvoeringsorganisaties moet van dien aard zijn dat de organisaties zich veilig voelen om interne problemen te delen.

Op het departement rust vervolgens de verantwoordelijkheid om zich een goed beeld te vormen van de problematiek, en daarbij ook gebruik te maken van de kennis en expertise van de professionals op de werkvloer. De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) merkt op dat het departement dit laatste in de CBR-casus «medische beoordelingen 75-plussers» (zie paragraaf 4.1) allicht onvoldoende heeft gedaan: *«Achteraf gezien hadden we meer moeten doorvragen, ook [...] of in de informatie die wij kregen voldoende doorklonk wat de werkvloer ook vond. Achteraf gezien denk ik van niet. Waarop gestuurd werd door de directie maar ook de eigenaar was, denk ik, niet helemaal de werkelijkheid die er was. Dan kom je weer op het punt [...]: heb je voldoende door wat er echt in die organisatie gebeurt of stuur je toch vooral op wat [...] het middenmanagement en het hoger management zeggen?»*³¹²

De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) benadrukt dat hij het van belang acht rechtstreeks van de werkvloer te horen wat er speelt: *«We zijn nu bezig allerlei rondjes te maken met mensen om gewoon het gesprek te voeren en ook te vertellen: «Wat houdt jou bezig? Waar heb je last van? Wat vind je moeilijk? Vertel het mij, want ik krijg altijd gefilterde informatie. Ik zeg het ook letterlijk: ik krijg altijd gefilterde informatie. Nu spreken we elkaar rechtstreeks. Dat is echt veel beter.»*³¹³

4.4.4 Geen systematische reflectie op de vraag of nieuw beleid in de uitvoering werkt

De heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State) merkt op dat het van belang is om in de praktijk na te gaan of nieuw beleid het beoogde effect heeft: *«De beste uitvoeringstoets is de controle op de uitvoering en op effecten van beleid, en vervolgens de mogelijkheid om onbedoelde effecten snel te repareren.»*³¹⁴

Om inzicht te krijgen in de problemen die zich in de uitvoering voordoen, maken uitvoeringsorganisaties onder meer gebruik van signalen die burgers afgeven. Zo analyseren de organisaties of er rode draden zijn te ontdekken in door burgers ingediende klachten of aangetekende bezwaren of beroepen. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) licht toe hoe dat binnen het UWV gebeurt: *«Op diverse plekken in de organisatie, maar zeker bij bezwaar en beroep en bij de klachtenafhandeling, is er niet alleen een focus op het adequaat afhandelen van de individuele casus, maar wordt ook heel erg gekeken of bepaalde zaken met regelmaat in bezwaar en beroep of in klachten voorkomen. Kun je dan [...] een*

³¹¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 28.

³¹² Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

³¹³ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

³¹⁴ Verslag openbare hoorzitting Tjeenk Willink, d.d. 13 november 2020.

*feedbackloop creëren naar het primaire proces om te kijken of er bijvoorbeeld iets verduidelijkt kan worden op een aanvraagformulier?»*³¹⁵ Vervolgens is het, zoals de heer **Paling** opmerkt, ook van belang dat uitvoeringsorganisaties deze signalen benutten om de uitvoering te verbeteren.

Diverse gesprekspartners pleiten voor een tijdige en meer systematische evaluatie van de mate waarin nieuw beleid het beoogde effect heeft. Zo vraagt de heer **Van 't Zelfde** (afdeling Beleid, Ministerie van Financiën) zich het volgende af: *«Ik denk dat het goed is – dat geldt bij ons ambtelijk, maar het zou ook in de Kamer wellicht zijn weerslag kunnen krijgen – om terug te kijken of het goed is gegaan met het maken van beleid. We hebben een evaluatieschema, maar dat is bijvoorbeeld eens in de vijf jaar. Vinden we dat voldoende of moet het op een andere manier en misschien wel in een hoger tempo? Je bent met elkaar op zoek naar de brandpunten waar het misgaat. Zou je die eerder eruit kunnen tillen en tot oplossingen kunnen komen?»*³¹⁶

De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) is voorstander van het introduceren van een «reflectietoets». Hij licht toe: *«Dan wordt die wetgeving van kracht. Maar eigenlijk is dat nog maar het begin van de uitvoering. Het zou misschien verstandig zijn dat je na een jaar – ik zou dat een reflectietoets willen noemen – eens kijkt: loopt het nu ook zoals we dachten dat het zou lopen? Misschien herhaal je dat na vier jaar nog een keer om onderhoud te plegen aan het regelgevingscomplex en ook onderhoud te plegen aan de uitvoering op dat punt, want dingen kunnen weleens wat anders uitpakken dan je denkt. [...] Dan krijg je een wat structurelere gang van zaken.»*³¹⁷

De TCU onderschrijft deze suggestie. Hoofdstuk 7 (conclusies en aanbevelingen) bevat een aanbeveling voor een pilot om te bepalen hoe zo'n reflectietoets het best vorm kan krijgen en na te gaan wat de toegevoegde waarde ervan is.

4.5 Tweede Kamer niet optimaal geïnformeerd over problemen in de uitvoering

Paragraaf 3.4 liet zien dat de Kamer te weinig informatie heeft over de uitvoering bij de totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving. Hetzelfde geldt voor de controle op de uitvoering van beleid. Ook hierover heeft de Kamer te weinig informatie; ze wordt niet optimaal geïnformeerd over problemen die in de uitvoering ontstaan of kunnen ontstaan. De TCU constateert dat de Kamer op uiteenlopende wijze informatie krijgt over het functioneren van uitvoeringsorganisaties: over sommige uitvoeringsorganisaties ontvangt ze regulier of incidenteel rapportages, over andere niet of nauwelijks. Ook constateert de TCU dat problemen die (dreigen te) ontstaan in de uitvoering van beleid niet altijd expliciet worden benoemd in de rapportages. Bovendien kan het gebeuren dat Kamerleden problemen die er wél in staan, niet opmerken in de veelheid aan informatie. Het komt regelmatig voor dat derden signalen over uitvoeringsproblemen onder de aandacht van de Kamer brengen. Tot slot constateert de TCU dat de Kamer uitvoeringsorganisaties in reactie op incidenten soms wel vraagt om te rapporteren over de stand van zaken. Deze paragraaf licht deze bevindingen toe.

³¹⁵ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

³¹⁶ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

³¹⁷ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

4.5.1 Uitvoeringsorganisaties rapporteren op uiteenlopende wijze over hun functioneren

Zoals hierboven is vermeld, ontvangt de Tweede Kamer rapportages over het functioneren van sommige uitvoeringsorganisaties. Dat kunnen zowel reguliere rapportages zijn (zoals jaarplannen en jaarverslagen) als incidentele (zoals evaluaties, beleidsdoorlichtingen en toetsen van het Adviescollege ICT-Toetsing). Het is niet duidelijk hoe wordt bepaald op welke wijze uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen aan de Kamer. Dit lijkt vooral samen te hangen met afspraken die in het verleden zijn gemaakt, bijvoorbeeld in reactie op problemen. Ook het type informatie dat is opgenomen in de verschillende rapportages, loopt uiteen.

Tabel 3 beschrijft welke periodieke rapportages de drie uitvoeringsorganisaties die in dit onderzoek centraal staan, de afgelopen jaren aan de Tweede Kamer hebben gestuurd. Incidentele rapportages zijn niet in de tabel opgenomen.

Tabel 3: Overzicht van de rapportages van de Belastingdienst, het CBR en het UWV die aan de Tweede Kamer worden aangeboden

| | Belastingdienst | CBR | UWV |
|---|--|---|---|
| Jaarplannen | Ja | Nee | Ja |
| Jaarverslagen | Ja | Het CBR heeft alleen het Jaarverslag 2018 actief aan de Tweede Kamer aangeboden. | Ja |
| Reguliere periodieke rapportages | Tussen 2008 en april 2019 publiceerde de Belastingdienst twee keer per jaar over de voortgang in zijn functioneren. ¹ Sinds april 2019 gebeurt dit drie keer per jaar: via twee voortgangsrapportages (over de eerste vier maanden van het jaar en over de tweede periode van vier maanden) en via een afsluitende rapportage over het hele jaar. | Nee | Sinds juli 2018 verschijnt twee keer per jaar de «Stand van de uitvoering sociale zekerheid». Deze informeert de Tweede Kamer en andere belanghebbenden over de inzet van de SVB en het UWV voor het bieden van goede dienstverlening. Ook verschijnt jaarlijks de «Rapportage meldingen en fraudefenomenen». |
| Voorbeeld van een rapportage die naar de Kamer is gestuurd in reactie op een incident | De Kamer ontvangt een «Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag». | Sinds september 2019 verschijnt een maandelijkse rapportage over de voortgang bij het CBR in het wegwerken van de achterstanden bij medische beoordelingen. | Tussen november 2016 en december 2017 is vier keer een «Monitor artsencapaciteit» aan de Kamer aangeboden in het kader van de WIA. Sinds 2018 is de informatie over werkvoorraden en ontwikkelingen in artsencapaciteit opgenomen in andere rapportages. ² |

¹ Die rapportages waren aangekondigd bij de start van de «Vereenvoudigingsoperatie organisatie Belastingdienst» in juni 2007.

² Onder meer in UWV-jaarverslagen en in de jaarlijkse «Stand van de uitvoering sociale zekerheid».

4.5.2 Tweede Kamer ontvangt signalen over problemen in de uitvoering vaak via derden

In de reguliere rapportages die de Kamer krijgt over het functioneren van uitvoeringsorganisaties, worden de echte incidenten vaak niet benoemd. Gebeurt dit wel, dan merken Kamerleden ze niet altijd op in de veelheid aan informatie. Problemen bij uitvoeringsorganisaties komen regelmatig pas naar buiten als derden daarover berichten. Dat was ook het geval bij de twee casussen die in paragraaf 4.1 werden geïntroduceerd.

Uitgelicht signalering: achterstanden bij medische beoordelingen 75-plussers

De Minister van IenW heeft de Kamer niet zelf op de hoogte gebracht van de achterstanden. Voorafgaand aan het ontstaan ervan, werd de Tweede Kamer niet regulier geïnformeerd over het functioneren van het CBR. De kwestie kwam aan het licht doordat de Nationale ombudsman op 8 juni 2018 in een brief zijn zorgen uitte over klachten die hij ontving van burgers over het overschrijden van wettelijke termijnen.³¹⁸ Ook individuele Kamerleden ontvingen e-mails met klachten van burgers. De bewindspersoon voorzag de Kamer pas van informatie toen de kwestie al aan het licht was gekomen en de Kamer er vragen over ging stellen.

Uitgelicht signalering: achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen WIA

Tot 2015 is de Kamer niet door de Minister van SZW geïnformeerd over deze achterstanden. De bewindspersoon was zelf ook niet op de hoogte van het probleem.³¹⁹ Op 26 september 2015 kwamen de problemen in de openbaarheid door berichtgeving in Trouw.³²⁰ Deze krant had interne beleidsdocumenten van het UWV in handen gekregen. Naar aanleiding van de berichtgeving vroegen Kamerleden de Minister om opheldering. De bewindspersoon zegde in reactie daarop toe dat het UWV een viermaandelijks monitor zou opstellen met daarin de meest actuele ramingen van de totale werkvoorraad én van de beschikbare capaciteit.³²¹

In de praktijk worden uitvoeringsproblemen regelmatig onder de aandacht van de Kamer gebracht door bijvoorbeeld (onderzoeks)journalisten, belangenorganisaties, de Nationale ombudsman of een klokkenluider uit een uitvoeringsorganisatie. Zo speelt de Nationale ombudsman een belangrijke rol in de verhouding tussen burger, uitvoeringsorganisatie en departement. Op basis van klachten en zijn eigen onderzoek kan hij goed zien waar de menselijke maat in het gedrang komt. De heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA) merkt op dat hij voor informatie over de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag in belangrijke mate afhankelijk was van derden. Hij zegt daarover het volgende: *«Ik ben heel erg afhankelijk geweest van klokkenluiders en journalisten in dit eigen onderzoek. Als ik het zelf gevraagd had en van hen geen hulp gehad had,*

³¹⁸ Brief van Nationale ombudsman aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat m.b.t. problematiek CBR, 14 februari 2019.

³¹⁹ Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het Ministerie van SZW de uitvoering van de herbeoordelingen als onderdeel van de interne bedrijfsvoering van het UWV beschouwde. Het ministerie vond het niet zijn taak na te gaan of het UWV in staat was alle herbeoordelingen uit te voeren. De informatie over de oplopende achterstanden kwam dientengevolge niet bij SZW terecht, en ook niet bij de Kamer (bron: Algemene Rekenkamer (2017a)).

³²⁰ Weel. I. (26 september 2015).

³²¹ Kamerstuk II 2016/17, 26 448, nr. 580.

*had ik niet kunnen weten wat ik had moeten vragen. Dan was ik constant met een kluitje in het riet gestuurd.»*³²²

Kamerleden krijgen ook regelmatig e-mails van burgers die de gevolgen van problemen bij uitvoeringsorganisaties ondervinden. Zo ontvingen diverse Kamerleden e-mails met schrijnende verhalen van burgers over de gevolgen van de achterstanden bij het CBR. Voor Kamerleden is het echter niet eenvoudig de omvang van een probleem te doorgronden op basis van signalen van individuele burgers en het vervolgens te agenderen. Het duurde bij het CBR bijvoorbeeld enige tijd voordat het probleem in volle omvang duidelijk werd, omdat de organisatie probeerde het intern op te lossen. De Minister stelde zich daarbij terughoudend op en Kamerleden agendeerden het issue niet direct.

Diverse Kamerleden hebben in gesprek met de TCU opgemerkt dat zij graag vroegtijdig informatie ontvangen over eventuele problemen bij uitvoeringsorganisaties én dat zij die signalen graag van het verantwoordelijke ministerie en/of de uitvoeringsorganisatie krijgen. De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) benadrukt het belang van het goed informeren van de Kamer over risico's in de uitvoering: *«Op het moment dat wij denken dat er toch grote risico's zijn in de uitvoeringspraktijk en dus ook risico's voor het maatschappelijk presteren van de organisatie, moeten we de Kamer daarover informeren. Mijn Minister dringt er altijd erg op aan om dat ook tijdig te doen. Ik denk ook dat dat nodig is, want anders heb je als controlerend orgaan geen beeld van wat er speelt. Alleen moeten wij het zelf ook wel zien, want anders kunnen we het niet rapporteren.»*³²³

4.5.3 Tweede Kamer vraagt soms aanvullende rapportages in reactie op incidenten

Als eenmaal bekend is dat zich een probleem voordoet bij een uitvoeringsorganisatie, kan een interventie van de Kamer leiden tot uitgebreidere en/of frequentere informatievoorziening. Zo ontvangt de Kamer tegenwoordig een maandelijkse rapportage over het functioneren van het CBR. Dit naar aanleiding van een toezegging van de Minister van IenW in het plenaire debat over de achterstanden in medische beoordelingen bij het CBR (op 11 september 2019).

Diverse gesprekspartners merken op dat het goed is dat uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen over hun functioneren, maar ook dat het opstellen van een maandelijkse rapportage een grote impact kan hebben op zo'n organisatie. Zo constateert de heer **Kesselring** (oud-voorzitter ondernemingsraad CBR) het volgende: *«Dan krijg je natuurlijk dat elke keer allerlei stukken opgeleverd moeten worden aan wie dan ook binnen de Tweede Kamer. [...] Dat verstoort meer dan dat er constructief gewerkt kan worden aan verbetering, want je moet elke keer vertellen wat je aan het doen bent.»*³²⁴ De heer **Pechtold** (algemeen directeur CBR) merkt op dat de maandelijkse rapportages weliswaar disciplineren, maar ook *«godsgruwelijk veel tijd»* kosten.³²⁵ De Kamer is van het ene uiterste (geen rapportage) doorgeschoten in het andere (een maandelijkse rapportage).

Ook bij het UWV heeft een incident in de uitvoering – de zogenoemde Polenfraude – geleid tot extra rapportages aan de Kamer.

³²² Verslag openbare hoorzitting Omtzigt, d.d. 9 november 2020.

³²³ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

³²⁴ Verslag openbare hoorzitting Kesselring, d.d. 2 november 2020.

³²⁵ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

Uitgelicht: «Signaleringsbrief fraudefenomenen» UWV (naar aanleiding van «Polenfraude»)

Op 3 september 2018 bracht Nieuwsuur naar buiten dat Poolse arbeidsmigranten via tussenpersonen jarenlang hebben gefraudeerd met WW-uitkeringen. Deze kwestie – kortweg de Polenfraude genoemd – was in 2012 bekend bij het UWV. In 2016 meldde het UWV het misbruik bij het Ministerie van SZW, dat vervolgens de Tweede Kamer niet op de hoogte bracht. Veel Kamerleden waren hierover verontwaardigd. *«Hoe is het in vredesnaam mogelijk dat de Tweede Kamer over zo'n grote fraude niet is geïnformeerd?»*, vroeg SP-Kamerlid Van Dijk zich af.³²⁶ Minister Koolmees erkende ook «geschrokken» te zijn door de berichtgeving. Over de informatievoorziening aan de Kamer schrijft hij in een brief van 1 oktober 2018: *«Ik heb geconstateerd dat de huidige verstrekking van informatie over fraude en handhaving van het UWV richting uw Kamer beperkt en op grote hoofdlijnen plaatsvindt en weinig inzicht verschaft in de gehanteerde prioritering. Door de abstracte manier van informeren kon het gebeuren dat zorgwekkende ontwikkelingen niet expliciet werden benoemd. In dit geval had het informeren van uw Kamer proactiever gemoeten.»*³²⁷ In de brief beschrijft de Minister uitgebreid hoe hij de informatievoorziening wil verbeteren. Sindsdien ontvangt de Kamer jaarlijks een «Signaleringsbrief fraudefenomenen» met bijlagen.³²⁸ Deze brief gaat in op ontwikkelingen naar aanleiding van eerder geconstateerde fraudefenomenen én op eventuele nieuwe fenomenen die opgemerkt zijn door het UWV, SVB, de gemeenten en de Inspectie SZW.

Als zich incidenten in de uitvoering voordoen, kunnen rapportages over de stand van zaken de Kamer helpen bij het invullen van haar controlerende taak. Daarbij is het van belang goed te doordenken welke informatie de Kamer in welke frequentie nodig heeft om deze taak zo goed mogelijk te kunnen vervullen.

4.6 Tweede Kamer vult haar controlerende taak niet adequaat in

De TCU concludeert dat de Kamer eerder geneigd is te reageren op incidenten, dan om structureel te sturen op de uitvoering. Kamerleden benutten beschikbare informatiebronnen te weinig. Verder concludeert de TCU dat de Kamer haar controlerende taak in verschillende dossiers verschillend invult, onder meer doordat Kamerleden prioriteiten moeten stellen. De TCU concludeert in het algemeen dat de Kamer haar controlerende taak in deze niet adequaat invult. Tegelijkertijd merkt de TCU op dat interventies van de Kamer er soms wel toe leiden dat recht wordt gedaan aan de belangen van burgers in een schrijnende situatie, al is dat dan wel vaak achteraf. Zo draagt de Kamer bij aan erkenning van de problematiek en/of aan compensatie voor geleden schade.

4.6.1 Tweede Kamer stuurt niet structureel op het functioneren van uitvoeringsorganisaties

De Tweede Kamer gaat wisselend om met rapportages die zij ontvangt over het functioneren van uitvoeringsorganisaties, zoals jaarverslagen en evaluaties. Kamerleden benutten deze te weinig om structureel te sturen op de uitvoering. Zo vond de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten het «*verbazingwekkend*

³²⁶ Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 3, p. 2.

³²⁷ Kamerstuk II 2018/19, 17 050, nr. 545.

³²⁸ De editie 2019 is op 28 juni 2019 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk II 2018/19, 17 050, nr. 578), de editie 2020 op 29 juni 2020 (Kamerstuk II 2019/20, 17 050, nr. 595).

te moeten constateren» dat de Eerste en Tweede Kamer maar zeer weinig gebruik maakten van evaluaties.³²⁹ De commissie heeft destijds voor 78 zbo's achterhaald of ze zijn geëvalueerd en of het evaluatierapport is besproken in het parlement. Daaruit bleek dat maar 67% van de uitgevoerde evaluaties was geagendeerd voor bespreking in de Tweede Kamer. Ook bleek dat agendering lang niet altijd betekende dat het rapport daadwerkelijk werd besproken; vaak werd een rapport toegevoegd als het betreffende beleid of de zbo al op de agenda stond. Griffiërs van de Tweede Kamer gaven destijds aan dat het zeer zelden voorkomt dat parlementsleden vragen om agendering van een evaluatie. Ook is het, zoals eerder is opgemerkt, voor Kamerleden niet eenvoudig uit voortgangsrapportages af te leiden hoe het is gesteld met de kwaliteit van de uitvoering en bieden die rapportages niet altijd inzicht in problemen die (dreigen te) ontstaan.

Daarnaast merken diverse gesprekspartners op dat Kamerleden eerder geneigd zijn te reageren op incidenten dan structureel te sturen op de uitvoering. De Afdeling advisering van de Raad van State verwoordt dat als volgt: *«Er is in de politiek een verschuiving waar te nemen van een belangenafweging op grond van algemene gezichtspunten naar een door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording. Daarbij doorloopt het parlement een vaak moeizame zoektocht naar de juiste informatie en naar de personen die op tekortkomingen kunnen worden aangesproken. [...] Door de gedetailleerde aandacht voor de uitvoering is deze ook politiker geworden. Aan de oplossing van de concrete problemen waarmee burgers en uitvoeringsorganisaties zitten, draagt dat niet vanzelfsprekend bij.»*³³⁰ De heer Visser heeft daar in 2019 het volgende over opgemerkt: *«De publieke dienstverlening is een kostbaar bezit. Je moet oog hebben voor wat we hebben opgebouwd. Maar dat is niet sexy. Het wordt alleen sexy als het fout is gegaan.»*³³¹

Op de vraag of de Tweede Kamer voldoende interesse heeft voor de uitvoering, antwoordt de heer **Duisenberg** (oud-Kamerlid VVD): *«De Tweede Kamer is wel geïnteresseerd, maar misschien moet ik zeggen: de Tweede Kamer is laat geïnteresseerd. Dus de Tweede Kamer, de politiek, is geïnteresseerd als het fout gaat, als het incident er is, als we naar de microfoon kunnen gaan om «schande!» te roepen. Dan komt de interesse [...]. En dat is wel begrijpelijk, want dat heeft te maken met de drijfveren van de politiek. De politiek is bezig met compromissen bereiken, met dingen voor elkaar krijgen voor groepen mensen, met deels ook in beeld komen. Dus dat is wat je drijfveren zijn. Terwijl: deze organisaties hebben eigenlijk een ander soort drijfveer nodig.»*³³²

Zoals eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt, is het wenselijk dat binnen uitvoeringsorganisaties een cultuur bestaat waarin het normaal is openlijk problemen te bespreken, zonder angst daarop te worden afgerekend. Dit is een opdracht aan de uitvoeringsorganisaties zelf, maar ook aan de Kamer. De Kamer kan er bijvoorbeeld aan bijdragen door structureel aandacht te hebben voor uitvoeringsorganisaties en niet alleen als er incidenten zijn. Alleen – of vooral – aandacht voor incidenten vergroot namelijk het risico op een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor problemen langer onopgemerkt kunnen blijven, zo stelt mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management).³³³

³²⁹ Kamerstuk I 2012/13, C, nr. B, p. 54 en Van Thiel (2020).

³³⁰ Raad van State (2020).

³³¹ Stellinga & De Wit Wijnen (16 mei 2019).

³³² Verslag openbare hoorzitting Duisenberg, d.d. 9 november 2020.

³³³ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

Ook de heer **Duisenberg** benadrukt dat de Kamer effectiever zou zijn als zij ernaar zou streven problemen te voorkomen in plaats van te genezen. Hij vindt het niet zo effectief als Kamerleden achteraf aan de bel trekken. Het is volgens hem veel effectiever om – bijvoorbeeld met een rapport van de Algemene Rekenkamer in de hand – vooraf te kijken waar het mogelijk verkeerd kan gaan en dan maatregelen te treffen. Als er eenmaal een probleem is ontstaan, dan moet de nadruk liggen op het repareren daarvan en op het snel compenseren van de getroffen burgers.³³⁴ De heer **Pechtold** (algemeen directeur CBR) geeft daarnaast aan dat het ook niet effectief is als de Kamer naar aanleiding van een incident te veel bovenop een uitvoeringsorganisatie gaat zitten: *«Je merkt dat de maatschappelijke druk, en het bijna wrijven in een vlek, zorgt dat je er niet uit komt. Eigenlijk zou je willen zeggen: laat ons even een jaar met rust, geef ons even het vertrouwen om het intern op te lossen en ga niet elke keer weer iets nieuws verzinnen.»*³³⁵

Om structureel te sturen op het functioneren van uitvoeringsorganisaties en problemen vroegtijdig op te kunnen merken, is het van belang dat Kamerleden interesse tonen in de uitvoering. Ook moeten zij beter gebruikmaken van de informatiebronnen die al beschikbaar zijn, zoals jaarverslagen en evaluaties van uitvoeringsorganisaties. Verder moet de Kamer haar informatiebehoefte in kaart brengen: welke informatie zou ze in welke frequentie willen ontvangen om haar controlerende rol adequaat in te kunnen vullen? Daartoe zou de Kamer afspraken kunnen maken met uitvoeringsorganisaties. Daarbij moet de Kamer zich ervan vergewissen dat die informatie leverbaar is en dat het aanleveren daarvan niet tot een enorme werkdruk bij een uitvoeringsorganisatie leidt. Als dergelijke informatie regelmatig – bijvoorbeeld elk kwartaal of halfjaarlijks – wordt aangeleverd, dan kan de Kamer eenvoudiger trends waarnemen en bepalen wanneer het nodig is de Minister daarop te bevragen.

4.6.2 Tweede Kamer maakt te weinig effectief gebruik van de beschikbare instrumenten

Als een Kamercommissie haar inzicht in het functioneren van een uitvoeringsorganisatie of haar kennis over een probleem bij een uitvoeringsorganisatie wil vergroten, dan kan ze bijvoorbeeld een technische briefing, rondetafelgesprek of hoorzitting houden, of een werkbezoek afleggen. Diverse gesprekspartners benadrukken het belang van het inzetten van deze instrumenten, vinden dat de Kamer er te weinig gebruik van maakt en dat er regelmatig te weinig deelnemende leden zijn. Zo stelt de heer **Enthoven** (deskundige informatievoorziening aan de Kamer): *«Ik denk wel dat de Kamer vaker technische briefings zou kunnen aanvragen en ze vaker zou kunnen benutten. Want af en toe worden er technische briefings over belangrijke onderwerpen gegeven en dan komen er maar twee Kamerleden opdraven. Dus daar zit wel een probleem.»*³³⁶

Over het belang van afleggen van werkbezoeken aan uitvoeringsorganisaties zegt mevrouw Schueler (projectleider CNV): *«Wat ook door heel veel medewerkers is aangegeven: kom ook echt in de haarvaten van de uitvoering. [...] Ook u kunt daarin een rol spelen door op werkbezoeken te komen en dan het liefst niet waar de rode loper is uitgelegd, een voorgeprogrammeerd programma is voorgekookt en ambtenaren zijn geselecteerd die misschien een bepaald verhaal of signaal afgeven. Eigenlijk komt heel duidelijk naar voren: zorg dat alles op tafel komt. Zorg dus ook dat diegenen die de kennis hebben daar waar de uitvoering ook*

³³⁴ Verslag openbare hoorzitting Duisenberg, d.d. 9 november 2020.

³³⁵ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, 2 november 2020.

³³⁶ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

*echt plaatsvindt, worden gehoord en dat daarnaar wordt geluisterd.»*³³⁷ In paragraaf 6.7 van dit rapport staat de TCU uitgebreid stil bij het belang van direct contact tussen Kamerleden en (medewerkers van) uitvoeringsorganisaties.

Tot slot: enkele gesprekspartners hebben opgemerkt dat de Kamer vaker gebruik kan maken van haar recht zelf onderzoek te doen: ze kan met dit instrument informatie over uitvoeringsorganisaties boven water krijgen. Zo is de heer **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) van mening dat de Kamer kan overwegen een parlementaire ondervragingscommissie in te stellen als een bewindspersoon haar niet voorziet van gevraagde informatie. Hij merkt op dat de Kamer dit instrument kan inzetten voordat *«...men constateert dat het beleid mislukt is en men een enquête of een onderzoek moet instellen.»* Het fungeert dan als stok achter de deur om informatie van het ministerie los te krijgen.³³⁸

De heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State) pleit ervoor dat de Kamer haar recht van onderzoek inzet om systematisch informatie te verzamelen over de uitvoering: *«Nou, denk aan een parlementair onderzoek als dit. Het hoeft geen parlementaire enquête te zijn. Er zijn snellere parlementaire onderzoeken. U zou die systematisch kunnen inzetten door bij wijze van spreken ieder jaar een bepaalde sector of deelsector bij de kop te pakken. Daarvoor zou u dan de al beschikbare informatie moeten verzamelen. En natuurlijk vraagt u dan ook nog informatie aan het kabinet, want het kabinet beschikt daarover, denken we. En vervolgens gaat u zelf aanvullende informatie bij elkaar halen.»*³³⁹

4.6.3 Tweede Kamer vult controlerende taak op uiteenlopende manieren in

Bij een vergelijking van de twee casussen die in dit hoofdstuk worden uitgelicht, valt op dat de Kamer zich veel actiever heeft opgesteld in de CBR-casus dan in de UWV-casus. Dat illustreert dat de Kamer niet altijd op dezelfde manier invulling geeft aan haar controlerende rol als zich een uitvoeringsprobleem voordoet.

Uitgelicht: controlerende rol Kamer bij medische beoordelingen 75-plussers (CBR)

Toen de achterstanden bij medische beoordelingen van 75-plussers bekend werden bij de Tweede Kamer, hebben diverse Kamerleden zich ingezet om dit probleem zo snel mogelijk op te lossen. Om inzicht te krijgen in de problematiek en de oorzaken daarvan heeft de Kamer:

- Meerdere malen schriftelijke vragen gesteld aan de Minister van IenW.
- Feitelijke vragen gesteld aan de Minister van IenW.
- Een rondetafelgesprek gehouden over doorlooptijden bij het CBR.
- Tweemaal een algemeen overleg (AO) gevoerd specifiek over de problemen bij het CBR (terwijl het functioneren van het CBR voor die tijd werd besproken in het AO verkeersveiligheid).
- Een plenair debat gevoerd over de aanhoudende problemen bij het CBR.
- Meerdere moties ingediend.

³³⁷ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

³³⁸ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

³³⁹ Verslag openbare hoorzitting Tjeenk Willink, d.d. 13 november 2020.

Uitgelicht: controlerende rol Kamer bij sociaal-medische herbeoordelingen WIA (UWV)

Sinds het bekend worden van de achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen voor de WIA, heeft de Kamer nu en dan aandacht voor deze problematiek:

- De achterstanden zijn herhaaldelijk besproken in de vaste commissie voor SZW, maar er is bijvoorbeeld geen apart AO over belegd, zoals bij het CBR is gebeurd.
- Naar aanleiding van de motie-Ulenbelt³⁴⁰ heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek³⁴¹ verricht naar achterstanden bij het UWV, waaronder de achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen voor de WIA.
- Er heeft een technische briefing plaatsgevonden onder de noemer «UWV – maatregelen om het capaciteitsprobleem rond sociaal-medische beoordelingen te verkleinen».

Door de veelheid aan dossiers die Kamerleden in portefeuille hebben en de specialistische kennis die bij sommige dossiers nodig is, moeten Kamerleden prioriteiten stellen (zie paragraaf 6.5 voor meer informatie). De heer **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) merkt daarover op: «*Velen van ons zitten honderden van dit soort dossiers tegelijk te volgen, waardoor er uiteindelijk te weinig echt eigenaarschap is, behalve van een of twee mensen die er misschien permanent bovenop zitten.*»³⁴² Een ingewikkeld dossier met geringe politieke scoringsmogelijkheden krijgt dan veelal geen prioriteit.

4.6.4 Soms doet de Tweede Kamer met interventies recht aan de belangen van burgers

De TCU merkt op dat het voor de Kamer niet eenvoudig is op een zodanige manier te interveniëren dat een probleem bij een uitvoeringsorganisatie direct wordt opgelost. Wel kunnen interventies er op een andere manier aan bijdragen dat recht wordt gedaan aan de belangen van burgers. Zo kan het gedupeerde burgers een steun in de rug geven als de Kamer hun problemen erkent. Ook kan de Kamer ervoor zorgen dat er regelingen komen om burgers te compenseren voor geleden schade of om de gevolgen van een probleem te verzachten. Zo zijn in het geval van het CBR diverse coulanceregelingen en -vergoedingen getroffen. Als zich problemen in de uitvoering hebben voorgedaan, kan de Kamer er dus voor zorgen dat er bij het adresseren daarvan voldoende oog is voor de menselijke maat. De TCU benadrukt echter dat de inzet van de Kamer zich moet richten op het voorkomen van problemen in de uitvoering – meer dan op het herstellen van de ontstane schade.

5 De menselijke maat in besluiten van professionals

Professionals doen in de praktijk te vaak geen recht aan de belangen van individuele burgers. Soms is dat lastig of onmogelijk voor hen vanwege de context waarbinnen zij hun werk moeten doen, deze is complex. Soms komt dat doordat ze niet voldoende oog hebben voor de menselijke maat. Dit hoofdstuk laat dit zien.

De TCU merkt allereerst op dat zij veel waardering heeft voor de professionals in de uitvoering. De TCU realiseert zich dat professionals ernaar streven hun werk zo goed mogelijk te doen en alle belangen zorgvuldig af

³⁴⁰ Kamerstuk II 2015/16, 26 448, nr. 549.

³⁴¹ Algemene Rekenkamer (2017a).

³⁴² Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

te wegen. De TCU constateert echter ook dat medewerkers in de uitvoering er – ondanks deze goede intenties – niet altijd in slagen voldoende oog te hebben voor de menselijke maat. Daarvoor zijn de volgende oorzaken gevonden.

Het ontbreekt de professionals aan de benodigde discretionaire ruimte. Ze hebben regelmatig te maken met een strikt juridisch kader dat weinig ruimte biedt voor maatwerk. Ook vindt bij sommige uitvoeringsorganisaties de besluitvorming grotendeels geautomatiseerd plaats, waardoor er weinig ruimte is voor menselijke oordeelsvorming (paragraaf 5.1 licht dit toe).

Daar komt bij dat als de ruimte voor maatwerk er wél is, professionals deze niet altijd optimaal benutten. Zij weten niet goed hoe zij er het beste mee kunnen omgaan, of het ontbreekt ze aan inschattingsvermogen en inhoudelijke kennis en kunde (paragraaf 5.2). Wel ontplooiën uitvoeringsorganisaties initiatieven om maatwerk te bieden aan mensen in schrijvende situaties. Hoewel de TCU deze initiatieven zeer waardeert, zou zij liever zien dat wordt voorkomen dat mensen in zo'n situatie terechtkomen (paragraaf 5.3).

Verder stelt de TCU vast dat professionals niet altijd voldoende zijn toegerust op het bieden van maatwerk. Uitvoeringsorganisaties moeten hun medewerkers hierbij ondersteunen, zodat professionals beschikken over richtlijnen waaraan zij kunnen toetsen of een maatwerkoplossing gewenst is en voldoet aan de menselijke maat. Tegelijkertijd merkt de TCU op dat diverse uitvoeringsorganisaties momenteel wel aandacht hebben voor verhoging van het vakmanschap van medewerkers. Dat is een ontwikkeling waar ook burgers bij gebaat zijn (paragraaf 5.4).

Tot slot concludeert de TCU dat de grotere afstand die is ontstaan tussen professionals en burgers, maatwerk bemoeilijkt. Er is minder persoonlijk contact (mogelijk) dan in het verleden (paragraaf 5.5).

5.1 Het ontbreekt professionals aan de benodigde discretionaire ruimte

Professionals op de werkvloer hebben weinig ruimte om maatwerk te bieden. Zij hebben regelmatig te maken met een strikt juridisch kader bestaande uit wet- en regelgeving en beleidsregels. Bij sommige uitvoeringsorganisaties hebben geautomatiseerde systemen de besluitvorming overgenomen van professionals – en daarmee de afweging van belangen. Het zijn niet langer de professionals die beschikken over discretionaire ruimte om wet- en regelgeving toe te passen, maar de programmeurs.

5.1.1 Ontbreken van discretionaire ruimte

Om de menselijke maat in de uitvoering te kunnen hanteren, is het belangrijk dat professionals in staat zijn rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van burgers. Dit veronderstelt dat professionals niet alleen handelen vanuit hun eigen bureaucratische werkelijkheid, maar ook vanuit empathie voor de burger. Professionals moeten beschikken over «discretionaire ruimte», dat wil zeggen: over een bepaalde mate van zeggenschap over de uitvoering van beleid. Deze discretionaire ruimte is niet onbeperkt, maar wordt begrensd door een juridisch kader dat bestaat uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en beleidsregels. Professionals moeten zich bewust zijn van de beslis- en handelingsvrijheid die zij hebben, maar ook van de grenzen daaraan.

In de praktijk bestaan aanzienlijke verschillen in de hoeveelheid discretionaire ruimte die wetten bieden.³⁴³ ABDTOPConsult onderzocht de ruimte in vijf wetten die worden uitgevoerd door landelijke uitvoeringsorganisaties. Tabel 4 laat de uitkomsten zien.

Tabel 4: Discretionaire ruimte in vijf wetten¹

| Uitvoerings-organisatie | Onderzochte wetten | Discretionaire ruimte |
|-------------------------------------|--|---|
| Belastingdienst Toeslagen CAK | Wet op de huurtoeslag | Klein |
| DUO SVB UWV | Inning van eigen bijdragen voor de Wet langdurige zorg Wet studiefinanciering Algemene Ouderdomswet (AOW) Onderdeel Werkherleving gedeeltelijk arbeidsongeschikten van de WIA | Geen Vrij groot Vrij groot Groot |

¹ Kerstens et al. (2019), p. 8.

Het ontbreken van discretionaire ruimte in wet- en regelgeving kan professionals belemmeren om maatwerk te leveren. Het **CBR** merkt daarover het volgende op: «*De wettelijke kaders waarbinnen het CBR werkt, bieden niet altijd de gewenste ruimte voor het meewegen van persoonlijke omstandigheden of uitzonderingen die de wetgever niet heeft voorzien. Hierdoor komt de menselijke maat soms onder druk te staan.*»³⁴⁴

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 3, kan dit gebrek aan discretionaire ruimte in wet- en regelgeving – paradoxaal genoeg – een gevolg zijn van het streven van de wetgever om recht te doen aan de belangen van specifieke doelgroepen. In dit streven kiest de wetgever er dan voor bepalingen op te nemen in de wet waarin uitzonderingssituaties worden geregeld. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) beschrijft dit als volgt: «*Als er binnen bepaalde wet- en regelgeving de noodzaak is om voor groepen specifieke burgers iets aanvullends te doen en als je dat niet overlaat aan de professional, maar nader invult, dan wordt de ruimte om zelf met de bedoeling van de wet in het achterhoofd beslissingen te nemen, kleiner. De materie wordt dus complexer en de beslisruimte kleiner.*»³⁴⁵

Bij wet- en regelgeving die wél discretionaire ruimte biedt, worstelen uitvoerders soms met de toepassing van die beschikbare ruimte. Het ongemak hierover kan dan leiden tot «dichtregelen» van de discretionaire ruimte met beleidsregels en werkinstructies.³⁴⁶ Waarnemend directeur Klant en Service van het UWV **Burgmeyer** zegt hierover: «*Het beeld dat ik ervan heb, is dat wij in wetgeving vrij strak ingeregeld zijn en dat wij bij de uitzonderingen die zich voordoen, vaak overgaan tot het schrijven van aanvullende regels, richtlijnen of wetteksten.*»³⁴⁷ Invulling van de bestaande discretionaire ruimte met beleidsregels heeft voor- en nadelen. Enerzijds bieden beleidsregels duidelijkheid bij de toepassing van bevoegdheden. Anderzijds beperken zij uitvoeringsorganisaties en daarmee professionals in hun mogelijkheden.³⁴⁸

³⁴³ Kerstens et al. (2019), p. 8.

³⁴⁴ Schriftelijke inbreng CBR, bijlage bij het eindrapport.

³⁴⁵ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

³⁴⁶ Kerstens et al. (2019), p. 58.

³⁴⁷ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

³⁴⁸ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen (2019), p. 21.

Het dichtregelen van wet- en regelgeving gaat ten koste van de ruimte die de wet biedt om maatwerk te leveren. De voorzitter van de Centrale Cliëntenraad van het UWV **Lemeer** stelt: «*De wet- en regelgeving is soms tot zes cijfers achter de komma vastgelegd. Dan zit er dus heel weinig ruimte om die menselijke maat te zoeken.*»³⁴⁹ Bovendien kunnen zich, ook als ernaar is gestreefd alle mogelijke situaties in de wet vast te leggen, toch situaties voordoen die niet zijn voorzien. Dat kan leiden tot een wens ook deze wettelijk te verankeren. De heer **Huijssoon** (kernteam Uitvoeringstoets Belastingdienst) licht dit als volgt toe: «*Naarmate we meer complexiteit in wet- en regelgeving stoppen, bijvoorbeeld door meer uitzonderingen en regels die op elkaar stapelen en tegen elkaar inwerken ... het paradoxale daarvan is dat je dan een stelsel gedetailleerder maakt, maar dat daarmee ook de roep om maatwerk om allerlei redenen groter wordt [...]. Er blijkt dan net weer een geval te zijn dat toch niet helemaal past. Er werken twee regels tegen elkaar in. Het gevolg daarvan is dat wij met maatwerk dan weer iets moeten gaan doen om dat op te lossen.*»³⁵⁰

Het voorgaande kan ertoe leiden dat de regelgeving zo strikt is dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties geen mogelijkheden zien om maatwerk te bieden, ook als daar in hun ogen wel aanleiding toe is. Het **CBR** geeft daar in zijn schriftelijke inbreng een voorbeeld van: «*In de wettelijke Regeling eisen geschiktheid 2000 staat dat iedereen met ADHD voor het rijbewijs onderzocht moet worden door een onafhankelijk specialist met kennis en ervaring op het gebied van ADHD bij volwassenden. Daarna moet iedere aspirant-bestuurder met de diagnose ADHD een rijtest doen met een deskundige op het gebied van de praktische geschiktheid van het CBR. Dit wordt door veel burgers als onnodig zwaar ervaren. Het wijzigen van de Regeling eisen geschiktheid is geen verantwoordelijkheid van het CBR, maar vindt plaats op advies van de Gezondheidsraad. Dit laat onverlet dat binnen de huidige regelgeving er geen ruimte is om af te zien van de rijtest, of om onder condities deze te versoepelen.*»³⁵¹

Diverse gesprekspartners benadrukken, zoals ook is opgemerkt in paragraaf 3.5.1, dat het van belang is meer discretionaire ruimte voor professionals te creëren binnen de wettelijke kaders. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) verwoordt dit als volgt: «*Als er één punt is waarop ik denk dat er nog winst te behalen is, is dat juist dat we in de balans tussen beslisregels en beslisruimte misschien wat zuiniger zijn met de regels en wat meer ruimte geven voor individuele maatwerkoplossingen vanuit de professional.*»³⁵²

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3, vindt de TCU het van belang dat wetgeving voldoende ruimte biedt aan de (professional in de) uitvoering. De wetgever kan dat onder meer realiseren door een wet «op hoofdlijnen» te maken en/of door een hardheidsclausule in een wet op te nemen.

5.1.2 Standaardisering en digitalisering van de besluitvorming

Zoals beschreven in paragraaf 4.3.1, is er jarenlang fors bezuinigd op uitvoeringsorganisaties. Om die bezuinigingen te realiseren, probeerden uitvoeringsorganisaties hun werkprocessen efficiënter in te richten via standaardisering en digitalisering. Standaardisering en digitalisering van de besluitvorming leiden echter tot minder ruimte voor maatwerk. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in een advies over de

³⁴⁹ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

³⁵⁰ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

³⁵¹ Schriftelijke inbreng CBR, bijlage bij het eindrapport.

³⁵² Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

effecten van digitalisering op dat een vicieuze cirkel dreigt: «Maatwerk, waar burgers en politiek om vragen, leidt tot verfijnde regels. Verfijnde regels maken de uitvoering complex. Complexiteit, zeker bij grote volumes, leidt tot automatisering van besluitvorming en uitvoering, en dat vraagt weer om standaardisatie. Automatische besluitvorming en standaardisatie ondermijnen maatwerk.»³⁵³

Ook het **Instituut voor Publieke Waarden** stelt dat «ICT zelden oog heeft voor mensen die buiten de standaarden vallen.»³⁵⁴ Volgens dat instituut heeft de nadruk op efficiënte dienstverlening ertoe geleid dat uitvoeringsorganisaties geneigd zijn te streven naar het gelijk behandelen van gelijke gevallen en dat het ongelijk behandelen van gevallen naarmate ze verschillen, minder op de voorgrond staat. Als iedereen gelijk is, is het immers eenvoudiger standaarden te ontwikkelen, beslissingen geautomatiseerd te nemen, et cetera. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) zegt over deze ontwikkeling: «We hebben ook een periode gehad waarin de behoefte aan standaardisatie en digitalisering om aan de bezuinigingstaakstelling te voldoen, zo dominant was, dat veel mensen in de organisatie het gevoel hadden dat het ten koste ging van wat we nu «de menselijke maat» noemen.»³⁵⁵

Uit onderzoek van Bovens en Zouridis blijkt dat grote uitvoeringsorganisaties door de toepassing van ICT fundamenteel van karakter veranderen.³⁵⁶ Zij constateren dat ICT een centrale rol in de bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties heeft gekregen. De organisaties gebruiken ICT niet langer alleen om gegevens vast te leggen en op te slaan, maar ook om beschikkingen te verlenen en te controleren. Standaardgevallen kunnen zo zonder menselijke tussenkomst worden afgehandeld. Daardoor zijn het niet langer de professionals op de werkvloer die een sleutelrol spelen binnen de uitvoeringsorganisaties, maar systeemontwerpers, automatiseringsexperts en juristen. Deze medewerkers beschikken over enige beleidsvrijheid als zij de wettelijke kaders omzetten naar algoritmen en beslisbomen. Hun keuzes zijn daarmee medebepalend voor de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

In 2018 publiceerden Zouridis, Van Eck en Bovens³⁵⁷ opnieuw over deze ontwikkeling. Zij constateerden dat digitalisering ertoe heeft geleid dat de discretionaire ruimte is verschoven van uitvoeringsprofessionals naar programmeurs. Dit is volgens hen in het bijzonder zichtbaar bij zogenoemde «beslissingenfabrieken».³⁵⁸ Besluitvorming door geautomatiseerde systemen op basis van algoritmen heeft daar de plaats ingenomen van menselijke oordeelsvorming op basis van vuistregels. Oftewel: «*It is the computer that says yes or no*». De auteurs merken op dat deze ontwikkeling het moeilijker maakt voor professionals zich te verplaatsen in moeilijke gevallen. Mevrouw **Soffer** (directeur leder(in)) beschrijft de gevolgen hiervan: «*Ik zeg niet dat vroeger alles veel beter was, maar vroeger was het niet de computer die bepaalde of je wel of niet ergens in paste, maar een mens. Die mens zei: o, het lijkt wel of deze regel niet op u van toepassing is, maar we gaan even kijken wat we kunnen doen. Nu zegt de computer «nee» en zie je dat professionals enorm moeten hannesen en worstelen. Vaak moeten ze zeggen: het kan niet in de computer, maar als u nou een beetje dit en dit en dat... Wij hebben zelfs*

³⁵³ Kamerstuk II 2017/18, 26 643, nr. 557, p. 6.

³⁵⁴ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

³⁵⁵ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

³⁵⁶ Bovens & Zouridis (2002), p. 174–184.

³⁵⁷ Zouridis et al. (2019), p. 313–329.

³⁵⁸ Grote overheidsorganisaties die routinematige beslissingen nemen over sociale voorzieningen, belastingen, vergunningen, subsidies, et cetera.

voorbeelden van mensen aan wie een Belastingdienstmedewerker eigenlijk vraagt om onjuiste informatie te geven, omdat ze dan weer in het normale algoritme van de computer passen.»³⁵⁹

Pels Rijcken concludeert dat digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming de nodige voordelen biedt, maar overheden ook voor uitdagingen stelt, in het bijzonder bij het bieden van maatwerk.³⁶⁰ Ook Zouridis *et al.* merken op dat digitalisering maatwerk bemoeilijkt, maar dat het ook voordelen heeft. Digitalisering heeft de uitvoering volgens hen niet alleen efficiënter, maar ook onpartijdiger gemaakt; eventuele vooringenomenheden van professionals spelen immers geen rol meer in de besluitvorming.³⁶¹ De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) licht de voor- en nadelen van deze ontwikkeling voor het UWV toe: *«Er zit natuurlijk spanning tussen die ruimte en de mate waarin de afgelopen jaren onder druk van bezuiniging, maar ook met steeds complexere en steeds gedetailleerdere wet- en regelgeving, heel veel processen gedigitaliseerd en gestandaardiseerd zijn. Voor een deel is dat ook heel fijn. Je weet bijvoorbeeld dat de regeling voor WW-uitkeringen vooral bestaat uit een soort rekenregels. Je kunt je voorstellen dat het heel fijn is als je dat digitaal kunt invullen, zodat je heel snel weet of je een uitkering krijgt en hoe hoog die is en zodat die snel op je rekening staat. Er zijn andere aspecten van het werk, zoals het werk van het WERKbedrijf, waarbij je iemand wilt begeleiden naar werk of waarbij je moet beoordelen of iemand wel voldoende heeft gedaan om aan het werk te komen. Dat zijn nou precies die situaties waarin rekenregels en standaardisatie niet in alle situaties adequaat zijn voor wat een burger tegenkomt in zijn relatie met de overheid en specifiek met het UWV.»³⁶²*

Stichting Kafkabrigade gaat nader in op de gevolgen van het gebruik van algoritmen door uitvoeringsorganisaties. Kenmerk van algoritmen is dat zij discrete regels toepassen en geen belangenafweging kunnen maken. Gegevens worden in blind vertrouwen via een algoritme verwerkt en niet meer in de eigen context beoordeeld. Het gevolg daarvan is dat een uitvoeringsorganisatie niet kan inschatten wat de consequenties zijn voor een individuele burger. De organisatie kan bijvoorbeeld niet inschatten of het besluit proportioneel en redelijk is, en dus ook niet of er voldoende oog is voor de menselijke maat. De burger kan op zijn beurt niet beoordelen waarop de data – en daarmee het besluit – zijn gebaseerd. *«Beide partijen worden blind voor elke vorm van context.»* Deze ontwikkeling leidt ertoe dat (1) de belangenafweging zich van de kern van het besluitvormingsproces naar de bezwaarfase verplaatst; en dat (2) een administratieve taak van de overheid naar de burger over gaat. De burger moet nu immers zelf de feiten beoordelen, eventuele fouten waarnemen en het aangeven als wettelijke normen die vragen om oordeelsvorming, niet zijn toegepast. Vervolgens moet de burger een bezwaarprocedure starten om alsnog een belangenafweging af te dwingen. **Stichting Kafkabrigade:** *«Echter wanneer we accepteren dat deze taak, die nu formeel bij de overheid ligt, bij de burger komt te liggen, dan moet die burger wel in staat zijn die rol te vervullen. Dat is nu niet het geval.»³⁶³* Er kan dus niet van alle burgers worden verwacht dat zij deze verantwoordelijkheid waarmaken. Om die reden pleit de WRR voor «deautomatisering» van de beoordeling van lastige gevallen³⁶⁴ en benadrukt **Stichting Kafkabrigade** dat er mogelijkheden moeten zijn om af te wijken van digitale besluiten.

³⁵⁹ Verslag openbare hoorzitting Asante en Soffer, d.d. 26 oktober 2020.

³⁶⁰ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen (2019), p. 15.

³⁶¹ Zouridis *et al.* (2019), p. 313–329.

³⁶² Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

³⁶³ Position paper Stichting Kafkabrigade, bijlage bij het eindrapport.

³⁶⁴ WRR (2017), p. 135.

5.2 Belemmeringen bij benutten van ruimte voor maatwerk

Professionals hebben dus weinig ruimte om op zoek te gaan naar maatwerkoplossingen voor burgers die zijn vastgelopen bij of tussen overheidsorganisaties. Gebleken is ook dat professionals de ruimte die zij wél hebben, te vaak niet optimaal benutten. Dat komt doordat zij niet goed weten hoe zij er het beste mee om kunnen gaan. Daarnaast ontbreekt het ze in complexe situaties soms aan inschattingsvermogen en inhoudelijke kennis en kunde.

5.2.1 Er is wel ruimte om af te wijken, maar professionals kennen die onvoldoende

Veel van de besluiten die uitvoeringsorganisaties en lokale overheden nemen over burgers, zijn gebaseerd op specifieke sectorwetgeving. Voorbeelden zijn de Wet werk en inkomen naar vermogen (WIA) en de Participatiewet. Daarnaast bevat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) algemene regels voor de verhouding tussen overheid en burger, waaronder regels voor te nemen besluiten. Deze algemene regels gelden voor alle bestuursorganen. Zowel de sectorwetgeving als de Awb biedt de bewindspersonen en de uitvoeringsorganisaties ruimte om af te wijken van (dwingende) wet- en regelgeving.³⁶⁵

Ruimte in de sectorwetgeving

Sectorwetgeving kan op twee manieren ruimte bieden: via een hardheidsclausule en/of via afwijkingsbevoegdheden in bijzondere gevallen. Een hardheidsclausule is een wettelijke bepaling die het mogelijk maakt van (dwingende) wet- en regelgeving af te wijken. Uit onderzoek blijkt dat het per domein verschilt in hoeverre wetgeving hardheidsclausules bevat.³⁶⁶ In de sociale zekerheidswetgeving zijn ze bijvoorbeeld zeldzaam. Een voorbeeld van een wet uit het sociaal domein die wél een hardheidsclausule bevat, is de Participatiewet.³⁶⁷ Daarnaast kunnen sectorwetten afwijkingsbevoegdheden bevatten voor bijzondere gevallen. Dergelijke bevoegdheden zijn in veel wetten terug te vinden, vaak ook meerdere per wet.³⁶⁸

Ruimte in de Awb

Ook de Awb bevat een afwijkingsbevoegdheid die relevant is voor maatwerk. Artikel 4:84 Awb biedt uitvoeringsorganisaties namelijk de mogelijkheid van de *eigen beleidsregels* af te wijken. Zoals beschreven in de vorige paragraaf, vullen bestuursorganen de discretionaire ruimte die wetgeving biedt, vaak in met behulp van beleidsregels. Professionals zijn dan bij het nemen van besluiten in beginsel gebonden aan die regels. Hier kan artikel 4:84 Awb ze dus uitkomst bieden: ze kunnen van de eigen

³⁶⁵ De bevoegdheid om hardheidsclausules toe te passen wordt in sommige gevallen bij de uitvoeringsorganisatie zelf gelegd (SZW), maar in andere gevallen juist bij de stelselverantwoordelijke Minister (FIN, VWS, OCW). (Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289 (bijlage 5, p. 2-3).

³⁶⁶ Zo kent socialezekerheidswetgeving een verfijnd stelsel van afwijkingsbevoegdheden in bijzondere gevallen, terwijl belastingwetgeving juist een (algemene) hardheidsclausule bevat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De clausule strekt zich uit tot alle bijzondere materiewetgeving die hiermee verband houdt. (Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289 (bijlage 5, p. 2).

³⁶⁷ Artikel 16 lid 1 van de Participatiewet wet bepaalt het volgende: «Aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken».

³⁶⁸ Een rapport van Stimulansz (november 2020) bevat een uitgebreid overzicht van afwijkingsbevoegdheden in wetgeving waarmee multiprobleemhuishoudens in aanraking kunnen komen.

beleidsregels afwijken als een besluit niet in verhouding staat tot de belangen van de betrokkene(n).

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur de professional ruimte kunnen bieden om maatwerk toe te passen. Een deel van die beginselen is opgenomen in de Awb. Een voorbeeld daarvan is het evenredigheidsbeginsel dat in art. 3:4 lid 2 Awb is verankerd: «*D e voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*» Deze beginselen zijn van toepassing voor uitvoeringsorganisaties, tenzij daarvan uitdrukkelijk is afgeweken in sectorwetgeving.³⁶⁹

Professionals kennen de ruimte voor maatwerk onvoldoende

Pels Rijcken constateert in zijn rapport «Maatwerk met de Awb» dat professionals in de uitvoering veelal goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor maatwerk in de sectorwetgeving, maar veel minder bekend zijn met de ruimte die de Awb daarvoor biedt.³⁷⁰ Daarom vindt Pels Rijcken het belangrijk dat uitvoeringsorganisaties, gemeenten en professionals meer inzicht krijgen in de (juridische) mogelijkheden van de Awb voor maatwerk. Daarvoor is een *toolbox* ontwikkeld.³⁷¹

Het in november 2020 verschenen preadvies «Een wet van Meeden en Perzen?»³⁷² stelt dat ook de sectorwetgeving in het sociaal domein meer ruimte biedt voor maatwerk dan professionals denken. Dat preadvies refereert aan twee inventarisaties³⁷³ die recent zijn uitgevoerd van hardheidsclausules in wetten in het sociaal domein. Doel daarvan was na te gaan wat er in de praktijk al mogelijk is om maatwerk te leveren en zo al te schrijnende besluiten te vermijden. Uit die inventarisaties kwam naar voren dat:

- Er in de praktijk meer mogelijkheden zijn om van de regels af te wijken dan men had gedacht; vaak was er wel een hardheidsclausule te vinden die bruikbaar was.
- Er nogal wat diversiteit was in de formulering van die clausules, waardoor het voor professionals lastig is daar hun weg in te vinden. Duidelijk werd dat het voor professionals – ook als een wet ruimte biedt voor maatwerk – niet eenvoudig is die ruimte te vinden en te benutten (zie verder paragraaf 5.2.2). De heer Scheltema, auteur van het preadvies, is van mening dat het opnemen van hardheidsclausules in wetgeving wetten zo ingewikkeld maakt dat professionals daarin hun weg niet kunnen vinden en daardoor geen gebruikmaken van de mogelijkheden die de wetgeving biedt. Hij betoogt dat het burgers meer rechtszekerheid zou bieden als uitvoeringsprofessionals ervanuit zouden kunnen gaan dat het evenredigheidsbeginsel uit de Awb altijd van toepassing is.³⁷⁴

5.2.2 Voor professionals is ruimte benutten niet eenvoudig

De heer **Bekker** (oud-topambtenaar) schetst dat professionals een dilemma ervaren tussen het strikt volgen van de regels en het leveren van maatwerk.³⁷⁵ Hij spreekt van «een lastige paradox». Enerzijds geldt als principe «*rules are rules*». Anderzijds kan een strikte toepassing van dat principe op onbegrip stuiten en resulteren in onvoldoende oog voor de

³⁶⁹ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen (2019), p. 18.

³⁷⁰ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen (2019), p. 9.

³⁷¹ Van Heukelom-Verhage & Van Tienen (2019), p. 18–41.

³⁷² Scheltema (2020), p. 9.

³⁷³ Meuwese & Wolswinkel (2020).

³⁷⁴ Scheltema (2020), p. 9.

³⁷⁵ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

menselijke maat. Voor de professional op de werkvloer is het lastig daar goed mee om te gaan (zie paragraaf 4.2).

Uit de besloten gesprekken die de TCU voerde, komt naar voren dat professionals zich niet altijd veilig voelen om buiten de gestelde kaders te denken en daarmee de menselijke maat te vinden. Het is voor hen risicovoller om af te wijken van de standaard dan om hem te volgen. Professionals die afwijken van de standaard moeten dat beargumenteren en er verantwoording over afleggen, en ze kunnen erop worden afgerekend. Daardoor ervaren zij druk om zich naar de standaard te voegen. Deze neiging wordt volgens ABDTOPConsult versterkt als fouten die worden gemaakt in de uitvoering onder een vergrootglas komen te liggen in de media of de politiek. De Onderzoeksraad voor Veiligheid komt in een onderzoek naar de veiligheid van vreemdelingen tot een soortgelijke conclusie: *«De medewerkers die het asielbeleid uitvoeren zijn zich ervan bewust dat hun handelen onder een publicitair vergrootglas ligt en zijn – uit angst fouten te maken – geneigd zich strikt aan de regels te houden. Dat is niet altijd in het belang van de vreemdeling.»*³⁷⁶ Dit betekent dat professionals in de uitvoering sterk in hun schoenen moeten staan om toch maatwerk te leveren.

Met het oog op de menselijke maat is het echter wenselijk dat professionals wél de ruimte nemen om maatwerk te bieden. De directeur van leder(in) **Soffer** zegt daarover het volgende: *«Als er goede voorbeelden zijn, dan is dat eigenlijk altijd een voorbeeld van die ene iemand die het systeem crasht, omzeilt, een sluiproute neemt, zegt: «Ja, het is wel zo dat dit onze regels zijn, maar uw situatie is van dien aard dat ik nu mijn ruimte neem. Ik leg het boven wel uit.»*³⁷⁷ Volgens haar is het erg belangrijk dat *«Er in uitvoeringsorganisaties voldoende ruimte is voor professionele reflectie, voor beredeneerd afwijken en voor het lerend en reflecterend vermogen op het eigen handelen.»*³⁷⁸

Aandachtspunt daarbij is volgens de heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) dat niet van medewerkers mag worden verwacht dat ze de wet overtreden: *«Zolang de wet- en regelgeving nog geldt en er vanuit het departement geen actie wordt ondernomen om dat te wijzigen, zijn wij wel gehouden aan de wet. [...] Wat ikzelf heel onprettig zou vinden, is als uitvoerders als het ware contra legem zouden moeten gaan handelen om burgers te helpen. Dan gaat het mis in ons systeem. Dat zou niet moeten.»*³⁷⁹

5.2.3 Professionals missen soms inschattingsvermogen, kennis en/of kunde

Om de menselijke maat te kunnen hanteren, is het belangrijk dat professionals zich kunnen verplaatsen in de omstandigheden waarin burgers verkeren. Dat lukt hen niet altijd.

Uit de besloten gesprekken die de TCU heeft gevoerd, komt naar voren dat professionals de neiging hebben de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers te overschatten. In een besloten gesprek is opgemerkt dat dit kan komen doordat zij geneigd zijn vanuit zichzelf te redeneren en dat te projecteren op burgers. Dat veroorzaakt veel ruis, omdat professionals denken dat burgers dingen nalaten uit onwil, maar het gebeurt eerder doordat burgers dingen niet kunnen.

³⁷⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014), p. 6.

³⁷⁷ Verslag openbare hoorzitting Asante en Soffer, d.d. 26 oktober 2020.

³⁷⁸ Verslag openbare hoorzitting Asante en Soffer, d.d. 26 oktober 2020.

³⁷⁹ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

De WRR constateert dat professionals over het algemeen beperkt aandacht hebben voor de niet-cognitieve mentale vermogens van burgers: *«Professionals geven aan dat het soms moeilijk is te beoordelen wie over welke vermogens beschikt en wie niet. Het vraagt van die professional allereerst inzicht in de rol die mentale vermogens spelen en vervolgens kennis over hoe daarmee om te gaan. Op elk domein zijn we professionals, voorzieningen of programma's tegengekomen die hierop inspelen. Over het algemeen is de aandacht voor niet-cognitieve mentale vermogens echter nog beperkt.»*³⁸⁰

Het voorgaande geldt vooral voor de professionals in de uitvoeringsorganisaties die het onderwerp zijn van dit TCU-onderzoek. Professionals die werken in de wijk, op straat of achter de voordeur (zoals wijkagenten, woningbouwconsulenten, wijkbeheerders en wijkteamleden) staan veelal dicht bij de burger. Zij zien mensen, spreken ze en bepalen samen met hen wat er moet gebeuren.³⁸¹ Deze groep heeft in het algemeen dan ook meer zicht op de zelfredzaamheid en het doenvermogen van de burger. Mevrouw **Jacobs-Moerland** (Relatiebeheer en Stellateam Belastingdienst) merkt op dat haar team initiatieven ontplooit om meer zicht te krijgen op de situatie van burgers: *«Wij merken ook dat onze plek als overheid best wel ver afstaat van onze maatschappij. Daarom heb ik in mijn team ook relatiebeheerders zitten, die vooral de verbinding zoeken met organisaties die dicht bij burgers staan, zodat we eerder kunnen detecteren waar dingen niet goed gaan en hoe we dat met elkaar in het proces kunnen verbeteren.»*³⁸²

In een besloten gesprek is aangegeven dat van professionals wordt verwacht dat zij de vigerende wet- en regelgeving uitvoeren, maar dat dit vanwege de complexiteit daarvan niet altijd eenvoudig is. Zeker als burgers te kampen hebben met meerdere problemen («multiproblematiek») kan het voor professionals lastig zijn de samenhang tussen diverse regelingen te begrijpen. Ook professionals die in direct contact staan met burgers kunnen daardoor, volgens het **Instituut voor Publieke Waarden**, soms de weg kwijtraken in de uitvoeringsbureaucratie.³⁸³ Voorzitter van de Landelijke Cliëntenraad **Asante** benoemt dit punt: *«Ik denk niet dat de kennis hoe om te gaan met burgers met multiproblematiek bij alle professionals aanwezig is. Het is te groot, het is te veel. Dat kan en mag je niet verwachten. Het is wat mij betreft dan ook geen verwijt aan het adres van de professional. Je wordt niet voor niets professional; je wordt dat omdat je heel graag mensen wilt helpen. Alleen wordt er op een gegeven moment zo veel van je gevraagd, dat je zelf ook uit je voegen barst en het niet meer kan behappen. Het heeft ook gewoon heel vaak te maken met budget [...]. Er [wordt] heel krap gebudgetteerd. Dat leidt dus tot hele grote caseloads et cetera, et cetera, et cetera.»*³⁸⁴

Bovendien leidt complexe wet- en regelgeving ertoe dat burgers ingewikkelder vragen stellen aan professionals. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) zegt hierover: *«We hebben de afgelopen jaren ook gemerkt dat de vragen waar burgers mee zitten, door de complexiteit van wet- en regelgeving ingewikkelder zijn geworden. Als je ruimte wilt geven om de dienstverlening op maat in te vullen, heeft dat dus ook consequenties voor wat je daarvoor aan kennis en kunde nodig hebt»*³⁸⁵ (zie ook paragraaf 5.4.2 over vakmanschap). En verder: *«Als er een heel*

³⁸⁰ WRR (2017), p. 57.

³⁸¹ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

³⁸² Verslag openbare hoorzitting Jacobs-Moerland, d.d. 30 oktober 2020.

³⁸³ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

³⁸⁴ Verslag openbare hoorzitting Asante en Soffer, d.d. 26 oktober 2020.

³⁸⁵ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

*complexe regelgeving is aangenomen die burgers moeilijk begrijpen, dan doen de medewerkers aan de telefoon en in de spreekkamer hun uiterste best om die regels toch goed uit te leggen. Maar de mogelijkheden zijn dan toch beperkt.»*³⁸⁶

5.3 Maatwerk mogelijk in schrijnende situaties, meer aandacht nodig voor preventie

Omdat maatwerk in het algemeen niet makkelijk te bieden is, komen burgers soms in schrijnende situaties terecht. Uitvoeringsorganisaties doen hun best om deze op te lossen. Ze ontplooiën initiatieven om voor mensen in schrijnende situaties oplossingen te vinden – dus om alsnog maatwerk te bieden. De TCU waardeert dit, maar ziet liever dat wordt voorkomen dat mensen in zo'n situatie terechtkomen.

5.3.1 Goede voorbeelden van maatwerk in schrijnende situaties

In de gesprekken die de TCU voerde, is meerdere malen opgemerkt dat de meeste burgers hun weg weten te vinden in de bestaande wet- en regelgeving en dat het vooral belangrijk is na te gaan welke mogelijkheden er zijn om maatwerk te bieden aan de burgers waarvoor dat niet geldt. Vaak gaat het daarbij om mensen die kampen met multiproblematiek die zijn vastgelopen in de overheidsbureaucratie.

Diverse gemeenten ontplooiën al maatwerkinitiatieven voor deze burgers. Gemeenten hebben bijvoorbeeld «maatwerkfunctionarissen» aangesteld en/of ze maken een «maatwerkbudget» vrij. Ook landelijke uitvoeringsorganisaties ontplooiën dergelijke initiatieven. Een voorbeeld is «Garage de Bedoeling» van de SVB.³⁸⁷ Onderstaande kaders bevatten enkele landelijke en gemeentelijke voorbeelden van maatwerkinitiatieven.

Uitgelicht: Stellteam (Belastingdienst)

Met het Stellteam biedt de Belastingdienst een voorziening voor burgers in de knel. Wanneer een burger in een schrijnende situatie verkeert en dit niet via de reguliere kanalen van de Belastingdienst kan oplossen, kan hij of zij (of zijn of haar hulpverlener) een beroep doen op een medewerker van het Stellteam. Vaak gaat het om complexe, urgente casussen, waarin belastingen en toeslagen over meerdere belastingjaren met elkaar vervlochten zijn. Het vergt maatwerk om burgers die in zo'n schrijnende situatie verkeren weer «op de rit» te krijgen. De Stellamedewerkers beschikken over de juiste instrumenten, bevoegdheden en kennis hiervoor.³⁸⁸ Het Stellteam heeft ook een digitaal platform (Kennisnetwerk) ontwikkeld om mensen te ondersteunen die anderen willen helpen met hun belastingen of toeslagen.³⁸⁹

Uitgelicht: de Doorbraakmethode

De heer **Kruiter** (actieonderzoeker Instituut voor Publieke Waarden) vertelt in de hoorzitting over de Doorbraakmethode. Deze methode maakt maatwerk makkelijk, voor professionals om te bieden en voor gemeenten en verzekeraars om te omarmen.³⁹⁰ De heer **Kruiter** geeft aan dat het Instituut voor Publieke Waarden nu al tien jaar op deze wijze werkt. «*Aan huishoudens in de problemen vragen wij*

³⁸⁶ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

³⁸⁷ Sociale Verzekeringsbank (augustus 2019).

³⁸⁸ Kamerstuk II 2017/18, 24 515, nr. 431 (bijlage 2).

³⁸⁹ <https://portaal.belastingdienst.nl/wps/portal/knw/home/kennisnetwerk/>

³⁹⁰ www.doorbraakmethode.nl

waar ze over twee of drie jaar willen staan. Dan geeft iemand bijvoorbeeld aan over twee jaar weer voor zijn eigen kinderen te willen en kunnen zorgen of schuldenvrij te kunnen wonen. Dan benoemen wij dat als het perspectief. Vastgesteld wordt dan door professionals van de Doorbraakmethode dat het huishouden nog een aantal problemen heeft waardoor dat perspectief niet morgen gerealiseerd wordt. Die problemen worden in kaart gebracht in een overzicht. Dan wordt er bekeken: wat is het eerste dat moet gebeuren om de hobbel te nemen. Dat wordt «de doorbraak» genoemd.»³⁹¹

Ter illustratie legt de heer **Kruiter** uit: «Als die doorbraak een standaardvoorziening is, een Wmo-voorziening, een Jeugdwetvoorziening of een uitkering, dan realiseren we die, want dan kan het gewoon. Die doorbraak kan ook iets zijn wat niet standaard is, zoals het afkopen van een schuld, het huren van een particuliere woning voor een dakloze jongere, het aanschaffen van een zogenoemde anorexiahond [een hulphond voor mensen met een eetstoornis] om een meisje weer te stabiliseren zodat ze behandeld kan worden. Als dat het geval is, doen wij dat vanuit wat wij noemen «bureaucratievrij geld» of een maatwerkbudget.»³⁹²

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) merkt over deze methode op: «Door belemmeringen weg te nemen (de doorbraak) ontstaat ruimte om andere problemen in samenhang (beter) op te lossen. Door te focussen op het doorbreken van onbedoelde bureaucratische effecten achter de voordeur, binnen de grenzen van de wet, worden kwaliteit van zorg en ondersteuning verbeterd en worden aanzienlijke kosten bespaard.»³⁹³ De heer **Kruiter** geeft aan dat zijn instituut met deze methode momenteel ongeveer 400 huishouders per jaar helpt om door de bureaucratie heen te breken. De methode geeft volgens hem de menselijke maat vorm en respecteert deze, wat leidt tot meer kwaliteit van leven én tot (forse) financiële besparingen.³⁹⁴

De Minister van BZK kondigt opschaling van de Doorbraakmethode aan naar 10.000 professionals in 45 grote gemeenten.³⁹⁵ Samen kunnen zij 100.000 huishoudens helpen. Deze professionals zullen uiteindelijk «gestandaardiseerd maatwerk» leveren, aldus de heer **Kruiter**.³⁹⁶ Ook komen er versnellingen in het landelijke Programma Maatwerk en Multiprobleemhuishoudens (PMM) (zie het kader) – onder meer door de inzet van het Landelijk Escalatieteam. De heer **Herstel** (directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie) geeft aan dat dit team er is om een doorbraak te organiseren als zich bij één iemand allerlei problemen stapelen.³⁹⁷

Uitgelicht: het Landelijk Escalatieteam

Mensen in multiprobleemsituaties kunnen zodanig klem komen te zitten tussen de regels van verschillende instanties dat zij geen uitweg vinden. Vaak is hun situatie zo complex dat ook de hulpverleners vastlopen. Om die mensen beter en sneller te helpen, is het

³⁹¹ Verslag openbare hoorzitting Kruiter, d.d. 26 oktober 2020.

³⁹² Verslag openbare hoorzitting Kruiter, d.d. 26 oktober 2020.

³⁹³ Kamerstuk II 2020/21, 34 477/25 295, nr. 73.

³⁹⁴ Position paper Instituut voor Publieke Waarden, bijlage bij het eindrapport.

³⁹⁵ Kamerstuk II 2020/21, 34 477/25 295, nr. 73.

³⁹⁶ Verslag openbare hoorzitting Kruiter, d.d. 26 oktober 2020.

³⁹⁷ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

Programma Maatwerk en Multiprobleemhuishoudens (PMM) ontworpen.³⁹⁸ Als er lokaal geen oplossing wordt gevonden voor een schrijnende casus, dan kan een hulpverlener deze aanmelden bij het PMM, dat vervolgens het Landelijk Escalatieteam inschakelt. Dat team komt alleen in beeld als een rijksoverheidsinstantie (UWV, DUO, IND³⁹⁹), Belastingdienst, CJB, of de SVB een rol speelt in het vastlopen van een casus.⁴⁰⁰ Het Landelijk Escalatieteam is er dan om een doorbraak te organiseren. Mevrouw **Mulder** (secretaris-generaal SZW) merkt op dat zij heel mooi vindt aan het Landelijk Escalatieteam «...dat het een feedbackloop heeft naar beleid. Dus als ze daar dingen zien waarover men zegt dat het eigenlijk in de regelgeving niet goed zit, dan passen we dat aan. Ik vind het namelijk problematisch als we tegen onze professionals zeggen dat ze vrolijk maatwerk moeten gaan doen, terwijl we regelgeving hebben die dat tegenwerkt in plaats van dat te ondersteunen.»⁴⁰¹

5.3.2 Er is meer aandacht nodig voor het voorkomen van problemen

Hoewel de gesprekspartners zeer te spreken zijn over deze initiatieven, plaatsen sommigen er kanttekeningen bij. De voornaamste zorg is dat de initiatieven zich richten op het oplossen van problemen van burgers die al ernstig in de knel zitten. Idealiter zouden professionals deze problemen eerder voorzien en erop ingrijpen, om te voorkomen dat burgers in een schrijnende situatie belanden. Mevrouw **De Glopper** (afdeling Particulieren Belastingdienst) verwoordt dit als volgt: «We hebben namelijk een *Stellateam*, en dat is heel goed. [...] Alleen zou het naar mijn mening wat meer mogen doorgroeien, mogen uitgroeien zodat binnen de organisatie er echt gevoel is voor de menselijke maat in alle gelederen, en zodat iedereen weet: o, maar wacht eens even; er kan een burger met allerlei problematiek, allerlei beperkingen zitten achter deze casus, achter deze post die ik hier voor mijn neus heb.»⁴⁰² En even later: «We moeten meer voelsprietten krijgen voor signalen dat er ergens misschien iets niet goed gaat met een bepaalde burger, zodat we dan dat vangnet kunnen inzetten.»⁴⁰³ En ook: «Onze hele dienst zal tussen de oren moeten krijgen wat de menselijke maat betekent en hoe je daar zelf aan kan bijdragen.»⁴⁰⁴

De heer **Huijssoon** (kernteam Uitvoeringstoets Belastingdienst) onderschrijft dat en merkt op dat dit best een uitdaging is bij een grote uitvoeringsorganisatie als de Belastingdienst: «We hebben meer dan 10 miljoen belastingplichtigen in de inkomstenbelasting en we hebben meer dan 6 miljoen toeslaggerechtigden. In die massaliteit moet je met elkaar toch de ruimte vinden om in te zoomen op die gevallen waarin het mis dreigt te gaan, op zo'n manier dat het niet eerst helemaal escaleert voordat je aan de achterkant een heleboel dingen moet gaan repareren die je aan de voorkant had moeten voorkomen.»⁴⁰⁵

Ook ABDTOPConsult signaleert dat organisaties vaak pas «aan de achterkant» (in de fase van bezwaar en beroep) tot maatwerk komen. Uitvoeringsorganisaties staan voor de uitdaging maatwerk van de achterkant naar de voorkant te verplaatsen. Dat vereist een werkwijze

³⁹⁸ <https://www.maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/>

³⁹⁹ Immigratie- en Naturalisatiedienst.

⁴⁰⁰ <https://www.programmasociaal domein.nl/actueel/nieuws/2020/08/31/landelijke-escalatietafel-samen-met-bestuurders-doorbraken-forceren-bij-schrijnende-casussen>

⁴⁰¹ Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

⁴⁰² Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

⁴⁰³ Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

⁴⁰⁴ Verslag openbare hoorzitting De Glopper, d.d. 18 november 2020.

⁴⁰⁵ Verslag openbare hoorzitting Huijssoon en Van 't Zelfde, d.d. 30 oktober 2020.

waarin zij burgers goed, proactief en via passende communicatiekanalen informeren.⁴⁰⁶

5.4 Professionals zijn niet altijd voldoende toegerust op het bieden van maatwerk

Om de menselijke maat in de uitvoering te kunnen hanteren, moeten professionals op deze taak zijn toegerust, dat wil zeggen niet alleen voldoende kennis en kunde hebben, maar ook tijd en financiële middelen. Uit de position papers die de TCU heeft ontvangen en de gesprekken die zij heeft gevoerd, blijkt dat dit niet altijd het geval is. De **Nationale ombudsman** merkt daar in algemene zin over op dat «*Professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn.*»⁴⁰⁷ De TCU concludeert ook dat professionals te weinig worden aangestuurd op het hanteren van de menselijke maat. Tegelijkertijd stelt de TCU vast dat diverse uitvoeringsorganisaties momenteel aandacht besteden aan het vakmanschap van medewerkers, een ontwikkeling waar ook burgers bij gebaat zijn.

5.4.1 Professionals te weinig aangestuurd op het hanteren van de menselijke maat

Zoals beschreven in paragraaf 4.2, sturen departementen de uitvoeringsorganisaties hoofdzakelijk aan op meetbare resultaten en niet op publieke toegevoegde waarde. Uit de gesprekken die de TCU heeft gevoerd, blijkt dat uitvoeringsorganisaties veelal worden afgerekend op waarden als snelheid en productiviteit. Departementen beoordelen niet of de uitvoering op een menselijke manier omgaat met complexe gevallen (zie de aspecten die de TCU ziet als onderdeel van de menselijke maat in bijlage 2).

Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) merkt op dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties soms het idee hebben dat ze met oogkleppen op hun werk moeten doen en dat zij geen ruimte ervaren om maatwerk te bieden: «*Dat komt enerzijds doordat er heel veel sturing is op budgetten, op targets en eigenlijk op kwantiteit. Je merkt dat vooral het management daar erg op wordt afgerekend [...] terwijl de medewerkers eigenlijk zeggen: «Het gaat toch om de kwaliteit?» [...] Medewerkers geven aan: «Ik ben professional. Ik weet wat mijn wettelijke opdracht is. Laat mij die dan ook uitvoeren.» Op het moment dat medewerkers met oogkleppen op naar bepaalde dossiers moeten kijken en zien dat daar een fout in staat of iets kan worden hersteld, dan mag dat dus niet. Ik vind dat schokkend.*»⁴⁰⁸

De heer **Lemeer** (voorzitter Centrale Cliëntenraad UWV) merkt op dat het wel iets van professionals vraagt als zij anders moeten omgaan met hun discretionaire ruimte. Dat is niet van de ene op de andere dag te realiseren: «*Als je jarenlang bent opgegroeid in «wij zijn een uitvoeringsorganisatie, wij bedrijven geen politiek en de wet- en regelgeving is prioriteit één», dan kun je wel roepen «vanaf vandaag heb je discretionaire bevoegdheden en ga je er anders mee om», maar dan is het toch een heel lastig proces om dat bij 15.000 mensen tussen de oren te krijgen.*»⁴⁰⁹

Daarbij is het van belang dat professionals beschikken over ijkpunten waaraan zij kunnen toetsen of een maatwerkoplossing gewenst is en voldoet. Oud-vicepresident van de Raad van State **Tjeenk Willink** zegt hierover: «*Dat betekent wel dat die professional ook een aantal ijkpunten*

⁴⁰⁶ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020), p. 76

⁴⁰⁷ Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁰⁸ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

⁴⁰⁹ Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

moet hebben, in de wet of in nadere aanwijzingen. Aan die ijkpunten moet de professional kunnen toetsen hoe hij die ruimte invult.»⁴¹⁰

Het rapport «Bestuursrecht op Maat» stelt dat maatwerk vraagt om professionele normen met bijbehorende waarborgen tegen onjuiste oordeelsvorming.⁴¹¹ Volgens de auteurs van het rapport kan een groep professionals alleen discretionaire ruimte krijgen als deze daar voldoende op is toegerust. Professionalisering is dus een voorwaarde voor het verkrijgen van de ruimte.⁴¹²

5.4.2 Uitvoeringsorganisaties hebben wel steeds meer aandacht voor vakmanschap

Van ambtenaren wordt verwacht dat zij professioneel zijn en trouw aan de publieke taak. De Gedragscode Integriteit Rijk beschrijft wat dit betekent voor het werk van ambtenaren.

Uitgelicht: Gedragscode Integriteit Rijk

«Van jou wordt ambtelijk vakmanschap verwacht. Als goed ambtenaar hoor jij je werk goed, betrokken én gewetensvol te doen. Trouw aan de publieke taak staat hierbij voorop. Dit doet een groot beroep op jouw oordeelsvermogen, omdat iedere situatie weer anders is. Daarbij dien je het algemeen belang en houd je rekening met de gerechtvaardigde belangen van degenen die een beroep op jou doen. Dit vereist betrokkenheid, wijsheid en moed. Betrokkenheid bij jouw organisatie en bij het algemene belang dat je dient. Wijsheid om in moeilijke situaties de juiste afweging te kunnen maken, en moed om daadkrachtig te zijn en je morele oordeel om te zetten in moreel handelen. Verwacht wordt dat jij hierin jouw eigen verantwoordelijkheid neemt en bereid bent om jouw keuzes vooraf of achteraf te laten toetsen. Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid hoort ook dat je integriteitsvraagstukken bespreekt met collega's en met je leidinggevende, of eventueel met de vertrouwenspersoon. Dit is geen teken van zwakte of onkunde, maar juist van ambtelijke professionaliteit.»⁴¹³

Uit de gesprekken die de TCU heeft gevoerd, blijkt dat diverse uitvoeringsorganisaties inmiddels bezig zijn meer aandacht voor vakmanschap te organiseren, met als doel meer te gaan werken vanuit hun maatschappelijke taak. Zo kent het UWV het programma Vertrouwen in Vakmanschap.

Uitgelicht: programma Vertrouwen in vakmanschap (UWV)⁴¹⁴

Ter voorbereiding op een nieuwe strategie voor de periode 2018–2022 organiseerde het UWV in 2017 dialoogsessies met zo'n duizend medewerkers in het land. Die medewerkers zeiden allemaal hetzelfde, namelijk: «Bied me een duidelijk kader en geef me ruimte en vertrouwen om binnen dat kader mijn werk goed te doen». Deze uitkomst leidde tot een bijstelling van de leidinggevende principes van het UWV: bovenaan op het principelijstje kwam niet «resultaatplicht» maar «vakmanschap». Ook werd duidelijk dat er drie dingen nodig zijn om de toenemende complexiteit van het werk het hoofd te bieden: (1) duidelijkheid over de bedoeling (wat is onze maatschappelijke taak?); (2) een helder beeld van de opdracht; en (3) kennis en

⁴¹⁰ Verslag openbare hoorzitting Tjeenk Willink, d.d. 13 november 2020.

⁴¹¹ Schuurmans (et al.) (2020), p. 2.

⁴¹² Schuurmans (et al.) (2020), p. 34.

⁴¹³ Stcrt. 2019, 71141, par. 2.2.

⁴¹⁴ UWV-jaarplan 2021 (oktober 2020), p. 20–21.

kunde om die taak op een goede manier uit te voeren. Dat resulteerde in het programma Vertrouwen in vakmanschap, dat onder meer medewerkers in staat moet stellen dilemma's met elkaar te bespreken.⁴¹⁵

Over het doel van dat programma zegt de heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV): *«Het programma is er niet op gericht om een draai van 180 graden te maken, maar ten opzichte van de jaren daarvoor, waarin standaardisering en digitalisering in veel gevallen toch een belangrijke leidraad waren voor de organisatie van het werk, wilden we hiermee weer extra aandacht besteden aan het vakmanschap van de medewerkers die direct contact hebben met de burger. Het doel is om ervoor te zorgen dat zij in staat zijn om de beslissingsruimte die er binnen de wet- en regelgeving is, zo goed mogelijk te benutten.»*⁴¹⁶

Ook binnen het CBR loopt een traject gericht op het vergroten van het vakmanschap van de medewerkers. De directeur bedrijfsvoering van het CBR **Huizing** beschrijft het als volgt: *«We willen onze mensen dus eigenlijk veel meer in hun kracht zetten. Dat is een ontzettend ingesloten woord, maar ik bedoel ermee dat we onze mensen in hun vakmanschap gewoon weer centraal gaan stellen. We moeten ze niet aansturen als een radertje in een productieproces, waarbij eigenlijk alles in het teken staat van zo goed mogelijk je reserveringstermijnen halen. Ja, dat is ook een belang, want burgers willen niet te lang wachten op onze dienstverlening. Maar wij geloven absoluut dat uiteindelijk het vakmanschap van de individuele medewerkers bepalend is voor het succes van een organisatie.»*⁴¹⁷

Verwacht wordt dat de investeringen in vakmanschap de dienstverlening verbeteren. Over wat de burgers gaan merken van het programma Vertrouwen in vakmanschap zegt directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum van het UWV **Rovers** het volgende: *«Uiteraard [willen] wij de beste dienstverlening bieden die we kunnen bieden op basis van wat we weten dat effectief is, want dat is natuurlijk uiteindelijk toch waar het om gaat. [...] dat er dingen naar boven komen waarvan wij zeggen «die zouden we graag anders willen», dus dat er echte voorbeelden naar boven komen waarbij we zeggen «hier komen mensen tussen wal en schip als gevolg van regelgeving», zodat we die met het departement kunnen bespreken.»*⁴¹⁸

5.5 Grotere afstand tussen professionals en burgers

Een laatste factor die maatwerk bemoeilijkt, is de groter geworden afstand tussen professionals en burgers. Deze paragraaf laat zien dat er minder persoonlijk contact is dan in het verleden. De TCU benadrukt dat persoonlijk contact een belangrijke basis vormt voor een goed functionerende uitvoering. Professionals op de werkvloer signaleren problemen die burgers in de uitvoering ervaren. Bovendien vormen de professionals het gezicht van de overheid naar buiten toe en bepalen zij in belangrijke mate het beeld dat burgers daarvan hebben (zie ook paragraaf 6.2.3).

Veel uitvoeringsorganisaties hebben in de afgelopen decennia de digitale communicatie met burgers uitgebreid en verbeterd. Deze ontwikkeling kwam in 2012 in een stroomversnelling, toen in het regeerakkoord

⁴¹⁵ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

⁴¹⁶ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

⁴¹⁷ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

⁴¹⁸ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

maatregelen werden aangekondigd om de dienstverlening van de overheid te verbeteren.⁴¹⁹ De ambitie was dat binnen vijf jaar burgers en bedrijven al hun zaken met de overheid digitaal moesten kunnen regelen. In de praktijk betekende dit dat burgers niet alleen de mogelijkheid kregen om zaken digitaal te regelen, maar dat de overheid ook in toenemende mate van hen verwachtte dat zij gebruik gingen maken van die digitale kanalen. Voor burgers die niet of minder digitaal vaardig zijn, kan deze ontwikkeling problemen opleveren, vooral als papieren alternatieven verdwijnen (zie het kader over het afschaffen van de blauwe envelop in hoofdstuk 1).

Hoewel veel burgers positief staan tegenover digitalisering van de dienstverlening, maken ze zich zorgen over het verdwijnen van persoonlijk contact. Dat blijkt uit een van de Brede maatschappelijke heroverwegingen (in de heroverwegingen formuleren ambtelijke werkgroepen beleidskeuzes op diverse terreinen voor de toekomst van Nederland).⁴²⁰ Vooral burgers uit groepen met een lager opleidingsniveau of met minder digitale vaardigheden geven aan persoonlijk contact belangrijker te vinden dan snelle dienstverlening. De focus op digitale communicatie heeft echter – in combinatie met het streven naar meer efficiëntie – geleid tot minder mogelijkheden tot persoonlijk contact. Dat manifesteert zich op twee manieren.

Ten eerste is een deel van de van de loketten gesloten waar burgers in het verleden terecht konden met vragen. Zo verdwenen de afgelopen jaren veel lokale kantoren van de Belastingdienst en het UWV. De trend is dat overheidsdiensten steeds verder weg van de burger worden georganiseerd. Mevrouw **Schueler** (projectleider CNV) merkt daarover het volgende op: *«Er zijn kantoren en loketten gesloten terwijl de ambtenaren juist zien dat sommige burgers dat klantcontact nodig hebben om iemand te begeleiden in de moeilijke wetgeving, om iemand aan de hand te nemen in een aangifte. Het is dan frustrerend om te zien dat juist daarop bezuinigd is.»*⁴²¹

Ten tweede zijn uitvoeringsorganisaties lastiger telefonisch bereikbaar. Telefoonnummers zijn soms moeilijk te vinden, de wachttijden kunnen lang zijn en de telefoonkosten hoog. Ook lopen mensen soms vast in belmenu's. *«Het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen,»* aldus de **Nationale ombudsman**.⁴²²

Inmiddels lijkt bij uitvoeringsorganisaties wel het besef te ontstaan dat het niet reëel is te verwachten dat honderd procent van de communicatie digitaal plaatsvindt. Zo merkt de directeur-generaal van de DUO in een interview op: *«Van onze klanten past 95 procent prima in het systeem, maar juist omdat we het digitaal zo goed voor elkaar hebben, worden de vragen van de overige 5 procent steeds ingewikkelder.»*⁴²³ Hij geeft aan dat de regelgeving zo complex is dat er altijd mensen zullen zijn die niet in de systemen passen. Om recht te doen aan de persoonlijke omstandigheden van die mensen is persoonlijk contact tussen overheid en burger noodzakelijk.

Ook bij het UWV WERKbedrijf is een kentering ingezet. Sinds 2018 richt het WERKbedrijf zich weer meer op persoonlijke dienstverlening, terwijl de focus in de jaren daarvoor lag op digitalisering ervan. Tot slot noemt

⁴¹⁹ Kamerstuk II 2012/13, 33 410, nr. 15 (bijlage, p. 10).

⁴²⁰ Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4 (bijlage 13, p. 18).

⁴²¹ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

⁴²² Position paper Nationale ombudsman, bijlage bij het eindrapport.

⁴²³ Noomen, M. (18 december 2019).

de **Nationale ombudsman** het CJIB als voorbeeld van een organisatie die veel vooruitgang heeft geboekt bij het hanteren van de menselijke maat in de dienstverlening. Een van die stappen is meer aandacht voor persoonlijk contact. Zo nemen medewerkers van het CJIB nu zelf soms telefonisch contact op met burgers als zij problemen in de uitvoering voorzien: «*Dat levert heel veel op. Dat heeft er niet zozeer mee te maken dat ze van het systeem hebben geleerd, maar met het feit dat ze ervan hebben geleerd hoe mensen reageren op persoonlijk contact. Dat is een voorbeeld van een dienst waarvan ik vind dat het echt enorm veel beter is gegaan*», aldus **Van Zutphen** (Nationale ombudsman).⁴²⁴

Ondanks de toenemende afstand zijn de professionals achter de balie of aan de telefoon degenen die het meeste in contact staan met burgers. Zij vormen een belangrijke schakel in het opsporen van problemen in de uitvoering. Uit de vragen die burgers stellen, de klachten die zij uiten en de ervaringen die zij delen, kunnen professionals afleiden welke regels onbegrijpelijk zijn, wanneer wetgeving niet-bedoelde gevolgen heeft voor burgers, et cetera. Professionals op de werkvloer zijn ook degenen die het als (een van de) eersten kunnen opmerken als de samenloop van wetgeving in een individueel geval schrijnende gevolgen heeft. Persoonlijk contact tussen professionals en burgers vormt daarmee, naar het oordeel van de TCU, een goede basis voor een goed functionerende uitvoering. De TCU vindt dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face hetzij telefonisch) altijd mogelijk moet zijn naast digitale dienstverlening.

6 Dynamiek in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties

Een goede samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties is een voorwaarde voor beleid dat uitvoerbaar is en dat recht doet aan de belangen van burgers. Dit hoofdstuk laat zien dat de samenwerking in de driehoek hapert en dat het vooral ontbreekt aan een goede relatie tussen de Kamer en uitvoeringsorganisaties.

Uit het onderzoek van de TCU blijkt dat bij de ontwikkeling van beleid uitvoeringsorganisaties niet altijd opgewassen zijn tegen druk vanuit de departementen (zie paragraaf 6.2 en 6.3). Wat betreft de informatie die nodig is om tot zorgvuldige besluitvorming te komen, staat de Tweede Kamer op achterstand ten opzichte van de departementen (paragraaf 6.4). En in de Tweede Kamer en op de departementen is onvoldoende kennis over de uitvoering aanwezig en/of deze wordt onvoldoende benut (paragraaf 6.5).

De bevindingen van de TCU laten zien dat het in de driehoek vooral schort aan een goede relatie tussen de Kamer en de uitvoeringsorganisaties. Op dit moment toont de Kamer vooral interesse in de uitvoering als er incidenten zijn (paragraaf 6.6). De negatieve toon en taal waarop Kamerleden er soms over spreken, heeft veel impact op medewerkers van uitvoeringsorganisaties. De TCU benadrukt dan ook dat praten met de uitvoering – ook als er geen incidenten zijn – van cruciaal belang is (paragraaf 6.7). Dit draagt bij aan een betere uitwisseling van kennis, aan wederzijds begrip en onderling vertrouwen, wat uiteindelijk zal resulteren in beter uitvoerbaar beleid met meer oog voor de menselijke maat.

⁴²⁴ Verslag openbare hoorzitting Van Zutphen, d.d. 26 oktober 2020.

6.1 Gelijkwaardigheid in de driehoek dient de burger

De TCU acht een gelijkwaardige relatie tussen Kamer, departement en uitvoeringsorganisatie van belang om te komen tot zorgvuldige besluitvorming. Alleen als macht en tegenmacht goed zijn georganiseerd, komen alle argumenten op tafel, worden deze zorgvuldig gewogen en komt beleid tot stand dat de samenleving dient. De heer **Putters** (directeur SCP) zegt daarover het volgende: «*Het is ongelofelijk belangrijk dat er in ons systeem macht en tegenmacht in de driehoek is. Dat is niet alleen tussen uitvoerders en de politiek, maar ook in de politiek, tussen Kamer en regering. U moet de regering goed kunnen controleren, dus er is voldoende macht en tegenmacht nodig, en ook ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties.*»⁴²⁵

Het belang van een gelijkwaardige relatie tussen de drie partijen wordt ook benadrukt door de gesprekspartners van de TCU en in de ontvangsten position papers. Het **UWV** schrijft dat de drie spelers een eigen rol hebben in de besluitvorming en dat het belangrijk is dat zij de te maken keuzes scherp met elkaar bespreken: «*De politiek, beleidsmakers en uitvoerders [...] dienen gezamenlijk hetzelfde belang: de burger. [...] De politiek zet de lijnen uit en beslist; beleidsmakers vullen het kader in met regels en de uitvoerder voert dit uit. De realiteit van schaarste betekent dat alle drie deze partijen moeten accepteren dat er soms scherpe keuzes gemaakt moeten worden, waar risico's aan zijn verbonden. Het gesprek hierover – met alle partijen – moeten we scherper voeren met elkaar. Dit kan beter.*»⁴²⁶

Ook het **CBR** benadrukt dat de burger is gediend bij een gelijkwaardige relatie tussen Kamer, departement en uitvoeringsorganisaties: «*In het belang van de burger zouden uitvoeringsorganisaties een meer zelfbewuste, zelfstandige rol moeten pakken en zijn politiek, departement en uitvoeringsorganisatie gelijkwaardige spelers met hetzelfde doel.*»⁴²⁷

6.2 Grote afstand tussen beleid en uitvoering

In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is bewust gekozen voor een scheiding van beleid en uitvoering. Tal van overheidsbedrijven en rijksdiensten werden op grotere afstand van de departementen geplaatst. Ze werden geprivatiseerd of verzelfstandigd. In die periode moesten ze tevens bedrijfsmatiger gaan werken. Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de achtergrond van de scheiding tussen beleid en uitvoering, de huidige situatie en de gevolgen voor de uitvoering. Uit de beschrijving blijkt dat de scheiding ertoe heeft geleid dat de afstand tussen de overheid en de burger groter is geworden. Omdat burgers minder goed in beeld zijn, is het lastiger geworden om recht te doen aan hun belangen.

6.2.1 Achtergrond van de afstand

De belangrijkste argumenten voor de scheiding waren kostenbeheersing en het streven naar een kleinere rijksdienst. Ook werden zeer grote ministeries gezien als belemmerend voor het goed functioneren van de overheid: het was lastig voor Ministers om alle onderdelen van het ministerie goed aan te sturen.⁴²⁸ Door uitvoeringsorganisaties bewust op afstand van de departementen te plaatsen, konden de departementen (en dus ook de Kamer) zich vooral richten op de ontwikkeling van beleid.⁴²⁹

⁴²⁵ Verslag openbare hoorzitting Putters, d.d. 26 oktober 2020.

⁴²⁶ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

⁴²⁷ Schriftelijke inbreng CBR, bijlage bij het eindrapport.

⁴²⁸ Stellinga (2012), p. 18.

⁴²⁹ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij het eindrapport.

Uit diverse bronnen en nu ook uit het onderzoek van de TCU blijkt dat de scheiding van beleid en uitvoering niet het gewenste resultaat opleverde.⁴³⁰ De scheiding introduceerde nieuwe problemen, zoals onduidelijkheden in de aansturing van de uitvoering. In zijn position paper constateert de heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State): «*De kloof tussen beleid en uitvoering, tussen de wereld van de beleidsmakers in Den Haag en de wereld waarin burgers leven, werd groter in plaats van kleiner.*»⁴³¹ En de heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) stelde in de openbare hoorzitting dat er sprake is van een «overambitie» bij beleidsmakers. Uitvoeringsorganisaties kunnen die ambitie in de praktijk niet waarmaken.⁴³²

Uit onvrede over de omgang met organisaties die taken op afstand van de rijksoverheid verrichten,⁴³³ trad op 1 februari 2007 de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's⁴³⁴, ⁴³⁵) in werking.⁴³⁶ ABDTOPConsult schetste in 2013 in een rapport over deze herpositionering van zbo's welke conclusies anderen hierover trokken. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in 2012 dat de Kaderwet zbo's niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid leek te brengen die was beoogd. Datzelfde jaar concludeerde de Eerste Kamer dat er bij de privatisering en verzelfstandiging wel aandacht was voor de borging van publieke belangen, maar vanuit een te beperkt beeld. Bredere publieke belangen, zoals een goed functionerende publieke infrastructuur, waren uit het oog verloren geraakt.⁴³⁷

6.2.2 Huidige situatie

Hoewel in de loop der jaren het besef is ontstaan dat er nadelen kleven aan de grote afstand tussen beleid en uitvoering, constateert de TCU dat departementen en uitvoeringsorganisaties er (nog) niet in slagen deze afstand te overbruggen. Dit speelt bij alle drie de uitvoeringsorganisaties die in dit onderzoek centraal staan: het CBR, het UWV en de Belastingdienst.

Het CBR

Wat betreft de relatie tussen het departement en het CBR merkt de heer **Pechtold** (algemeen directeur CBR) op dat hij soms afstand tot het departement ervaart. Hij geeft daarvan het volgende voorbeeld: «*Rond de start van de coronacrisis hadden we het gevoel dat we nog weleens vergeten werden. Bij die start hebben we echt onze eigen positie naar voren gebracht, en wat wij als directie belangrijk vonden voor onze*

⁴³⁰ De commissie Kohnstamm concludeerde al in 2004 dat de verzelfstandiging van overheidstaken niet aan de verwachtingen voldeed (Wergroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (juli 2004), p. 6). Er waren geen welomschreven taken op afstand geplaatst, maar vooral organisaties. Dat leidde tot onduidelijkheid over de vraag of de Minister al dan niet over die organisatie gaat. Ook ontstond een «tussenstructuur», die «zich met eigen boodschappen beweegt in het speelveld tussen Ministers en uitvoerders». Dit leidde tot onduidelijkheid bij bewindslieden en het parlement en tot problemen in de aansturing van de uitvoering. Ook de Algemene Rekenkamer waarschuwde al in 2003 voor een te grote scheiding tussen beleid en uitvoering (rapport Tussen beleid en uitvoering (2003)). Van Thiel (2020) komt tot eenzelfde conclusie.

⁴³¹ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij eindrapport.

⁴³² Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

⁴³³ Kamerstuk II 2017/18, 33 147, nr. 4 (bijlage, p. 3).

⁴³⁴ Stb. 2006, 587.

⁴³⁵ Er zijn verschillende vormen van uitvoeringsorganisaties, waar het zbo er één van is. Een toelichting op de verschillende vormen is te vinden in hoofdstuk 1 en bijlage 2 toelichting hoofdbegrippen.

⁴³⁶ Doelen van de Kaderwet ten aanzien van zbo's waren: harmonisatie van het organisatierecht en regeling van het primaat van de politiek (Kamerstuk II 2017/18, 33 147, nr. 4 (bijlage, p. 3).)

⁴³⁷ Leeuw, de (mei 2013), p. 14.

*collega's; ook in het kader van gezondheid en in het kader van goed werkgeverschap. [...] Maar wij hadden weleens het gevoel: had ons maar eerder bevraagd.»*⁴³⁸

De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) benadrukt het belang van nabijheid in de relatie tussen zijn departement en het CBR: *«Wij moeten niet doen wat het zbo moet doen en omgekeerd – maar die contacten moeten altijd intensief zijn. Als je geen nabijheid hebt, dan kun je ook geen goede dingen doen. Want ook het zbo is natuurlijk een onderdeel van een keten, een keten die begint met een maatschappelijke wens die je uiteindelijk vormgeeft in een zbo. [...] De zwakste schakel bepaalt de sterkte, dus je moet met elkaar in contact blijven.»*⁴³⁹

Het UWV

De heer **Rovers** (directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV) merkt op dat de relatie tussen het Ministerie van SZW en het UWV de afgelopen tien jaar is verbeterd. Er is bijvoorbeeld meer duidelijkheid over de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook constateert hij: *«Het soort overleg dat we hebben, is zakelijker geworden, we hebben die rollen goed omschreven en het gesprek daarover is beter. Dat kunt u ook lezen in de evaluatie die Berenschot heeft gedaan naar sturing en toezicht. [...] Zijn we er dan? Nee, het kan natuurlijk altijd nog beter.»*⁴⁴⁰ Hij licht toe dat daartoe stappen gezet worden. De overlegstructuur is onlangs wederom aangescherpt en er zijn beleidstafels gecreëerd, zodat medewerkers structureel met elkaar in gesprek gaan over allerlei onderwerpen.

De Belastingdienst

Ook bij de Belastingdienst, die als rijksdienst onderdeel is van het Ministerie van Financiën, is sprake van afstand tussen beleid en uitvoering. De heer **Wesseling** (directeur-generaal Fiscale Zaken) merkt daarover het volgende op: *«Het is wel een consequentie van het feit dat je allebei in een aparte organisatie zit, [...] de ene met het gezicht de ene kant op en de andere met het gezicht de andere kant op. Dat veroorzaakt dat je er wel wat tijd en energie in moet steken om elkaar dan ook weer te vinden.»*⁴⁴¹ En later in het gesprek: *«Dat er in de praktijk nog weleens dingen niet goed gaan waardoor er zo je wilt een kloof ontstaat, kan zo zijn. [...] Maar het neemt niet weg dat je wel heel erg je best moet doen voor die interactie.»*⁴⁴²

De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) zegt hierover: *«Ik denk dat we moeten uitkijken om te groot te maken dat er een kloof is tussen beleid en uitvoering. Tegelijkertijd zeg ik hier direct: maar het is echt ook nog niet in balans, [...] anders zouden we hier niet zitten. [...] Ik vind het juist belangrijk om het wel aandacht te geven, omdat volgens mij daar nog winst te boeken is. Dat is geen onwil van de beleidsmensen, geen onwil van de wettenmakers en ook geen onwil van de uitvoeringsmensen, maar we zullen het toch samen met elkaar moeten doen. We zullen iets vaker in elkaars schoenen moeten gaan staan om daar die slag op te maken.»*⁴⁴³

⁴³⁸ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

⁴³⁹ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁴⁴⁰ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

⁴⁴¹ Verslag openbare hoorzitting Wesseling, d.d. 30 oktober 2020.

⁴⁴² Verslag openbare hoorzitting Wesseling, d.d. 30 oktober 2020.

⁴⁴³ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

6.2.3 Gevolgen voor de uitvoering

Zoals eerder is opgemerkt, heeft de scheiding van beleid en uitvoering nadelige gevolgen voor de uitvoering. Hieronder volgen de drie belangrijkste: onrealistische verwachtingen van wat de uitvoering kan, een zwakkere positie van de uitvoering door de ontstane «tussenlaag» en een onderschatting van het belang van de uitvoering. Uiteindelijk kan dit leiden tot problemen in de uitvoering en het verlies van de menselijke maat, en ook tot een beperkt vermogen van de overheid om eenmaal ontstane problemen adequaat op te lossen.

Onrealistische verwachtingen van de uitvoering

De afstand tussen beleid en uitvoering geeft politiek en beleid minder zicht op de uitvoering en dit kan leiden tot onrealistische verwachtingen. De heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State) constateert dat problemen in de uitvoering vaak een gevolg zijn van de grote verwachtingen die de politiek wekt. Hij zegt dat de politiek «[...] zelden serieus aandacht besteedt aan de uitvoerbaarheid, [dat de politiek] eigen kennis van de uitvoering mist en onvoldoende tijd geeft voor een deugdelijke voorbereiding en uitvoering.»⁴⁴⁴

Ook mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) benadrukt in haar position paper dat niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is om de uitvoering van nieuw beleid voor te bereiden. Er is bijvoorbeeld te weinig tijd voor de ontwikkeling van nieuwe werkprocedures, er is te weinig aandacht voor investeringen in ICT en/of voor goed opgeleid personeel. Zij zegt daarover: «Zonder tijd en middelen is de uitvoering van nieuw beleid gedoemd te mislukken. De logica van het beleid en de politiek enerzijds botsen vaak met de bedrijfsmatige logica van uitvoeringsorganisaties.»⁴⁴⁵

De heer **Van Weyenberg** (Kamerlid D66) voegt toe dat de toenemende complexiteit van wetgeving hoge eisen stelt aan uitvoeringsorganisaties: «[...] dat wij wel hele complexe wetgeving hebben gemaakt, die elke keer complexer wordt. [...] Daardoor hebben we hoge verwachtingen van de uitvoering.»⁴⁴⁶

Belangrijk in dit verband is ook dat politiek en beleid een ander ritme en andere drijfveren hebben dan de uitvoering. De heer **Duisenberg** (oud-Kamerlid VVD) verwoordt dit als volgt: «Dus je hebt enerzijds politiek en beleid. Dat heeft een bepaalde ritmiek en bepaalde drijfveren. Aan de andere kant heb je de uitvoeringsorganisaties, met ook hun eigen ritme en drijfveren.» Dat zorgt er volgens hem voor «dat uiteindelijk een burger, een individu, [...] tussen wal en schip terecht komt, en dat die uitvoeringsorganisatie dus op een of andere manier niet in staat is gebleken om aan de verwachtingen te voldoen en uit te voeren wat nodig is voor dat individu.»⁴⁴⁷

De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) geeft enkele voorbeelden van onrealistische verwachtingen van de Tweede Kamer ten aanzien van de uitvoering: «Ik heb net de NVWA genoemd. [...] De decentralisaties zijn ook een goed voorbeeld. Het Rijksvastgoedbedrijf. [...] In de dubbele bezuiniging op Defensie zit ook heel veel wensdenken. De opbouw van de Belastingdienst. UWV. Ik kan bij wijze van spreken per jaar vijf rapporten pakken waarin het terugkomt. [...] waar de uitvoering in de

⁴⁴⁴ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁴⁵ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁴⁶ Verslag openbare hoorzitting Van Weyenberg, d.d. 9 november 2020.

⁴⁴⁷ Verslag openbare hoorzitting Duisenberg, d.d. 9 november 2020.

knel kwam omdat men nooit de taken zelf ter discussie stelde. Men moest hetzelfde blijven leveren en hetzelfde blijven doen, maar met minder mensen, minder middelen en minder gebouwen – en dat kan niet.»⁴⁴⁸

Verwachtingen uitgelicht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2013 dat de fusie van drie inspectiediensten tot de NVWA, niet het beoogde resultaat had.⁴⁴⁹ In 2007 was besloten de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel- en Warenautoriteit samen te voegen. De fusie moest (met ingang van 2012) een structurele besparing van 50 miljoen euro op de jaarlijkse lasten opleveren, onder meer door schaalvoordelen op het gebied van personeel, huisvesting en ICT. Ook moest de samenvoeging de gezamenlijke kennisontwikkeling stimuleren. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de beslissing niet goed was onderbouwd en dat de voordelen te optimistisch waren ingeschat. De mogelijkheid van gecombineerde inspectiebezoeken bleek veel beperkter dan vooraf gedacht, omdat er maar in geringe mate sprake was van overlap tussen de drie inspectiediensten. Het behaalde efficiencyvoordeel was daardoor marginaal.

Zwakkere positie van de uitvoering door het ontstaan van een tussenlaag

De heer **Tjeenk Willink** (oud-vicepresident Raad van State) geeft aan dat de positie van de uitvoering zwakker is geworden door het ontstaan van een tussenlaag. Hij zegt: *«Dat heeft geleid tot een steeds dikkere tussenlaag tussen de Minister die uiteindelijk voor het beleid politiek verantwoordelijk is en de professionele uitvoerders van het beleid (de «handen aan het bed»). Een tussenlaag van managers, toezichthouders, rekenmeesters, (externe) adviseurs, communicatiedeskundigen. Die tussenlaag zit maar voor een deel op de ministeries. Zij zit vooral daarbuiten in zelfstandige bestuursorganen (vaak autoriteiten genaamd), in andere overheden, in private instellingen (bijvoorbeeld verzekeraars), in de grote uitvoeringsorganisaties zelf en in de samenwerkingsverbanden tussen al deze instanties. [...] Het politieke zicht op de uitvoering is vaag. [...] Misschien nog belangrijker is dat onbekend is wie in de tussenlaag – tussen de Minister en de individuele professional op de werkvloer – verantwoordelijk is voor wat, en tegenover wie daarover verantwoording wordt afgelegd. Het gemeenschappelijk te bereiken doel is vaag.»⁴⁵⁰*

Belang van de uitvoering onderschat door de politiek

ABDTOPConsult constateert dat uitvoeringsorganisaties het visitekaartje van de overheid zijn. Zij bepalen immers in grote mate het beeld dat burgers hebben van «hun» overheid.⁴⁵¹ De heer **Duisenberg** (oud-Kamerlid VVD) constateert iets soortgelijks: *«Ik denk dat die uitvoeringsorganisatie gewoon een heel belangrijk gezicht van de overheid is, misschien wel het belangrijkste gezicht [...]. Waar alle beleid bij elkaar komt, dat is de uitvoering.»⁴⁵²*

⁴⁴⁸ Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

⁴⁴⁹ Algemene Rekenkamer (2013b).

⁴⁵⁰ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁵¹ Van der Vlist & Heerschop (februari 2020), p. 81.

⁴⁵² Verslag openbare hoorzitting Duisenberg, d.d. 9 november 2020.

Ook de heer **Tjeenk Willink** stelt dat de kwaliteit van de uitvoering de geloofwaardigheid van de overheid bepaalt.⁴⁵³ Het is daarmee ook in het belang van de politiek dat de uitvoering optimaal functioneert. Hij verwoordt dat als volgt: *«De professionals op de werkvloer zijn – ook letterlijk – het gezicht van de overheid naar buiten. Als zij hun werk niet goed doen, tast dat de geloofwaardigheid van de overheid aan. Hun problemen zijn dus uiteindelijk politieke problemen.»* Daarom zou het volgens de heer **Tjeenk Willink** logisch zijn dat de politiek veel aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van beleid. *«Het tegendeel is echter het geval»*, zo stelt hij.

De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) merkt het volgende op: *«Uitvoering is vaak uit beeld en komt pas weer in beeld als er een incident is. [...] Dan is het niet lekker om in beeld te komen. Je moet eigenlijk constant in beeld zijn, want een goede uitvoering is volgens mij het fundament waarop de regering en het parlement staan. Je wilt uiteindelijk dat wat je in de samenleving afspreekt ook wordt uitgevoerd en op een ordentelijke manier. Daar zijn nu misschien wel te weinig waarborgen voor.»*⁴⁵⁴

6.3 Dominantie van departementen bij de beleidsontwikkeling

De relatie tussen beleid en uitvoering is niet gelijkwaardig. Bij de totstandkoming van beleid nemen de departementen een dominante positie in. Dit komt tot uiting in het gegeven dat uitvoeringsorganisaties niet altijd voldoende tegenspraak bieden en dat er – als zij dat wel doen – niet altijd naar hen wordt geluisterd. Deze paragraaf laat zien op basis waarvan de TCU deze conclusie trekt.

6.3.1 Veel aandacht voor het beleid, weinig voor de uitvoering

Oud-topambtenaar **Bekker** schrijft in zijn position paper dat er sprake is van een «disconnect» tussen beleid en de uitvoering: *«[...] de uitvoering sluit niet goed aan op het beleid, zowel qua functionele eisen, qua instrumenten, qua middelen en organisatie als qua tijd. [...] Hier wreekt zich ook nogal eens de dominantie van beleid. De aandacht bij de overheid gaat in sterke mate naar het beleid, het politieke proces wordt gedomineerd door beleidsvraagstukken die vaak gericht zijn op het treffen van nieuwe maatregelen. Het invoeren van beleid, het daadwerkelijk uitvoeren, het nagaan of de resultaten overeenstemmen met de wensen en het eventueel afschaffen van beleid krijgen veel minder aandacht.»*⁴⁵⁵

Diverse gesprekspartners constateren dat de dominantie van beleid ook gevolgen heeft voor de kwaliteit van het personeel. De heer **Bekker** merkt daarover het volgende op: *«[...] de beste mensen worden gerekruteerd voor het beleid, de rangen in het beleid zijn ook structureel hoger dan in de (veel grotere) uitvoering. De specifieke eisen die de uitvoering nu eenmaal stelt, worden snel als hinderpalen gezien die afbreuk doen aan de snelheid waarmee beleidsmakers resultaat willen zien.»*⁴⁵⁶

De heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) stelt iets soortgelijks. Op de vraag of er sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen uitvoeringsorganisaties en departementen antwoordt hij het volgende: *«Iedereen in Den Haag weet natuurlijk dat dat niet het geval is. Het ligt eraan welke indicatoren je daarvoor wilt hanteren. Maar kijk alleen eens naar het salaris, de loongebouwen. Kijk naar hoe de carrières gemaakt worden, et*

⁴⁵³ Position paper Tjeenk Willink, bijlage bij het eindrapport en Tjeenk Willink (2018), p. 67–68.

⁴⁵⁴ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁴⁵⁵ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁵⁶ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

cetera, et cetera. Als je net bent afgestudeerd aan een hbo-opleiding of aan een universiteit, maakt het voor de loonschaal die voor jou gaat gelden nogal wat uit waar je je eerste baan vindt. En dat zendt een signaal [...]! Daar begint het dus al. Met andere woorden: nee, er is helemaal geen gelijkwaardigheid. Ook de manier waarop er gepraat wordt in de torens hier in Den Haag over de uitvoering, en omgekeerd, suggereert dat die relatie niet gelijkwaardig is en dat er veel natuurlijke spanning op die lijn zit.»⁴⁵⁷

(On)gelijkwaardigheid uitgelicht: de Zweedse situatie

Diverse gesprekspartners noemen Zweden als voorbeeld van een land waar sprake is van een meer gelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering. De heer **'t Hart** merkt daarover op: *«Ik ben dan altijd wel heel gecharmeerd van de Zweedse variant [...]. In de Zweedse variant zijn er veel kleinere ministeries en veel grotere uitvoeringsorganisaties. Er is daar veel minder politieke sturing van die uitvoeringsorganisaties door de Minister. De Minister mag bijvoorbeeld geen directe opdrachten geven aan de baas van een uitvoeringsorganisatie daar. Dat betekent dat die bazen [...] zelf dus meer in de wind liggen, en dat is dan ook prima.»⁴⁵⁸*

6.3.2 Uitvoeringsorganisaties bieden onvoldoende tegenspraak

Uitvoeringsorganisaties zijn veelal loyale organisaties, die zich kenmerken door een zogenoemde *can do*-mentaliteit. Zij zijn geneigd te willen laten zien dat ze «zaken kunnen fiksen» en gaan ervan uit dat zij – technisch gezien – elke maatregel in principe kunnen uitvoeren. De uitvoeringsorganisaties brengen wel in kaart wat de effecten zijn van voorgenomen beleid op de kwaliteit van de uitvoering en op de handhaving ervan, maar zijn terughoudend met het zwaar aanzetten van die effecten. *«De loyaliteit aan de politiek wint het dan van de nuchtere zakelijkheid om «nee tenzij» te adviseren.»⁴⁵⁹* Het is dus de vraag of de uitvoering een echte vuist durft te maken als een goed bedoelde regeling in de praktijk slecht uitvoerbaar is.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties in Nederland van de zeven onderzochte landen de sterkste oriëntatie op het moederdepartement hebben. Het moederdepartement bepaalt niet alleen welk doel de uitvoeringsorganisaties moeten bereiken, maar ook hoe zij dat moeten bereiken.⁴⁶⁰

De heer **Bekker** (oud-topambtenaar) constateert dat uitvoeringsorganisaties loyaal zijn en niet graag «nee» zeggen. Daarbij speelt volgens hem mee dat nieuwe taken uitdagend zijn en men het vervelend vindt de opdrachtgever teleur te stellen. Ook constateert hij dat het management van uitvoeringsorganisaties soms onder druk wordt gezet («dat kun jij met je dienst toch wel?»).⁴⁶¹

Hoogleraar Publiek Management **Van Thiel** vindt dat uitvoeringsorganisaties meer tegenspraak moeten bieden: *«Het gebeurt ook dat een Minister letterlijk zegt [...] ik heb het de Kamer beloofd, dus het moet gebeuren. Dan zeggen uitvoeringsorganisaties vaak te weinig: nee. Ze zijn de publieke zaak nogal toegedaan. Ze zouden misschien assertiever moeten zijn door op zo'n moment te zeggen: dit vinden wij onverant-*

⁴⁵⁷ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

⁴⁵⁸ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

⁴⁵⁹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 81.

⁴⁶⁰ Schillemans et al. (november 2020), p. 2.

⁴⁶¹ Position paper Bekker, bijlage bij het eindrapport.

*woord en dit willen wij niet voor onze rekening nemen. Dat gebeurt denk ik te weinig. Dat komt deels voort uit die wens om bij te dragen aan de politiek. Maar deels komt het misschien ook wel voort uit angst. Men kan denken: als wij nee zeggen, krijgen wij misschien een volgende opdracht ook niet. Of men denkt: dan staan we niet meer op goede voet met het departement.»*⁴⁶²

Uit een enquête die het CNV heeft uitgevoerd onder medewerkers van uitvoeringsorganisaties blijkt dat de geënquêteerden wel van hun bestuurders verwachten dat zij stevig tegenspraak bieden als voorgenomen beleid niet of moeilijk uitvoerbaar is. Bij de vraag «wat zou de kwaliteit van onze dienstverlening kunnen verbeteren?» kruiste 74,9 procent van de respondenten het vakje aan waarbij stond: «bestuurlijk lef om nee te zeggen tegen nieuw beleid of wet».⁴⁶³

Ook de heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) is van mening dat uitvoeringsorganisaties soms wat sterker tegenspraak mogen bieden. Hij vindt echter ook dat van hen verwacht mag worden dat zij hun uiterste best doen invulling te geven aan de wensen van de politiek: *«De bereidheid om de wensen van de Minister en de Kamer te honoreren is groot. Dat is op zich ook een groot goed; dat is ook belangrijk. Maar je moet je tegenkracht wel voldoende organiseren. Als het gewoon niet kan, als het langer duurt of als de uitvoering toch ruwer is dan men denkt dat die is, dan moet dat ook gezegd en gehonoreerd kunnen worden. Dat kan hier en daar wat sterker. Aan de andere kant mag je van de uitvoering heel veel creativiteit en inventiviteit verwachten en dat niet te snel wordt gezegd: het kan niet, het kan wel. Op het moment dat je de uitvoering goed emancipeert en dat je daar een gelijkwaardig debat over hebt, neemt de kracht denk ik toe.»*⁴⁶⁴

De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) wijst erop dat de positie van uitvoeringsorganisaties niet eenvoudig is. Enerzijds zijn het organisaties die uitvoering geven aan de beslissingen van het parlement en de regering; anderzijds wordt van hen verwacht dat zij wijzen op de risico's die daaraan kleven. Hij verwoordt dat als volgt: *«Ik denk dat de ambtelijke organisatie altijd een hele grote mate van loyaliteit heeft naar de politiek. Ik zeg weleens het volgende. Je zegt drie keer dat het echt geen goed idee is. Maar als de politieke baas zegt «maar ik vind het toch politiek een heel goed idee en we gaan het toch doen, want ik vind dat zelf of de Kamer vindt dat» – dat maakt dan niet zo veel uit – dan zeg je: oké, dan is het een politiek feit en dan gaan we er ook voor; dan gaan we het voor elkaar krijgen, dan gaan we het fixen. Maar dat betekent niet dat je die eerste drie stappen over moet slaan.»*⁴⁶⁵

Niet alle gesprekspartners herkennen dit. Zo merkt de heer **Wesseling** (directeur-generaal Fiscale Zaken) op: *«Iedere organisatie heeft natuurlijk wel een beetje zijn eigen clubgevoel. [...] Mijn beleving is in wezen dat de uitvoerder het sterkste is. Als de uitvoerder zegt dat het niet kan, dan kan ik op m'n kop gaan staan, maar dan kan het niet.»*⁴⁶⁶

Het **CBR** beschrijft voor de TCU welke rol het ziet weggelegd voor uitvoeringsorganisaties in de driehoek Tweede Kamer – departement – uitvoeringsorganisatie: *«Een uitvoeringsorganisatie zou idealiter moeten functioneren als een rentmeester. Een rentmeester aan wie je taken*

⁴⁶² Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

⁴⁶³ CNV (augustus 2020), p. 5.

⁴⁶⁴ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁴⁶⁵ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

⁴⁶⁶ Verslag openbare hoorzitting Wesseling, d.d. 30 oktober 2020.

toevertrouwt en die deze taken naar eer en geweten voor de burger regelt. Die zijn opdrachtgevers met de juiste informatie voedt, zodat zij op beleidsniveau de juiste beslissingen kunnen nemen en weten welke invloed hun besluiten hebben. Maar dat betekent ook dat deze rentmeester serieus genomen wordt en dat deze de positie en het zelfbewustzijn heeft om «nee» te zeggen op opdrachten die de publieke dienstverlening bemoeilijken. En dat er openlijk kan worden gesproken over problemen, zodat deze in gezamenlijkheid kunnen worden opgelost. Daarvoor is onderling vertrouwen en respect nodig.»⁴⁶⁷

Tegenspraak uitgelicht: Belastingdienst en UWV en de verzekering voor zzp'ers⁴⁶⁸

In het pensioenakkoord is afgesproken dat er een wettelijk verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Op verzoek van de Minister van SZW heeft de Stichting van de Arbeid een voorstel gedaan voor de invulling daarvan. Het kabinet is van plan dit advies over te nemen.

Als onderdeel van de beleidsvoorbereiding heeft de Minister van SZW de beoogde uitvoerders, het UWV en de Belastingdienst, gevraagd een eerste indruk te geven⁴⁶⁹ van de uitvoerbaarheid van het voorstel. Daaruit blijkt dat beide organisaties problemen in de uitvoering voorzien. Zo biedt het voorstel – binnen de verplichting tot een verzekering – keuzevrijheid. Er is bijvoorbeeld de mogelijkheid om op een alternatieve manier te voldoen aan de verzekeringsplicht of te kiezen voor een kortere of langere eigenrisicoperiode. Die keuzevrijheid vinden zzp'ers belangrijk, maar maakt de regeling onuitvoerbaar, vrezende de Belastingdienst en het UWV. Bovendien vreest het UWV dat het lastig is te bepalen welke zzp'ers zich verplicht moeten verzekeren.

De Minister van SZW geeft in reactie daarop aan dat hij veel waarde hecht aan de signalen van de beoogde uitvoerders, maar dat hij het ook van groot belang vindt dat er een verzekering komt die een zo breed mogelijk draagvlak heeft en die past binnen de kaders van het pensioenakkoord. Daarom zegt hij toe dat hij – samen met sociale partners, het UWV, de Belastingdienst, het Verbond van Verzekeraars en met betrokken zelfstandigenorganisaties – nader zal uitwerken hoe het voorstel op een uitvoerbare, betaalbare en uitlegbare wijze vorm kan krijgen.⁴⁷⁰

Op het moment van schrijven van dit rapport was niet bekend in hoeverre de signalen van de beoogde uitvoerders hebben geleid tot aanpassing van het voorstel.

6.3.3 Als uitvoeringsorganisaties wél tegenspreken, heeft dat niet altijd effect

Als signalen het departement wel bereiken, worden die niet altijd serieus genomen. Dit speelt onder meer bij de «mitsen» die uitvoeringsorganisaties in uitvoeringstoetsen opnemen. Als zo'n organisatie concludeert dat een bepaalde maatregel uitvoerbaar is, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, komt het nogal eens voor dat de «mits» uit beeld verdwijnt in de wens de Tweede Kamer of de bewindspersoon ter wille te zijn. Alleen de «ja» blijft dan over.

⁴⁶⁷ Schriftelijke inbreng CBR, bijlage bij het eindrapport.

⁴⁶⁸ Vogel, K. (7 juli 2020).

⁴⁶⁹ Voorafgaand aan de uitvoeringstoets, die op een later moment plaatsvindt.

⁴⁷⁰ Kamerstuk II 2019/20, 32 043, nr. 520, p. 18–19.

In de openbare hoorzittingen wordt in dit verband regelmatig gerefereerd aan de volgende passage uit een rapport van ABDTOPConsult: «*Bewindslieden hebben de neiging om mee te bewegen met de Kamer om een meerderheid voor een voorstel te krijgen. In de uitvoeringstoets staat «ja, mits». In het parlementaire proces verdwijnt de «mits in de mist». En vervolgens wordt de druk opgevoerd om het snel te implementeren. In dit krachtenveld verliest de uitvoering het van politiek en departementale beleidsambtenaren, die vaak ook onvoldoende kennis hebben van de complexiteit van de uitvoering. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk tot verdere complicering leidt. Als het er bij besluitvorming over nieuw beleid op aan komt, dan leggen de uitvoeringsbelangen het loodje.»*⁴⁷¹

De heer **Dronkers** (secretaris-generaal IenW) herkent dit en benadrukt dat het van groot belang is signalen uit de uitvoering serieus te nemen: «*Ik gaf u al aan dat de geneigdheid van mensen groot is om toch te plezieren en toch te zorgen dat het voor elkaar komt. Dat is op zich ook een groot goed. Maar als dat te ver gaat, dan kom je uiteindelijk toch van een koude kermis thuis. Je moet goed inschatten of het echt kan. De mensen die het moeten doen, die moeten het doen, dus die moet je er nauw bij betrekken. Daar goed naar luisteren en zorgen dat die signalen tijdig boven komen, is denk ik een groot goed om te komen tot verantwoorde uitvoering.»*⁴⁷²

Hij illustreert dit aan de hand van een voorbeeld over de achterstanden van het CBR bij de uitgifte van rijbewijzen: «*Achteraf gezien hadden we meer moeten doorvragen [...] of in de informatie die wij kregen voldoende doorklonk wat de werkvloer ook vond. Achteraf gezien denk ik niet [dat dit gebeurde]. Ik denk: waarop gestuurd werd door de directie maar ook door de eigenaar, was niet helemaal de werkelijkheid die er was. Dan kom je weer op het punt dat [...] al de revue passeerde: heb je voldoende door wat er echt in die organisatie gebeurt, of stuur je toch vooral op wat [...] het middenmanagement en het hoger management zeggen?»*⁴⁷³

Als gezegd in de inleiding van deze paragraaf, concludeert de TCU dat uitvoeringsorganisaties – uitzonderingen daargelaten – nog onvoldoende tegenspraak bieden als wensen vanuit de Kamer of het departement niet of nauwelijks realiseerbaar zijn. De TCU acht het van belang dat uitvoeringsorganisaties zich realiseren dat loyaliteit ook inhoudt dat zij «nee» zeggen als voorgenomen beleid niet uitvoerbaar is en dat zij, als het nodig is, meer ruimte of tijd vragen aan het departement en de Kamer voor een goede implementatie. Hierbij past ook dat de medewerker zich in dienst stelt van de samenleving (*civil servant*) en niet van de Minister. Dit kan explicieter tot uitdrukking worden gebracht in de eed of belofte die ambtenaren na hun indiensttreding afleggen. Daarin staat nu het volgende: «*Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden.»*⁴⁷⁴ Toegevoegd kan worden dat trouw aan de publieke taak daarbij voorop staat, zoals dat in de Gedragscode Integriteit Rijk⁴⁷⁵ vastligt (zie paragraaf 5.4.2).

⁴⁷¹ Vlist, van der & Heerschop (februari 2020), p. 9–10.

⁴⁷² Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁴⁷³ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁴⁷⁴ Stb. 2019, 346 (bijlage).

⁴⁷⁵ Stcrt. 2019, 71141, par. 2.2.

6.4 Ook een dominante positie van departementen bij de informatievoorziening

Om haar controlerende taak adequaat te kunnen vervullen, is het van belang dat de Tweede Kamer accuraat wordt geïnformeerd door de regering. Artikel 68 van de Grondwet (Gw) bevat daartoe een (passieve) inlichtingenplicht: *«De Ministers en de Staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»* Daarnaast bestaat er een actieve inlichtingenplicht: Ministers moeten uit eigen beweging het parlement informeren als *»dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is.»*⁴⁷⁶ Daarmee is de Minister het «scharnierpunt» in de informatievoorziening aan de Kamer. Het is de Minister die informatie over het functioneren van uitvoeringsorganisaties aan de Kamer stuurt. En het is de Minister die vragen van de Kamer over het functioneren van uitvoeringsorganisaties beantwoordt.

Uit het onderzoek van de TCU komt naar voren dat de departementen een dominante positie hebben in de informatierelatie tussen parlement en regering. Drie zaken – die deze paragraaf toelicht – spelen hierbij een rol. In de eerste plaats concludeert de TCU dat de regering de Kamer niet altijd volledig en tijdig informeert. Departementen zijn terughoudend met de verstrekking van informatie die een bewindspersoon in de problemen kan brengen. In de tweede plaats is de informatiehuishouding op de departementen niet altijd op orde. In de derde plaats is er discussie over welke informatie het kabinet precies moet verstrekken aan het parlement. Het kabinet verstrekt niet altijd de interne beleidsstukken waar de Kamer om vraagt, zodat de Kamer soms geen inzicht heeft in de overwegingen, risico's en beleidsalternatieven die aan een beleidsvoornemen ten grondslag liggen. Hoewel de Kamer tot op zekere hoogte afhankelijk blijft van de bereidheid van het kabinet om informatie te verstrekken, concludeert de TCU ook dat de Kamer te weinig gebruik maakt van de middelen die zij heeft om informatie te vergaren of af te dwingen.

6.4.1 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer is onvolledig

Uit het onderzoek van de TCU komt naar voren dat departementen de Kamer niet altijd volledig en tijdig informeren. Diverse gesprekspartners geven aan dat zij de indruk hebben dat dit steeds vaker gebeurt. De departementen sturen informatie soms pas naar de Kamer nadat deze daarop (herhaaldelijk) heeft aangedrongen. Hoogleraar Staatsrecht **Bovend'Eert** verwoordt dit als volgt: *«We hebben de afgelopen jaren in een aantal dossiers gezien dat er duidelijk problemen waren en dat ondanks verwoede pogingen vanuit de Kamer om documenten en stukken te krijgen, deze slecht of langzaam of traag ter beschikking werden gesteld.»*⁴⁷⁷

De heer **Kummeling** (hoogleraar Staatsrecht) bevestigt dit en benadrukt dat informatie een politiek strijdmiddel is: *«Vanuit de literatuur zien we wel dat er een aantal ontwikkelingen gaande is waardoor het lijkt alsof ministeries, althans een aantal ministeries in sommige dossiers, steeds terughoudender worden in het verschaffen van informatie. Dat komt mede doordat informatie ook gewoon een politiek strijdmiddel is. [...] We moeten daar realistisch in zijn. [...] De Kamer wordt soms, terecht of onterecht, maar mondjesmaat geïnformeerd in de wetenschap dat daar*

⁴⁷⁶ Kamerstuk II 1985/86, 19 014, nr. 5, p. 6.

⁴⁷⁷ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

wellicht potentiële politieke risico's voor Ministers of Staatssecretarissen uit voortvloeien.»⁴⁷⁸

De heer **Enthoven** (deskundige informatievoorziening aan de Kamer) komt in zijn promotieonderzoek tot een soortgelijke conclusie, zo vertelt hij tijdens de hoorzitting: *«Ik heb gekeken naar 25 jaar parlementair onderzoek, bijvoorbeeld naar Srebrenica, de Bijlmerramp, de Betuwelijn/HSL. Daarbij zie je dat de Kamer vaak wel goed wordt geïnformeerd, maar dat als het erop aankomt, informatie ook kennis is. En kennis is macht. Informatie is dan een middel dat gebruikt wordt in die strijd. Dan wordt de Kamer of te weinig geïnformeerd, of juist overdadig, of selectief, en soms misleidend of zelfs onjuist. In de helft van al die 25 parlementaire onderzoeken die ik heb gezien, zit dat informatieprobleem.»*⁴⁷⁹

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de Kamer niet altijd accuraat wordt geïnformeerd. Zij geeft daarvoor in een advies uit 2020 een aantal mogelijke verklaringen:

*«Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen signalen die door burgers, journalisten en Kamerleden worden aangedragen, eerst lange tijd door bewindslieden worden ontkend of onderschat, terwijl later blijkt dat die signalen wel degelijk juist waren. In de beeldvorming lijkt dat vaak het gevolg te zijn van een structureel patroon van achterhouden en verdraaiingen van de feiten. Dat zou incidenteel voor kunnen komen, maar voor een structureel patroon bestaat geen bewijs. De oorzaak lijkt vaak meer te zijn gelegen in slecht informatiebeheer of in mede door tijdsdruk ingegeven slordigheden of onhandigheden. Soms ook echter houden bewindslieden (al dan niet op advies van hun ambtenaren) te lang vast aan de juistheid van de eigen koers en de eigen waarnemingen en zijn in die «mindset» te weinig ontvankelijk voor informatie die zou kunnen wijzen op het tegendeel. Er is dan de houding: «er gaat wel eens iets mis maar er is «overall» niets aan de hand». Te weinig lijkt te worden beseft dat een dergelijke attitude het vertrouwen van Kamerleden en burgers in de regering en in de overheid ernstig kan aantasten.»*⁴⁸⁰

De POK is in haar rapport eveneens kritisch over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer: *«De commissie constateert dat de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid onvoldoende is. Op het hoogste niveau is de Tweede Kamer bij herhaling geconfronteerd met ontijdige, onvolledige en onjuiste informatie rond de kinderopvangtoeslag. Niet alleen de informatievoorziening in reactie op Kamervragen en tijdens Kamerdebatten haperde met grote regelmaat, maar ook de informatievoorziening richting de ondervragingscommissie zelf was traag en soms onvolledig.»*⁴⁸¹

6.4.2 Informatiehuishouding van departementen is niet op orde

Departementen zijn niet altijd in staat de Tweede Kamer tijdig en volledig te informeren vanwege tekortkomingen in hun informatiehuishouding. De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) zegt daarover het volgende: *«Ik vind de informatiepositie die de beleidsdepartementen zelf hebben al onvoldoende. [...] Dat komt ook heel vaak terug in ons onderzoek: de informatie is er niet, is niet goed opgebouwd, is niet consequent, is onvolledig. Als het daar al misgaat, is die [informatie] van u niet veel beter.»*⁴⁸²

⁴⁷⁸ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁴⁷⁹ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

⁴⁸⁰ Raad van State (2020), p. 48.

⁴⁸¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 8.

⁴⁸² Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat het voor een effectieve werking van de ministeriële verantwoordelijkheid essentieel is dat de Kamers correct en tijdig door de bewindslieden worden geïnformeerd. «Daar valt nog veel te verbeteren», aldus de Afdeling advisering in 2020. «De informatiehuishouding binnen de overheid blijkt [...] lang niet altijd op orde. [...] Met name de afstand tussen kerndepartementen en de uitvoering op de werkvloer blijkt vaak te groot waardoor gebrekkige uitvoering soms te lang onopgemerkt blijft. De overheid blijkt daarom vaak niet of maar moeizaam te voldoen aan de sterkere roep om openbaarheid vanuit de samenleving en vanuit het parlement.»⁴⁸³

Ook de POK is in haar rapport kritisch over de informatiehuishouding op departementen: «Achter de gebrekkige informatievoorziening gaat een tekortschietende informatiehuishouding schuil. Bij alle ministeries waar de commissie onderzoek van enige omvang heeft verricht, bleek de informatiehuishouding onvoldoende op orde te zijn. Aangezien zij niet de eerste onderzoekscommissie is die op een gebrekkige informatievoorziening bij ministeries wijst, vreest zij dat dit een hardnekkig probleem is bij de rijksoverheid.»⁴⁸⁴

Zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als de POK vindt verbetering van de informatiehuishouding noodzakelijk. De POK verwoordt dit als volgt: «De commissie is van mening dat het op orde brengen van de informatiehuishouding een prioriteit moet zijn. Dat is nodig voor het goed functioneren van de ministeries, van de parlementaire democratie en van de controlerende functie van de media.»⁴⁸⁵

Het kabinet reageerde eerder bevestigend op het advies van de Raad van State: «Het kabinet is ook van mening dat de informatiehuishouding beter kan. [...] Het kabinet wil [...] de prioriteit van de informatiehuishouding verhogen en de slagkracht op de departementen en bij uitvoeringsinstanties vergroten. Onderdeel hiervan is dat het kabinet nog deze kabinetsperiode een gerichte inventarisatie wil starten om te kijken naar de knelpunten in de informatiehuishouding [...]. De inventarisatie moet leiden tot concrete aanbevelingen rond informatieprocessen- en beheer, benodigde kennis en capaciteit. De inventarisatie kan een aanzet of advies voor een volgend kabinet zijn om gericht te investeren in de informatiehuishouding.»⁴⁸⁶

6.4.3 Discussie over de interpretatie van artikel 68 Grondwet

Nog een mogelijke verklaring voor het niet altijd volledig en tijdig informeren van de Kamer, is de interpretatie van artikel 68 van de Grondwet (Gw). Over de reikwijdte van dit artikel bestaat enig verschil van inzicht tussen het parlement en de regering. Welke informatie moet de regering precies wel en niet aan het parlement verstrekken? De discussie spitst zich toe op twee onderwerpen: het belang van de staat als uitzonderingsgrond én de verhouding van artikel 68 Gw tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Artikel 68 Gw bepaalt dat de regering alle inlichtingen moet geven «waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.» Het begrip «belang van de staat» is echter niet gedefinieerd, waardoor er verschillende typen informatie onder kunnen vallen. Er is dus ruimte voor interpretatie. De discussie tussen parlement en regering spitst zich vooral

⁴⁸³ Raad van State (2020), p. 23–24.

⁴⁸⁴ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 8.

⁴⁸⁵ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 8.

⁴⁸⁶ Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 47 (bijlage, p. 12).

toe op de vraag in hoeverre de regering interne beleidsstukken moet verstrekken.

In 2002 publiceerde de Minister van BZK een notitie over de reikwijdte van artikel 68 Gw. Die notitie noemt als reden om informatie *niet* met de Kamer te delen: bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad.⁴⁸⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State signaleert dat de discussie over de reikwijdte van artikel 68 Gw in een nieuwe fase is beland en dat de Kamer steeds vaker om interne ambtelijke stukken vraagt: «*Met de sterker geworden nadruk op uitvoeringsverantwoording wordt ook vanuit het parlement gevraagd om meer openheid van zaken te geven. Daarvoor bestaan in de huidige tijd in elk geval in theorie steeds meer technische mogelijkheden: ambtelijke stukken en elektronisch berichtenverkeer kunnen via moderne zoekmethoden gemakkelijker transparant worden gemaakt. In die context lopen de spanningen vaker op in situaties waarin de Minister de Kamer al dan niet met een expliciet beroep op het belang van de staat geen of beperkt informatie verstrekt. Om te kunnen controleren of de informatie die wél wordt verstrekt klopt, wordt steeds vaker gevraagd om verstrekking van de achterliggende interne ambtelijke stukken en correspondentie.*»⁴⁸⁸

De heer Enthoven is van mening dat het parlement – om haar controlerende rol goed uit te kunnen voeren – moet beschikken over alle informatie die relevant is voor de besluitvorming. Dat is volgens hem nu niet het geval. Hij schrijft daarover in zijn proefschrift dat de Kamer regelmatig gebrekkig wordt geïnformeerd «*over alle voor de betreffende besluitvorming relevante feiten, de overwogen varianten, alsmede de contra-indicaties die verbonden zijn aan het betreffende kabinetsvoorstel. Deze aspecten worden [...], voor zover deze verwoord zijn in «stukken bestemd voor intern beraad», niet aan de Tweede Kamer verstrekt met een beroep op «het belang van de staat».*»⁴⁸⁹

In de openbare hoorzitting licht de heer **Enthoven** (deskundige informatievoorziening aan de Kamer) dit toe: «*Hoe werkt het op dit moment tussen kabinet en Kamer? U krijgt een voorstel. Er komt een brief van de Minister. Daarin staat wat hij van plan is, welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen en hoe hij dat gaat uitvoeren. Eigenlijk is het een eendimensionaal verhaal: wat ga ik doen en waarom ga ik het doen? Ik denk dat bij een goede interpretatie van artikel 68 Grondwet ook andere dingen horen. Er hoort bij: wat zijn nou precies alle problemen? De context moet dus geschetst worden. Ook horen erbij de verschillende varianten en opties om te handelen die overwogen zijn. Dus: wat zijn de voor- en nadelen van scenario a, b en c, en wat zijn ook de risico's die spelen? En uiteindelijk moet ook de keuze van de Minister genoemd worden. Dan krijg je een veel rijker debat.*»⁴⁹⁰

De discussie over de reikwijdte van artikel 68 Gw, heeft in 2020 geleid tot de aanvaarding van twee moties-Omtzigt c.s. De moties verzoeken de regering te bevestigen dat een Kamerlid het recht heeft op specifieke documenten. Ze verzoeken ook om stukken bedoeld voor intern beraad te verstrekken, ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen.⁴⁹¹ Aanleiding voor deze moties was onder meer dat via een Wob-procedure⁴⁹² soms

⁴⁸⁷ Kamerstuk II 2001/02, 28 362, nr. 2.

⁴⁸⁸ Raad van State (2020), p. 47.

⁴⁸⁹ Enthoven (2011), p. 614.

⁴⁹⁰ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

⁴⁹¹ Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 25 en Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 26.

⁴⁹² Dit betreft een juridische procedure waarbij – met een beroep op de Wob – wordt verzocht om openbaarmaking van informatie over bestuurlijke aangelegenheden.

informatie aan het licht komt die de Kamer niet heeft ontvangen. In reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State schrijft het kabinet het volgende: «Achtergrond van deze moties is (onder andere) de verhouding tussen de informatievoorziening aan de Kamer en de informatie die openbaar wordt gemaakt bij Wob-besluiten. Eerder heeft het kabinet erkend dat het verschil tussen het detailniveau van de verstrekte informatie bij de Wob en van de verstrekte informatie aan de Kamer, de indruk kan wekken dat Wob-verzoekers meer informatie krijgen. Daarnaast is er – begrijpelijk – onvrede bij de Kamer over gevallen waarin via de Wob informatie naar boven kwam die de Kamer niet gekregen had.»⁴⁹³

De Afdeling advisering van de Raad van State waarschuwt verder voor juridisering van de discussie tussen parlement en regering: «Het risico van een te zeer op de juridische reikwijdte van artikel 68 Gw gerichte discussie is dat de relatie tussen het parlement en bewindslieden gejuridiseerd raakt. Dat brengt echte oplossingen niet dichterbij.» De Afdeling advisering «acht het vooral van belang dat in de relatie tussen Kamerleden, bewindslieden en ambtenaren meer begrip en ontspanning wordt gebracht zodat artikel 68 Gw in de praktijk beter en effectiever gaat werken.»⁴⁹⁴

De POK concludeert over de reikwijdte van artikel 68 Gw het volgende: «Het beschermen van de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren kan een legitieme reden zijn om stukken niet of deels te openbaren. De commissie constateert echter dat het begrip «persoonlijke beleidsopvatting» in de praktijk regelmatig te ver wordt opgerekt.»⁴⁹⁵

Het kabinet kondigt in zijn reactie op het rapport van de POK aan dat het kabinet ervoor kiest over te gaan tot ruime informatievoorziening aan de Kamer. Met ingang van 1 juli 2021 zal het kabinet bij elk stuk⁴⁹⁶ dat het aan het parlement stuurt, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken. Het kabinet zegt toe dat het dit zo ruimhartig mogelijk zal doen en zo snel mogelijk zal verhelderen tot welke stukken dit zich precies uitstrekt. Verderop in de kabinetsreactie merkt het kabinet daar het volgende over op: «Het kabinet wil [...] meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarom wil het kabinet transparanter zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad. Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Grondwet. De andere gronden die vallen onder het belang van de staat⁴⁹⁷ zullen, indien aan de orde, gehanteerd blijven.» Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt.

De Kamer blijft – ook als het kabinet deze nieuwe lijn volgt – tot op zekere hoogte afhankelijk van de bereidheid van het kabinet om informatie te verstrekken. Weigert een Minister inlichtingen te verstrekken, dan heeft de Kamer het instrument van de vertrouwensregel als «sanctie» in haar

⁴⁹³ Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 47 (bijlage, p. 9).

⁴⁹⁴ Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 47 (bijlage, p. 9).

⁴⁹⁵ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 8–9.

⁴⁹⁶ Wetsvoorstel, brief of nota.

⁴⁹⁷ Het gaat om de opsomming van gronden uit de brief van de Minister van BZK uit 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2) onder andere: nationale veiligheid, belang van opsporing, toezicht en strafvervolgning, vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie, privacy, eenheid van kabinetsbeleid, internationale en diplomatieke belangen, financiële en economische belangen van de staat, procesbelang van de staat.

gereedschapskist: dit is de ongeschreven regel dat een Minister, Staatssecretaris of het kabinet moet aftreden als hij of zij niet langer het vertrouwen geniet van het parlement.⁴⁹⁸ Een individueel lid heeft het recht om informatie te vragen, maar als deze niet wordt verstrekt, is hij of zij afhankelijk van de Kamermeerderheid om daar eventuele politieke gevolgen aan te verbinden. Het afdwingen van de inlichtingenplicht bij een weigering van een bewindspersoon is daarmee aan grenzen gebonden.⁴⁹⁹ Ook zou de Kamer, zoals beschreven in hoofdstuk 4, vaker kunnen overwegen een parlementaire ondervragingscommissie in te stellen als een bewindspersoon de Kamer niet voorziet van gevraagde informatie. Dat instrument kan dienen als stok achter de deur om informatie van het ministerie los te krijgen.⁵⁰⁰

6.5 Onvoldoende kennis van de uitvoering bij de Tweede Kamer en departement

Om zorgvuldige besluiten te kunnen nemen over de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid, moeten Tweede Kamerleden en ambtenaren op departementen begrijpen hoe de uitvoering werkt en kennis hebben van de materie. In de afgelopen decennia is de vakinhoudelijke kennis van Kamerleden en topambtenaren afgenomen. Deze paragraaf schetst de oorzaken daarvan: afnemende kennis in de Kamer, gebrek aan ondersteuning van Kamerleden; een roulatiesysteem voor de ambtelijke top van departementen dat kennisopbouw kan belemmeren; en te weinig uitwisseling van medewerkers in de driehoek.

6.5.1 Afnemende kennis in de Tweede Kamer

Er is sprake van een toenemende fragmentatie van de samenstelling van de Tweede Kamer. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 blijkt dat de verkiezingsuitslag van dat jaar leidde tot de meest gefragmenteerde Kamer sinds de Tweede Wereldoorlog.⁵⁰¹ Daarbij valt op dat het absolute aantal partijen in de Kamer niet eens uitzonderlijk hoog is. De grote verandering is dat Nederland niet langer grote partijen kent die standaard op tientallen zetels kunnen rekenen, maar zes tot acht middelgrote partijen die elk zo'n vijftien tot twintig zetels binnenhalen. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat Kamerleden hun aandacht over steeds meer onderwerpen moeten verdelen en steeds minder tijd hebben zich te specialiseren. De heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA), zegt hierover: «*Het probleem zijn niet de kleine partijen, het probleem is het ontbreken van grote partijen met kennis van de materie. Want het is voorwaar niet gemakkelijk om te begrijpen wat de invloed van een bepaald wetgevingsartikel is op de onderwijspraktijk of op de belastingen en of iets uitvoerbaar is voor het UWV. Daar heb je kennis voor nodig.*»⁵⁰² Daarnaast neemt de gemiddelde zittingsduur van Kamerleden af (zie figuur 4). Kamerleden hebben daardoor minder tijd om kennis op te bouwen. Dat geldt zowel voor vakinhoudelijke kennis als voor de kennis en ervaring die nodig is om de regering effectief te kunnen controleren. De afname van de gemiddelde zittingsduur van Kamerleden leidt bovendien tot verlies aan «parlementair geheugen». De heer Visser spreekt zijn zorg uit over deze ontwikkeling: «*In 2017 keerden 87 leden niet terug in de Kamer of schoven door naar het kabinet. Daarmee verdween cumulatief 438 jaren aan parlementaire ervaring. Die trend is sinds het begin van deze eeuw stijgende. De vernieuwingsdrang van politieke*

⁴⁹⁸ Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 24 (bijlage).

⁴⁹⁹ Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 24 (bijlage).

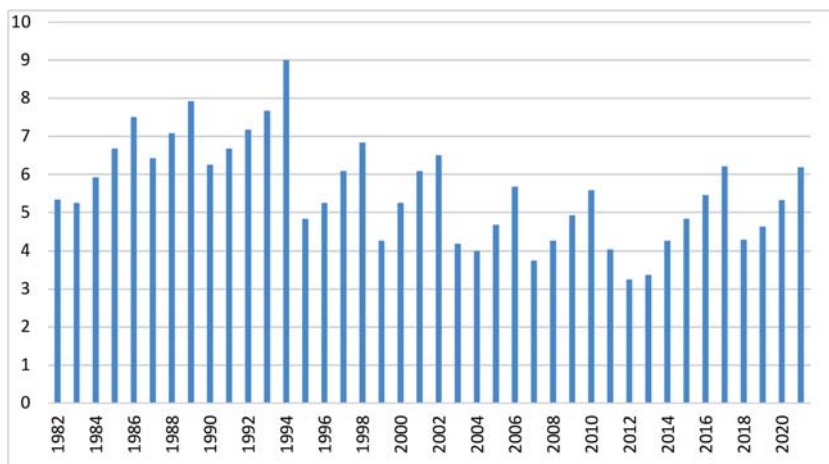
⁵⁰⁰ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵⁰¹ Stichting KiezersOnderzoek Nederland (2017), p. 3.

⁵⁰² Verslag openbare hoorzitting Omtzigt, d.d. 9 november 2020.

partijen leidt elke vier jaar tot groeiende afname aan parlementaire kennis en ervaring.»⁵⁰³

Figuur 4: gemiddelde anciënniteit van Tweede Kamerleden in jaren, per 1 januari in de periode 1982–2021¹



¹ Jaarcijfers Tweede Kamer.

In de openbare hoorzittingen worden ook nog enkele andere knelpunten ten aanzien van de kennis van Kamerleden genoemd. De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) constateert dat nieuwe Kamerleden niet of nauwelijks tijd wordt gegund deskundigheid op te bouwen: «*U heeft een ongelofelijk moeilijk vak. Dat wordt hierbuiten weleens onderschat. Op dag één bent u volwaardig Kamerlid. U moet op dag één acteren. Op dag twee kan er iets gebeuren... U krijgt helemaal geen inwerktijd. U moet dus in die korte tijd een inwerkprogramma organiseren dat ongelofelijk veel behelst, en dan in vele fracties.*»⁵⁰⁴ De heer **Omtzigt** (Kamerlid CDA) wijst erop dat niet alle benodigde soorten kennis in de Kamer zijn vertegenwoordigd; zo is bijvoorbeeld geen van de woordvoerders belastingzaken in de huidige Tweede Kamer fiscalist.⁵⁰⁵

Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) constateert dat het problematisch is dat de Kamer is georganiseerd op sectorale wijze, waardoor het debat over uitvoeringsorganisaties ook sectoraal wordt gevoerd.⁵⁰⁶ Deze versnippering van kennis over Kamerleden en commissies maakt het voor Kamerleden lastig daarin de rode draden te zien én de gevolgen voor burgers. Over dat laatste merkt mevrouw **Soffer** (directeur leder(in)) op: «*Als ik kijk naar mensen met een beperking of een chronische ziekte en het aantal dossiers dat hen aangaat, alsmede het aantal uitvoeringsorganisaties, loketten, verantwoordingsystematieken en beleidsregels dat daarachter weg komt, dan vind ik niets een scherper voorbeeld van waarom dat niet werkt, dan het gegeven dat ik bij een beetje gemiddelde partij met zeven woordvoerders moet praten om het over mensen met een beperking te kunnen hebben.*»⁵⁰⁷

6.5.2 Er is te weinig ambtelijke ondersteuning voor de Tweede Kamer

De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde eind 2018 dat de ambtelijke ondersteuning van de vaste Kamercommissies in omvang vrij klein is «*zeker in vergelijking met het ambtelijke apparaat van de regering,*

⁵⁰³ Visser (5 januari 2021), p. 16.

⁵⁰⁴ Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

⁵⁰⁵ Position paper Omtzigt, bijlage bij het eindrapport.

⁵⁰⁶ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

⁵⁰⁷ Verslag openbare hoorzitting Asante en Soffer, d.d. 26 oktober 2020.

*maar ook in vergelijking met andere parlementen.»*⁵⁰⁸ Daarom pleit de staatscommissie voor uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning, in het bijzonder van de expertise op het terrein van onderzoek en wetgeving. Naar het oordeel van de staatscommissie zullen de onderzoeksinspanningen zich vooral moeten richten op *«de resultaten en de (te verwachten) maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving.»*⁵⁰⁹

Ook diverse gesprekspartners merken op dat de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer in vergelijking tot die in andere landen beperkt is. De heer **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) constateert dat parlementaire commissies in andere landen uitgebreide ondersteuning krijgen van vakinhoudelijke deskundigen (zoals economen, juristen en bestuurskundigen).⁵¹⁰ Deze deskundigen zijn verbonden aan specifieke commissies en beschikken over expertise op het beleidsterrein van die commissies. Dat kan volgens **Bovend'Eert** dienen als tegenwicht voor de expertise die aanwezig is op departementen. De heer **Duisenberg** (oud-Kamerlid VVD), pleit ervoor binnen de ambtelijke ondersteuning van de Kamer specifiek expertise op het gebied van uitvoeringsorganisaties te organiseren. Ook de heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) constateert dat de Kamer over te weinig ambtelijke ondersteuning beschikt: *«Er zitten gewoon veel te weinig mensen aan uw zijde die zelf met het bijltje hebben gehakt van beleidsmaker, van uitvoerder. Er zitten veel te weinig van zulke mensen in uw staven, in uw ondersteuning et cetera. Want het moet hier in Den Haag kennelijk allemaal voor een appel en een ei. Dus ik wens u de moed toe dat u durft te pleiten voor een echt stevige verhoging van het budget van de Tweede Kamer. [...] Dat geld moet dan natuurlijk niet allemaal naar fracties gaan, maar het moet eigenlijk vooral gaan naar commissies.»*⁵¹¹ De heer **Bovend'Eert** is dat met hem eens: *«De professionaliteit van uw ondersteuning zal moeten groeien, want anders wordt het nooit wat. Dat kost natuurlijk een hoop budget, maar het is echt de moeite waard om de democratische controle goed vorm te geven.»*⁵¹²

6.5.3 Vakinhoudelijke kennis van de ambtelijke top neemt af door roulatie

In 1995 is de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgericht, met als doel om topambtenaren systematisch te laten rouleren. Zowel politici als ambtenaren vonden dit een aantrekkelijk idee. Bekker zegt daarover: *«De politiek ergerde zich aan de sterk gegroeide machtspositie van lang op hun functie zittende topambtenaren («de vierde macht»), en zag in de verplichte roulatie een mooi middel om die macht te breken en verkokering tegen te gaan. En veel ambtenaren vonden het wel aantrekkelijk zo nu en dan van baan te kunnen veranderen.»*⁵¹³ Deze ontwikkeling heeft zowel voor- als nadelen.

Als nadeel noemen de gesprekspartners van de TCU dat topambtenaren door het roulatiesysteem minder in staat zijn inhoudelijke deskundigheid op te bouwen. Zo stelt hoogleraar Staatsrecht **Kummeling**: *«Het rouleren van ambtenaren is toch min of meer de norm geworden, zeker als het gaat om de top van de ambtelijke dienst. De vraag is of je niet een belangrijk element van informatievoorziening en de betrouwbaarheid van de overheidsorganisatie dreigt te verliezen als je mensen niet de ruimte biedt om deskundigheid te ontwikkelen en zich jarenlang op een bepaald*

⁵⁰⁸ Staatscommissie parlementair stelsel (december 2018), p. 279.

⁵⁰⁹ Staatscommissie parlementair stelsel (december 2018), p. 61.

⁵¹⁰ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵¹¹ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

⁵¹² Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵¹³ Bekker (2017), p. 4.

*vraagstuk te manifesteren.»*⁵¹⁴ Door dat gebrek aan inhoudelijke kennis zouden topambtenaren de bewindspersoon niet kunnen wijzen op gebreken of valkuilen.

Als argument vóór het rouleren van ambtenaren wordt onder meer genoemd dat de ambtenaren een frisse blik meebrengen. Een ander genoemd voordeel is dat de roulatie plaatsvindt tussen de ambtelijke top van departementen en uitvoeringsorganisaties, waardoor men ervaring opdoet bij die laatste. De heer **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) zegt daarover: «*Voorheen waren die muren tussen beleid en uitvoering totaal van beton wat betreft carrièrepatronen, begrip voor elkaar, et cetera. Nu zijn die muren wat meer poreus geworden, in ieder geval bovenlangs.*»⁵¹⁵

6.5.4 Er is te weinig roulatie tussen medewerkers in de driehoek

Om kennis uit te wisselen en wederzijds begrip te creëren, zou het volgens diverse gesprekspartners goed zijn als er meer roulatie van personeel in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties plaatsvindt. Zo pleit de heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) voor meer uitwisseling van medewerkers tussen departementen en uitvoeringsorganisaties.⁵¹⁶ De heren **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) en **'t Hart** (hoogleraar Bestuurskunde) vinden dat er meer roulatie moet zijn tussen ambtenaren die de Tweede Kamer ondersteunen en ambtenaren op departementen of bij uitvoeringsorganisaties. De heer **Bovend'Eert** constateert dat het in het buitenland veel gebruikelijker is dat medewerkers van ministeries overstappen naar de ondersteuning van het parlement en weer terug.⁵¹⁷ De heer **'t Hart** is van mening dat dit ook in Nederland zou moeten gebeuren: «*Ik zou willen dat er veel meer ambtenaren, zowel vanuit de uitvoering als vanuit het beleid, hier in de Kamer gedetacheerd zouden worden. [...] Ook het omgekeerde zou moeten gebeuren.*»⁵¹⁸

6.6 Tweede Kamer verliest het belang van de uitvoering soms uit het oog

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, functioneren Nederlandse uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed. Het beeld dat burgers van ze hebben, wordt echter gedomineerd door dingen die misgaan. Uit de hoorzittingen blijkt dat Kamerleden zich meer bewust moeten zijn van de impact die deze negatieve beeldvorming heeft op medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Politici moeten ook meer aandacht hebben voor de lessen die te trekken zijn uit incidenten, en meer verantwoordelijkheid nemen voor genomen beslissingen.

6.6.1 Negatieve beeldvorming heeft impact op uitvoeringsorganisaties

Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) onderschrijft dat er in de uitvoering veel goed gaat, maar voegt daaraan toe dat de media daar een ander beeld van schetsen: «*Als je kijkt naar wat er in de kranten en in de media komt, dan zie je dat er vaak wordt ingezoomd op de dingen die niet goed gaan.*»⁵¹⁹

Diverse gesprekspartners merken op dat ook Tweede Kamerleden zich soms negatief uitlaten over een uitvoeringsorganisatie. Vertegenwoordigers van alle drie de uitvoeringsorganisaties die in dit onderzoek

⁵¹⁴ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵¹⁵ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

⁵¹⁶ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

⁵¹⁷ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵¹⁸ Verslag openbare hoorzitting 't Hart, d.d. 18 november 2020.

⁵¹⁹ Verslag openbare hoorzitting Enthoven en Van Thiel, d.d. 9 november 2020.

centraal staan, geven tijdens de openbare hoorzittingen aan dat dit grote impact heeft op hun medewerkers.

Over de impact van negatieve berichtgeving

- **Belastingdienst** (de heer Benjamins): «Er wordt nog weleens op een bepaalde manier gesproken over medewerkers, in de Tweede Kamer maar ook in de media. Wat je dan ziet, zeker als je kijkt naar de berichtgeving over de Belastingdienst de afgelopen tijd, is dat dat zó negatief is. Dan ben je eigenlijk na de eerste knal al knock-out. Je blijft als dienst en als medewerkers klappen krijgen, maar er is geen scheidsrechter die de wedstrijd stopt. Het gaat gewoon maar door.»⁵²⁰
- **CBR** (de heer Pechtold): «Maar we merkten wel dat er intern een soort murwheid was. [...] Ik vond het heel symbolisch dat de CBR-paraplu's niet meer veel aftrek hadden. Daar liet je je buiten niet mee zien. Kennelijk was het idee: liever een nat pak dan met een CBR-paraplu lopen. Dat kwalificeer ik wel als: verwaarloosd, intern, maar ook in de relaties extern. De organisatie was erg teruggetrokken en zat erg in de hoek waar de klappen vielen.»⁵²¹
- **UWV** (de heer Lemeer): «Daar zal de Tweede Kamer dan ook een rol bij hebben, ten eerste door voorbeelden te stellen van waar u het over heeft en ten tweede door, op een moment dat ze die ruimte dan nemen en het ergens in het land toch misgaat, niet meteen met de hakbijl klaar te staan om te zeggen: UWV is een faalfabriek.»⁵²²

Diverse gesprekspartners benadrukken dat het van belang is dat Kamerleden beseffen dat negatieve uitlatingen over de uitvoering impact hebben. Door te matigen in toon en taal kan de Kamer bijdragen aan een meer genuanceerde beeldvorming over uitvoeringsorganisaties. De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) zegt daarover: «*Als er dingen mis zijn gegaan, dan moet dat benoemd worden. Maar [...] ik heb letterlijk woorden als «maffia» gebruikt horen worden in deze Kamer. Het gaat over mensen die uitvoering geven aan publieke taken en die hun hart en ziel hebben gegeven aan de Belastingdienst of andere plekken in de dienst. [...] Dus u helpt ons ook als u in toon en taal zich daar rekenschap van geeft. Dus uitvoering een rol laten spelen, nadenken over het doel van wetgeving, en toon en taal mee laten ademen met het respect dat u wel heeft voor al die mensen in de uitvoering die het iedere keer doen, want dat heeft u namelijk wel.*»⁵²³

6.6.2 De focus ligt op «afrekenen», niet op leren

Nederland kent enkele zeer grote uitvoeringsorganisaties, die ook nog een grote diversiteit aan taken uitvoeren. Het is dan ook niet vreemd dat daarbij soms dingen verkeerd gaan. Er wordt dan al snel gesproken over een «fout» en gewezen naar de uitvoeringsorganisatie als «schuldige». In reactie daarop kan druk vanuit de maatschappij of de Kamer ontstaan om het probleem zo snel mogelijk op te lossen en ervoor te zorgen dat zo iets nooit meer gebeurt. Dit is echter voor de kwaliteit van de dienstverlening vaak niet de beste reactie. Het **UWV** omschrijft dit als volgt: «*Tot slot zien we dat in de politiek de korte(re) termijn vaak regeert. Na verloop van tijd kunnen er ongewenste gevolgen van regelgeving aan het licht komen. Vervolgens wordt de focus vaak snel gelegd op een idee dat «nu» realiteit moet worden of een probleem dat «direct» opgelost moet worden.*

⁵²⁰ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

⁵²¹ Verslag openbare hoorzitting Huizing en Pechtold, d.d. 2 november 2020.

⁵²² Verslag openbare hoorzitting Burgmeyer en Lemeer, d.d. 6 november 2020.

⁵²³ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

Gevoed door de factor publiciteit, wordt de «fout» vaak bij de uitvoerder gelegd. De nuance ontbreekt. Fouten mogen niet meer gemaakt worden. Dit vergroot een schijnbare tegenstelling tussen dat wat het parlement wil, dat wat het kabinet wil en dat wat de uitvoerder wil. Uiteindelijk willen we hetzelfde: de burger zo goed mogelijk van dienst zijn, op basis van regels die op democratische wijze zijn vastgesteld.»⁵²⁴

De focus op incidenten bij de politiek en in de media kan leiden tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor zij huiverig zijn om mogelijke problemen tijdig aan te kaarten en om onrealistische verwachtingen tegen te spreken.⁵²⁵ Ook de **ROB** constateert dat een overreactie van de politiek op incidenten tot problemen in de uitvoering kan leiden: *«In Kamerdebatten wordt de bewindspersoon dan het vuur aan de schenen gelegd en gevraagd hoe hij of zij ervoor gaat zorgen dat dit nooit meer gaat gebeuren. Naar het oordeel van de Raad is dat een onmogelijke eis die tot ontsporing bij de uitvoering kan leiden.»*⁵²⁶ Diverse gesprekspartners pleiten dan ook voor een cultuur waarin fouten worden geaccepteerd en die zich richt op het leren van incidenten en niet op afrekenen. De **ROB** formuleert het zo:

*«Mensen en organisaties kunnen pas leren als zij de ruimte ervaren om fouten te mogen maken zonder dat zij de angst hebben daarop te worden afgerekend. Grondig onderzoek na falend beleid of mislukte uitvoering zou er daarom op gericht moeten zijn om te leren. [...] Bij afrekenen weten politieke partijen en politici op de korte termijn punten te scoren. Als het onderzoek is gericht op leren, zijn de uitvoeringsorganisatie en uiteindelijk de burgers de spekkopers, omdat ze dan op termijn mogen rekenen op een betere overheid waarbij de menselijke maat in het vizier blijft.»*⁵²⁷

6.6.3 Geen sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor eerder genomen beslissingen

Bij de totstandkoming van beleid of wet- en regelgeving moeten verschillende beleidsalternatieven tegen elkaar afgewogen worden. Deze hebben elk voor- en nadelen. Uiteindelijk wordt het beste alternatief gekozen, maar dat wil niet zeggen dat het geen nadelen of risico's heeft. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat zo'n risico zich later manifesteert. In dat geval is het van belang dat de Tweede Kamerleden zich realiseren dat zij dit risico bewust hebben genomen en dat zij niet meteen «moord en brand» schreeuwen, maar enige terughoudendheid betrachten in hun reactie. De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) verwoordt dit als volgt: *«Mijn persoonlijke wens zou zijn dat we het met elkaar zouden kunnen erkennen als er een risico optreedt waarover in het verleden al is gesproken aan de hand van een uitvoeringstoets en als dat risico ook is geaccepteerd. Dat wil niet zeggen dat het dan niet moet worden opgelost, maar het gevoel van evalueren, leren en verbeteren is voor al die mensen veel beter te hanteren dan de gedachte dat ze weer de schuld krijgen.»*⁵²⁸

Problematisch daarbij is dat er vaak nieuwe spelers op het toneel zijn verschenen op het moment dat het risico zich manifesteert – spelers die niet waren betrokken bij de initiële besluitvorming. De heer **Paling** merkt daarover op: *«Als er op een later moment iets gebeurt wat eigenlijk past in de categorie neveneffecten, gevolgen of risico's, heeft er vaak zo veel wisseling van personen plaatsgevonden – zowel aan de kant van UWV als aan de kant van het departement als in uw Kamer als bij bewindspersonen – dat het niet altijd onmiddellijk leidt tot – hoe zal ik dat zeggen? –*

⁵²⁴ Schriftelijke inbreng UWV, bijlage bij het eindrapport.

⁵²⁵ Van Thiel (2020), p. 53.

⁵²⁶ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

⁵²⁷ Position paper ROB, bijlage bij het eindrapport.

⁵²⁸ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

*erkenning van het feit dat bij het aanvankelijke besluit een deel van de problematiek eigenlijk al min of meer ingecalculeerd was. Daar zouden we met elkaar meer oog voor moeten hebben, denk ik.»*⁵²⁹

Voor medewerkers van uitvoeringsorganisaties is het van belang dat de politiek erkent ook betrokken te zijn geweest bij de initiële beslissing, zo stelt mevrouw **Schueler** (projectleider CNV): *«Het zou de medewerkers ontzettend helpen als ook de politiek aangeeft: wij hebben x jaar geleden misschien een verkeerde beslissing genomen.»*⁵³⁰ In de besloten gesprekken en openbare hoorzittingen is in dit verband vaak gerefereerd aan de recent getroffen NOW-regeling⁵³¹ waaraan het UWV uitvoering geeft. Mevrouw **Schueler** beschrijft de zorg van UWV-medewerkers daarover treffend: *«Laat ik een voorbeeld noemen waar ik bang voor ben dat ik hier over drie jaar weer zit. Het gaat namelijk over de NOW-regeling. Een van de medewerkers die ik heb gesproken, zei: «Dit is een fantastisch voorbeeld van hoe het zou moeten. We hebben snel geschakeld. De politiek was aangesloten. We hebben besloten dat we dit snel, effectief, kernachtig, heel bondig geformuleerd ter beschikking willen stellen. En we hebben het uitgevoerd met groot succes.» Maar ik hoop dat over drie jaar de Tweede Kamer die er dan zit niet gaat vallen over de fraude die is gepleegd. Want ik neem aan dat u allemaal heeft ingecalculeerd dat er sprake kan zijn van fraude. Maar over drie jaar zitten er misschien weer andere leden van de Tweede Kamer, die dan denken: het kan toch niet zo zijn dat er miljoenen verkeerd terecht zijn gekomen. Dat zou echt zo kwalijk zijn. Ik hoop dat dan ook de Tweede Kamer zegt: wij hebben dat drie jaar geleden om hele mooie redenen snel doorgevoerd, dit waren de risico's en dit is niet de schuld van de uitvoering.»*⁵³²

De heer **Paling** merkt op dat het nodig is een manier te vinden om door de jaren heen vast te houden wat is afgesproken: *«Dan komen we met elkaar meer in een evalueer-leer-verbetercyclus. Nu is de primaire vraag toch vaak: hoe kan dit nu, en wie heeft er schuld? Dat levert een heel andere dynamiek op.»*⁵³³

6.7 Onvoldoende direct contact tussen Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties

In de openbare hoorzittingen is veel gesproken over het belang van goed contact tussen leden van de Tweede Kamer en medewerkers van uitvoeringsorganisaties. De overgrote meerderheid van de gesprekspartners is voorstander van meer directe contacten. De «oekaze-Kok» (zie voor verdere uitleg paragraaf 6.7.2) wordt in dit verband veelvuldig genoemd als belemmerende factor. De TCU onderstreept het belang van directe contacten. Deze paragraaf licht toe waarom en gaat daarna in op de oekaze-Kok. Omdat deze oekaze al langer onderwerp is van discussie tussen regering en parlement, staat de TCU er uitgebreid bij stil.

6.7.1 Belang van direct contact

De gesprekspartners vinden meer direct contact tussen Kamer en uitvoering om meerdere redenen van belang.

⁵²⁹ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

⁵³⁰ Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

⁵³¹ De NOW-regeling is de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW), bedoeld voor werkgevers die als gevolg van het coronavirus kampen met een substantieel omzetverlies.

⁵³² Verslag openbare hoorzitting Schueler, d.d. 26 oktober 2020.

⁵³³ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

Direct contact vergroot de kennis van Kamerleden over de uitvoering. Deze kennis hebben Kamerleden nodig om zowel hun medewetgevende als hun controlerende taak adequaat te vervullen. De heer **Bredewoud** (senior medisch adviseur CBR) merkt op dat contact tussen Kamerleden en medewerkers van het CBR belangrijk is om begripsverwarring en een verkeerd beeld van het CBR te voorkomen: *«Die hele discussie die er is geweest: wat is een medisch adviseur en wat is een keurend arts? Of: hoe vaak doen we periodieke keuringen bij stationaire zaken als geamputeerde benen? Nou, niet! Maar dat leeft wel! Dat is een soort dolfijntje dat elke keer weer even boven water komt. [...] Het zou mooi zijn als er toch wat vaker contact kon zijn voordat zo'n verhaal de wereld in komt.»*⁵³⁴

Mevrouw **Van Thiel** (hoogleraar Publiek Management) stelt dat direct contact de informatiepositie van de Kamer verbetert en zo bijdraagt aan besluiten (over wetgeving) die ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.⁵³⁵ De heer **Rovers** (directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV) illustreert het belang van direct contact tussen Kamer en uitvoering met een voorbeeld: *«Bij de Wet werk en zekerheid hebben we een toets uitgebracht op het wetsvoorstel: 77 pagina's. We hebben een toets uitgebracht op de lagere regelgeving: 52 pagina's. [...] Wat ik me kan voorstellen, is dat u – als u een toets van een dergelijke omvang krijgt met zo veel uitgangspunten en aannames – zegt: [...] het zou goed zijn als we even met elkaar over de inhoud zouden kunnen praten, ter voorbereiding op het debat.»*⁵³⁶

Bovendien benadrukken diverse gesprekspartners dat het belangrijk is dat Kamer en uitvoering regulier met elkaar spreken, ook als er geen incidenten zijn. Dat maakt het mogelijk een band op te bouwen. De heer **Visser** (president Algemene Rekenkamer) merkt daarover op: *«Op het moment dat er iets aan de hand is door een mediabericht, door een vermeende misstand et cetera, is het al te laat. Dan kun je de context niet meer begrijpen en dan ken je de mensen niet. Je moet als Kamer, als parlement, als commissie al veel eerder een relatie opbouwen met die uitvoeringsclubs, -organisaties, -praktijken op de momenten dat er nog niks aan de hand is.»*⁵³⁷

Ook de heer **Bekker** (oud-topambtenaar) benadrukt het belang van regulier contact: *«Wat ook een probleem is: als er nu contact is – of een gesprek – over een uitvoeringsorganisatie, is het kwaad al geschied. Dan zijn de politieke posities al ingenomen. Dan heeft al in de krant gestaan dat directeur-generaal X of ambtenaar Y gezondigd heeft. Ook de oppositie heeft dan haar stellingen al betrokken. Dan heb je niet veel ruimte meer voor een goed gefundeerd gesprek over de feiten. Je moet het dus eerder doen. Het zou naar mijn mening ook helpen als het wat normaler was.»*⁵³⁸

Tot slot kan het volgens diverse gesprekspartners de kwaliteit van de informatie ten goede komen als uitvoeringsorganisaties rechtstreeks in gesprek gaan met de Kamer. Dat kan nu niet: de bewindspersoon en het departement beantwoorden vragen van de Kamer over de uitvoering, maar moeten daarvoor vaak navraag doen bij de uitvoeringsorganisatie zelf. De informatie komt dus doorgaans getraptd naar de Kamer. Een rechtstreekse lijn tussen de uitvoeringsorganisaties en de Kamer voorkomt dat informatieverlies optreedt.

⁵³⁴ Verslag openbare hoorzitting Bredewoud en Castricum, d.d. 2 november 2020.

⁵³⁵ Position paper Van Thiel, bijlage bij het eindrapport.

⁵³⁶ Verslag openbare hoorzitting Rovers, d.d. 6 november 2020.

⁵³⁷ Verslag openbare hoorzitting Visser, d.d. 13 november 2020.

⁵³⁸ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk, moet de Kamer kunnen spreken met zowel de top van uitvoeringsorganisaties als met de mensen op de werkvloer. Gesprekken met de mensen op de werkvloer geven inzicht in de effecten van voorgenomen beleid op de uitvoeringspraktijk en op burgers. Gesprekken met de top kunnen een volledig beeld geven van de gevolgen van beleid voor de hele organisatie. Hoogleraar Staatsrecht **Kummeling** merkt op dat de Kamer te weinig gebruikmaakt van de expertise op de werkvloer: *«Ik denk dat de waarde van deskundigheid soms wordt onderschat. En dat het de moeite waard is juist ook de mensen die soms jarenlang met vraagstukken bezig zijn geweest en kennis hebben kunnen ontwikkelen (ook kennis die buiten de papieren te vinden is) veel meer in de positie te plaatsen dat ze hun kennis daadwerkelijk kunnen inzetten en dus ook door de Kamer kunnen worden gehoord.»*⁵³⁹

6.7.2 De oekaze-Kok: aanwijzingen voor externe contacten van rijksambtenaren

In 1998 zijn de «Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren» gepubliceerd.⁵⁴⁰ Deze aanwijzingen, veelal kortweg de oekaze-Kok genoemd, gaan over de contacten tussen Kamerleden en rijksambtenaren. De precieze interpretatie ervan is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen parlement en regering. Diverse onderzoekscommissies hebben aanbevolen de aanwijzingen te versoepelen of te verduidelijken.⁵⁴¹ In reactie daarop hebben verschillende kabinetten toelichtingen gegeven op de wijze waarop de aanwijzingen geïnterpreteerd moeten worden.⁵⁴² Ook twee recente publicaties houden de oekaze-Kok tegen het licht: het «Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid»⁵⁴³ en het rapport «Werk aan uitvoering Fase 2» van ABDTOPConsult.⁵⁴⁴ De Afdeling advisering pleit voor betere benutting van de ruimte die de oekaze biedt en ABDTOP-Consult adviseert het directe contact van Kamerleden met de uitvoering te normaliseren.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben recentelijk geleid tot een herziening van de «Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren».⁵⁴⁵ Het kabinet heeft de informatie uit de toelichtingen die in de loop der jaren door verschillende kabinetten zijn gegeven, gebundeld en verwerkt in een nieuwe tekst. De herziene aanwijzingen zijn op 28 december 2020 in de Staatscourant gepubliceerd en een dag later in werking getreden; de aanwijzingen uit 1998 zijn ingetrokken.

Op het moment dat de TCU haar openbare hoorzittingen hield, waren de aanwijzingen uit 1998 nog van kracht. Deze vormen het uitgangspunt voor de tekst hieronder. De TCU licht eerst kort toe wat de aanwijzingen uit 1998 inhouden, daarna hoe er in de praktijk mee wordt omgegaan en tot slot welke belemmeringen ze opleveren voor contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties én of de recente herziening deze wegneemt.

⁵³⁹ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵⁴⁰ Stcrt. 1998, 104, p. 8,

⁵⁴¹ Kamerstuk II, 2004/05, 29 283, nr. 6; Staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 288.

⁵⁴² O.a. Kamerstuk II, 2006/07, 29 283, nr. 46 en Kamerstuk II 2018/19, 34 430, nr. 10 (bijlage).

⁵⁴³ Raad van State (2020).

⁵⁴⁴ Vlist, van der & Heerschop (juli 2020).

⁵⁴⁵ Stcrt. 2020, 68088.

Inhoud van de «Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren»

Voor het contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties zijn de volgende vijf (van in totaal zeventien) aanwijzingen het meest relevant:

- Aanwijzing 1: de aanwijzingen zijn uitsluitend van toepassing op personen die werkzaam zijn onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid. *De aanwijzingen gelden niet voor personen die werkzaam zijn bij zelfstandige bestuursorganen.*
- Aanwijzing 3: de Minister beslist van geval tot geval over verzoeken om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren die onder hem/haar vallen. De Minister kan het gevraagde contact weigeren. *De Minister wijst de ambtenaren aan met wie contact wordt gelegd.*
- Aanwijzing 4: contacten tussen de Staten-Generaal en ambtenaren in persoon verlopen *zoveel mogelijk in aanwezigheid van de Minister.*
- Aanwijzing 5: de ambtenaren beperken zich tijdens het contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van de gevraagde *inlichtingen van feitelijke aard*. Ambtenaren delen geen persoonlijke beleidsopvattingen en leggen geen verantwoording af over het gevoerde beleid.
- Aanwijzing 7: (1) op een verzoek van een Kamerlid om contacten met een ambtenaar wordt slechts ingegaan als het verzoek het *verstrekken van openbare informatie* betreft. (2) Als het een ander doel heeft, wordt de Minister onmiddellijk geïnformeerd. (3) Ambtenaren zelf nemen slechts op aanwijzing van de betrokken Minister contact op met een Kamerlid.

Het Reglement van Orde (RvO) van de Tweede Kamer⁵⁴⁶ bepaalt eveneens dat voor het uitnodigen van rijksambtenaren toestemming van de Minister is vereist.⁵⁴⁷ Dat geldt niet voor bestuurders van zbo's – de Kamer kan ze uitnodigen zonder toestemming van de Minister. Het RvO vermeldt dat het kabinet wel verwacht dat de Kamer de betrokken bewindspersoon daarover tijdig informeert; dat wil zeggen voorafgaand aan of gelijktijdig met het uitnodigen van de betreffende bestuurder.

Tabel 5: de oekaze-Kok en het RvO van de Kamer samengevat

| Type uitvoeringsorganisatie | Implicaties oekaze-Kok |
|---|--|
| Rijksdiensten (o.a. Belastingdienst) en agentschappen | Voor het uitnodigen van medewerkers is voorafgaande toestemming van de Minister nodig. |
| Zelfstandige bestuursorganen (CBR, UWV) | Voor het uitnodigen van medewerkers is géén voorafgaande toestemming van de Minister nodig; wel wordt de betrokken bewindspersoon vooraf in kennis gesteld van de uitnodiging. |

Omgang met de oekaze-Kok in de praktijk

In de praktijk is onduidelijkheid ontstaan over de precieze toepassing van de oekaze-Kok, mede door de toelichtingen die verschillende kabinetten hebben gegeven op de wijze waarop de oekaze geïnterpreteerd moet worden. Zo concludeerde de Staatscommissie parlementair stelsel⁵⁴⁸ dat door de publicatie van de «Leidraad voor de toepassing van de aanwijzingen» in 2007 gemakkelijk een misverstand kan ontstaan «over de vraag

⁵⁴⁶ Deze bepalingen krijgen ook een plek in het voorstel tot Herziening van het Reglement van Orde (werkgroep Van der Staaij).

⁵⁴⁷ Artikel 29, lid 2 en artikel 42 Reglement van Orde.

⁵⁴⁸ Staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 288.

welke regels gelden voor contacten tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen.»⁵⁴⁹

Diverse Kamerleden die de TCU heeft gesproken, ervaren de oekaze-Kok als (te) knellend. Zij zijn van mening dat er krampachtig mee wordt omgegaan; enkelen van hen geven voorbeelden van situaties waarin ze wilden spreken met medewerkers van uitvoeringsorganisaties, maar dat niet lukte. De Kamerleden ervaren een «kramp», soms bij de uitvoeringsorganisatie zelf en soms bij het departement. Ook andere gesprekspartners herkennen deze krampachtigheid. Over de oekaze-Kok merkt de heer **Dronkers** (secretaris-generaal lenW) het volgende op: «De oekaze-Kok gaat eigenlijk helemaal uit van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar is denk ik niks mis mee. Zo is ons stelsel gebouwd. Dat staat ook niet in de weg dat u informatie bij de uitvoeringsorganisaties kunt vragen. Die informatieplicht is er wel. Dat staat ook in die regels. Alleen heeft de oekaze-Kok in de praktijk wel geleid tot enige krampachtigheid als het gaat om de relatie tussen een ambtenaar en het parlement. Als je het zo leest, staat er naar mijn oordeel eigenlijk niet heel veel verkeerd [...], maar in de praktijk heeft het geleid tot een zekere krampachtigheid. Ik denk dat het goed is om het daarover te hebben. Want hoe breder de informatie gedeeld is, hoe beter eenieder zijn werk kan doen. Dus de informatie moet breed toegankelijk zijn voor eenieder.»⁵⁵⁰

Diverse gesprekspartners merken op dat de oekaze-Kok meer ruimte biedt dan dat er nu in de praktijk wordt benut. Zij vinden het van belang om er meer ontspannen mee om te gaan. Dat is echter alleen mogelijk:

- met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- als ambtenaren de ruimte krijgen en nemen om hun kennis met de Kamer te delen;
- als Kamerleden prudent omgaan met de informatie die wordt gedeeld;
- als Kamerleden ambtenaren niet in een politieke discussie betrekken.

Deze randvoorwaarden worden hieronder toegelicht.

Bij het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid draait het vooral om de vraag hoeveel ruimte medewerkers van uitvoeringsorganisaties krijgen en nemen om hun kennis met de Kamer te delen. In hun contacten met de Kamer moeten zij zich ervan bewust zijn dat zij ondergeschikt zijn aan de Minister en loyaal aan zijn of haar beleid. De heer **Van den Dungen** (secretaris-generaal Financiën) merkt daarover het volgende op: «Ik ben me zeer bewust van de risico's en van de weging die je daarin moet meenemen. Dat zit «m vooral in wat die persoon dan zegt. Is daar dan de ministeriële verantwoordelijkheid helemaal op van toepassing of heeft hij de ruimte om als uitvoerder, als persoon, als mens, als ambtenaar daar iets over te kunnen zeggen? Als dat er iedere keer toe leidt dat de Minister vervolgens naar de Kamer wordt geroepen, dan gaat het meteen mis. Het is een dans die je dan met elkaar op een goede manier moet uitvoeren, maar ik denk dat het echt kan helpen. De voordelen wegen bij mij denk ik zwaarder dan de nadelen.»⁵⁵¹

Dit citaat maakt ook duidelijk dat het van belang is dat de Kamer prudent omgaat met de informatie die ze krijgt en niet om elke kleinigheid direct de Minister ter verantwoording roept en/of de vertrouwensregel activeert. Mevrouw **Mulder** (secretaris-generaal SZW) deelt die mening en voegt daaraan toe dat dit wederzijdse ontspanning vraagt: «Want het kan

⁵⁴⁹ Deze leidraad stelt namelijk het volgende: «De Ministers zullen de onder hun ministerie ressorterende zelfstandige bestuursorganen informeren dat de Leidraad voor hen van overeenkomstige toepassing is.» (Bron: Kamerstuk II, 2006/07, 29 283, nr. 46.)

⁵⁵⁰ Verslag openbare hoorzitting Dronkers, d.d. 2 november 2020.

⁵⁵¹ Verslag openbare hoorzitting Van den Dungen en Benjamins, d.d. 30 oktober 2020.

natuurlijk dat een Kamerlid in zo'n contact iets hoort, en dat dat dan wordt gebruikt om te zeggen: we horen dit nu en nu heeft de Minister de Kamer niet goed geïnformeerd. Als het meteen daarin zit, dan worden die ambtenaren ook krampachtig. Want dan zeggen ze misschien iets verkeerd wat dan later tegen de Minister wordt gebruikt. Dit vraagt dus een soort [...] wederzijdse ontspanning. Het vraagt van de partijen dat je daar dan ook rustig mee omgaat, en mensen gewoon ook echt bevraagt over: wat werkt er, waar loop je tegenaan? Je moet dáár niet te sterk de beleidsdiscussies voeren.»⁵⁵²

Het directe contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties heeft meerwaarde als medewerkers de ruimte krijgen van de top van hun organisatie om hun kennis met de Kamer te delen. Daarvoor is een cultuur nodig waarin ambtenaren zich veilig voelen om met de Kamer in gesprek te gaan over eventuele knelpunten die zij (voor)zien in de uitvoering van beleid. Kortom: het delen van zorgen met de Kamer mag er niet toe leiden dat de medewerker in de problemen komt of dat de Minister op het matje wordt geroepen.

Verder is het van belang, zoals mevrouw **Mulder** opmerkt, dat Kamerleden ambtenaren niet in politieke discussies betrekken. Ook de heer **Bovend'Eert** (hoogleraar Staatsrecht) merkt op dat het delen van feitelijk deskundige informatie (dus los van beleidsopvattingen) van de Kamer vraagt «...dat zij een ambtenaar dan niet in een politieke discussie betreft, maar volstaat met het horen van die ambtenaar op basis van zijn deskundigheid. Er is dus wel ruimte. Ik denk dat die ook beter kan worden benut. Maar de ruimte blijft beperkt.»⁵⁵³ De heer **Paling** (oud-voorzitter RvB UWV) is het daarmee eens: «Parallel daaraan is wel de kunst dat de schoenmaker bij zijn leest blijft. Wij zijn een uitvoeringsorganisatie, dus als u met mij of met collega's in gesprek gaat, kunnen wij u ongelofelijk goed vertellen wat de risico's of de consequenties zijn, maar het is uiteindelijk aan u om vervolgens een afweging te maken.»⁵⁵⁴ Oud-topambtenaar **Bekker** deelt die mening: «Ik zou het helemaal niet zo gek vinden als de Kamer of de behandelende Kamercommissie het management van de uitvoeringsorganisatie uitnodigt voor een vertrouwelijk overleg waarin men de nieren proeft van die uitvoeringsorganisatie. Ik zeg erbij dat je daar wel goede afspraken over moet maken met de Kamer, want er kan misbruik van gemaakt worden, dat zo'n ambtelijke opvatting dan weer in het politieke circuit wordt gebruikt.»⁵⁵⁵

Kwetsbaarheden in de oekaze-Kok

De gesprekspartners van de TCU hebben uiteenlopende visies op de mate waarin de oekaze-Kok direct contact tussen de Kamer en (medewerkers van) uitvoeringsorganisaties belemmert. Waar de één vindt dat de oekaze voldoende ruimte biedt om direct contact tot stand te brengen, pleit de ander voor het afschaffen ervan.

Op grond van haar onderzoek concludeert de TCU dat de oekaze-Kok wel ruimte biedt voor direct contact tussen Kamer en uitvoering, maar dat de aanwijzingen uit 1998 ook belemmeringen opwerpen. Die belemmeringen zijn:

1. De Minister moet toestemming geven voor contact met medewerkers van rijksdiensten en agentschappen en kan zelf bepalen welke ambtenaren de Kamer te spreken krijgt.

⁵⁵² Verslag openbare hoorzitting Mulder en Herstel, d.d. 6 november 2020.

⁵⁵³ Verslag openbare hoorzitting Bovend'Eert en Kummeling, d.d. 9 november 2020.

⁵⁵⁴ Verslag openbare hoorzitting Paling, d.d. 6 november 2020.

⁵⁵⁵ Verslag openbare hoorzitting Bekker, d.d. 13 november 2020.

2. Er is enige onduidelijkheid ontstaan over de vraag of de aanwijzingen ook van toepassing zijn op contacten met medewerkers van zbo's.
3. Ambtenaren moeten zich in contacten met de Kamer beperken tot het verstrekken van feitelijke informatie; daarmee is niet gegarandeerd dat ambtenaren de Kamer voorzien van informatie over voorstellen, beleidsvarianten, gehanteerde argumenten en beleidsrisico's.⁵⁵⁶

De herziene aanwijzingen uit december 2020 scheppen helderheid op het tweede punt. Ze maken duidelijk dat tussenkomst van de betrokken Minister niet is vereist wanneer de Kamer een bestuurder of medewerker van een zbo wil horen. Het kabinet vindt het wel wenselijk dat de Kamer de betrokken Minister tegelijk met de uitgenodigde persoon in kennis stelt van de uitnodiging.

De eerste en derde kwetsbaarheid blijven in de herziene aanwijzingen bestaan. Wel benadrukken de herziene aanwijzingen – in reactie op het strenge imago van de oekaze-Kok – dat verzoeken van de Kamer om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren «*welwillend en zakelijk*» beoordeeld moeten worden. Het kabinet benadrukt verder dat de herziening van de tekst is bedoeld om duidelijkheid te scheppen waar dat wenselijk is, maar ook dat het kabinet graag met de Kamer in gesprek gaat over de herziene tekst. De TCU constateert dat het kabinet de belemmeringen onder 1 en 3 niet adresseert en vindt het belangrijk dat deze alsnog worden weggenomen. Daarnaast is het noodzakelijk dat zowel departementen en uitvoeringsorganisaties als de Kamer minder krampachtig met deze aanwijzingen omgaan, een verandering die met de herziene aanwijzingen in gang moet zijn gezet. De TCU beveelt de Kamer aan actief en gestructureerd te monitoren of het kabinet verzoeken daadwerkelijk welwillend en zakelijk beoordeelt.

Deel III

Conclusies en aanbevelingen

In dit deel trekt de TCU conclusies uit het onderzoek en doet aanbevelingen om de menselijke maat een plek te geven in de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties.

7 Conclusies en aanbevelingen

De TCU heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van problemen die zich voordoen in de uitvoering en naar mogelijke oplossingen daarvoor. De TCU heeft in het bijzonder gekeken naar de rol die de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties⁵⁵⁷ daarin spelen. Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Met die aanbevelingen hoopt de TCU een bijdrage te leveren aan beter uitvoerbaar beleid en meer oog voor de menselijke maat in de uitvoering.

Wat betreft de rol van de Tweede Kamer besteedt de TCU in de conclusies en aanbevelingen hieronder aandacht aan drie zaken: de medewetgevende taak (hoe vult de Kamer deze in om problemen in de uitvoering te voorkomen?), de controlerende taak (hoe vult de Kamer deze in om eenmaal ontstane problemen op te lossen?) en de informatiepositie van

⁵⁵⁶ Enthoven (2011), p. 462.

⁵⁵⁷ Als het in dit onderzoek gaat over uitvoeringsorganisaties dan betreft het uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid (dienst, agentschap en zbo), die op grote schaal (direct) contact hebben met de burger en die beslissingen nemen die potentieel grote impact hebben op de burger.

de Kamer (beschikken Kamerleden over de benodigde kennis en informatie om deze twee taken adequaat uit te voeren?).

Voordat ze ingaat op de conclusies, benadrukt de TCU dat haar is gebleken dat de Nederlandse uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren. De TCU constateert echter ook dat mensen ernstig in de knel komen door problemen in de uitvoering. Dit onderzoek richt zich niet op de dingen die goed gaan, maar op situaties waarin burgers in de knel komen doordat er in de uitvoering onvoldoende oog is voor de menselijke maat. De TCU zocht naar de belangrijkste oorzaken daarvan en naar de lessen die daaruit zijn te trekken voor de partijen in de driehoek: uitvoeringsorganisatie(s), departement(en) en Tweede Kamer.

Verder vindt de TCU het belangrijk op te merken dat sommige van de onderstaande conclusies eerder zijn getrokken en sommige aanbevelingen eerder zijn gedaan.⁵⁵⁸ De TCU constateert echter dat deze conclusies en aanbevelingen niet tot de vereiste verandering hebben geleid. Gezien de omvang van de problematiek en de schrijnende situaties waarin mensen kunnen belanden, benadrukt de TCU met klem dat de conclusies en aanbevelingen nu voortvarend opgepakt dienen te worden. Aandacht voor de uitvoering en oog voor de menselijke maat verdienen de hoogste prioriteit van Kamer en kabinet. De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers de geloofwaardigheid van de overheid.

7.1 Zeven conclusies over de oorzaken van uitvoeringsproblemen

Op grond van haar onderzoek komt de TCU tot de volgende zeven conclusies.

Conclusie 1

De betrokken partijen – Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties – slagen er te vaak niet in uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat te realiseren.

Naar schatting 80 procent van de mensen kan goed uit de voeten met de wet- en regelgeving waarmee zij in aanraking komt. Dit betekent echter ook dat er een grote groep mensen is – de resterende 20 procent – die daar moeite mee heeft. Zowel mensen die tot een kwetsbare groep behoren als mensen met een goede opleiding en goede maatschappelijke positie, kunnen in een situatie terechtkomen waarin zij onvoldoende zelfredzaam zijn. Dat kan zeker gebeuren op momenten dat het leven tegenzit. Hoe complexer de wet- en regelgeving is, hoe lastiger het voor burgers is de wet te begrijpen en te doen wat van hen wordt verwacht. Bij het opstellen van wet- en regelgeving wordt momenteel nog te weinig aandacht besteed aan het perspectief van de burger. Een complicerende factor is dat mensen vaak tegelijkertijd te maken krijgen met verschillende wetten. Zij moeten dan hun weg zien te vinden in een spaghetti van (niet altijd consistente) wetten en regels waaruit zij geen weg meer weten. Daardoor kunnen bijvoorbeeld mensen die kampen met meerdere problemen en mensen die niet voldoende redzaam zijn, tussen wal en schip belanden. In de praktijk ontstaan vooral problemen in situaties waarin wet- en regelgeving zeer complex is én de overheid veel verantwoordelijkheid bij de burger legt. In deze situaties wordt de menselijke maat in de uitvoering te vaak uit het oog verloren.

⁵⁵⁸ Zo concluderen Bekker (maart 2020) en Enthoven (januari 2021) dat conclusies en aanbevelingen uit eerdere parlementaire onderzoeken niet zijn opgevolgd en komt Visser (januari 2021) tot een soortgelijke conclusie over onderzoeken die de Algemene Rekenkamer in het verleden heeft gedaan.

Voor uitvoeringsorganisaties is het ook niet altijd eenvoudig uitvoering te geven aan beleid en wet- en regelgeving. Dat heeft uiteenlopende redenen. Ten eerste stuiten uitvoeringsorganisaties – evenals burgers – op het probleem dat wet- en regelgeving complex is en dat er soms een gebrek is aan samenhang in regels. Voor professionals op de werkvloer is het een uitdaging de regels te doorgronden, toe te passen en op een begrijpelijke manier uit te leggen aan burgers. Ten tweede is het voor professionals op de werkvloer soms onmogelijk de menselijke maat te hanteren, omdat de wettelijke kaders en de uitvoeringskaders waarbinnen zij werken, geen ruimte bieden voor maatwerk. Een derde probleem waar uitvoeringsorganisaties op stuiten, is dat soms van hen wordt verwacht dat ze een bepaalde maatregel uitvoeren, terwijl vooraf niet met hen is getoetst of hij uitvoerbaar is. Dit probleem speelt in het bijzonder bij maatregelen die vastliggen in een regeerakkoord. De recente regeerakkoorden bevatten namelijk in toenemende mate gedetailleerde afspraken. Ook als later blijkt dat deze lastig uitvoerbaar zijn, is het vrijwel onmogelijk van het akkoord af te wijken; de afspraken zijn «politiek» in beton gegoten.

Tot slot is het voor uitvoeringsorganisaties niet altijd duidelijk aan welke maatschappelijke opgave⁵⁵⁹ zij een bijdrage moeten leveren, met andere woorden: wat precies de bedoeling van de wet is. Hierbij speelt dat uitvoeringsorganisaties kampen met conflicterende waarden, die bovendien kunnen veranderen in de loop der tijd. Zo wordt bijvoorbeeld enerzijds van uitvoeringsorganisaties verwacht dat zij burgers van dienst zijn en anderzijds dat zij streng optreden tegen fraudeurs. Het is aan de organisaties om deze conflicterende waarden in de praktijk te verenigen. Heldere sturing vanuit de politiek of het kabinet ontbreekt.

Conclusie 2

Het komt regelmatig voor dat problemen in de uitvoering niet tijdig worden gesignaleerd; op wel gesignaleerde problemen wordt onvoldoende geacteerd.

Signalen over problemen in de uitvoering komen niet altijd terecht bij de personen die verantwoordelijk zijn voor het oplossen ervan. De oorzaak daarvan is meerledig.

Om te beginnen kan het voorkomen dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties die in hun dagelijkse werk problemen signaleren, zich niet veilig voelen deze te melden bij hun leidinggevende. Ook kan het voorkomen dat medewerkers een dergelijk signaal wél afgeven, maar dat dit niet leidt tot oplossing van het probleem, bijvoorbeeld omdat het de leidinggevende aan doorzettingsmacht ontbreekt. Zeker bij grote uitvoeringsorganisaties moeten signalen van de werkvloer meerdere managementlagen door voordat zij op een niveau terechtkomen waar een besluit kan worden genomen. Het gevaar dat signalen over knelpunten in de uitvoering vroegtijdig in deze «leemlaag» blijven steken, is dan groot. De Kamer en het departement hebben niet of nauwelijks zicht op het functioneren van deze leemlaag.

Als signalen de ambtelijke top van uitvoeringsorganisaties wel bereiken, leidt dat niet altijd tot de gewenste verandering. Soms omdat de top op goede gronden een andere afweging maakt, soms ook omdat de top onvoldoende kennis heeft van de uitvoering om de signalen op waarde te kunnen schatten of omdat het de top ontbreekt aan moed om het

⁵⁵⁹ Een maatschappelijke opgave is de gewenste situatie in de samenleving waaraan een overheidsorganisatie een bijdrage wil of moet leveren om deze te realiseren.

departement tegen te spreken. Door het roulatiesysteem voor topambtenaren is de vakinhoudelijke kennis bij de ambtelijke top van departementen afgenomen, ook over de uitvoering.

Signalen die de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereiken, komen vervolgens niet altijd terecht bij het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon. Dat is ook niet in alle gevallen noodzakelijk. Het is echter wél essentieel in geval van ernstige problemen of misstanden, onder meer omdat het departement mogelijk kan helpen bij de oplossing daarvan.

Tot slot vindt soms filtering van informatie plaats tussen de departementen en de Tweede Kamer. Ambtenaren zoeken daarbij naar een balans tussen openheid van zaken en politieke bescherming van bewindspersonen. Zij willen hun bewindspersonen niet in de problemen brengen en zijn om die reden soms terughoudend met het informeren van de Kamer. Met die handelwijze dienen zij niet de samenleving, maar, zo lijkt het, de Minister.

Conclusie 3

In de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties hebben de departementen een te dominante positie; de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties kunnen daar onvoldoende tegenwicht aan bieden.

Uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat kan alleen tot stand komen als Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties in alle openheid met elkaar kunnen spreken over de sterke en zwakke kanten van voorgenomen beleid. Alleen als alle relevante informatie op tafel ligt en de betrokkenen voldoende kennis van zaken hebben om die te duiden, kan zorgvuldige besluitvorming plaatsvinden. In de huidige praktijk blijkt dat niet altijd het geval. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat er geen sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen Kamer, departementen en uitvoering. In deze driehoek nemen departementen de dominante positie in; de informatielijnen lopen vooral van uitvoeringsorganisatie naar departement, van departement naar Tweede Kamer, en vice versa. Van direct contact tussen Kamer en uitvoeringsorganisaties is nauwelijks sprake.

Uitvoeringsorganisaties zijn veelal loyale organisaties, die zich kenmerken door een *can do*-mentaliteit. Uitzonderingen daargelaten, ontbreekt het hen aan bestuurlijk lef om «nee» te zeggen tegen wensen van de bewindspersoon of het departement als die wensen niet of nauwelijks realiseerbaar zijn. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw was er sprake van forse bezuinigingen, digitalisering en de wens door combinatie van beide de uitvoering efficiënter te maken. Dit ging samen met de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. Veel uitvoeringsorganisaties werden destijds op afstand van de departementen geplaatst. Hierdoor ontstond onder andere meer afstand tussen beleid en uitvoering en ontstonden problemen in de aansturing van uitvoeringsorganisaties.

Signalen over problemen in de uitvoering die het departement bereiken, worden niet altijd serieus genomen. De «mitsen» die een uitvoeringsorganisatie in een uitvoeringstoets opneemt, verdwijnen soms uit beeld door de wens om de Tweede Kamer of de bewindspersoon ter wille te zijn. Dan blijft alleen de «ja» over. Uitvoeringsorganisaties komen zo onder druk te staan van het departement. Dat gebeurt ook met de Kamer. Die voelt zich soms genoodzaakt nieuwe wetgeving of een voorstel tot een wetswijziging binnen een onrealistische termijn te behandelen. De Kamer zegt in

zo'n geval ook geen «nee» en wringt zich in bochten om het wetsvoorstel tijdig te behandelen. Dit terwijl het voor uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat wenselijk zou zijn als de Kamer meer tijd zou nemen voor een zorgvuldige behandeling.

Conclusie 4

Het ontbreekt de Tweede Kamer aan interesse, kennis en informatie om haar medewetgevende en controlerende taken ten aanzien van de uitvoering optimaal te vervullen. Dit komt onder meer doordat het kabinet de Kamer niet altijd volledig en tijdig informeert. Ook benut de Kamer bestaande mogelijkheden om structureel kennis op te bouwen en informatie te vergaren, onvoldoende.

Om haar *medewetgevende taak* goed uit te kunnen voeren, heeft de Kamer behoefte aan accurate informatie over de sterke en zwakke kanten van voorgenomen wet- en regelgeving. Die informatie is echter niet altijd beschikbaar. Zo worden niet alle uitvoeringstoetsen aangeboden aan de Kamer en de toetsen die wel worden aangeboden, verschillen in vorm en diepgang. Ook stellen de toetsen de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving soms rooskleuriger voor dan professionals deze op de werkvloer ervaren. De TCU constateert dat soms «vergroening» van informatie plaatsvindt: een maatregel die volgens de werkvloer niet of lastig uitvoerbaar is (rode of oranje vlag) kleurt steeds groener naarmate die maatregel op een hoger niveau binnen de organisatie wordt beoordeeld. Informatie verwerven over de vraag of burgers uit de voeten kunnen met wet- en regelgeving staat bij uitvoeringsorganisaties veelal nog in de kinderschoenen. Daardoor heeft de Kamer beperkt inzicht in de mate waarin voorgenomen wet- en regelgeving rekening houdt met het doenvermogen van burgers. Tot slot is het belangrijk op te merken dat de Kamer zelf ook informatie kan verwerven over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, maar dit niet standaard doet. De Kamer kan bijvoorbeeld technische briefings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen of werkbezoeken organiseren.

Het ontbreekt de Kamer ook aan accurate informatie om haar *controle-rende taak* goed in te vullen. Uit het onderzoek komt naar voren dat het kabinet de Kamer niet altijd volledig en tijdig informeert. Diverse gesprekspartners geven aan dat zij de indruk hebben dat dit steeds vaker gebeurt. Departementen zijn terughoudend met de verstrekking van informatie die een bewindspersoon in de problemen kan brengen. Daarnaast is de informatiehuishouding op de departementen niet altijd op orde. Via een Wob-procedure⁵⁶⁰ komt soms informatie aan het licht die de Kamer niet heeft ontvangen. Verder is er discussie over welke informatie het kabinet precies moet verstrekken aan het parlement. Daardoor verstrekt het kabinet niet altijd de interne beleidsstukken waar de Kamer om vraagt, zodat de Kamer niet altijd inzicht heeft in de overwegingen, risico's en beleidsalternatieven die aan een beleidsvoornemen ten grondslag liggen.

Een andere factor die de controlerende taak van de Kamer bemoeilijkt, is het feit dat signalen over problemen in de uitvoering niet altijd via de lijn van de uitvoeringsorganisatie en het departement de Kamer bereiken (zie ook conclusie 2). In de praktijk komt het regelmatig voor dat derden problemen aan het licht brengen (bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, onderzoeksjournalisten, klokkenluiders of belangenorganisaties).

⁵⁶⁰ Dit betreft een juridische procedure waarbij – met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) – wordt verzocht om openbaarmaking van informatie over bestuurlijke aangelegenheden.

Wat de controlerende taak van de Kamer verder bemoeilijkt, is dat Kamerleden over sommige uitvoeringsorganisaties erg veel informatie krijgen, maar dat die informatie niet altijd inzicht biedt in de belangrijkste knelpunten waartegen die organisaties aanlopen. Ook is het voor Kamerleden door tijdgebrek soms lastig uit die grote hoeveelheid informatie de meest relevante zaken te filteren. Daarnaast geldt hier – net als bij de medewetgevende taak – dat de Kamer niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die zij heeft om de benodigde informatie te verzamelen. Ook voor de controlerende taak kan de Kamer technische briefings, rondetafelgesprekken en hoorzittingen organiseren, en ook bijvoorbeeld parlementaire ondervragingen en onderzoeken.

Daarnaast ontbreekt het de Kamer niet alleen aan informatie, maar soms ook aan kennis en interesse om beide taken goed te vervullen. Uitvoering vereist specialistische kennis die moeilijk is op te bouwen voor Kamerleden wier gemiddelde zittingsduur in de Kamer afneemt. Verder maakt de afname van de gemiddelde fractieomvang dat er weinig ruimte is voor specialisten in de Kamer. In de veelheid aan dossiers die Kamerleden in portefeuille hebben, krijgen ingewikkelde dossiers met geringe politieke scoringsmogelijkheden dan veelal geen prioriteit. Ook de ambtelijke ondersteuning van de Kamer – die in vergelijking met die van de regering en van parlementen in andere landen gering is – biedt daarvoor weinig ruimte. Door de commissiestructuur vindt het debat over de uitvoering bovendien «verkokerd» plaats en is kennis over de uitvoering versnipperd over een groot aantal commissies.

De «oekaze-Kok»⁵⁶¹ is in de openbare hoorzittingen regelmatig genoemd als belemmering voor direct contact tussen Kamer en medewerkers van uitvoeringsorganisaties. De TCU constateert dat de oekaze-Kok wel ruimte biedt voor contact tussen Kamer en uitvoering en dat er in de praktijk te krampachtig mee wordt omgegaan. Tegelijkertijd bevat de oekaze-Kok enkele bepalingen die direct contact tussen Kamer en uitvoering bemoeilijken. In december 2020 is de oekaze-Kok ingetrokken en zijn herziene aanwijzingen gepubliceerd. Daarmee zijn echter niet alle belemmeringen weggenomen (zie paragraaf 6.7.2).

Conclusie 5

De Tweede Kamer en het kabinet hebben de uitvoering jarenlang «verwaarloosd».

Veel uitvoeringsorganisaties hebben te kampen gehad met bezuinigingen en efficiencytaakstellingen. Vooral de regeerakkoorden van de kabinetten-Balkenende IV en -Rutte I en II bevatten bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Aangezien uitvoeringsorganisaties een aanzienlijk deel van de rijksoverheid vormen, is ook een aanzienlijk deel van de bezuinigingen daar neergeslagen. Dit terwijl uitvoeringsorganisaties er eerder taken bij kregen dan dat eraf gingen. Dit vormde voor veel uitvoeringsorganisaties aanleiding hun dienstverlening grotendeels te digitaliseren, met als gevolg dat persoonlijk contact met de burger verdween. Dat verdwijnen van persoonlijk contact in combinatie met de introductie van automatische besluitvorming (via algoritmen), maakt het voor professionals moeilijker burgers te helpen en maatwerk te leveren. De TCU heeft echter ook geconstateerd dat bij sommige uitvoeringsorganisaties het besef is ontstaan dat de digitalisering te ver is doorgeslagen; zij nemen initiatieven om de trend te keren.

⁵⁶¹ Deze oekaze is in 1998 gepubliceerd en bevat onder meer aanwijzingen voor de contacten tussen Kamerleden en rijksambtenaren (zie verdere toelichting in hoofdstuk 6 van dit rapport).

De Kamer en het kabinet hebben ook te weinig aandacht gehad vóór en interesse getoond in de uitvoering. Veel Kamerleden toonden de afgelopen jaren vooral belangstelling als er incidenten waren. Een onderliggende oorzaak daarvan is dat media vaker berichten over incidenten dan over het reguliere Kamerwerk: voor Kamerleden kan het (politiek) interessanter zijn om te reageren op die incidenten dan om zich bezig te houden met wetgeving of met structurele monitoring van uitvoeringsorganisaties. Departementen lijken jarenlang vooral aandacht te hebben gehad voor een doelmatige uitvoering en minder voor de te realiseren maatschappelijke doelen.

Conclusie 6

De kennis en expertise die de professional doorgaans bezit, wordt onvoldoende gebruikt voor verbetering van de uitvoering. Professionals benutten niet altijd de ruimte die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren.

De professional op de werkvloer is degene die het meest in contact staat met de burger. Een oplettende professional is dus ook een van de eersten die het merkt als wetgeving niet-bedoelde gevolgen heeft voor burgers. Dat gebeurt bijvoorbeeld als regels voor burgers onbegrijpelijk zijn of als ze zodanig conflicteren dat ze in een individueel geval schrijnende gevolgen hebben. Voor burgers is diezelfde professional het eerste aanspreekpunt en het gezicht van de overheid. Hoe goed, actief en geïnteresseerd de professional is, is dus heel bepalend voor het beeld dat burgers hebben van de overheid. Vanuit het oogpunt van oplettendheid én van beeldvorming is het van belang dat professionals in staat worden gesteld hun werk goed te doen, en dat hun kennis en expertise wordt benut om de uitvoering te verbeteren. Dat gebeurt momenteel onvoldoende. Uit dit onderzoek blijkt dat de terugkoppeling van signalen over de (on)uitvoerbaarheid van beleid en over de vraag of burgers uit de voeten kunnen met de wet- en regelgeving hapert. Hierdoor komen signalen onvoldoende op de plek terecht waar ze thuishoren of worden ze niet of niet tijdig opgepakt. Het vergroenen van informatie bij uitvoeringstoetsen is hiervan een voorbeeld.

Het streven naar rechtsgelijkheid resulteert soms in zulke strikte kaders dat professionals onvoldoende ruimte hebben om maatwerk te leveren als de situatie daarom vraagt.⁵⁶² Daar waar er wel ruimte is, zijn professionals niet altijd voldoende opgeleid en getraind om haar te benutten. Kennis van de werkvloer wordt lang niet altijd gebruikt voor een scherpe beoordeling van risico's in een uitvoeringstoets. Medewerkers die kans zien om problemen in de praktijk op te lossen, doen voorstellen die niet altijd weerklank vinden in de organisatie (bijvoorbeeld omdat een voorstel niet bij de managementlaag terechtkomt die daarover kan besluiten).

Conclusie 7

Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties evalueren niet of niet tijdig of beleid dat mogelijk grote gevolgen heeft voor burgers, het bedoelde effect heeft. Ook benut de Kamer bestaande evaluaties onvoldoende om het beleid en/of de uitvoering daarvan te verbeteren.

⁵⁶² Sommige uitvoeringsorganisaties hebben wel speciale teams ingericht om te komen tot maatwerkoplossingen voor schrijnende gevallen. Voorbeelden daarvan zijn het Stellateam binnen de Belastingdienst en Garage de bedoeling bij de SVB.

Veel wet- en regelgeving kent een wettelijke evaluatietermijn van vijf jaar. Dat betekent dat – ook bij nieuwe wetgeving – veelal pas na vijf jaar in kaart wordt gebracht of deze het bedoelde effect heeft. Dit terwijl die wetgeving al eerder een grote impact op burgers kan hebben. Een tijdige, systematische evaluatie vindt echter niet plaats. Hierdoor kan het langer duren dan noodzakelijk is voordat problemen in de uitvoering aan het licht komen. Daarnaast zijn Kamerleden meer geneigd tot reageren op incidenten en tot «afrekenen» dan tot structureel monitoren en leren. Zij benutten beschikbare informatiebronnen, zoals evaluaties, beleidsdoorlichtingen, voortgangsrapportages en jaarverslagen, onvoldoende om problemen in de uitvoering te signaleren en – waar nodig – bij te sturen.

7.2 Zeven aanbevelingen voor dienstverlening met een menselijker gezicht

Op grond van haar onderzoek komt de TCU tot de onderstaande aanbevelingen.

Aanbeveling 1 (aan Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties)

Praat met de burger en met de uitvoering: breng meer direct contact tot stand tussen Kamer en burgers en tussen Kamer en uitvoering en neem belemmeringen die de oekaze-Kok oplevert, weg. Toets voorstellen vaker direct bij burgers en uitvoering.

Breng direct contact tot stand tussen Kamer en burgers

Direct contact tussen Kamer en burgers is van belang om ervoor te zorgen dat Kamerleden zich goed kunnen verplaatsen in de leefwereld van burgers en in de uitvoeringsproblemen waarop mensen stuiten. De TCU beveelt de Kamer aan vaker in gesprek te gaan met burgers en hun vertegenwoordigers (zoals belangenorganisaties en cliëntenraden). Dergelijke gesprekken zijn zowel nuttig om te voorkomen dat nieuw beleid ongewenste gevolgen heeft voor burgers (zie ook aanbeveling 2) als om te monitoren of nieuwe wetgeving het bedoelde effect heeft (zie ook aanbeveling 3). De TCU heeft niet onderzocht in welke vorm die gesprekken het beste kunnen plaatsvinden en laat het aan de (nieuwe) Kamer om te bepalen hoe zij invulling wil geven aan deze aanbeveling.

Breng direct contact tot stand tussen Kamer en uitvoering

Direct contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (op alle niveaus, dus van hoog tot laag) is van belang. Dat zorgt ervoor dat de Kamer genoeg voeling heeft met de uitvoeringspraktijk om beleid te maken dat uitvoerbaar is voor de organisaties en doenlijk is voor burgers. Het is belangrijk om een cultuur te creëren waarin medewerkers van uitvoeringsorganisaties zich veilig voelen om feitelijke informatie met de Kamer te delen en toe te lichten welke knelpunten zij in de uitvoering zien of voorzien. Van Kamerleden vereist dit dat zij prudent omgaan met dergelijke informatie en niet meteen de Minister ter verantwoording roepen als professionals knelpunten naar voren brengen.

Neem de belemmeringen van de oekaze-Kok weg en ga minder krampachtig met de aanwijzingen om

De TCU constateert dat de oekaze-Kok ruimte biedt voor direct contact tussen Kamer en uitvoering, vooral voor contact met medewerkers van zbo's. De oekaze-Kok bevat wel aanwijzingen die gesprekken met medewerkers van rijksdiensten en agentschappen kunnen bemoeilijken en

die te zeer beperken welke informatie ambtenaren met de Kamer kunnen delen. Het is belangrijk deze belemmeringen weg te nemen. Daarnaast is het noodzakelijk dat beleidsdepartementen, uitvoeringsorganisaties en de Kamer minder krampachtig met de aanwijzingen omgaan, een verandering die met de herziene aanwijzing in gang moet zijn gezet. De Kamer moet dat actief en gestructureerd volgen.

Aanbeveling 2 (aan Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties)

Doe vooraf een betere toets op uitvoerbaarheid van beleid en wet- en regelgeving, houd rekening met het doenvermogen van burgers en bied professionals ruimte om maatwerk te leveren.

Benut de uitvoeringstoetsen beter en toets wetten in samenhang op ongewenste gevolgen

Het is ten eerste van belang na te gaan of nieuwe wetgeving, in samenhang met gerelateerde wet- of regelgeving, geen ongewenste gevolgen heeft voor de burgers. Ook is het cruciaal om te toetsen of die wetgeving uitvoerbaar is voor de uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringstoets die nu al plaatsvindt op nieuwe wet- en regelgeving, speelt daarbij een belangrijke rol. De Kamer kan deze uitvoeringstoets nog beter benutten. Bij de behandeling van wetgeving is het essentieel dat Kamerleden controleren of zij beschikken over de uitvoeringstoets en dat zij deze opvragen mocht dat niet het geval zijn. Uiteraard is het vervolgens noodzakelijk de resultaten van die toets goed te bekijken. Mocht dat leiden tot zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet of over negatieve gevolgen die hij kan hebben voor burgers, dan is het van belang daarover in gesprek te gaan. Dat gesprek moet niet alleen gevoerd worden met de verantwoordelijke Minister, maar ook met medewerkers van uitvoeringsorganisaties die beter zicht hebben op de impact van de wet in de praktijk. Het verdient aanbeveling om – voorafgaand aan het debat met de Minister – medewerkers van uitvoeringsorganisaties te vragen een mondelinge toelichting te geven op de uitvoeringstoets.

Zorg voor een realistisch tijdpad voor implementatie

Het is belangrijk dat het kabinet rekening houdt met het tijdpad van implementatie van wet- en regelgeving. Zo zou het de Belastingdienst kunnen helpen als niet alle nieuwe belastingwetgeving laat in het jaar behandeld wordt. De Kamer kan sommige wetsvoorstellen eerder behandelen, zodat de Belastingdienst ook eerder kan starten met het implementatietraject.

Toets of amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering uitvoerbaar zijn

De TCU vindt het van belang dat een «uitvoeringstoets light» plaatsvindt op amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering. De indiener bepaalt wanneer dit nodig is. Als dat het geval is, is het aan de betrokken uitvoeringsorganisatie(s) om die toets uit te voeren. De uitkomsten van die toets moeten ongefilterd gedeeld worden met de Kamer. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet een tijdpad uit te stippelen dat ruimte biedt voor een deugdelijke parlementaire behandeling en een zorgvuldige uitvoerbaarheidscheck op amendementen en moties. En het is de verantwoordelijkheid van de Kamer dat te bewaken en zich niet tot haast in het wetgevingstraject te laten dwingen.

Toets de uitvoerbaarheid van regeerakkoorden

Verder vindt de TCU het van groot belang te waarborgen dat het eerstvolgende regeerakkoord uitvoerbaar is. Voorkomen moet worden dat uitvoeringsorganisaties nog jarenlang hinder ondervinden van onmogelijke opdrachten die voortvloeien uit een regeerakkoord dat in steen gebeiteld is. Niet alleen het eerstvolgende, maar élk nog te sluiten regeerakkoord moet worden getoetst op uitvoerbaarheid. En daar moet elke nieuwe Kamer het kabinet aan houden.

Doe de doenvermogenstoets

Naast de toets op de uitvoerbaarheid van beleid is het belangrijk dat de wetgever aandacht heeft voor het doenvermogen van burgers. Van uitvoeringsorganisaties kan worden gevraagd dat zij een doenvermogenstoets⁵⁶³ uitvoeren om na te gaan of wetgeving doenlijk is voor burgers. Het is aan de departementen en de Tweede Kamer om de uitkomsten van deze toets serieus te nemen en zo nodig aanpassingen te doen in het wetsvoorstel. In aanvulling daarop kan het wenselijk zijn dat de Tweede Kamer ook zelf in gesprek gaat met de uitvoering (conform de eerste aanbeveling) en met belangenbehartigers van de burgers (door het filter van doenvermogen). Een nauwgezette toets op uitvoerbaarheid is wenselijk als te verwachten valt dat een bepaalde wet een grote impact heeft op specifieke groepen burgers. Als sprake is van een departementoverstijgend wetsvoorstel dan kan een Kamercommissie meerdere verantwoordelijke bewindspersonen tegelijkertijd aan tafel uitnodigen. Op die wijze kan een Kamercommissie een uitvoeringsvraagstuk dat meerdere beleidsvelden betreft, in samenhang bespreken.

Bied maatwerk waar dat kan

Tot slot is het van belang dat wetgeving professionals bij uitvoeringsorganisaties ruimte biedt om *maatwerk* te leveren, met andere woorden: om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. De Tweede Kamer moet er alert op zijn dat nieuwe wet- en regelgeving deze ruimte biedt. Dat kan door nieuwe wetgeving op hoofdlijnen te formuleren (zodat professionals ruimte hebben om binnen de kaders van de wet maatwerk te bieden) of door een hardheidsclausule op te nemen in wetgeving (die het professionals mogelijk maakt beargumenteerd van een wettelijke bepaling af te wijken). In *bestaande wetgeving* die weinig ruimte biedt aan de professional zou alsnog een hardheidsclausule opgenomen kunnen worden.

Aanbeveling 3 (aan Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties)

Signaleer en adresseer problemen die in de uitvoering ontstaan zo snel mogelijk om te voorkomen dat burgers hierdoor in de knel komen.

Realiseer een veilige meldcultuur in uitvoeringsorganisaties

Als er problemen in de uitvoering ontstaan – ofwel omdat wet- en regelgeving onvoorziene gevolgen heeft, ofwel omdat uitvoeringsorganisaties er niet in slagen de wet uit te voeren als beoogd – dan moeten deze problemen zo snel mogelijk aan het licht komen (en worden opgelost).

⁵⁶³ Dit is een door de WRR ontwikkelde toets om vooraf te toetsen of voorgenomen beleid of regelgeving doenlijk is voor burgers. Ook geeft de WRR beleidsmakers en wetgevingsjuristen in de publicatie «Doenvermogen: van toets naar tools» handvatten om meer aandacht te besteden aan de «doenlijkheid» van beleid en regelgeving.

In eerste instantie is het daarvoor noodzakelijk dat binnen uitvoeringsorganisaties een cultuur bestaat waarin medewerkers zich veilig voelen om signalen te melden, waarin deze signalen serieus worden genomen en waarin medewerkers te horen krijgen wat er met hun meldingen gebeurt. Bij ernstige problemen en misstanden is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties het departement en ook de Tweede Kamer informeren, zodat zij op de hoogte zijn van de problemen en kunnen bijdragen aan oplossingen. Hierbij past ook dat de medewerker zich in dienst stelt van de samenleving (*civil servant*) en niet van de Minister en dat dit tot uitdrukking wordt gebracht in de eed of belofte die ambtenaren afleggen.

Monitor vanuit de Tweede Kamer de uitvoeringsorganisaties structureel

De Tweede Kamer moet inzicht hebben in de kwaliteit van de publieke dienstverlening en in eventuele bedreigingen daarvan. Dat inzicht kan de Kamer op verschillende manieren verwerven. Ten eerste verdient het aanbeveling dat de Kamer structureel de kwaliteit van de uitvoering monitort. Hiertoe kan de Kamer regulier (één of twee keer per jaar) in gesprek gaan met die uitvoeringsorganisaties die in nauw contact staan met burgers. Als input daarvoor kan de Kamer die organisaties verzoeken een rapportage aan te leveren (een «Staat van de uitvoering»). Deze zou onder meer inzicht moeten bieden in:

- De kwaliteit van de dienstverlening
- Knelpunten die zich in de uitvoering kunnen voordoen
- Mogelijke oplossingen daarvoor
- De wijze waarop de organisatie waarborgt dat er in de uitvoeringspraktijk voldoende oog is voor de menselijke maat

Uiteraard kunnen ook andere informatiebronnen, zoals evaluaties en beleidsdoorlichtingen, als input dienen voor dit gesprek.

Voer een reflectietoets in

Daarnaast verdient het aanbeveling te monitoren of *nieuwe* wetgeving het bedoelde effect heeft. Bij nieuwe wetgeving die grote gevolgen kan hebben voor burgers, is het van groot belang die gevolgen tijdig in kaart te brengen. Dat kan bijvoorbeeld één jaar na inwerkingtreding van de wet – en niet pas op het moment dat de wettelijk voorgeschreven evaluatie ervan plaatsvindt (veelal na vijf jaar). Een dergelijke «reflectietoets» kan inzicht bieden in de bedoelde én onbedoelde gevolgen van de wet, en dus bijvoorbeeld ook in het in de knel raken van specifieke groepen. De Kamer kan het departement vragen een dergelijke reflectietoets structureel uit te voeren, maar kan daartoe ook zelf het initiatief nemen. Hoe dan ook is het belangrijk dat alle partijen die zicht hebben op de gevolgen van zo'n wet voor burgers, betrokken zijn bij de reflectietoets (zoals burgers, belangenorganisaties, cliëntenraden en/of professionals op de werkvloer). De TCU beveelt aan een pilot op te zetten om te bepalen hoe zo'n reflectietoets vorm kan krijgen en na te gaan wat de toegevoegde waarde ervan is. Een kandidaat voor zo'n pilot is de Wet vereenvoudiging Wajong die op 1 januari 2021 in werking is getreden.

Stel de te realiseren maatschappelijke opgave vast

Om na te kunnen gaan of nieuwe wetgeving het beoogde effect heeft, moet vooraf voor alle betrokkenen duidelijk zijn wat de bedoeling is van een wet. Welke maatschappelijke opgave wil het kabinet realiseren? Daartoe zou in de wet vastgelegd kunnen worden welke waarden in de uitvoering centraal moeten staan. Belangrijker nog is dat in de uitvoering duidelijk is hoe men om moet gaan met conflicterende waarden en met dilemma's waar professionals in de uitvoering op stuiten (bijvoorbeeld:

handelen vanuit vertrouwen of vanuit wantrouwen jegens de burger). Ook helpt meer duidelijkheid over de bedoeling van wetgeving de uitvoeringsorganisaties om medewerkers aan te sturen op kwaliteit in plaats van op kwantiteit en op outcome in plaats van op output.⁵⁶⁴ Tevens is het van belang dat de Kamer erop toeziet dat de bedoeling van de wet duidelijk vastligt en richting geeft in geval van conflicterende waarden.

Aanbeveling 4 (aan Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties)

Creëer meer onderling vertrouwen in de driehoek om samen te werken aan uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat.

Realiseer een cultuurverandering in de driehoek

Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Kamer, kabinet en uitvoeringsorganisaties dat er in de uitvoering voldoende oog is voor de menselijke maat. Doordat de samenwerking tussen deze drie partijen hapert, slagen zij er niet in die gezamenlijke verantwoordelijkheid waar te maken. Kamer, kabinet en uitvoering lijken in een vicieuze cirkel terecht te zijn gekomen die ten koste gaat van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Wantrouwen en onbekendheid met elkaars werkzaamheden voeren de boventoon, waar vertrouwen en kennis van elkaar noodzakelijk zijn. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken, is een cultuurverandering noodzakelijk bij alle partijen in de driehoek. De Kamer kan daarin het goede voorbeeld geven door een cultuur te creëren waarin wordt geaccepteerd:

- Dat in de uitvoering soms dingen verkeerd gaan en dat daarvan kan worden geleerd. Een houding gericht op leren in plaats van op afrekenen, verhoogt de bereidheid problemen te melden en draagt bij aan een betere kwaliteit van de dienstverlening.
- Dat risico's die bij het vaststellen van wet- en regelgeving bewust zijn genomen zich soms ook daadwerkelijk manifesteren. In dat geval is het van belang dat de Kamer terughoudend reageert op een incident, omdat zij zelf «medeplichtig» is aan het ontstaan daarvan.

Daarnaast is het cruciaal dat de betrokken partijen op basis van wederzijds respect scherp met elkaar in discussie kunnen gaan over de mogelijkheden en onmogelijkheden van bepaalde beleidsvoornemens. Daarbij moeten partijen ook bereid zijn «nee» te accepteren als iets echt niet kan. Tot slot is het van belang om ook de burger bij deze driehoek te betrekken en er dus eigenlijk een vierhoek of rondetafel van te maken. Immers, de burger wordt het best bediend als er een goed werkende driehoek is.

Zet de eerste stappen op weg naar cultuurverandering

De TCU realiseert zich dat een cultuurverandering niet eenvoudig is en niet van de ene op de andere dag is te realiseren. Als eerste stap acht de TCU het van groot belang dat de betrokkenen elkaar beter leren kennen; onbekend maakt immers onbemind. De TCU denkt bijvoorbeeld aan het tijdelijk uitwisselen van personeel tussen uitvoeringsorganisaties, departementen en de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer. Ook valt te denken aan meer werkbezoeken van Kamerleden aan uitvoeringsorganisaties.

⁵⁶⁴ Bij sturen op outcome in plaats van output gaat het om sturen op de gewenste effecten van beleid (bijvoorbeeld: krijgen de juiste mensen een uitkering?) in plaats van op de geleverde prestaties (bijvoorbeeld: het aantal verstrekte uitkeringen).

In aanvulling op de beschreven cultuurverandering en aanbeveling 1 (die ingaat op het directe contact tussen Kamer en uitvoering) doet de TCU nog twee aanbevelingen om het evenwicht in de driehoek te herstellen, namelijk:

- Verstevig de kennis- en informatiepositie van de Kamer in de driehoek (zie aanbeveling 5)
- Verstevig de positie van de uitvoeringsorganisatie in de driehoek (zie aanbeveling 6)

Aanbeveling 5 (aan de Tweede Kamer)

Verstevig uw kennis- en informatiepositie, zodat u uw medewetgevende en controlerende rol ten aanzien van de uitvoering beter kunt vervullen.

Benut bestaande instrumenten beter

Om uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat te realiseren, is het essentieel dat de Kamer haar medewetgevende en controlerende rollen ten aanzien van de uitvoering adequaat invult. Op diverse punten kan dit beter. Het is ten eerste van belang dat de Kamer de instrumenten die haar ter beschikking staan, beter benut om zich te laten informeren over de uitvoering. Daarbij valt te denken aan het organiseren van technische briefings, hoorzittingen, rondetafelgesprekken en werkbijeenkomsten, maar ook aan het vaker verrichten van parlementaire ondervragingen en onderzoeken op dit terrein. Gezien het belang van de uitvoering, benadrukt de TCU dat het wenselijk is dat de Kamer en (zeker) nieuw toegetreden Kamerleden zich snel verdiepen in het functioneren van uitvoeringsorganisaties en in de problemen die zich in de uitvoering voordoen.

Breng de informatiebehoefte in kaart

Ten tweede is het van belang dat de Kamer alle informatie krijgt die zij nodig heeft om haar taken uit te voeren en dat zij ook gebruikmaakt van deze informatie. De Kamer kan zich daarbij baseren op beschikbare rapportages van uitvoeringsorganisaties en op andere bestaande informatiebronnen. Liever ziet de TCU dat de Kamer zelf meer gestructureerd in kaart brengt welke informatie zij in welke vorm van de uitvoeringsorganisaties wenst te ontvangen. Zoals ook is toegelicht bij aanbeveling 3, kan de Kamer bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties verzoeken jaarlijks een «Staat van de uitvoering» te publiceren.

Breid de ambtelijke ondersteuning uit

Tot slot is het van belang dat de Kamer beschikt over voldoende tijd en capaciteit om de beschikbare informatie te analyseren en daar de belangrijkste punten uit te halen. Om dit te realiseren, beveelt de TCU aan de inhoudelijke ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer uit te breiden, zowel in personele capaciteit als in beschikbare specialistische kennis. Dit sluit aan bij wat hierover gezegd is door gesprekspartners, namelijk dat de ambtelijke ondersteuning in de Tweede Kamer in vergelijking tot die van de regering en die van parlementen in andere landen beperkt is. Bovendien kan meer vakinhoudelijke kennis binnen de Kamer dienen als tegenwicht voor de expertise die aanwezig is op de departementen. Wat dat laatste betreft valt te denken aan het toevoegen van bijvoorbeeld fiscalisten, juristen, econometristen en gedragsdeskundigen aan de staf.

Intensiveer de samenwerking tussen de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman speelt een belangrijke rol in de verhouding tussen burger, uitvoeringsorganisatie en departement. Op basis van klachten en zijn eigen onderzoek kan hij goed zien waar de menselijke maat in het gedrang komt. Daarom zou de Kamer de ombudsman vaker per jaar uit kunnen nodigen om verslag te doen van zijn werkzaamheden en hem moeten zien als een belangrijke partner. De ombudsman kan de stand van de uitvoering monitoren en hierover de Kamer regelmatig informeren. Omgekeerd kan de Kamer ook de ombudsman informeren over terugkerende problemen in de uitvoering en hem verzoeken om hier extra aandacht aan te besteden.

Aanbeveling 6 (aan Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties)

Geef de uitvoering meer waardering en de professionals meer zeggenschap.

Toon meer waardering voor de uitvoering

Het is raadzaam dat de Tweede Kamer de uitvoering meer waardeert, zowel financieel als in gevoelde waardering, en dat Kamerleden niet alleen over de uitvoering spreken naar aanleiding van incidenten. Kamerleden kunnen hun waardering bijvoorbeeld uitspreken door het geven van een compliment als een uitvoeringsorganisatie nieuwe wetgeving snel implementeert of een probleem in de uitvoering adequaat aanpakt. Bovendien is het van belang dat Kamerleden beseffen dat negatieve uitlatingen over de uitvoering impact hebben op de medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Door te matigen in toon en taal kan de Kamer bijdragen aan een meer genuanceerd beeld van de uitvoering. Zoals al is opgemerkt bij aanbevelingen 1 en 3 vindt de TCU het belangrijk dat de Kamer regulier, en dus ook structureel, met uitvoeringsorganisaties spreekt. Om uitdrukking te geven aan het belang van de uitvoering kan de Kamer overwegen een «Dag van de uitvoering» in het leven te roepen. Op zo'n dag kunnen alle Kamercommissies spreken over en met de uitvoeringsorganisaties die onder hen ressorteren. De commissies kunnen dan bijvoorbeeld informatie uit monitors bespreken, technische briefings houden, et cetera.

Rust professionals toe om maatwerk te bieden

Om ervoor te zorgen dat er voldoende oog is voor de menselijke maat in de uitvoering, vindt de TCU het essentieel dat de top van de uitvoeringsorganisaties de kennis en kunde van de eigen professionals (die in direct contact staan met burgers), beter benutten. Zoals aangegeven bij de tweede aanbeveling, moeten de professionals meer ruimte krijgen voor maatwerk in wet- en regelgeving. Ook moeten zij mogelijkheden hebben om beargumenteerd af te wijken van digitale besluiten. Vervolgens moeten professionals die ruimte benutten. Velen zijn daartoe al in staat; anderen moeten daar nog beter op worden toegerust. Sommige uitvoeringsorganisaties zijn recent trajecten gestart om het vakmanschap van medewerkers te bevorderen; andere kunnen overwegen dat te doen. Tot slot kan de kennis en kunde van professionals beter worden benut bij het tot stand brengen van uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat, bijvoorbeeld door:

- Professionals intensiever te betrekken bij uitvoeringstoetsen en doenvermogenstoetsen

- Signalen die professionals afgeven over problemen in de uitvoering serieuzer te nemen
- Suggesties die professionals doen om de menselijke maat in de uitvoering te hanteren, sneller op te pakken

Van departementen en uitvoeringsorganisaties vereist dit vertrouwen in de professionals: omdat de professionals het dichtst bij burgers staan weten zij het beste hoe uitvoeringsorganisaties ervoor kunnen zorgen dat er voldoende oog is voor de menselijke maat in de uitvoeringspraktijk. De TCU vindt dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face hetzij telefonisch) altijd mogelijk moet zijn naast digitale dienstverlening.

Aanbeveling 7 (aan het presidium van de Tweede Kamer)

Evalueer de impact van de aanbevelingen in dit rapport een jaar na behandeling in de Tweede Kamer.

Gezien het belang dat de TCU hecht aan evaluatie beveelt zij het presidium aan een jaar na behandeling te (laten) evalueren of dit rapport tot structurele veranderingen heeft geleid. Deze impactevaluatie moet zich richten op de aanbevelingen die door de Kamer zijn overgenomen. De evaluatie kan bijvoorbeeld antwoord geven op de vraag of het rapport heeft geleid tot meer contact tussen Kamer en uitvoering, tot meer balans in de driehoek, et cetera. Op langere termijn kan ook worden geëvalueerd of er minder mis gaat tussen balie en beleid en wat de burger daarvan merkt. De TCU beveelt het presidium aan deze impactevaluatie actief te agenderen.

Epiloog

De TCU voerde haar onderzoek uit in een periode waarin de uitvoering van overheidsbeleid volop in de belangstelling stond en staat. Twee maanden voor de publicatie van dit rapport publiceerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) haar rapport «Ongekend onrecht». Dat rapport maakt duidelijk dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden bij de fraudeaanpak van de kinderopvangtoeslag. In een uitgebreide reactie op het rapport beschrijft het kabinet niet alleen hoe het de gedupeerden gaat compenseren voor de geleden schade, maar ook welke maatregelen het treft om herhaling te voorkomen.

De maatregelen die het kabinet aankondigt en de aanbevelingen die de TCU doet, zijn onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen. Bijlage 5 bij dit rapport beschrijft hoe de aanbevelingen van de TCU zich verhouden tot de voornemens van het kabinet. Op diverse plekken biedt dit rapport handvatten voor nadere uitwerking van de maatregelen die het kabinet aankondigt. Daarnaast besteedt het rapport nadrukkelijk aandacht aan de rol die de Tweede Kamer zelf kan en moet spelen bij het voorkómen van problemen in de uitvoering.

Het rapport van de TCU verschijnt op een bijzonder moment in de tijd, ruim twee weken voor de Tweede Kamerverkiezingen en voor de installatie van een nieuwe Kamer en een nieuw kabinet. Dit biedt de nieuwe Kamer, het nieuwe kabinet en de uitvoeringsorganisaties de gelegenheid een nieuwe start te maken. Een start waarbij zij – in onderling vertrouwen en met kennis van en respect voor elkaar – samenwerken aan een toekomst waarin burgers niet klem komen te zitten tussen balie en beleid.

Bronnenlijst

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013a). Bezuinigingen bij uitvoeringsorganisaties. Bijlage bij: Kamerstuk II 2012/13, 31 490, nr. 4. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Vernieuwing van de rijksdienst*.

Algemene Rekenkamer (2013b). Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie. Bijlage bij: Kamerstuk II 2013/14, 26 991, nr. 386. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Voedselveiligheid*.

Algemene Rekenkamer (2017a). UWV, balanceren tussen ambities en middelen. Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 26 448, nr. 586. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*.

Algemene Rekenkamer (2017b). Rijk in uitvoering in 18 factsheets. Bijlage bij: Kamerstuk II 2016/17, 31 865, nr. 94. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Verbetering verantwoording en begroting*.

Algemene Rekenkamer (2019a). Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven. Bijlage bij: Kamerstuk II 2018/19, 29 263, nr. 281. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Modernisering van de overheid*.

Algemene Rekenkamer (2019b). Staat van de rijksverantwoording 2018 met addendum. Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit. Bijlage bij: Kamerstuk II 2018/19, 35 200, nr. 9. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Financieel jaarverslag van het Rijk 2018*.

Algemene Rekenkamer (2020a). Toeslagen: Lessen uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen door de Algemene Rekenkamer. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 31 066, nr. 599. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Belastingdienst*.

Algemene Rekenkamer (2020b). Grip op digitalisering: rode draden uit tien jaar Rekenkameronderzoek. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 35 229, nr. 6. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Parlementair onderzoek digitale toekomst*.

Auditdienst Rijk (30 juni 2016). Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start! Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen. Bijlage bij: Kamerstuk II 2016/17, 31 066, nr. 315. Brief van de Staatssecretaris van Financiën, *Belastingdienst*.

Bekker, R. (2017). Werken aan een moderne overheid: tentoonstelling over 50 jaar vernieuwing Rijksdienst (1967–2017). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bekker, R. (2020). Dat had het niet zo gemoeten! – Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas. Den Haag: Boom.

Bovend'Eert P.P.T. & Kummeling, H.R.M.B. (2017). Het Nederlandse parlement. Deventer: Wolters Kluwer.

Bovens, M.A.P. & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), p. 174–184.

Bovens, M.A.P. & Keizer, A.G. (2020). Doenvermogen: Van toets naar tools. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeeringsbeleid WRR.

Brenninkmeijer, A. (8 januari 2021). «De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden» als «verschrikkelijk ongeluk»: Over de noodzaak van behoorlijk bestuur. *NJB*, 1, p. 6–13.

CNV (augustus 2020). Ambtenaar centraal – CNV Enquête uitvoeringsorganisaties. Utrecht: CNV.

Donner, J.P.H. et al. (2019). Omzien in verwondering – interim-advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen. Den Haag: adviescommissie uitvoering toeslagen. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 31 066, nr. 546. Brief van de Staatssecretaris van Financiën, *Belastingdienst*.

Enthoven, G.M.W. (2011). Hoe vertellen we het de Kamer? – Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement. Delft: Eburon.

Heukelom-Verhage, S. van & Tienen, F. van (2019). Maatwerk met de Awb: Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk – Een verkenning van de mogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van meer maatwerk door professionals, met bijzondere aandacht voor de knelpunten die het gevolg zijn van de digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming door de overheid. Den Haag: Pels Rijcken & Droogleeuw Fortuijn. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 26 643, nr. 644. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Voortgang digitale inclusie*.

Kaal, M. et al. (2019). Relatie burger overheid 2030: onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman. Amsterdam: Kantar TNS.

Kerstens, R. (2019). Regels en ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPConsult. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 29 362, nr. 282. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.s., *Modernisering van de overheid*.

Leeuw, J. de (mei 2013). Onderzoek naar de herpositionering van zbo's. Den Haag: ABDTOPConsult. Bijlage bij: Kamerstuk II 2013/14, 25 268, nr. 79. Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, *Zelfstandige bestuursorganen*.

Meuwese, A. & Wolswinkel, J. (2020). «Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?»: Een inventarisatie van het maatwerkgehalte van SZW- en VWS wetten. Tilburg: Tilburg University. Bijlage bij: Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Modernisering van de overheid*.

Nationale ombudsman (juni 2019). Behoorlijkheidswijzer: De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. Den Haag: Nationale ombudsman.

Noomen, M. (18 december 2019). Hans Schutte (DUO) loopt tegen de grenzen van digitale transformatie aan. Management Scope. Geraadpleegd op 20 augustus 2020.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). Veiligheid van vreemdelingen. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Raad van State (april 2018). Jaarverslag 2017.

Raad van State (2020). Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 78. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*.

Raad voor het Openbaar Bestuur ROB (2017). Het regeerakkoord als startdocument: Basis voor responsief overheidsbeleid – Signalement.

Scheltema, M. (2020). Een wet van Meeden en Perzen?: Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht (Preadvises jaarvergadering 2020 van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving).

Schillemans, Th. et al. (november 2020). Steering and Coordinating Agencies Ten ways in which the Dutch experience with agencies is special. PolicyBrief Universiteit Utrecht.

Schuurmans, Y.E. et al. (2020). Bestuursrecht op Maat. Leiden: Universiteit Leiden. Bijlage bij: Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Modernisering van de overheid*.

Sociale Verzekeringsbank SVB (augustus 2019). Onder de motorkap: analyse Garage de bedoeling – september 2016 tot heden.

Staatscommissie parlementair stelsel (december 2018). Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans: Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom. Bijlage bij: Kamerstuk II 2018/19, 34 430, nr. 9, *Staatscommissie parlementair stelsel*.

Stellinga, B. (2012). Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. Den Haag: WRR; Amsterdam: Amsterdam University press.

Stellinga, M. & De Wit Wijnen, Ph. (16 mei 2019). «Het wordt pas sexy als het fout gaat.»: Interview Arno Visser, president Algemene Rekenkamer. NRC Handelsblad.

Stichting KiezersOnderzoek Nederland SKON (2017). Aanhoudend wisselvallig: Nationaal kiezersonderzoek 2017. [Leiden]: Stichting KiezersOnderzoek Nederland SKON.

Stimulansz (november 2020). Hardheidsclausules ten behoeve van maatwerk: Product van het Programma Maatwerk voor Multiprobleemhuishoudens. Utrecht: Stimulansz.

Thiel, S. van (2020). Leren loslaten. 10 lessen uit 25 onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Tjeenk Willink, H. (2018). Groter denken, kleiner doen: een oproep. Amsterdam: Prometheus.

UWV (oktober 2020). Jaarplan 2021.

Veerman, G.J. (2016). Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet? Den Haag: Stichting Recht en Overheid. (Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1).

Verhue, D. & Nieuwenhuizen, L. (2019) Wensen en waardering van overheidsdienstverlening – een onderzoek onder burgers en ondernemers, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Kantar. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 26 643, nr. 644. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Voortgang digitale inclusie*.

Visser, A. (5 januari 2021). «Er is te veel, niet te weinig informatie». Elsevier Weekblad.

Vlist, H. van der & Heerschop, D. (februari 2020). Werk aan Uitvoering Fase 1 – Probleemanalyse. «Ja, mi(t)s». Den Haag: ABDTOPConsult. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 31 490, nr. 271. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vernieuwing van de rijksdienst*.

Vlist, H. van der & Heerschop, D. (juli 2020). Werk aan Uitvoering Fase 2 – Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. «Ja, mi(t)s». Den Haag: ABDTOPConsult. Bijlage bij: Kamerstuk II 2019/20, 31 490, nr. 284. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vernieuwing van de rijksdienst*.

Weel, I. (26 september 2015). UWV kampt met grote werkachterstanden. Trouw.

Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (9 juli 2004). Een herkenbare staat: investeren in de overheid. (Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 1).

WRR (2017). Weten is nog geen doen – Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: WRR.

Zouridis et al. (2019). Automated discretion. In: Evans, T. and P. Hupe (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom* (p. 313–329). Palgrave Macmillan.

Zutphen, R. van (13 november 2019). Kees Lunshoflezing 2019. Den Haag: Nieuwspoor.

Kamerstukken

Kamerstuk II 1985/86, 19 014, nr. 5, p. 6. Memorie van antwoord. *Verklaring dat er een grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het geven van inlichtingen door de Ministers en Staatssecretarissen*.

Kamerstuk II 2001/02, 28 362, nr. 2. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Reikwijdte van artikel 68 Grondwet*.

Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 6. Hoofdrapport. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.

Kamerstuk II 2007/08, 29 283, nr. 46. Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Bijlage: *Leidraad voor de toepassing van de aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele Kamerleden*.

Kamerstuk II 2007/08, 31 201, nr. 3. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008*.

Kamerstuk II 2012/13, 33 410, nr. 15. Brief van de informateurs, *Kabinetformatie 2012*. Bijlage: *Regeerakkoord «Bruggen slaan»*.

Kamerstuk II 2012/13, 33 584, nr. 2. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, *Aanpak van ICT door het Rijk 2012*. Bijlage: Algemene Rekenkamer (2013) *Aanpak van ICT door het Rijk 2012; Lessons learned*.

Kamerstuk I 2013/14, C, nr. Q. Brief van de Minister van Wonen en Rijksdienst, *Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten*. Bijlage: *Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen*.

Kamerstuk II 2014/15, 33 326, nr. 5. Brief van de voorzitter van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*.

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14. Motie van het lid Oosenbrug c.s. over het verstrekken van overheidsinformatie.

Kamerstuk II 2015/16, 26 448, nr. 549. Motie van het lid Ulenbelt c.s. over een onderzoek naar het UWV.

Kamerstuk II 2015/16, 31 066, nr. 269. Brief van de Staatssecretaris van Financiën, *Belastingdienst*. Bijlage: *17^e halfjaarsrapportage Belastingdienst*.

Kamerstuk II 2016/17, 26 448, nr. 580. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*.

Kamerstuk I 2016/17, 33 009, nr. G. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Innovatiebeleid*.

Kamerstuk II 2016/17, 34 628, nr. 3. Memorie van toelichting, *Wet vereenvoudiging beslagvrije voet*. Bijlage: *uitvoeringstoetsen UWV 5 oktober en 30 november 2016*.

Kamerstuk II 2016/17, 34 700, nr. 25. Brief van de informateur, *Kabinetformatie 2017*. Bijlage: Tjeenk Willink, H.D. (27 juni 2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?*

Kamerstuk II 2017/18, 24 515, nr. 431. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Bijlage: *Initiatieven van partijen*.

Kamerstuk II 2017/18, 26 643, nr. 557. Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport inzake de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, gebaseerd op artikel 21 van de Wet op de Raad van State, *Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*.

Kamerstuk II 2017/18, 31 865, nr. 118. Brief van de Minister van Financiën, *Verbetering verantwoording en begroting*. Operatie «Inzicht in kwaliteit».
Kamerstuk II 2017/18, 33 147, nr. 4. Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Evaluatie Kaderwet zbo's 2012–2016*. Bijlage: *Rapport Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012–2016, d.d. 31 mei 2018*.

Kamerstuk II 2018/19, 17 050, nr. 545. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies.*

Kamerstuk II 2018/19, 31 066, nr. 486. Brief van de Staatssecretaris van Financiën, *Belastingdienst.*

Kamerstuk II 2018/19, 34 430, nr. 10. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staatscommissie Parlementair Stelsel.* Bijlage: *Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel.*

Kamerstuk I 2018/19, 35 026, nr. I. Motie van het lid Sent c.s. over een separate doenvermogenstoets voor toekomstige pakketten Belastingplan.

Kamerstuk I 2018/19, 35 026 / 35 302, nr. S. Brief van de Staatssecretarissen van Financiën, *Belastingplan 2019 en Belastingplan 2020.*

Kamerstuk II 2018/19, 35 213, nr. 3. Memorie van toelichting, *Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong.* Bijlage: *UWV uitvoeringstoets op het wetsvoorstel wijzigingen Wet Wajong.*

Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 24. Brief van de vaste commissie voor Financiën. *Reikwijdte van artikel 68 Grondwet.* Bijlage: *Stafnotitie Artikel 68 Grondwet.*

Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 25. Motie van het lid Omtzigt c.s. over bevestigen dat op grond van artikel 68 een individueel Kamerlid specifieke documenten binnen een redelijke termijn moet kunnen ontvangen.

Kamerstuk II 2019/20, 28 362, nr. 26. Motie van het lid Omtzigt c.s. over verstrekken van interne stukken ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen.

Kamerstuk II 2019/20, 29 398, nr. 840. Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, *Maatregelen verkeersveiligheid.* Bijlage: *Het CBR komt van ver: Eindverslag Pier Eringa inzake problematiek CBR.*

Kamerstuk II 2019/20, 32 359, nr. 4. Brief van de Minister van Financiën, *Brede heroverwegingen.* Bijlage 13: *Een betere overheid richting burgers en bedrijven.*

Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 3. Advies van de Raad van State en nader rapport. *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën.*

Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 12. Motie van het lid Pieter Heerma c.s. over een parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties.

Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 37. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Belastingplan 2020.* Bijlage: *Uitvoeringstoets Herijking vereenvoudiging beslagvrije voet (vBVV).*

Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 67. Verslag van een wetgevingsoverleg van 28 oktober 2019, *Belastingplan 2020.*

Kamerstuk II 2019/20, 35 302, nr. 68. Verslag van een wetgevingsoverleg van 4 november 2019, *Belastingplan 2020.*

Kamerstuk II 2019/20, 35 510, nr. 1. Brief van het presidium, *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag*.

Kamerstuk II 2020/21, 28 844, nr. 221. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Bijlage: *Herziening Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren*.

Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Modernisering van de overheid*. Bijlage: *Samenvatting en leeswijzer «Maatwerk en bijzondere wetgeving»*.

Kamerstuk II 2020/21, 34 477/ 25 295, nr. 73. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Sociaal domein/ Infectieziektenbestrijding*.

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2. Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag «Ongekend onrecht», *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag*.

Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 4. Brief van de Minister-President, *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag*.

Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 47. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Bijlage: *Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*.

Handelingen

Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 3, p. 2. *Vragen van het lid Wiersma aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het bericht «Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude»*.

Handelingen II 2019/20, nr. 2 item 5, p. 9–14, 45–46, 54–55. *Algemene politieke beschouwingen*.

Handelingen II 2019/20, nr. 3 item 8, p. 2. *Algemene politieke beschouwingen*.

Handelingen II 2019/20, nr. 52, item 23. *Stemming brief Parlementair onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties*.

Handelingen II 2020/21, nr. 15 item 13, p. 3–4. *Begroting Binnenlandse Zaken 2021*.

Handelingen II 2019/20, nr. 98 item 24, p. 1. *Regeling van werkzaamheden*.

Wet- en regelgeving

Stcrt. 1998, 104, p. 8. *Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*.

Stb. 2006, 587. *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

Stb. 2015, 378. *Wet elektronisch berichtenverkeer belastingdienst*.

Stcrt. 2017, 69426. *Tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving*.

Stcrt. 2019, 71141. *Gedragscode Integriteit Rijk*.

Stcrt. 2020, 68088. Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren.

Webbronnen

Kenniscentrum Wetgeving en juridische zaken (28 juni 2018). Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh>

Intelligence Group (2 september 2019). De laatste ontwikkelingen op de Nederlandse IT-arbeidsmarkt <https://intelligence-group.nl/nl/nieuws/de-laatste-ontwikkelingen-op-de-nederlandse-it-arbeidsmarkt>

Integraal afwegingskader (IAK) 6.1 <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-15>

Kleijne, I. (6 september 2019). Huisartsen zien veel gestreste ouderen zonder geldig rijbewijs. Medisch contact <https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/nieuwsartikel/huisartsen-zien-veel-gestreste-ouderen-zonder-geldig-rijbewijs-.htm>

OECD (2019). Government at a glance – The Netherlands. <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-netherlands.pdf>

UWV (2020). UWV Kennisagenda 2020–2021. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-kennisagenda-2020-2021.pdf>

Vogel, K. (7 juli 2020). Kabinet aan de slag met voorstel aov-zzp; UWV en fiscus voorzien problemen. <https://www.zipconomy.nl/2020/07/kabinet-aan-de-slag-met-voorstel-aov-zzp-uwv-en-fiscus-voorzien-problemen/>

Vos, J. (18 juni 2017). New public management. <https://rijkerverantwoorden.nl/kennisbank/new-public-management/>

Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksvragen die voor het onderzoek van de TCU zijn geformuleerd in het voorstel⁵⁶⁵ zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk onder andere de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?
2. Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties? (rol vanuit zowel haar wetgevende als controlerende taak)?
 - Hoe wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties (informatiepositie Kamer)?
 - Hoe voert de Tweede Kamer haar wetgevende⁵⁶⁶ en controlerende taak uit (bij problemen) bij uitvoeringsorganisaties (taken/rol Kamer)?
3. Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties?

Voor het onderzoek zijn deze onderzoeksvragen als volgt uitgewerkt, zoals ook weergegeven in hoofdstuk 1:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen in de uitvoering waardoor de menselijke maat uit het oog verloren wordt? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2 en nader uitgewerkt in de verdiepende hoofdstukken 3 t/m 6.
2. Wat is de rol van de Tweede Kamer daarbij? Komt aan bod in hoofdstukken 3, 4 en 6.
 - De TCU onderzoekt hoe de Kamer (vanuit haar medewetgevende taak) kan helpen problemen te voorkomen en (vanuit haar controlerende taak) kan helpen ze op te lossen.
 - Ook onderzoekt de commissie of Kamerleden over de benodigde kennis en informatie beschikken om deze taken adequaat uit te voeren.
3. Welke aanbevelingen doet de TCU voor de Tweede Kamer, de departementen en de uitvoeringsorganisaties? Zie hoofdstuk 7.

1. Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen koos de TCU een aanpak in fasen. Ze zijn kort beschreven in hoofdstuk 1:

- Oriëntatiefase (maart t/m mei 2020)
- Verdiepingsfase (juni t/m augustus 2020)
- Uitvoeringsfase (september t/m november 2020)
- Rapportagefase (eind november t/m begin februari 2021)
- Afrondingsfase (februari 2021)

Hieronder volgt een uitgebreidere presentatie van de onderzoeksaanpak aan de hand van deze vijf fasen.

⁵⁶⁵ Kamerstuk II 2019/20, 35 377, nr. 1.

⁵⁶⁶ In de uitwerking van onderzoeksvragen 1 en 2 is ook de medewetgevende taak van de Kamer van belang gebleken, daar waar in het voorstel in eerste instantie met name de controlerende taak was benoemd. Beide zijn dus relevant in het onderzoek.

Oriëntatiefase

In deze fase startte het onderzoek en vonden na een eerste fysieke bijeenkomst – vanwege de coronamaatregelen – vooral digitale overleggen met de TCU plaats. De focus lag op onderzoeksvraag 1, het in kaart brengen van de belangrijkste (oorzaken van) problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor de menselijke maat uit het oog verloren wordt. In deze fase is een analyse gedaan van stukken, vanuit een helicopterview op de problemen bij uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek betrof een overkoepelende analyse (op metaniveau) van bestaand onderzoeksmateriaal en was niet gericht op het in kaart brengen van alle oorzaken en problemen bij afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. Ook vroeg de TCU in deze fase diverse position papers op, omdat het voeren van gesprekken in het Kamergebouw niet mogelijk was. Doel van deze fase was om een breed overzicht te krijgen van de belangrijkste problemen in de uitvoering en er enkele te kiezen voor verdieping in de volgende fase. In deze fase is ook besloten tot het instellen van een klankbordfunctie (zie verder klankbordfunctie).

Verdiepingsfase

In deze fase vond een verdieping van het onderzoek plaats: de TCU voerde gesprekken waarin achtergronden en inzichten centraal stonden en vroeg position papers op.⁵⁶⁷ Centraal stonden de nadere bestudering van onderzoeksvraag 1 (verdieping op problemen in de uitvoering) en de verkenning van onderzoeksvraag 2 (rol van de Kamer). In deze fase speelden de drie geselecteerde uitvoeringsorganisaties (de Belastingdienst, het UWV en het CBR) een belangrijke rol. Ook werden in deze fase goede voorbeelden verzameld die zich voordoen in de uitvoering. Daarnaast werkte de TCU de aanpak rondom het burgerperspectief nader uit.

In deze fase focuste het onderzoek op de «rode draden» van de problemen in de uitvoering waarin de Kamer een rol speelde. Vanuit parlementaire stukken is bekeken welke problemen zich in de onderzoeksperiode voordeden bij de drie geselecteerde uitvoeringsorganisaties (en op welke dossiers). Om hierin goed inzicht te krijgen, zijn tijdlijnen gemaakt van de periode 2015 – 2019 (en vaak nog iets verder terug in de tijd) op basis van alle relevante parlementaire stukken. Dit leidde tot overzichten van wetgeving en beleid uit deze periode. De overzichten zijn vervolgens per uitvoeringsorganisatie op een rij gezet en deze «dossiers» zijn beoordeeld op geschiktheid voor nader onderzoek aan de hand van de volgende criteria:

- Relevantie voor het onderzoek: link naar de probleemgebieden van verdieping
- Duidelijke link met menselijke maat
- Medewetgevende/controlerende taak of beide

Dit heeft geleid tot de selectie van zeven dossiers die een rol spelen in het onderzoek. Er is sprake van een spreiding van dossiers over de drie uitvoeringsorganisaties, over probleemgebieden en over medewetgevende/controlerende dossiers. Alle dossiers hebben in meer of mindere mate een link met de menselijke maat.

- Afschaffen blauwe envelop/Wet elektronisch berichtenverkeer (Belastingdienst)
- Vaststellen beslagvrije voet bij loonbeslag (Belastingdienst en UWV)

⁵⁶⁷ In totaal heeft de TCU 11 opgevraagde position papers ontvangen van organisaties die hiertoe door de TCU waren uitgenodigd (en 5 aangeboden bijdragen ter voorbereiding op de hoorzittingen).

- Leenbijstand (Belastingdienst)
- Achterstanden medische keuring rijvaardigheid (CBR)
- Achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen WIA (UWV)
- Misbruik WW-uitkeringen (Polenfraude) (UWV)
- Wet vereenvoudiging Wajong (UWV)

Deze dossiers speelden ook een rol in de besloten gesprekken die zijn gevoerd met (oud-) Kamerleden in deze fase. Aan de hand van de verkregen informatie vond nadere inkleuring en duiding plaats van de rol van de Kamer in deze problemen. Deze inzichten heeft de TCU gebruikt als input voor de vraaggesprekken gedurende de hoorzittingen.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase stonden alle drie de onderzoeksvragen centraal en werden ze samengebracht. Op basis van de inzichten uit de vorige fasen, was het van belang om ook alvast na te denken over de aanbevelingen (onderzoeksvraag 3). Dit met het oog op de uit te nodigen gesprekspartners voor de hoorzittingen.

De belangrijkste twee onderdelen in deze fase waren de *besloten gesprekken* met de drie uitvoeringsorganisaties (in september) en de (voorbereidingen op de) *openbare hoorzittingen* (september – oktober 2020). De besloten gesprekken waren een alternatief voor de voorgenomen werkbezoeken; die bezoeken konden vanwege de coronamaatregelen niet doorgaan.

Ook werden ter voorbereiding op zowel de besloten gesprekken als op de openbare hoorzittingen draaiboeken opgesteld met gesprekskaders (waarin ook verwezen werd naar relevante achtergrondinformatie van de gesprekspartner).

Besloten gesprekken uitvoeringsorganisaties

Per uitvoeringsorganisatie is een dag gereserveerd om in beslotenheid te spreken met diverse gesprekspartners uit de hele uitvoeringsorganisatie. De gesprekken hadden de volgende doelen:

- Zicht krijgen op de uitvoeringsorganisatie in het algemeen en op de bedrijfsvoering in het bijzonder
- Informatie verkrijgen over de organisatiestructuur en de vormgeving van de relatie met het kerndepartement
- Zicht krijgen op de relaties tussen uitvoeringsorganisatie – bewindspersoon – departement
- Inzicht verkrijgen in hoe de uitvoeringsorganisatie de Kamer informeert en mogelijke knelpunten daarin (deels haalde de TCU de feitelijke informatie hierover uit het dossieronderzoek)
- Zicht krijgen op het contact van de professionals in de uitvoering met de burger: hoe verloopt dat en wat zijn de knelpunten daarin (waar loopt de professional tegenaan)?
- Inzicht krijgen in het afwegings- en besliskader voor keuzes waarin de menselijke maat een rol speelt
- Informatie verkrijgen over samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en andere instanties of belangenorganisaties van burger en/of gemeenten (bijvoorbeeld bij multiproblematiek) – dit alles op het niveau van de professional

De gesprekspartners zijn vanuit bovenstaande algemene gespreksdoelen uitgenodigd, in afstemming met de uitvoeringsorganisaties en de departementen. Vanuit deze opzet heeft de TCU gesproken met verantwoordelijken en professionals in de uitvoering en met de verantwoordelijken bij het betreffende departement. Ook sprak de TCU met voorzitters

van ondernemingsraden. Tot slot betrok de TCU in de gesprekken medewerkers en professionals die meer de blik vanuit de burger hebben of zelf contact hebben met de burger.

Ook gesproken met anderen: in totaal 39 besloten gesprekken met 67 personen

In totaal sprak de TCU in 39 besloten gesprekken met 67 personen (op 21 april, in de periode van 11 juni t/m 9 juli, en in de periode van 31 augustus t/m 21 september 2020). Naast gesprekspartners werkzaam bij de drie uitvoeringsorganisaties, betrok de TCU hierin ook deskundigen en experts op (bijvoorbeeld) het gebied van staats- en bestuursrecht, auteurs van relevante onderzoeksrapporten, mensen uit adviesorganen van de overheid, (oud-) Kamerleden en vertegenwoordigers van belangen- en cliëntenorganisaties. Ook zijn er gesprekken gevoerd met professionals in de uitvoering, niet alleen op landelijk maar ook op gemeentelijk niveau. Een deel van deze gesprekspartners is ook gehoord in de openbare hoorzittingen.

Het doel van de besloten gesprekken was:

- Vergroten van de kennis van en inzicht in het onderzoeksonderwerp
- Toetsen van de bevindingen tot dan toe
- Vernemen van de mening van verschillende actoren
- Vergemakkelijken van de selectie van personen voor de openbare hoorzittingen

Door deze besloten gesprekken heeft de TCU zich een goed beeld kunnen vormen van de omvang en complexiteit van het onderzoeksonderwerp.

Openbare hoorzittingen

De openbare hoorzittingen vonden plaats op 26 en 30 oktober en op 2, 6, 9 en 13 november 2020, met een extra ingelaste ochtend op 18 november waarop nog twee hoorzittingen plaatsvonden met gesprekspartners die op een eerder moment verhinderd waren. Hierbij zijn in totaal 38 personen gehoord in 28 gesprekken. De volgende perspectieven stonden centraal: het perspectief van de burger en professional op de eerste dag; op de volgende drie dagen het perspectief van de uitvoering (Belastingdienst, CBR en UWV); gevolgd door het perspectief van en op de Kamer; en tot slot het brede perspectief op de uitvoering in gesprek met experts (een overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 4). Van de hoorzittingen zijn verslagen gemaakt die ter correctie zijn voorgelegd aan de genodigden. Bij vier genodigden⁵⁶⁸ heeft de TCU besloten om enkele verdergaande aanvullingen en verduidelijkingen toe te staan als geredigeerde verslaglegging. Dit omwille van de leesbaarheid of verduidelijking van de context, en omdat de TCU van mening is dat dit ten goede komt aan het onderzoek. In Kamerstuk 35 387, nr. 3 zijn de verslagen van de openbare hoorzittingen te vinden.

Op het moment van de hoorzittingen heeft de TCU ook de door de gesprekspartners ingediende position papers / inbrengen openbaar gemaakt op de website van de TCU: www.tweedekamer.nl/tcu. Ter afronding van de hoorzittingen is een korte videofilm «Hoe doet de commissie onderzoek» gepresenteerd die ingaat op de werkzaamheden van de TCU tijdens de hoorzittingen en op het vervolg van het onderzoek.

⁵⁶⁸ Mevrouw Asante (openbare hoorzitting d.d. 26 oktober 2020); de heer Lemeer (openbare hoorzitting d.d. 6 november 2020); de heer Enthoven (openbare hoorzitting d.d. 9 november 2020); de heer Tjeenk Willink (openbare hoorzitting d.d. 13 november 2020).

Rapportagefase

In deze fase, die van start is gegaan na de hoorzittingen, stond met name het schrijven van het eindrapport centraal. Belangrijke aandachtspunten waren de methodologische check (kloppen de bevindingen met de conclusies en aanbevelingen?), tekstredactie en de blik vanuit het burgerperspectief. Het rapport bevat een beantwoording van alle drie de onderzoeksvragen en een samenvatting waarin de conclusies en de aanbevelingen centraal staan. De TCU heeft diverse conceptversies van onderdelen van het rapport besproken in de periode december 2020 – februari 2021.

In het eindrapport is ook rekening gehouden met de adviezen van de drie personen die vanuit een adviesrol als klankbord hebben gefungeerd. Het gaat om:

- Mevrouw dr. Valérie Pattyn, universitair docent Universiteit Leiden, als methodologisch expert
- De heer prof. dr. Marc Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie Rijksuniversiteit Groningen, als expert vanuit het burgerperspectief
- Mevrouw mr. Anne Mieke Zwaneveld, Ombudsman gemeente Rotterdam, eveneens als expert vanuit het burgerperspectief.

Nadere invulling van de adviesrol is beschreven onder 2 (Kwaliteitsbewaking) in een aparte paragraaf over de klankbordfunctie.

Afrondingsfase

In de afrondingsfase is vooral gewerkt aan de laatste redactieslag van het rapport en aan de voorbereiding van het moment van aanbidding door de TCU aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

2. Kwaliteitsbewaking

Ter voorbereiding op de hoorzittingen ondersteunden mevrouw Maria Leijten en de heer Roeland Kooijmans de TCU. Tijdens het schrijfproces van het rapport stond mevrouw Willy Francissen van Francissen Communicatie de TCU terzijde bij het redactiewerk.

Klankbordfunctie methodologie en burgerperspectief

De TCU heeft besloten om een externe check te laten doen op de methodologie van het onderzoek. Dit gebeurde op twee momenten in het proces, namelijk aan het *begin van de verdiepingsfase* en aan *het eind, in de rapportagefase*. Hiervoor is mevrouw Valérie Pattyn gevraagd. Ook zijn twee experts gevraagd om vanuit het burgerperspectief hun deskundige oordeel te geven over de conclusies en aanbevelingen in het eindrapport: de heer Hertogh en mevrouw Zwaneveld.

Klankbordfunctie methodologie

Aan het begin van de verdiepingsfase diende de lichte methodologische check met name:

- Als reflectie op de onderzoeks aanpak van de TCU
- Om aandachtspunten op te halen rondom de aanpak, waarmee de TCU eventueel nog rekening zou kunnen houden om op een verantwoorde wijze conclusies te kunnen trekken op basis van het onderzoek.

De vragen die de TCU heeft voorgelegd aan de wetenschapper die als methodologisch klankbord voor het onderzoek van de TCU fungeerde, waren de volgende.

- Voor een korte reflectie op de onderzoeks aanpak die de TCU tot dan toe had gevolgd en voornemens was in de resterende onderzoeksperiode te hanteren:
 - Is de methodologische aanpak verantwoord?
 - Is de aanpak haalbaar en realistisch?
- Welke aandachtspunten geeft u als reviewer de TCU mee voor de aanpak – punten die bijvoorbeeld bijdragen aan het op verantwoorde wijze conclusies trekken op basis van de uitkomsten van het onderzoek?

Aan de reviewer zijn enkele relevante stukken toegestuurd. Op basis van deze bronnen heeft de reviewer een notitie geschreven omtrent bovenstaande punten die op 29 juni 2020 is besproken met de TCU.

In de rapportagefase vond in het kader van de methodologische toets een consistentiecheck plaats tussen analyse, bevindingen, conclusies en aanbevelingen, en ook een reflectie op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Daartoe heeft de reviewer eind januari de conceptstukken ontvangen en haar bevindingen begin februari gedeeld met de TCU en betrokkenen bij het rapport.

Klankbordfunctie burgerperspectief

Ook vond in de rapportagefase een lichte check plaats op het *burgerperspectief*: wat hebben burgers naar verwachting aan de uitkomsten van dit onderzoek? De twee experts die zich over deze vraag bogen, hebben eind januari de conceptstukken ontvangen, inclusief de conclusies en aanbevelingen. Hen is gevraagd om op basis van de stukken te reflecteren op de vraag of deze aanbevelingen in de praktijk ook tot veranderingen gaan leiden voor burgers (of: heeft het onderzoek de basis gelegd om uitvoeringsproblemen voor burgers te verminderen)? Eind januari deelden de externe experts hun bevindingen met de TCU, die deze vervolgens hebben betrokken bij het rapport.

3. Keuzes bij de onderzoeks aanpak

Allereerst is het van belang om aan te geven dat de focus van dit onderzoek is: vinden van de rode draden in de oorzaken van problemen in de uitvoering. De TCU onderzoekt de structuren die de problemen veroorzaken, maar gaat niet nader in op de problemen zélf, noch op het oplossen ervan voor individuele burgers.

De TCU heeft de volgende keuzes gemaakt, waarvan enkele hieronder nader worden toegelicht:

- Meta-analyse doen van problemen in de uitvoering, met een verdieping aan de hand van drie uitvoeringsorganisaties, geen casuïstiek, wel illustraties
- Burgerperspectief op een brede wijze invullen, niet in de vorm van cases
- Werken met een klankbordfunctie (methodologie en burgerperspectief)
- Naast problemen ook goede voorbeelden presenteren in het rapport
- Zowel de controlerende als medewetgevende rol van de Kamer betrekken in het onderzoek

Meta-analyse met drie uitvoeringsorganisaties ter illustratie

De TCU heeft een meta-analyse uitgevoerd van de oorzaken van problemen in de uitvoering, met daarna een verdieping aan de hand van drie uitvoeringsorganisaties – het laatste niet in de vorm van aparte casuïstiek, maar wel ter illustratie van de bevindingen. Deze drie uitvoe-

ringsorganisaties waren al door de voorbereidingsgroep van de Tweede Kamer (zie paragraaf 1.2.1) geselecteerd: de Belastingdienst, het UWV en het CBR. In de voorbereidingsgroep lag de keuze voor deze drie uitvoeringsorganisaties al voor de hand vanwege de toen actuele problematiek en de reeds beschikbare informatie. De voorbereidingsgroep heeft echter de definitieve keuze voor het aantal en soort uitvoeringsorganisaties willen overlaten aan de tijdelijke commissie om op basis van de documentanalyse tot een afgewogen keuze te komen. De TCU heeft daartoe definitief besloten vanwege deze overwegingen en aanvullende criteria als grootte, variatie in vorm (rijksdienst, zbo) en het feit dat het uitvoeringsorganisaties betreffen waar er direct contact met de burger is en de menselijke maat dus een rol speelt.

De drie geselecteerde uitvoeringsorganisaties moesten meer kennis en inzicht opleveren in de problematiek die speelt in de uitvoering (ze dienen niet om een representatief beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk). Gegeven de onderzoeksopdracht heeft de TCU besloten geen analyse te doen van de problematiek bij elk van de uitvoeringsorganisaties afzonderlijk. De algemene bevindingen in het rapport werden wel gestaafd aan de hand van voorbeelden uit de praktijk van deze drie uitvoeringsorganisaties, waarbij ook geput is uit voorbeelden bij andere uitvoeringsorganisaties. Dit parlementaire onderzoek ging *niet* over de problemen rondom de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Het oorspronkelijke idee in het Kamervoorstel om het aantal van drie uitvoeringsorganisaties binnen het onderzoek uit te breiden naar vijf – met het oog op het centraal stellen van het burgerperspectief in twee aanvullende cases – is niet opgevolgd. De reden daarvoor is dat het burgerperspectief op een andere wijze is ingevuld, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

Burgerperspectief/ menselijke maat

Omdat in de motie-Heerma c.s. het aspect «menselijke maat» centraal staat, heeft dit ook in het onderzoek ruime aandacht gekregen. Zo komt dit in hoofdstuk 1 uitgebreid aan bod, waar een nadere invulling is gegeven aan het begrip menselijke maat. Het begrip speelt een belangrijke rol in het hele rapport.

Daar waar in de fase van de voorbereidingsgroep sprake was van de keuze van twee uitvoeringsorganisaties om daar het burgerperspectief nader in kaart te brengen, is in de oriëntatiefase van het onderzoek besloten om het burgerperspectief breder in te richten. Verschillende onderzoeksactiviteiten hebben invulling gegeven aan het burgerperspectief:

- 1) Position papers opgevraagd in de oriëntatiefase van het onderzoek. De TCU vroeg hiervoor partijen die vanuit het burgerperspectief kijken, zoals de Nationale ombudsman, het Instituut voor Publieke Waarden, het College voor de Rechten van de Mens, FNV et cetera;
- 2) Gesprekken gevoerd met belangenorganisaties van burgers in de verdiepingsfase van het onderzoek. Ook zijn enkele partijen uitgenodigd voor de hoorzittingen, bij dag 1 «Perspectief op de burger en de professional»;
- 3) Gesprekken gevoerd met externe professionals die werken op het snijvlak van gemeente en rijksoverheid met als doel de menselijke maat juist niet uit het oog te verliezen. Het Instituut voor Publieke Waarden heeft vijf professionals die werken bij of met gemeenten (externe professionals) aanbevolen bij de TCU. De professionals werken bijvoorbeeld vanuit wijkteams en hebben veel contact met professionals bij landelijke uitvoeringsorganisaties. Met hun ervaringen lieten zij zien wat het werk als professional in de uitvoering betekent, welke belemmeringen zij daarbij ervaren en waar zij

- vastlopen in de bureaucratie. Zo kreeg de TCU meer kennis en inzicht in de praktijk van de uitvoering vanuit het burgerperspectief;
- 4) Gesprekken met medewerkers/professionals bij uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, UWV en CBR in de uitvoeringsfase en bij de hoorzittingen (drie hele dagen);
 - 5) De TCU heeft daarnaast vele burgerbrieven ontvangen met soms persoonlijke verhalen en individuele casussen. In bijlage 3 is een overkoepelende beschouwing gegeven op basis van de brieven;
 - 6) Tot slot is het aspect «burgerperspectief» ingebracht via de klankbordfunctie, waarbij aan twee experts gevraagd is het conceptrapport vanuit dit perspectief te lezen en te beoordelen of de aanbevelingen van het onderzoek in de praktijk zullen leiden tot veranderingen voor burgers.

Algemene bevindingen aan de hand van (goede) voorbeelden

Naast uitvoeringsorganisaties met problemen in de uitvoering wilde de TCU ook uitdrukkelijk leren van goede voorbeelden in de uitvoering. Daarmee wil de TCU recht doen aan de uitvoeringspraktijk, waarin het in het grootste deel van de gevallen gewoon goed gaat. De goede voorbeelden zijn – net als die waarin het niet goed gaat – (ter inspiratie) verwerkt in kaders in het rapport. Bij het bekijken van goede voorbeelden, keek de TCU ook naar goede voorbeelden uit de gemeentelijke hoek.

4. Tot slot

Enkele onderdelen uit dit onderzoeksvoorstel zijn in de praktijk anders ingevuld dan beschreven. Zo is tijdens de uitvoering besloten om geen onderzoek uit te besteden aan een extern bureau, omdat daar geen aanleiding toe was. Ook zijn *trigger points*⁵⁶⁹ of werkzame mechanismen omtrent de oorzaken van problemen niet apart benoemd, maar komen deze wel aan bod in de verdiepende hoofdstukken 3 t/m 6. Voor enkele voor het onderzoek cruciale begrippen zijn omschrijvingen opgenomen in bijlage 2 met een operationalisering erbij (begrippen als: probleem, uitvoeringsorganisatie, menselijke maat, verschillende rechten van de Tweede Kamer).

⁵⁶⁹ Het gaat hierbij om een combinatie van oorzaken (*trigger points*) waardoor het bij een regeling of binnen een uitvoeringsorganisatie opeens misgaat terwijl het daarvoor nog goed ging.

Hoofdbegrippen: oorzaak van een probleem, uitvoeringsorganisatie, menselijke maat, taken en rechten van de Tweede Kamer

Begrip 1. Oorzaak van een probleem

In dit onderzoek richt de TCU zich op oorzaken van problemen bij de totstandkoming en uitvoering van wet- en regelgeving en beleid die ertoe hebben geleid dat de menselijke maat uit het oog is verloren. Het gaat om oorzaken die zich in de *afgelopen vijf jaar* hebben voorgedaan, al ligt de echte oorzaak soms verder in het verleden. Aangezien de TCU zich baseert op een meta-analyse en dus ook met name stukken en literatuur heeft verzameld op een overkoepelend niveau, heeft de TCU een oorzaak van een probleem pas als een oorzaak gedefinieerd als dat in *diverse publicaties* terugkwam of in de position papers werd genoemd en/of naar voren kwam in de gesprekken die zij voerde. Dit betekent bijvoorbeeld dat incidenten die op de media-radar komen, niet per definitie als oorzaak van een probleem worden aangemerkt – al kunnen ze wel een signaal zijn van een omvangrijke, vaker voorkomende oorzaak (het één sluit het ander niet uit). Goed om op te merken is ook dat (terugkerende) oorzaken van problemen die de TCU slechts ziet bij één uitvoeringsorganisatie, niet zijn meegenomen in onze overkoepelde analyse. Het gaat dus om oorzaken van problemen die zich *vaker, op meerdere plekken, bij meerdere uitvoeringsorganisaties* voordoen.

Kortom, in dit onderzoek is sprake van een oorzaak van een probleem als:

- Dit een oorzaak betreft bij de totstandkoming en uitvoering van wet- en regelgeving en beleid
- Deze oorzaak ertoe heeft geleid dat de menselijke maat uit het oog is verloren in de uitvoering (zie begripsomschrijving menselijke maat hierna)
- Deze oorzaak zich (ook) in de afgelopen vijf jaar heeft voorgedaan
- Deze oorzaak vaker voorkomt in deze vijf jaar en bij meerdere uitvoeringsorganisaties

Begrip 2. Uitvoeringsorganisatie

Een uitvoeringsorganisatie in dit onderzoek is: een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid, een publieke organisatie of een van publieke taken en verantwoordelijkheden voorziene organisatie met als taak beleid uitvoeren met daarvoor beschikbare middelen en het toepassen van ter zake toegekende bevoegdheden.⁵⁷⁰

In dit onderzoek betreft het:

- Uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid die zowel afhankelijk als onafhankelijk kunnen zijn van de Minister. Het gaat hier voornamelijk om rijksdiensten (DG's), agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Het gaat dus *niet* om een rwt (voor zover het geen zbo betreft, want er zit overlap tussen zbo's en rwt's, die neemt de TCU wel mee). Het gaat ook *niet* om staatsdeelnemingen.
- Uitvoeringsorganisaties waarbij sprake is van (*direct*) *contact met de burger op grote schaal* (menselijke maat, zie begripsomschrijving hierna)
- Uitvoeringsorganisaties die beslissingen nemen die potentieel *grote impact* hebben op de burger (menselijke maat, zie begripsomschrijving hierna)

⁵⁷⁰ Bewerking van de definitie genoemd in de position paper van de heer Bekker (2020).

De TCU sluit in haar onderzoek aan bij de organisatievormen van uitvoeringsorganisaties die mevrouw Van Thiel onderscheidt, waarbij dit onderzoek focust op drie vormen: de dienst, het agentschap en het zelfstandig bestuursorgaan.⁵⁷¹

- **Dienst.** Een dienst is een organisatieonderdeel van een ministerie en valt volledig onder het departement en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de Minister. Voorbeelden van uitvoeringsorganisaties die deel uitmaken van een departement zijn de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie.⁵⁷²
- **Agentschap** (ook wel baten-lastendienst genoemd). Een agentschap is een intern verzelfstandigd onderdeel van een ministerie. Het is onderdeel van de rijksdienst, maar heeft een grotere zelfstandigheid dan de departementale diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid is volledig van toepassing op agentschappen. Het Rijk heeft dertig agentschappen. Voorbeelden zijn het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en DUO.
- **Zelfstandig bestuursorgaan** (zbo). Een zbo is een zelfstandige organisatie waarover de Minister wel enige zeggenschap heeft.⁵⁷³ De Minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet de Minister verantwoording kunnen afleggen over een zbo aan het parlement.⁵⁷⁴ De Minister is niet verantwoordelijk voor de dagelijkse taakuitvoering en bedrijfsvoering van het zbo. Van Thiel merkt op dat er veel variatie is in zbo's.⁵⁷⁵ Over het precieze aantal zbo's lopen de meningen uiteen.⁵⁷⁶ Voorbeelden van zbo's zijn het UWV, de SVB en het CBR.

Zoals duidelijk is uit bovenstaande, kennen uitvoeringsorganisaties verschillende juridische vormen. Al het wetenschappelijk onderzoek tot nu toe laat zien dat er niet één beste vorm is en dat er geen relatie is tussen de vorm van een uitvoeringsorganisatie en het functioneren ervan.⁵⁷⁷

Verder geldt dat er geen systematische oorzaken zijn aan te wijzen waarom de ene organisatie de ene vorm heeft en de andere organisatie een andere vorm. De bestaande vorm komt vaak voort uit de historie van de organisatie, soms uit een voorkeur van een bepaald ministerie of van een andere beslisser, soms uit modieuze overwegingen (imitatie) en soms uit een gebrek aan kennis over alternatieven.⁵⁷⁸

Begrip 3. Menselijke maat

Onder de menselijke maat wordt verstaan: recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.

Het begrip menselijke maat wordt vaak gebruikt, maar veel minder vaak gedefinieerd. Daar waar dat wel gebeurt, wordt het begrip vaak alleen gebruikt in relatie tot beslissingen die professionals in de uitvoering nemen. Dit onderzoek richt zich echter meer op situaties waarin de

⁵⁷¹ Van Thiel (2020).

⁵⁷² Niet alle uitvoeringsorganisaties met «dienst» in de titel zijn een dienst. Zo is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een agentschap en de RWD een zbo.

⁵⁷³ Stb. 2006, 587.

⁵⁷⁴ Kamerstuk I 2013/14, C, nr. Q; 2014D16478)

⁵⁷⁵ Van Thiel (2020), p. 12–13.

⁵⁷⁶ Het zbo-register telde in 2020 138 zbo's. Daar zitten ook grotere clusters bij, die als één zbo worden geteld terwijl ze soms honderden organisaties omvatten (bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders). Als je die allemaal apart meetelt zijn er circa 730 zbo's. Ook staan niet alle zbo's in het register.

⁵⁷⁷ Position paper Van Thiel, p. 2.

⁵⁷⁸ Van Thiel (2020), p. 19.

belangen van *groepen* burgers zijn geschaad dan op situaties waarin een individuele beslissing van een professional verkeerd uitpakt voor een *individuele* burger. De TCU stelt daarom bovenstaande begripsomschrijving voor, die beide onderdelen in zich verenigt. Hieronder volgt een korte operationalisering van het begrip.

Centrale begrippen in de *operationalisering van het begrip menselijke maat* vanuit het *perspectief van de burgers* zijn:

- Burgers krijgen *passende dienstverlening* met aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen
- Er wordt *fatsoenlijk* met burgers omgegaan (behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar)
- De burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn
- Er is ruimte voor *persoonlijk contact* en *maatwerk* (betrokken)
- De burgers voelen zich begrepen en serieus genomen (respectvol)
- Er is sprake van onderling *vertrouwen* (overheid staat *naast* de burgers/open en duidelijk)
- De burgers worden *tijdig* geholpen
- Het probleem/vraagstuk van een burger wordt opgelost en daarover krijgt de betrokkene bericht (*oplossingsgericht*) of, als het probleem niet opgelost kan worden, dan wordt hierover respectvol, begrijpelijk en tijdig gecommuniceerd met de betrokkene

Centrale begrippen in de *operationalisering van het begrip menselijke maat* vanuit het *perspectief van de professional/vanuit de uitvoering* zijn:

- Medewerkers/professionals bij uitvoeringsorganisaties houden rekening met de persoonlijke omstandigheden van burgers (doenvermogen)
- Medewerkers/professionals in de uitvoering krijgen én benutten de ruimte om maatwerk te leveren aan de burger als dat nodig is (discretionaire ruimte). De ruimte wordt begrensd door het van toepassing zijnde juridische kader; de besluiten die professionals nemen, moeten immers wel rechtmatig zijn.

In aanvulling op deze begripsomschrijving en operationalisering van het begrip vindt de TCU de volgende aspecten die te maken hebben met de menselijke maat van belang:

- Dé burger bestaat niet: er zijn diverse groepen waarvoor aanpakken kunnen verschillen.
- Het is van belang te redeneren vanuit de burger, dus bottom-up, niet top-down.
- Er zijn diverse verschijningsvormen van de burger: klant, drager van rechten, mantelzorger, belastingbetaler, begunstigde, kiezer, of iemand met een verplichting jegens de overheid. In het onderzoek gaat het om de burger in al deze verschijningsvormen.
- Het hardst geraakt worden vaak kwetsbare burgers met multiproblematiek: de menselijke maat komt bij hen het vaakste en het ergste in het gedrang. Dat komt doordat zij in de veelheid van problemen vaak niet overzien wat de overheid van hen verwacht (hun doenvermogen is vaak ook relatief klein). In het onderzoek zijn kwetsbare burgers een groep waarvoor meer aandacht is.
- Er moet een mogelijkheid komen om maatwerk te leveren, om onderscheid te maken in manieren van behandelen, zonder angst voor precedentwerking. Bij maatwerk gaat het erom dat ogenschijnlijk gelijke gevallen soms anders behandeld kunnen worden. Deskundigen

moeten de ruimte krijgen, om dat maatwerk te leveren. Hiervoor is discretionaire ruimte vereist voor de mensen die het werk moeten doen.

- Houd bij de beoordeling van de menselijke maat rekening met de volgende zaken:
 - De behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman met 22 criteria:
 - *Open en duidelijk* (4 criteria): transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering
 - *Respectvol* (6 criteria): respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fairplay, evenredigheid, bijzondere zorg
 - *Betrokken en oplossingsgericht* (5 criteria): maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie
 - *Eerlijk en betrouwbaar* (7 criteria): integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit
 - Doenvermogen van de burger, ofwel het rationale versus het realistische perspectief (WRR, zie tabel 6).

Doenvermogen: rationalistisch versus realistisch perspectief

Tabel 6: Twee perspectieven voor overheidshandelen t.a.v. de burger¹

| Rationalistisch perspectief | Realistisch perspectief |
|---|---|
| Assumpties over mentale vermogens: <ul style="list-style-type: none"> • Iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid • Uitzondering: kleine groep kwetsbaren • Aandacht voor denkvermogen Assumpties over gedrag: <ul style="list-style-type: none"> • Weten leidt tot doen • Zelfcontrole is onbeperkt Inrichting beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Meer keuze is altijd beter • Sturen via informatie en financiële prikkels • Burger moet de wet kennen Uitvoering beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Afstandelijk, zakelijk • Geen contact voorafgaand aan sancties • Alleen hulp bij evidente overmacht | Assumpties over mentale vermogens: <ul style="list-style-type: none"> • Normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep • Staart van (zeer) kwetsbaren • Ook aandacht voor doenvermogen Assumpties over gedrag: <ul style="list-style-type: none"> • Weten is nog geen doen • Zelfcontrole is begrensd Inrichting beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Verleiding en stress verminderen • Sturen via keuzearchitectuur • Burger moet de wet ook «kunnen» Uitvoering beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Persoonlijk, proportioneel • Wel contact voorafgaand aan sancties • Meer differentiëren: niet willen/niet kunnen |

¹ WRR (2017, p. 13).

Begrip(pen) 4. Taken en rechten van de Tweede Kamer

*De medewetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer*⁵⁷⁹

De twee belangrijkste taken van de Tweede Kamer zijn het mede opstellen van wetten en het controleren van de regering. In zowel haar rol van (mede)wetgever als in haar rol van controleur van de regering kan de Kamer helpen de menselijke maat in de uitvoering te waarborgen. Als medewetgever behandelt de Tweede Kamer wetsvoorstellen en bepaalt zij mede de tekst van die voorstellen.⁵⁸⁰ De Tweede Kamer heeft daarmee grote invloed op de kwaliteit van wetgeving, en dus ook op de kwaliteit van de wetten die uitvoeringsorganisaties uitvoeren.

⁵⁷⁹ Bovend'Eert & Kummeling (2017).

⁵⁸⁰ Een wetsvoorstel wordt veelal door de regering ingediend (regeringsvoorstel); Tweede Kamerleden kunnen zelf ook een wetsvoorstel indienen (initiatiefwetsvoorstel).

Als controleur van de regering is het de taak van de Tweede Kamer besluiten van het kabinet en van individuele bewindspersonen te beoordelen. De Tweede Kamer kan bewindspersonen om informatie vragen of ter verantwoording roepen. Als wetgeving of beleid niet zo wordt uitgevoerd als beoogd, kan de Tweede Kamer bijvoorbeeld het kabinet of de bewindspersoon verzoeken bepaalde maatregelen te nemen.

Rechten van de Tweede Kamer en aanvullende instrumenten

Om haar controlerende en medewetgevende taak goed te kunnen uitoefenen, heeft de Tweede Kamer bepaalde rechten. Deze zijn in de Grondwet vastgelegd. De volgende rechten zijn voor dit onderzoek relevant:

- **Recht op inlichtingen.** De mogelijkheid van de Tweede Kamer om haar controlerende taak uit te oefenen, staat of valt met de informatie die zij ontvangt van de regering, dat wil zeggen met de informatiepositie van de Kamer. Ieder individueel Kamerlid heeft het recht op inlichtingen.⁵⁸¹ Dit houdt in dat de regering – enkele uitzonderingen daargelaten – verplicht is ieder individueel Kamerlid de inlichtingen te geven waar hij of zij om vraagt.
- **Vragenrecht.** Alle Kamerleden mogen een Minister of Staatssecretaris ter verantwoording roepen en (mondeling of schriftelijk) vragen stellen.⁵⁸²
- **Recht van amendement.** Tweede Kamerleden hebben het recht om wetsvoorstellen van de regering aan te passen. Een of meer Kamerleden kunnen een amendement indienen. Als een meerderheid van de Kamer vóór het amendement stemt, wijzigt het amendement het oorspronkelijke wetsvoorstel.
- **Recht om moties in te dienen.** Kamerleden kunnen moties indienen om een oordeel te geven over het gevoerde beleid, om de regering te vragen iets te doen of juist niet te doen, of om meer in het algemeen een uitspraak te doen over bepaalde zaken of actuele ontwikkelingen. Een motie kan alleen in stemming gebracht worden als de indiener ervan de steun krijgt van ten minste vier Kamerleden. Het kabinet is niet verplicht een aangenomen motie uit te voeren.⁵⁸³
- **Recht van initiatief.** Tweede Kamerleden hebben het recht om een wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Tweede Kamer.

Tot slot is het in dit verband belangrijk op te merken dat de Tweede Kamer over diverse instrumenten beschikt om informatie in te winnen die nodig is voor de controlerende en medewetgevende taak. Ze kan bijvoorbeeld technische briefings of hoorzittingen organiseren, rondetafelgesprekken voeren en werkbezoeken afleggen.

⁵⁸¹ Artikel 68, Gw.

⁵⁸² Omdat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een aantal specifieke bepalingen bevat over het stellen van vragen (art. 134 e.v.), wordt dit recht vaak in handboeken specifiek genoemd, terwijl het ook gezien kan worden als onderdeel van de algemene inlichtingenplicht van art. 68 van de Gw. Om eerstgenoemde reden benoemt de TCU hier beide rechten afzonderlijk.

⁵⁸³ Uitzondering daarop vormt de motie van wantrouwen, waarmee de Tweede Kamer het vertrouwen in een Minister of Staatssecretaris kan opzeggen. Als zo'n motie wordt aangenomen, zal de Minister of Staatssecretaris over het algemeen opstappen.

Brieven en berichten aan de TCU**Brieven en mailberichten**

De TCU heeft sinds de start van haar onderzoek diverse e-mailberichten en brieven toegestuurd gekregen. Deze berichten betroffen soms vragen, opmerkingen of e-mails die in afschrift aan de commissie werden verzonden. Daarnaast zijn position papers, onderzoeken, rapporten, boeken en een manifest onder de aandacht van de TCU gebracht. Ook kreeg de commissie persoonlijke informatie toegestuurd of bijdragen aan of visies op het onderzoek in de vorm van beschrijvingen van casussen of persoonlijke ervaringen. Waar mogelijk en relevant, betrok de TCU bovengenoemde informatie in haar onderzoek. Ook al kan de commissie geen rol spelen in een individuele casus, toch hebben brieven en toegestuurde informatie bijgedragen aan het vormen van een breed en/of verdiepend beeld. Indien de informatie naar het oordeel van de commissie een actuele kwestie betrof, is gesuggereerd aan de adresant deze tevens onder de aandacht te brengen van een relevante vakcommissie. Waar de commissie informatie van brieveschrijvers gebruikt heeft tijdens de openbare hoorzitting of in het eindrapport, is dit op niet herleidbare wijze gedaan.

Onderwerpen van de brieven

De meeste brieven en berichten gingen over:

1. UWV (algemeen)
2. UWV (keuringsbeleid)
3. CBR
4. Belastingdienst
5. Overig

Korte beschouwing naar aanleiding van de brieven

De commissie heeft brieven ontvangen over uiteenlopende onderwerpen (zie bovenstaand). Hieronder doet zij een beschouwend verslag daarvan. Dit betreft geen uitputtende opsomming, maar is bedoeld als een impressie van vaak genoemde onderwerpen.

UWV

Veruit de meeste brieven die de commissie ontving, gingen over het UWV. In veel van deze brieven werd het keuringsbeleid aan de orde gesteld, waarbij regelmatig sociaal medische (her)beoordelingen en de werkwijze van verzekeringsartsen onder de aandacht van de commissie werden gebracht. Negatieve ervaringen hadden betrekking op het stuklopen in bezwaar- en beroepsprocedures en een gevoel van onmacht ten aanzien van genomen beslissingen en een gebrek aan persoonlijk contact. Problemen met geautomatiseerde systemen en de handelwijze van (individuele) UWV-medewerkers leken hierbij soms een rol te spelen. Het feit dat de commissie een groot aantal brieven over het UWV heeft ontvangen, plaatst zij mede in het licht van een oproep op social media waarnaar meermaals werd verwezen in de brieven over het UWV.

CBR

Een aantal brieven had het CBR als onderwerp. Het ging hier vaak om wachttijden of de klachtenprocedure. Ook het keuringsbeleid in het algemeen en voor specifieke groepen (bijvoorbeeld mensen met ADHD of autisme) in het bijzonder, alsmede het samenspel met de Gezondheidsraad en het departement, kwamen aan de orde in deze brieven.

Daarnaast zijn er opmerkingen gemaakt over de samenwerking tussen het CBR en externe partners.

Belastingdienst

Brieven die de Belastingdienst als onderwerp hadden waren in de minderheid. Hier ging het vooral om onduidelijke informatieverstrekking, wijze van communiceren of het ontbreken van mogelijkheden tot het voeren van een fysiek gesprek wanneer zich problemen voor doen. Mogelijk speelt de instelling van de POK die in juli 2020 van start ging een rol bij het aantal ontvangen brieven.

Overig

In de brieven weerklinken vaak persoonlijke en emotionele gevolgen voor de burger die zich verloren voelt in het contact met uitvoeringsorganisaties. Sommige brieven schrijvers gaven de commissie vooral een visie op de beginselen van behoorlijk bestuur in combinatie met de handelwijze van uitvoeringsorganisaties. Naast brieven van burgers heeft de commissie in een enkel geval ook brieven ontvangen van professionals in de uitvoering. Mogelijkheden en vooral onmogelijkheden in de uitoefening van hun beroep werden hier voor het voetlicht gebracht. Ook is door brieven schrijvers gewezen op achterliggende trends die kunnen hebben bijgedragen aan uitvoeringsproblematiek, zoals het opkomen van bepaalde managementtheorieën, ontwikkelingen in de digitale dienstverlening en de positie van ambtenaren.

Overzicht gesprekspartners openbare hoorzittingen

De TCU heeft in de 28 hoorzittingen de volgende 38 mensen gesproken.

Maandag 26 oktober 2020**Thema: perspectief van de burger en de professional**

| | |
|-----------------------------------|---|
| dhr. R.F.B. (Reinier) van Zutphen | Nationale ombudsman |
| dhr. A.J. (Albert Jan) Kruijer | medeoprichter en actieonderzoeker Instituut voor Publieke Waarden (IPW) |
| mw. L. (Loek) Schueler | CNV Connectief, projectleider enquête naar uitvoeringsorganisaties |
| mw. A. (Amma) Asante | voorzitter Landelijke Cliëntenraad (LCR) - |
| mw. I. (Illya) Soffer | directeur Ieder(in) |
| dhr. K. (Kim) Putters | directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) |

Vrijdag 30 oktober 2020**Thema: perspectief op de uitvoering (1) – Belastingdienst**

| | |
|------------------------------------|--|
| mw. B. (Brenda) Jacobs-Moerland | Belastingdienst – teamleider Relatiebeheer en regie Stellateam |
| dhr. W.J. (Willem-Jan) Huijssoon | Belastingdienst – concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid, kernteam uitvoeringstoets |
| dhr. A.J. (Arie-Jan) van 't Zelfde | Ministerie van Financiën – plv. hoofd afdeling Beleid, directie Algemene Fiscale Politiek |
| dhr. J.K. (Jasper) Wesseling | Ministerie van Financiën – directeur-generaal Fiscale Zaken |
| dhr. B.E. (Bas) van den Dungen | Ministerie van Financiën – secretaris-generaal |
| dhr. A.R. (Arne) Benjamins | Ministerie van Financiën – voorzitter departementale ondernemingsraad |

Maandag 2 november 2020**Thema: perspectief op de uitvoering (2) – CBR**

| | |
|----------------------------------|--|
| dhr. M. A. (Martin) Kesselring | CBR – oud-voorzitter ondernemingsraad |
| dhr. R.A. (Ruud) Bredewoud | CBR – senior medisch adviseur en hoofd Opleidingen |
| mw. I.C. (Ingrid) Castricum | CBR – divisie manager Rijgeschiktheid |
| dhr. J.J. (Jan Jurgen) Huizing | CBR – directeur Bedrijfsvoering |
| dhr. A. (Alexander) Pechtold | CBR – algemeen directeur |
| dhr. J.H. (Jan Hendrik) Dronkers | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat -secretaris-generaal |

Vrijdag 6 november 2020**Thema: perspectief op de uitvoering (3) – UWV**

| | |
|-----------------------------|--|
| dhr. C. (Cor) Burgmeyer | UWV – waarnemend directeur Klant en Service |
| dhr. F. (Frens) Lemeer | UWV – voorzitter Centrale Cliëntenraad UWV |
| dhr. M. (Michiel) Rovers | UWV – directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum |
| dhr. F. (Fred) Paling | UWV – oud-voorzitter Raad van Bestuur |
| mw. L. (Loes) Mulder | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – secretaris-generaal |
| dhr. C.A. (Carsten) Herstel | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – directeur-generaal Sociale zaken en Integratie |

Maandag 9 november 2020

Thema: perspectief van en op de Kamer

| | |
|--|--|
| dhr. P.P.T. (Paul) Bovend'Eert dhr. H.R.B.M. (Henk) Kummeling | hoogleraar Staatsrecht, Radboud Universiteit rector magnificus en hoogleraar Staatsrecht, Universiteit Utrecht |
| dhr. P.J. (Pieter) Duisenberg dhr. P.H. (Pieter) Omtzigt dhr. S.P.R.A. (Steven) van Weyenberg dhr. G.M.W. (Guido) Enthoven mw. S. (Sandra) van Thiel | oud-Tweede Kamerlid VVD Tweede Kamerlid CDA Tweede Kamerlid D66 directeur Instituut Maatschappelijke Innovatie en auteur proefschrift «Hoe vertellen we het de Kamer: een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en par- lement» (2011) hoogleraar Publiek Management, Erasmus Universiteit, auteur essay «Leren loslaten» (2020) |

Vrijdag 13 november 2020

Thema: vervolg deskundigen / brede blik op de uitvoering

| | |
|---|--|
| dhr. R. (Roel) Bekker dhr. A.P. (Arno) Visser dhr. M. (Mark) Bovens mw. A.G. (Anne-Greet) Keizer | oud-topambtenaar president Algemene Rekenkamer hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht en raadslid WRR senior onderzoeker en projectcoördinator rapport «Weten is nog geen doen» WRR oud-vicepresident Raad van State |
| dhr. H.D. (Herman) Tjeenk Willink | |

Donderdag 18 november 2020

Thema: Belastingdienst en brede blik op de uitvoering

| | |
|----------------------------|--|
| mw. J. (Judith) de Glopper | Belastingdienst – afdelingshoofd directie Particulieren Den Haag |
| dhr. P. (Paul) 't Hart | hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht, co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) |

De TCU-aanbevelingen vergeleken met de aangekondigde kabinetsmaatregelen

Deze bijlage beschrijft hoe de aanbevelingen van de TCU zich verhouden tot de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd in reactie⁵⁸⁴ op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag (POK). Hieronder worden de raakvlakken tussen de TCU-aanbevelingen en de kabinetsreactie eerst op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens gaat tabel 7 daar in meer detail op in. Tabel 7 bevat een overzicht van de voor dit onderzoek relevante passages uit de kabinetsreactie op het POK-rapport en van de daaraan gerelateerde passages uit dit rapport. De derde kolom van de tabel bevat – waar relevant – een reflectie op de verschillen tussen beide.

Overlap

Op enkele punten overlappen de maatregelen die het kabinet aankondigt en de aanbevelingen van de TCU sterk:

- Het kabinet wil nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering toetsen door middel van een «invoeringstoets». De TCU beveelt aan een jaar na invoering te toetsen of nieuwe wetgeving het bedoelde effect heeft door middel van een «reflectietoets».
- Het kabinet benadrukt dat persoonlijk/fysiek contact mogelijk moet zijn en dat medewerkers hier tijd voor moeten hebben. De TCU adviseert naast digitale dienstverlening ook altijd persoonlijk contact mogelijk te maken.

(Gedeeltelijke) overlap aanbevelingen, maar uitwerking wijkt af

Op sommige punten vertonen de maatregelen die het kabinet aankondigt overeenkomsten met de aanbevelingen van de TCU, maar verschilt de uitwerking:

- Het kabinet kondigt aan dat het een jaarlijkse Staat van de Uitvoering zal opstellen. De TCU specificeert wat er in de Staat van de Uitvoering opgenomen zou moeten worden.
- Het kabinet hoopt dat waar mogelijk door de uitvoerders een gezamenlijke toets op het regeerakkoord wordt gedaan. De TCU stelt dat ieder regeerakkoord getoetst moet worden op uitvoerbaarheid.
- Het kabinet wil in gesprek gaan met het presidium van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe de impact op de uitvoering nog meer kan worden meegenomen bij moties en amendementen. De TCU vindt het van belang dat een «uitvoeringstoets light» plaatsvindt op amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering en geeft aan onder welke randvoorwaarden dit zou kunnen.
- Het kabinet benadrukt het belang om bij de voorbereiding van nieuw beleid en wetgeving goed te kijken naar de werking in de praktijk en wil daarvoor beter gebruik maken van het IAK. De TCU licht toe hoe Kamerleden uitvoeringstoetsen beter kunnen benutten (en dat er daarnaast een doenvermogenstoets moet worden gedaan, zie volgende punt).
- Het kabinet wil de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid versterken met als doel beter toezicht op de uitvoerbaarheid en doenlijkheid van nieuw beleid. De TCU beveelt aan om een doenvermogenstoets te doen.
- Het kabinet wil strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar nodig vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules. De TCU stelt dat de Kamer er alert op moet zijn dat wet- en regelgeving ruimte biedt voor maatwerk door wetgeving

⁵⁸⁴ Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 4.

op hoofdlijnen te formuleren of door er een hardheidsclausule in op te nemen.

Geen echte overlap aanbevelingen/wel aanpalend

- Het kabinet wil ervoor zorgen dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker in contact komen met hun uitvoeringsorganisaties en met de mensen voor wie zij werken. De TCU richt deze aanbeveling op de Kamer.
- Het kabinet zet stappen voor een nadere regeling van de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en sectorale wetten, door wijziging van de Awb of van sectorale wetgeving of een combinatie daarvan. De TCU noemt het evenredigheidsbeginsel in zowel hoofdstuk 3 als hoofdstuk 5, maar doet hier geen aanbevelingen over.
- Het kabinet zal bij elk stuk dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken. Het kabinet wil vaker technische briefings laten verzorgen. Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Gw. De TCU heeft op deze punten geen aanbevelingen gedaan. Wel is in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de informatiepositie van de Kamer.

Tabel 7 De maatregelen uit de kabinetsreactie en het TCU-rapport vergeleken

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|---|---|--|--|
| 1 | <p>Aanvullend op de «stand van de uitvoering» bij de Belastingdienst en Toeslagen zal er ook jaarlijks een overheids- en uitvoeringsbrede «Staat van de Uitvoering» worden opgesteld. De «Staat van de Uitvoering» bundelt inzichten uit afzonderlijke domeinen en wordt vergezeld door een rijksbreed en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk. De «Staat van de Uitvoering» focust nadrukkelijk op «slepende problematiek» voorbij de waan van de dag. (Pagina 5)</p> | <p><i>Monitor vanuit de Tweede Kamer de uitvoeringsorganisaties structureel</i></p> <p>De Tweede Kamer moet inzicht hebben in de kwaliteit van de publieke dienstverlening en in eventuele bedreigingen daarvan. Dat inzicht kan de Kamer op verschillende manieren verwerven. Ten eerste verdient het aanbeveling dat de Kamer structureel de kwaliteit van de uitvoering monitort. Hiertoe kan de Kamer regulier (één of twee keer per jaar) in gesprek gaan met die uitvoeringsorganisaties die in nauw contact staan met burgers. Als input daarvoor kan de Kamer die organisaties verzoeken een rapportage aan te leveren (een «Staat van de uitvoering»). Deze zou voor de Kamer onder meer inzicht moeten bieden in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De kwaliteit van de dienstverlening • Knelpunten die zich in de uitvoering kunnen voordoen • Mogelijke oplossingen daarvoor • De wijze waarop de organisatie waarborgt dat er in de uitvoeringspraktijk voldoende oog is voor de menselijke maat <p>Uiteraard kunnen ook andere informatiebronnen, zoals evaluaties en beleidsdoorlichtingen, als input dienen voor dit gesprek.</p> <p>(Hoofdstuk 7, aanbeveling 3)</p> <p><i>Toon meer waardering voor de uitvoering</i></p> <p>Het is raadzaam dat de Tweede Kamer de uitvoering meer waardeert, zowel financieel als in gevoelde waardering, en dat Kamerleden niet alleen over de uitvoering spreken naar aanleiding van incidenten. Kamerleden kunnen hun waardering bijvoorbeeld uitspreken door het geven van een compliment als een uitvoeringsorganisatie nieuwe wetgeving snel implementeert of een probleem in de uitvoering adequaat aanpakt. Bovendien is het van belang dat Kamerleden beseffen dat negatieve uitlatingen over de uitvoering impact hebben op de medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Door te matigen in toon en taal kan de Kamer bijdragen aan een meer genuanceerd beeld van de uitvoering. Zoals al is opgemerkt bij aanbevelingen 1 en 3 vindt de TCU het belangrijk dat de Kamer regulier, en dus ook structureel, met uitvoeringsorganisaties spreekt. Om uitdrukking te geven aan het belang van de uitvoering kan de Kamer overwegen een «Dag van de uitvoering» in het leven te roepen. Op zo'n dag kunnen alle Kamercommissies spreken over de uitvoeringsorganisaties die onder hen ressorteren. De commissies kunnen dan bijvoorbeeld informatie uit monitors bespreken, technische briefings houden, et cetera. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 6)</p> | <p>De TCU is verheugd dat het kabinet toegeeft jaarlijks een «Staat van de Uitvoering» te zullen opstellen. Dat is in lijn met een aanbeveling van de TCU. De TCU benadrukt dat het vervolgens cruciaal is dat de Kamer deze rapportage optimaal benut om de kwaliteit van de uitvoering te monitoren. Het is aan de nieuwe Kamer de behandeling van de Staat van de Uitvoering op een dusdanige wijze vorm te geven dat deze maximaal bijdraagt aan meer oog voor de menselijke maat in de uitvoering. Behandeling kan bijvoorbeeld in de vorm van een (plenair) debat voorafgegaan door rondetafelgesprekken, hoorzittingen of werkbezoeken.</p> |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|---|---|--|---|
| 2 | <p>Voor de gehele rijksoverheid zorgen we dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met hun uitvoeringsorganisaties en met de mensen voor wie zij werken in contact komen. (Pagina 5)</p> | <p>De TCU heeft hier geen uitspraken over gedaan voor de rijksoverheid. De TCU doet deze aanbeveling wel voor de Kamer.</p> <p><i>Breng direct contact tot stand tussen Kamer en uitvoering</i></p> <p>Direct contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (op alle niveaus, dus van hoog tot laag) is van belang. Dat zorgt ervoor dat de Kamer genoeg voeling heeft met de uitvoeringspraktijk om beleid te maken dat uitvoerbaar is voor de organisaties en doenlijk voor burgers. Het is belangrijk om een cultuur te creëren waarin medewerkers van uitvoeringsorganisaties zich veilig voelen om feitelijke informatie met de Kamer te delen en toe te lichten welke knelpunten zij in de uitvoering zien of voorzien. Van Kamerleden vereist dit dat zij prudent omgaan met dergelijke informatie en niet meteen de Minister ter verantwoording roepen als professionals knelpunten naar voren brengen (Hoofdstuk 7, aanbeveling 1).</p> | |
| 3 | <p>Het kabinet wil nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering toetsen. We doen dat nu al voorafgaand aan invoering als beleid wordt opgesteld (de «uitvoeringstoets») en voegen daar nu een expliciete toets een jaar na start van de uitvoering aan toe (de «invoeringstoets»). Hoofdvragen van die toets worden: werkt dit inderdaad zoals we bedoeld hadden? Kloppen de aannames uit de uitvoeringstoets nog steeds? Wat is de kwaliteit van de uitvoering? En zijn er misschien knelpunten of nieuwe inzichten waar we aan de voorkant niet aan gedacht hadden? Hoe pakt het uit voor de mensen waarvoor de wet bedoeld is? (Pagina 6)</p> | <p><i>Voer een reflectietoets in</i></p> <p>Daarnaast verdient het aanbeveling te monitoren of <i>nieuwe</i> wetgeving het bedoelde effect heeft. Bij nieuwe wetgeving die grote gevolgen kan hebben voor burgers, is het van groot belang die gevolgen tijdig in kaart te brengen. Dat kan bijvoorbeeld één jaar na inwerkingtreding van de wet – en niet pas op het moment dat de wettelijk voorgeschreven evaluatie ervan plaatsvindt (veelal na vijf jaar). Een dergelijke «reflectietoets» kan inzicht bieden in de bedoelde én onbedoelde gevolgen van de wet, en dus bijvoorbeeld ook in het in de knel raken van specifieke groepen. De Kamer kan het departement vragen een dergelijke reflectietoets structureel uit te voeren, maar kan daartoe ook zelf het initiatief nemen. Hoe dan ook is het belangrijk dat alle partijen die zicht hebben op de gevolgen van zo'n wet voor burgers, betrokken zijn bij de reflectietoets (zoals burgers, belangenorganisaties, cliëntenraden en/of professionals op de werkvloer). De TCU beveelt aan een pilot op te zetten om te bepalen hoe zo'n reflectietoets vorm kan krijgen en na te gaan wat de toegevoegde waarde ervan is. Een kandidaat voor zo'n pilot is de Wet vereenvoudiging Wajong die op 1 januari 2021 in werking is getreden. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 3)</p> | <p>In de kabinetsreactie op het POK-rapport heeft het kabinet aangekondigd dat nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na de start van de uitvoering getoetst zal worden, de zogeheten invoeringstoets. Deze toezegging is in lijn met de aanbeveling van de TCU (zie tekst in kolom 2).</p> |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|---|---|--|---|
| 4 | Ook zal in beleidsevaluaties de uitvoerbaarheid van het beleid een prominenter rol gaan spelen. Het kabinet hoopt dat het volgende kabinet deze lijn doorzet en daarbij aan de uitvoerders een – waar mogelijk gezamenlijke – uitvoeringstoets op het regeerakkoord vraagt. (Pagina 7) | <p><i>Toets de uitvoerbaarheid van regeerakkoorden</i></p> <p>Verder vindt de TCU het van groot belang te waarborgen dat het eerstvolgende regeerakkoord uitvoerbaar is. Voorkomen moet worden dat uitvoeringsorganisaties nog jarenlang hinder ondervinden van onmogelijke opdrachten die voortvloeien uit een regeerakkoord dat in steen gebeiteld is. Niet alleen het eerstvolgende, maar élk nog te sluiten regeerakkoord moet worden getoetst op uitvoerbaarheid. En daar moet elke nieuwe Kamer het kabinet aan houden. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 2).</p> | |
| 5 | Tot slot zal het kabinet in gesprek gaan met het presidium van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe de impact op de uitvoering nog meer kan worden meegenomen bij moties en amendementen. (Pagina 7) | <p><i>Toets of amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering uitvoerbaar zijn</i></p> <p>De TCU vindt het van belang dat een «uitvoeringstoets light» plaatsvindt op amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering. De indiener bepaalt wanneer dit nodig is. Als dat het geval is, is het aan de betrokken uitvoeringsorganisatie(s) om die toets uit te voeren. De uitkomsten van die toets moeten ongefilterd gedeeld worden met de Kamer. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet een tijdpad uit te stippelen dat ruimte biedt voor een deugdelijke parlementaire behandeling en een zorgvuldige uitvoerbaarheidscheck op amendementen en moties. En het is de verantwoordelijkheid van de Kamer dat te bewaken en zich niet tot haast in het wetgevingstraject te laten dwingen. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 2)</p> | |
| 6 | Met het traject Werk aan Uitvoering (WaU) ¹ zijn de opgaven die spelen rond de uitvoering in brede zin aan de orde gesteld: versterking van dienstverlening, meer ruimte voor de professionals in de uitvoering, meer en betere samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties, vermindering van complexiteit en stapeling van wet- en regelgeving en soepeler samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. Ook ziet het kabinet de rapportage van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) tegemoet, waar de verhoren al veel inspiratie boden voor een versterking van de publieke waarden in de uitvoering van overheidstaken. Daarnaast loopt er een brede evaluatie ² naar de kaders voor de organisaties op afstand. Hierin komen ook de verhoudingen tussen beleid en uitvoering en de verschillende typen organisaties op afstand, waaronder zelfstandige uitvoeringsorganisaties zoals UWV en SVB, terug. Afronding van deze evaluatie is eind 2021 voorzien. (Pagina 7) | | Er wordt vermeld dat de openbare hoorzittingen van de TCU inspiratie hebben geboden voor een versterking van de publieke waarden in de uitvoering van overheidstaken. Dit raakt niet aan de conclusies en aanbevelingen van de TCU. |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|---|--|---|-----------|
| 7 | <p>Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen. In de praktijk betekent dit dat we loketten hebben waar mensen langs kunnen komen met vragen en waar medewerkers hen te woord kunnen staan. Dat betekent ook dat we onze medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden. (Pagina 8)</p> | <p>Van departementen en uitvoeringsorganisaties vereist dit vertrouwen in de professionals: omdat de professionals het dichtst bij burgers staan weten zij het beste hoe uitvoeringsorganisaties ervoor kunnen zorgen dat er voldoende oog is voor de menselijke maat in de uitvoeringspraktijk. De TCU vindt dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face hetzij telefonisch) altijd mogelijk moet zijn naast digitale dienstverlening. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 6)</p> | |
| 8 | <p>Dit betekent dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, een betere doorwerking moeten krijgen in beleid en wetgeving, zodat wetgeving in de toepassing rechtvaardig uitpakt. Daarom zet het kabinet stappen voor een nadere regeling van de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en sectorale wetten, door wijziging van de Awb of van sectorale wetgeving of een combinatie daarvan. Dit komt aan het slot van deze paragraaf nader aan de orde. (Pagina 10)</p> | <p>De TCU doet geen aanbeveling op dit punt. Wel wordt in de paragrafen 3.5.1 en 5.2.1 aandacht besteed aan de mogelijkheden die toepassing van het evenredigheidsbeginsel biedt voor het leveren van maatwerk.</p> | |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|----|---|---|---|
| 9 | <p>Het is belangrijk om bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving steeds goed te kijken naar de werking van regelgeving in de praktijk, juist ook voor burgers. Om weloverwogen een besluit te nemen moeten alle te verwachten effecten en doenbaarheid goed worden onderzocht en in beeld gebracht. Daartoe zal het kabinet beter gebruik maken van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle kwaliteitseisen voor beleid en wetgeving zijn opgenomen. (Pagina 10–11)</p> | <p><i>Benut de uitvoeringstoetsen beter en toets wetten in samenhang op ongewenste gevolgen</i></p> <p>Het is ten eerste van belang na te gaan of nieuwe wetgeving, in samenhang met gerelateerde wet- of regelgeving, geen ongewenste gevolgen heeft voor de burgers. Ook is het cruciaal om te toetsen of die wetgeving uitvoerbaar is voor de uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringstoets die nu al plaatsvindt op nieuwe wet- en regelgeving, speelt daarbij een belangrijke rol. De Kamer kan deze uitvoeringstoets nog beter benutten. Bij de behandeling van wetgeving is het essentieel dat Kamerleden controleren of zij beschikken over de uitvoeringstoets en dat zij deze opvragen mocht dat niet het geval zijn. Uiteraard is het vervolgens noodzakelijk de resultaten van die toets goed te bekijken. Mocht dat leiden tot zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet of over negatieve gevolgen die hij kan hebben voor burgers, dan is het van belang daarover in gesprek te gaan. Dat gesprek moet niet alleen gevoerd worden met de verantwoordelijke Minister, maar ook met medewerkers van uitvoeringsorganisaties die beter zicht hebben op de impact van de wet in de praktijk. Het verdient aanbeveling om – voorafgaand aan het debat met de Minister – medewerkers van uitvoeringsorganisaties te vragen een mondelinge toelichting te geven op de uitvoeringstoets. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 2)</p> | <p>De TCU gaat uitgebreider in op de punten 9 en 10 dan de kabinetsreactie, die focust op het beter gebruik maken van het IAK. Ook gaat de TCU nader in op de rol van de Kamer en op het beter benutten van uitvoeringstoetsen en het doen van de doenvermogenstoets.</p> |
| 10 | <p>Bovendien zal de rijksbrede wetgevings- toetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, naar voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën, worden versterkt om beter toezicht te houden op de vraag of het beleid en de wettelijke regels uitvoerbaar en doenbaar zijn voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties. Is duidelijk wat de wetgever van hen verwacht? Is dit in de praktijk wel realistisch? Zitten er niet onbedoeld discriminerende elementen in de nieuwe wetgeving? Zijn er voldoende waarborgen om ongeoorloofd gebruik van gegevens te voorkomen? In elk voorstel moet herkenbaar zijn vermeld welke alternatieven vanuit het burgerperspectief zijn onderzocht en welke effecten deze alternatieven zouden hebben. Hierbij moeten de uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties en vooral hun kennis en ervaring goed worden benut. Iedereen die de wet moet toepassen of naleven, moet dus steeds in een vroegtijdig stadium bij het voorbereiden van nieuw beleid en nieuwe wetgeving worden betrokken. Hetzelfde geldt voor burgers en bedrijven die met nieuw beleid en wetgeving te maken krijgen. (Pagina 11)</p> | <p><i>Doel de doenvermogenstoets</i></p> <p>Naast de toets op de uitvoerbaarheid van beleid is het belangrijk dat de wetgever aandacht heeft voor het doenvermogen van burgers. Van uitvoeringsorganisaties kan worden gevraagd dat zij een doenvermogenstoets uitvoeren om na te gaan of wetgeving doenlijk is voor burgers. Het is aan de departementen en de Tweede Kamer om de uitkomsten van deze toets serieus te nemen en zo nodig aanpassingen te doen in het wetsvoorstel. In aanvulling daarop kan het wenselijk zijn dat de Tweede Kamer ook zelf in gesprek gaat met de uitvoering (conform de eerste aanbeveling) en met belangenbehartigers van de burgers (door het filter van doenvermogen). Een nauwgezette toets op uitvoerbaarheid is wenselijk als te verwachten valt dat een bepaalde wet een grote impact heeft op specifieke groepen burgers. Als sprake is van een departementoverstijgend wetsvoorstel dan kan een Kamercommissie meerdere verantwoordelijke bewindspersonen tegelijkertijd aan tafel uitnodigen. Op deze wijze kan een Kamercommissie een uitvoeringsvraagstuk dat meerdere beleidsvelden betreft, in samenhang bespreken (hoofdstuk 7, aanbeveling 2).</p> | |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|----|---|--|--|
| 11 | <p>Daarnaast is de inzet van het kabinet om strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar nodig te vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules.³ Het opnemen van dergelijke «veiligheidsventielen» sluit aan bij de kabinetsreactie op het rapport «Regels en ruimte» van 16 januari 2020⁴ waarin onder meer is uiteengezet dat bij de uitvoering van wet- en regelgeving niet het adagium «regel is regel» moet worden gehanteerd, maar dat de algemene beginselen van bestuur leidend moeten zijn, waarbij de bedoeling van de wetgever richting geeft aan de toepassing ervan. (Pagina 11)</p> | <p><i>Bied maatwerk waar dat kan</i> Tot slot is het van belang dat wetgeving professionals ruimte biedt om <i>maatwerk</i> te leveren, met andere woorden: om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. De Tweede Kamer moet er alert op zijn dat nieuwe wet- en regelgeving deze ruimte biedt. Dat kan door nieuwe wetgeving op hoofdlijnen te formuleren (zodat professionals ruimte hebben om binnen de kaders van de wet maatwerk te bieden) of door een hardheidsclausule op te nemen in wetgeving (die het professionals mogelijk maakt beargumenteerd van een wettelijke bepaling af te wijken). In <i>bestaande wetgeving</i> die weinig ruimte biedt aan de professional zou alsnog een hardheidsclausule opgenomen kunnen worden. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 1)</p> | <p>De TCU en het kabinet komen tot dezelfde aanbeveling en belichten die vanuit hun eigen perspectief.</p> |
| 12 | <p>Het verbeteren van de informatievoorziening beperkt zich vanzelfsprekend niet tot de kinderopvangtoeslag. We zullen bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming actief openbaar maken op rijksoverheid.nl en op termijn via PLOOI. Omdat dit het nodige vraagt van de organisatie van de departementen willen we met de toepassing van deze lijn op deze stukken een start maken vanaf 1 juli a.s. We zullen dit zo ruimhartig mogelijk doen en zo snel mogelijk verhelderen tot welke stukken dit zich precies uitstrekt. Daarmee hoopt het kabinet inzage te geven in de totstandkoming van haar beleid en veel van de vragen achteraf te voorkomen. Daarnaast willen we met de Kamers graag invulling geven aan een praktijk waarin veel vaker dan nu technische briefings, of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren verzorgd worden.⁵ (Pagina 18)</p> | <p>In de derde plaats is er discussie over welke informatie het kabinet precies moet verstrekken aan het parlement. Het kabinet verstrekt soms geen inzicht heeft in de overwegingen, risico's en beleidsalternatieven die aan een beleidsvoornemen ten grondslag liggen. (Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.3)</p> | |

| | Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|----|---|---|---|
| 13 | <p>Als de Kamer of een Kamerlid om informatie vraagt kan die alleen geweigerd worden vanwege het belang van de Staat (zoals opgenomen in artikel 68). Dat geldt ook voor specifieke documenten die een Kamerlid vraagt. De afgelopen jaren is volgens de POK een praktijk ontstaan waarin de grond persoonlijke beleidsopvattingen uit de Wet openbaarheid van bestuur (verder: Wob), die een rol speelt bij de invulling van het belang van de staat, is opgerekt om te lakken in informatie aan het parlement. Op zichzelf is het niet, of zo nodig vertrouwelijk, verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad onder artikel 68 van de Grondwet een geaccepteerde praktijk.⁶ Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt immers in dat de Minister verantwoordelijk is voor het handelen van de ambtenaren die hij of zij in dienst heeft en alleen de Minister in het openbaar en politiek verantwoording aflegt over de door hem of haar gemaakte keuzes. Het kabinet wil niettemin meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarom wil het kabinet transparanter zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad. Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Grondwet. De andere gronden die vallen onder het belang van de staat zullen, indien aan de orde, gehanteerd blijven.⁷ (Pagina 19)</p> | <p>Het kabinet kondigt in zijn reactie op het rapport van de POK aan dat het kabinet ervoor kiest over te gaan tot ruime informatievoorziening aan de Kamer. Met ingang van 1 juli 2021 zal het kabinet bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat het aan het parlement stuurt, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming actief openbaar maken. Het kabinet zegt toe dat het dit zo ruimhartig mogelijk zal doen en zo snel mogelijk zal verhelderen tot welke stukken dit zich precies uitstrekt. Verderop in de kabinetsreactie merkt het kabinet daar het volgende over op: <i>«Het kabinet wil [...] meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarom wil het kabinet transparanter zijn bij het openbaar maken van stukken die zijn opgesteld voor intern beraad. Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Grondwet. De andere gronden die vallen onder het belang van de staat zullen, indien aan de orde, gehanteerd blijven.»</i> Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt. (Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.3)</p> | <p>De TCU heeft het actuele standpunt van het kabinet over de omgang met artikel 68 Gw in samengevatte vorm in haar rapport opgenomen.</p> |
| 14 | <p>Deze nieuwe lijn geldt zowel voor documenten die op verzoek van de Kamer worden verstrekt als voor documenten die het kabinet op eigen initiatief openbaar maakt. Indien een bewindspersoon voornemens is een stuk te weigeren met een beroep op het belang van de staat, zal de centrale juridische directie van het departement een zelfstandig oordeel over dit voornemen uitbrengen aan de Minister. Dit vraagt versterking van de juridische functie binnen de departementen. (Pagina 19)</p> | <p>Het rapport van de TCU bevat geen aanbeveling op dit punt.</p> | <p>De TCU onderschrijft het belang dat een besluit om een stuk niet aan de Kamer te verstrekken met een beroep op het belang van de staat, wordt beoordeeld vanuit het vier-ogenprincipe. De TCU benadrukt hierbij dat het belangrijk is dat de juridische directie van het departement dan ook directe toegang verkrijgt tot de stukken die het betreft, zodat zij daadwerkelijk tot een zelfstandig oordeel kan komen. De TCU vindt echter dat wanneer een bewindspersoon een stuk heeft geweigerd met het beroep op het belang van de staat, dat de Kamer de motivering indringend toetst. De TCU acht het voorts aangewezen dat het presidium een regeling treft voor een situatie waarin Kamer en kabinet van mening verschillen over het weigeren van een stuk met een beroep op het belang van de staat. Tevens beveelt de TCU het presidium aan om de nieuwe werkwijze van het kabinet na twee jaar te evalueren aan de hand van opgedane ervaringen.</p> |

| Maatregel uit de kabinetsreactie | Gerelateerde passage uit dit rapport | Reflectie |
|--|--|-----------|
| <p>15 Het kabinet zal bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken. Ook willen we veel vaker dan nu technische briefings geven, of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen door ambtenaren laten verzorgen.⁵ Verder wil het kabinet meer openheid geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid door transparanter te zijn wanneer interne ambtelijke stukken worden verstrekt. In die interne ambtelijke stukken zullen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet langer worden gelakt. (Pagina 20)</p> | <p><i>Breng direct contact tot stand tussen Kamer en uitvoering</i> Direct contact tussen Kamerleden en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (op alle niveaus, dus van hoog tot laag) is van belang. Dat zorgt ervoor dat de Kamer genoeg voeling heeft met de uitvoeringspraktijk om beleid te maken dat uitvoerbaar is voor de organisaties en doenlijk voor burgers. Het is belangrijk om een cultuur te creëren waarin medewerkers van uitvoeringsorganisaties zich veilig voelen om feitelijke informatie met de Kamer te delen en toe te lichten welke knelpunten zij in de uitvoering zien of voorzien. Van Kamerleden vereist dit dat zij prudent omgaan met dergelijke informatie en niet meteen de Minister ter verantwoording roepen als professionals knelpunten naar voren brengen. (Hoofdstuk 7, aanbeveling 1)</p> | |

¹ Kamerstuk II 2020/21, 31 490, nr. 284.

² Kamerstuk II 2019/20, 34 430, nr. 13.

³ De Minister van BZK heeft onderzoek laten doen naar de wijze waarop maatwerk juridisch vorm aan kan worden gegeven (Schuurmans, Y.E. et al. (2020) en Meuwese, A. & Wolswinkel, J. (2020), bijlagen bij Kamerstuk II 2020/21, 29 362, nr. 289.

⁴ Kamerstuk II 2019/20, 29 362, nr. 282.

⁵ Kamerstuk II 2020/21, 28 844, nr. 221.

⁶ Zie Kamerstuk II 2001/02, 28 362, nr. 2 en Kamerstuk II 2015/16, 28 362, nr. 8.

⁷ Het gaat om de opsomming van gronden uit de brief van de Minister van BZK uit 2002 (Kamerstuk II 2001/02, 28 362, nr. 2) onder andere: nationale veiligheid, belang van opsporing, toezicht en strafvervolgning, vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie, privacy, eenheid van kabinetsbeleid, internationale en diplomatieke belangen, financiële en economische belangen van de staat, procesbelang van de staat.

| | |
|----------|--|
| ABD | Algemene Bestuursdienst |
| AO | algemeen overleg |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| AVG | Algemene verordening gegevensbescherming |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CAF | Combiteam Aanpak Facilitators |
| CBR | Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CNV | Christelijk Nationaal Vakverbond |
| DG | directeur-generaal / directoraat-generaal |
| DUO | Dienst Uitvoering Onderwijs |
| EUR-TIAS | Erasmus Universiteit Rotterdam, Tilburg Institute for Advanced Studies |
| FNV | Federatie Nederlandse Vakbeweging |
| Gw | Grondwet |
| IAK | Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving |
| ICT | informatie- en communicatietechnologie |
| lenW | Infrastructuur en Waterstaat |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| MCU | Ministeriële Commissie Uitvoering |
| NOW | tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid |
| NPM | New Public Management |
| NVWA | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit |
| PMM | Programma Maatwerk en Multiprobleemhuishoudens |
| POK | Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag |
| ROB | Raad voor het Openbaar Bestuur |
| RvB | raad van bestuur |
| RvO | Reglement van Orde van de Tweede Kamer |
| rwt | rechtspersoon met een wettelijke taak |
| SBK | Strategie, Beleid en Kenniscentrum (van het UWV) |
| SCP | Sociaal Cultureel Planbureau |
| SVB | Sociale Verzekeringsbank |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| TCU | Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| Wajong | Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten |
| WGO | wetgevingsoverleg |
| WIA | Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen |
| Wob | Wet openbaarheid van bestuur |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| zbo | zelfstandig bestuursorgaan |
| zzp'er | zelfstandige zonder personeel |
