

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

4181691

Datum 15 januari 2021
Betreft Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'

Geachte voorzitter,

Het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (verder: POK) toont ons een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid. Het vervult het kabinet met een diep gevoel van schaamte. De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen tien jaar zien veranderen in een moeras van ellende. Dit had nooit mogen gebeuren.

Wij bieden onze excuses aan, aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen. Zij hebben het onterecht ongekend zwaar gehad. Vanwege de financiële problemen waarin zij zijn geraakt, maar zeker ook vanwege de emotionele gevolgen, omdat zij niet werden gehoord of geloofd. Uit gesprekken met ouders wordt duidelijk hoe zij zich hebben ingezet om hun kinderen toch een zo goed mogelijke jeugd te geven en zelf door deze moeilijke periode heen te komen. Ondanks een overheid bij wie zij geen gehoor kregen.

De POK constateert dat ouders jarenlang geen schijn van kans hadden. De overheid stond niet naast, maar tegenover hen. Nederland hoort een land te zijn waar je wordt beschermd door de overheid en waarin je niet bang hoeft te zijn als er een brief van de overheid op je deurmat valt. Maar deze ouders is precies het omgekeerde overkomen: voor hen werd de overheid ontoegankelijk en vormde een continue bedreiging.

Het systeem van toeslagen was te fraudegevoelig. Dat zorgde voor een roep om meer controle en handhaving. Die controle en handhaving is volledig doorgeschoten.

De overheid pakte signalen van wat er misging niet op en leerde daardoor niet van wat er misging. De problematiek bij de kinderopvangtoeslag werd voor veel betrokken ambtenaren en politici pas duidelijk toen zij uiteindelijk met gedupeerde ouders en kinderen spraken. We danken het aan enkele volhouders in de journalistiek, advocatuur, de Tweede Kamer en binnen de overheid dat deze

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

misstand in volle omvang aan het licht is gekomen en we uiteindelijk deze crisis serieus zijn gaan nemen.

Het rapport van de POK laat ook zien dat de informatiehuishouding en informatievoorziening gebrekkig was en dat daardoor het probleem verergerde. Dat moet anders.

Het kabinet is de POK zeer erkentelijk voor haar rapport. Het rapport van de POK maakt pijnlijk duidelijk dat er veranderingen nodig zijn. In het systeem van toeslagen, bij de Belastingdienst en Toeslagen en bij de betrokken ministeries. Met het rapport in de hand kijken we kritisch naar het functioneren van de Rijksoverheid. Want we willen niet dat het nog een keer zo mis gaat. Het kabinet ziet in de ernst van de lessen uit dit rapport aanleiding om breder dan alleen het domein van de toeslagen te kijken wat er beter kan en moet.

Onze eerste prioriteit is het helpen van de gedupeerde ouders en hun kinderen. Met de hersteloperatie en de andere maatregelen die we nemen, hopen we bij te dragen aan een betere toekomst voor de ouders en hun kinderen. Om het gedane onrecht enigszins recht te zetten en het vertrouwen in de overheid stap voor stap weer op te bouwen.

Deze brief beschrijft de inzet van het kabinet op hoofdlijnen. Het kabinet gaat hierover graag het gesprek aan met uw Kamer en met de medeoverheden en de uitvoeringsorganisaties. Het is duidelijk dat de aanpak een forse investering vergt, zowel bij de ministeries, als bij uitvoeringsorganisaties. En dat het tijd zal kosten dit goed te doen. Wij realiseren ons ook dat vertrouwen te paard gaat en te voet komt, en dat een open dialoog over de vervolgstappen daarbij cruciaal is.

In bijlage 3 wordt in meer detail ingegaan op de stand van zaken op de Hersteloperatie Toeslagen en de specifieke acties en maatregelen die eerder zijn doorgevoerd en aangekondigd op het terrein van de Belastingdienst en Toeslagen.

1. Herstel van gedupeerde ouders verruimen en versnellen

Genoegdoening voor de getroffen ouders heeft de hoogste prioriteit. Het opvolgen van de bevindingen van de POK en het herstel van vertrouwen in de overheid begint daar. Daarom hebben we daaraan voorrang gegeven in onze reactie. Op 22 december hebben we u hierover een aparte brief gestuurd.¹

We breiden de compensatieregeling uit, zodat ouders die door de kinderopvangtoeslagproblematiek zijn geraakt onder een ruimere regeling vallen. We betalen € 30.000 aan alle ouders die gedupeerd zijn door de 'alles-of-niets' uitleg van de kinderopvangtoeslag of de buitensporige fraudejacht, vooruitlopend op de verdere afhandeling van hun zaak. We voeren overleg met schuldeisers om met hen afspraken te maken dat het bedrag ook ten goede komt aan ouders en

¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 december 2020, 'Herstel Toeslagen' (kenmerk 2020Z25679).

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

niet direct volledig verdwijnt in aflossing van schulden. Daarnaast schalen we de hersteloperatie op en leggen we samen met gemeenten op korte termijn contact met alle ouders. We bieden de gedupeerde ouders samen met de gemeenten ook hulp aan bij problemen die als gevolg van de kinderopvangtoeslag-problematiek zijn ontstaan op het gebied van zorg, wonen, werk en schulden. Ten slotte gaan we in overleg met het Kindpanel om te kijken op welke wijze recht kan worden gedaan aan het leed dat gedupeerde kinderen is aangedaan. Hiermee gaat het er om hen een extra steun in de rug te geven en weer een toekomst te bieden.

Bijlage 2 bevat een toelichting op de verdere uitwerking van de tegemoetkoming van € 30.000. Die uitwerking is vastgelegd in een besluit dat wij uw Kamer als bijlage bij deze brief toesturen (zie bijlage 1). Met dat besluit sturen we ook de eerste incidentele suppletoire begroting 2021 mee, waarin de extra uitgaven voor het herstel zijn begroot. Vanwege het spoedeisende karakter van deze maatregelen doet het kabinet in de incidentele suppletoire begroting een beroep op lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016, zodat we nog deze maand kunnen starten met uitbetalen aan gedupeerde ouders. Op een later moment zullen we een uitwerking van de herstelregelingen voor de andere toeslagen naar de Kamer sturen. Met het openstellen van deze regelingen wordt ook aan gedupeerden van andere toeslagen recht gedaan.

2. Stoppen met Toeslagen in de huidige vorm

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het toeslagenstelsel fundamentele problemen kent. De voorschotsystematiek en de vele complexe voorwaarden leiden tot een groot aantal (hoge) terugvorderingen. Het risico op terugvorderingen ligt bovendien volledig bij de aanvrager. Het afgelopen jaar is onderzocht welke alternatieven er zijn om het stelsel van toeslagen ingrijpend te kunnen wijzigen en hoge terugvorderingen tot het verleden te laten behoren. Doorgaan zoals in het verleden kan niet meer. Voor het kabinet is het overduidelijk dat de problemen niet binnen het huidige toeslagenstelsel kunnen worden opgelost en dat we toe moeten naar een nieuw stelsel. Daartoe zijn, mede op verzoek van uw Kamer², diverse scenario's uitgewerkt en aan uw Kamer aangeboden.³

Wat betreft de financiering van de kinderopvang is het kabinet van mening dat op termijn de verantwoordelijkheid voor de financiering niet meer (volledig) bij de ouders moet worden gelegd, waarbij bepaalde complexe voorwaarden (zoals bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen, het aantal gebruikte uren kinderopvang, het aantal uren werk en de uurprijs) voor hen komen te vervallen. Alleen zo kunnen we zorgen voor goede kinderopvang, waarmee ouders hun werk en de zorg voor kinderen goed kunnen combineren, zonder de negatieve effecten die het huidige stelsel kent. Het kabinet wil daarom dat zo snel mogelijk wordt gestart met de nadere uitwerking hiervan.

² Motie van de leden Bruins en Van Weyenberg (Kamerstuk 31066-558)

³ Zie de Eindrapport Scenariostudies Kindregelingen, 14 december 2020 (Kamerstukken kenmerk 2020Z24828) en de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel, 14 december 2020 (Kamerstukken 31066-760).

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Ook voor de andere toeslagen zijn stappen nodig richting een alternatief voor het huidige toeslagenstelsel. Hierbij is het belangrijk om realistisch te zijn: de komende jaren kunnen verdere stappen genomen worden om het aantal mensen dat afhankelijk is van toeslagen te verminderen, maar het duurt waarschijnlijk nog jaren voordat het toeslagenstelsel volledig is vervangen door een ander stelsel. Het rapport van de POK laat zien hoe belangrijk het is om niet alleen te werken aan een stelselherziening die in de toekomst verlichting geeft, maar in de tussentijd al zoveel mogelijk knelpunten aan te pakken.

Nog vóór de formatie wordt geïnventariseerd welke verdere verbeteringen op kortere termijn mogelijk zijn binnen het huidige stelsel, als invulling van motie Lodders en Van Weyenberg⁴. Uiteraard nemen we de lessen uit de POK over het betrekken van de uitvoering daar nadrukkelijk in mee. Een eerste belangrijke stap is gezet met het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag en de mogelijkheid om terugvorderingen in bijzondere situaties te matigen. In 2020 is dit met de Wet Verbetering Uitvoerbaarheid Toeslagen omgezet in wetgeving.⁵ Met deze wet en het Verbeterprogramma Kinderopvangtoeslag is al een aantal verbeteringen doorgevoerd met als doel nieuwe schrijnende situaties te voorkomen en het aantal terugvorderingen te verminderen.

3. Leren van de praktijk: signalen serieus nemen

De overheid moet open staan voor wat er beter kan. Als er fouten worden gemaakt, is het een absolute voorwaarde dat de signalen daarover worden opgepakt en problemen worden opgelost. Mensen mogen uiteindelijk niet de dupe worden van fouten van de overheid. De overheid hoort actief te onderzoeken hoe regelingen in de praktijk werken en toegankelijk te zijn als er vragen of onduidelijkheden zijn.

Bij de problemen met de kinderopvangtoeslag heeft de overheid de werking van de regeling in de praktijk onvoldoende in kaart gebracht. We zijn onvoldoende in staat gebleken om te luisteren naar signalen van ouders en uit de praktijk van hulpverleners en de rechtspraak. En we hebben die signalen niet snel en doortastend opgepakt.

Signalen over problemen met hoge terugvorderingen en nihilstellingen waren er al vroeg. Denk hierbij aan de waarschuwingen bij Financiën en SZW over disproportioneel hoge terugvorderingen in de jaren 2012-2016, en het rapport 'Geen Powerplay maar Fair Play' van de Nationale ombudsman uit 2017. Deze signalen hebben lange tijd niet tot verandering geleid. Zoals de POK in haar rapport opmerkt, hielp het daarbij niet dat de signalen vaak werden gekoppeld

⁴ Motie Lodders en Van Weyenberg van 11 november 2020 over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren (Kamerstuk 35572-49). Zie ook de motie Lodders c.s. van 21 januari 2020 over de eerste verbeteringen en alternatieven doorvoeren in het komende Belastingplan (Kamerstuk 31066-582).

⁵Na uitspraken van de Raad van de Afdeling bestuursrechtspraak van State op 23 oktober 2019: ECLI:NL:RVS:2019:3536 en ECLI:NL:RVS:2019:3535

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

aan een concreet geval, zonder dat de gehele omvang van de problematiek in beeld kwam. Voor veel betrokken ambtenaren en politici werd de volle omvang van de problematiek pas duidelijk toen zij vele jaren later met gedupeerde ouders en kinderen spraken.

De lessen van de POK zijn allereerst van toepassing op de situatie rond de kinderopvangtoeslag. Het kabinet wil leren van deze lessen zodat we op andere plekken binnen de overheid vergelijkbare problemen kunnen voorkomen. Dergelijke problemen mogen nooit meer gebeuren. We kijken daarom zowel bij belastingdienst en Toeslagen, als gericht binnen de hele overheid of en hoe naar aanleiding van de lessen vanuit de POK maatregelen nodig zijn. We zijn daarbij extra alert om eventueel gemiste signalen alsnog te herkennen.

Signalen beter herkennen, erkennen en opvolgen bij de Belastingdienst en Toeslagen

Voor de Belastingdienst en Toeslagen wordt een aantal specifieke maatregelen genomen om te zorgen dat signalen vanuit de praktijk worden herkend, erkend en vertaald in beleid. De samenwerking tussen Toeslagen en de vier ministeries die het beleid van toeslagen maken wordt verder verbeterd. Zo komen problemen in de uitvoering ook bij beleidsmakers op de verschillende ministeries terecht en wordt er gezamenlijk gewerkt aan een oplossing. Daarvoor is het cruciaal dat de vier ministeries en Toeslagen heldere afspraken maken over verantwoordelijkheden, en er duidelijke routes zijn voor hoe signalen vanaf de werkvloer bij de top van Toeslagen, bij de ministeries, en bij de bewindspersonen terecht komen. De afgelopen periode zijn al veel stappen gezet om deze samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld via het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag⁶. Hier gaan we de komende periode mee door.

Toeslagen en de Belastingdienst beginnen dit jaar naar voorbeeld van SVB en UWV met het opzetten van een 'stand van de uitvoering', waarmee zij ongefilterd en overzichtelijk signalen met het kabinet delen. Het kabinet deelt dit vervolgens met het parlement. Praktijksignalen vanuit de rechterlijke macht, cliëntenraden en sociale advocatuur worden hier ook in meegenomen. Daarnaast richten we burgerpanels in bij Belastingdienst en Toeslagen.

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.

Breder binnen de overheid signalen beter herkennen, erkennen en opvolgen

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. Op meerdere plekken

⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 31322, nr. 422

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

binnen de overheid zijn hier al goede initiatieven voor ontwikkeld, zoals de DUO Jongerenadviesraad die de Dienst Uitvoering Onderwijs adviseert over voorlichting en communicatie. Ook verbetert DUO via online enquêtes, de klachtenregeling en eigen onderzoek structureel haar dienstverlening.⁷ Een ander voorbeeld is 'Garage de Bedoeling' van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) waarin betrokken medewerkers aan de slag gaan met een vraagstuk waarbij een onbedoeld effect lijkt te zijn ontstaan bij een wet of regeling.⁸ Deze of vergelijkbare initiatieven verbreedt het kabinet naar andere uitvoerders en de ministeries.

We gaan van casusoverleggen een vast onderdeel maken van het werk van beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen. Zo bespreken zij samen met uitvoerders dilemma's uit de praktijk en op basis van die gesprekken desgewenst het beleid aanpassen. Dit gesprek maakt het mogelijk om explicieter overwegingen van algemeen belang te spiegelen aan een concrete casus, ook al zal het niet altijd kunnen of verstandig zijn om op basis van één casus het algemeen beleid aan te passen. Deze casussen zullen periodiek worden besproken in de opdrachtgever-opdrachtnemer overleggen.

Het kabinet gaat daarnaast in gesprek met de Rijksinspecties, waaronder ook de nieuwe Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane, met de Nationale ombudsman, de hoogste bestuursrechters, de advocatuur, cliëntenraden en de Raad voor de rechtspraak om te bezien hoe we daarbij aanvullend signalen kunnen krijgen over wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk, als die ertoe leiden dat mensen in de knel komen.

Extra toetsing op de praktische werking bij veranderingen van wet- en regelgeving Uitvoeringsorganisaties hebben reële randvoorwaarden en uitvoerbare wet- en regelgeving nodig om hun taken goed uit te voeren. Daarom zal het kabinet maatregelen nemen om de uitvoerbaarheid beter te borgen in het beleids- en wetgevingsproces. Dat begint ermee dat we bij nieuw beleid meer samenwerken met uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. We gaan er meer rekening mee houden als zij twijfels hebben over uitvoerbaarheid of hoe het beleid in de praktijk zal uitwerken.

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?

⁷ Kamerstukken 2018-2019, nummer 25268-163

⁸ Voor een toelichting op de werkwijze van de Garage De Bedoeling, zie <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/garage-de-bedoeling>

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Ook zal in beleidsevaluaties de uitvoerbaarheid van het beleid een prominentere 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. 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.

4. Versterken dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid

De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. En dat het helder is hoe je, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid. Hier is de uitvoering door Toeslagen ten aanzien van de ouders ernstig tekortgeschoten. Veel gedupeerden zijn gefrustreerd over de manier waarop ze te woord zijn gestaan en hoe ze zijn aangeschreven. Ook als ouders anderen inschakelden, zoals advocaten en journalisten, werden hun problemen niet adequaat opgepakt en hun vragen niet beantwoord.

Een opgave voor de gehele Rijksoverheid en uitvoering

Met het traject Werk aan Uitvoering (WaU)⁹ 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 evaluatie¹⁰ 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.

In de kabinetsreactie op het traject WaU licht het kabinet in hoofdlijnen toe hoe het met de opgaven in de uitvoering in brede zin aan de slag wil gaan. Deze kabinetsreactie zal naar verwachting vóór de verkiezingen voor de Tweede Kamer naar uw Kamer worden gestuurd.

Vooruitlopend op de kabinetsreactie Werk aan Uitvoering en het nog te verschijnen rapport van de TCU neemt het kabinet naar aanleiding van het rapport van de POK alvast maatregelen die zien op de Belastingdienst en Toeslagen en deels ook zien op alle onderdelen van de overheid. De maatregelen zijn in lijn met de lessen uit het traject WaU. De maatregelen worden de komende periode nader uitgewerkt samen met de uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Nadat de verschillende

⁹ Zie Kamerstukken 2020-2021 nummer 31490-284

¹⁰ Zie Kamerstukken 2019-2020 nummer 34430-13

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

maatregelen zijn uitgewerkt en van uitvoeringstoetsen zijn voorzien, wordt een nadere planning voor de implementatie gemaakt. Het is duidelijk dat dit een forse investering vergt, zowel bij de ministeries, als bij uitvoeringsorganisaties. En dat het tijd kost om dit goed te doen.

Toegankelijke dienstverlening: contact met iemand van vlees en bloed

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.

Ook de Belastingdienst en Toeslagen worden makkelijker bereikbaar, via de telefoon en op locatie. De Belastingdienst en Toeslagen breiden in 2021 het aantal locaties uit waar mensen langs kunnen komen voor hulp. Hiermee bouwt het kabinet voort op de maatregelen uit de Kamerbrief 'Verbeteringen Belastingdienst'¹¹, waarin het kabinet heeft aangekondigd via onder andere de Stellateams¹² te investeren in het leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven die minder zelfredzaam zijn. Er is ook een Stellateam voor Toeslagen dat kan begeleiden bij problemen die te complex zijn om alleen binnen Toeslagen en de Belastingdienst op te lossen. Waar nodig blijft deze persoonlijke begeleiding, met een vast contactpersoon van Toeslagen, ook voor langere tijd beschikbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen.

Passende dienstverlening: er is geen verkeerde deur

Voor mensen is het niet altijd makkelijk te doorgronden bij welke overheidsorganisatie een vraag kan beantwoord worden. We laten ons inspireren door het principe "er is geen verkeerde deur". Als mensen aankloppen bij een loket van een uitvoeringsorganisatie of gemeente waar ze niet geholpen kunnen worden, mag dat er niet toe leiden dat ze aan hun lot worden overgelaten. Als iemand bijvoorbeeld de Belastingdienst of UWV belt met vragen over een AOW-uitkering, is het van belang dat medewerkers van deze diensten deze persoon goed op weg helpen. Idealiter volgt de verwijzende organisatie de persoon in kwestie totdat de juiste organisatie deze persoon verder helpt. Betere samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties is nodig om te voorkomen dat

¹¹ Kamerstukken 31066 en 32140, nummer 700

¹² De Stellateams richten zich op het bieden van hulp en ondersteuning bij stapeling van problemen van burgers, waarbij vaak meer onderdelen van de Belastingdienst en Toeslagen betrokken zijn (inkomstenbelasting, toeslagen, inning). De burgers komen er zelf niet meer uit, en er is vaak sprake van acute omstandigheden.

mensen tussen wal en schip vallen of van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Het eerste kwartaal van 2021 brengt het kabinet vanuit het traject WaU in kaart hoe aan bovenstaande uitgangspunten het beste recht kan worden gedaan. We gaan hierbij uit van bestaande en bekende digitale en fysieke loketten. We besteden aandacht aan het slimmer en breder inrichten van de loketfunctie en het beter kunnen en mogen delen van informatie tussen verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties. Om deze manier van werken mogelijk te maken is ook nodig dat het kabinet blijft werken aan belangrijke randvoorwaarden voor het versterken van de overheidsbrede dienstverlening, zoals de Generieke Digitale Infrastructuur.

Als mensen niet weten waar ze moeten zijn om een onjuist gegeven in een overheidsregistratie te laten herstellen, kunnen ze sinds 1 januari 2021 terecht bij het meldpunt fouten in overheidsregistraties (MFO).¹³ Dit meldpunt brengt mensen en overheidsorganisaties met elkaar in contact om samen naar een oplossing te zoeken. De ervaringen van dit meldpunt gebruiken we om andere overheidsdiensten te leren om signalen van mensen beter op te pakken en op te volgen.

Verbeteren samenwerking tussen uitvoerders bij ingewikkelde situaties

Ten slotte zijn er mensen die met meerdere overheidsorganisaties te maken hebben en/of waarvan de casus complex is. Onze medewerkers in de uitvoering moeten alert zijn op signalen als dit het geval is en extra hulp nodig is. Zodra zij dit signaleren zorgen we dat iemand passend wordt geholpen in de maatwerkplaats van de relevante uitvoeringsorganisatie of indien noodzakelijk met meerdere uitvoeringsorganisaties. Deze mensen worden vanaf de signalering actief ondersteund en begeleid en voor de situatie wordt actief een oplossing gezocht.

Soms lopen de uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke uitvoerders vast bij het kunnen realiseren van passende ondersteuning voor mensen. Het betreft dan veelal een unieke samenloop van factoren. Om ook in deze multiprobleemsituaties tot oplossingen te kunnen komen, sluiten we alle uitvoeringsorganisaties aan bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Dit loket stellen we ook open voor alle gemeenten. Via dit loket, dat fungeert als landelijk hulploket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure of het Landelijk Escalatie Team (LET) worden ingezet.¹⁴ We zullen in verbinding met gemeenten, landelijke

¹³ Kamerstukken 2020-2021, nummer 27859-149. Het Meldpunt is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/meldpunt-fouten-in-overheidsregistraties-mfo>

¹⁴ De Overbruggingsprocedure ziet op situaties waarin duidelijk is welke (zorg)interventie of ondersteuning nodig is, maar onduidelijk is wie deze zou moeten betalen. Door voorfinanciering of garantstelling kan de benodigde hulp snel worden gegeven. Later kan dan worden vastgesteld welke organisatie verantwoordelijk is voor de financiering. Bij inzet van het LET gaan de betrokken bestuurders onder begeleiding van een onafhankelijke

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

uitvoeringsorganisaties en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek een ingang bij de ministeries creëren voor vragen vanuit het sociaal domein.

Daarnaast wordt het experimentele Landelijk Maatwerkregister nu breed opengesteld voor alle gemeenten en landelijke uitvoerders, zodat maatwerkprofessionals snel contact krijgen met de partijen die nodig zijn voor een oplossing in geval van multiproblematiek. Uit de kleinschalige proef in het afgelopen jaar blijkt dat bij een brede openstelling fors extra capaciteit nodig is.

De Nationale ombudsman

Er blijft altijd het risico dat goedwillende mensen als gevolg van een samenloop van omstandigheden en ondanks bovenstaande initiatieven toch klem komen te zitten. De Nationale ombudsman is dan de aangewezen plek waar mensen terecht kunnen. In principe worden klachten eerst behandeld bij de betreffende uitvoeringsinstantie, voordat de ombudsman een klacht in behandeling neemt. Maar als mensen in schrijnende situaties zich bij de ombudsman melden, kan hij ook direct in actie komen. Naar aanleiding van de problemen met de kinderopvangtoeslag ziet de Nationale ombudsman ruimte om dit vaker te doen. Het kabinet is daar verheugd over, omdat dit een 'veiligheidsslot' vormt voor mensen in zeer schrijnende situaties.

5. Wet- en regelgeving en de menselijke maat

Beter beleid, betere wetgeving

Het rapport van de POK laat zien dat het bestaande bestuursrecht een te strikte toepassing van de regels niet heeft kunnen verhinderen. Duidelijk is dat maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht moeten worden versterkt. Dit begint met de kwaliteit van de sectorale wetgeving, die immers primair de basis moet verschaffen om dat maatwerk daadwerkelijk te kunnen leveren. Het fundament hiervoor moet breed worden vormgegeven zodat hierop in sectorale wetgeving kan worden teruggegrepen. 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.

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

voorzitter op zoek naar een oplossing. Het LET vormt daarnaast een platform om te leren van knelpunten die zich in dit soort ingewikkelde situaties voordoen.

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

opgenomen.¹⁵ Bovendien zal de rijksbrede wetgevingstoetsing 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?¹⁶ 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.

Daarnaast is de inzet van het kabinet om strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar nodig te vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules.¹⁷ Het opnemen van dergelijke "veiligheidsventielen" sluit aan bij de kabinetsreactie op het rapport "Regels en ruimte" van 16 januari 2020¹⁸ 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.

Concrete verbeteringen in de wetgeving van Financiën en SZW

Wat betreft de sectorale wetgeving op het terrein van de Belastingdienst en Toeslagen en ook de socialezekerheidswetgeving in bredere zin, lopen inmiddels diverse initiatieven om maatwerk beter mogelijk te maken en de menselijke maat in deze wetgeving terug te brengen. Het kabinet licht deze initiatieven hieronder graag toe.

De maatregelen die de Belastingdienst als schuldeiser kan inzetten, kunnen in individuele gevallen onredelijk streng uitpakken. De eerdere aanpak rondom opzet en grove schuld (O/GS) leidde er bovendien toe dat bij de invordering van schulden bij Toeslagen mensen onterecht als fraudeur werden bestempeld. Deze aanpak is inmiddels afgeschaft.¹⁹ Iedereen met een toeslagschuld heeft onder het nieuwe beleid in beginsel het recht op een persoonlijke betalingsregeling op basis

¹⁵ Zie www.naarhetaak.nl.

¹⁶ Zie over het onderwerp discriminatie nader paragraaf 6.

¹⁷ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek laten doen naar de wijze waarop maatwerk juridisch vorm aan kan worden gegeven ("Bestuursrecht op Maat", Universiteit Leiden; "Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?", Tilburg University). Deze onderzoeken worden separaat aan de kamer gezonden.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 613. Zie ook Ministeriele verzamelregeling: Kamerstukken II, 2019/20, 35468, nr. 41

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

van betalingscapaciteit van twee jaar, waarna de restschuld niet meer wordt geïnd.

Samen met de specifieke aanpak voor Toeslagen houden we ook de invorderingsstrategie van Belastingdienst tegen het licht, in het bijzonder voor mensen die langdurig te maken hebben met hoge schulden. We kijken daarbij zowel naar regelgeving als naar verbeteringen in de uitvoering.

De Invorderingswet gaan we herijken om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen. We zullen in ieder geval kijken naar de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling en willen een hardheidsclausule toevoegen. We maken een gestructureerde inventarisatie van gevallen waarin de invorderingsmaatregelen van de Belastingdienst onredelijk streng uitpakken.

In de uitvoering nemen we vooruitlopend op de heroverweging van de regelgeving reeds maatregelen om mensen die knel dreigen te komen beter te helpen. De Belastingdienst heeft het afgelopen jaar een visie schulden ontwikkeld. Op basis van deze visie zal dit jaar een plan van aanpak inclusief een communicatiestrategie opgesteld worden, waarover ik uw Kamer te zijner tijd informeer. Eerder is aan uw Kamer al gemeld dat de Belastingdienst bij haar invorderingsstrategie anders om zal gaan met mensen die niet kunnen betalen.²⁰ Wanneer goedwillende burgers een betalingsachterstand oplopen, krijgen zij een betalingsregeling om te voorkomen dat schulden onnodig oplopen. Daarnaast gaat de Belastingdienst in 2021 burgers beter en actiever informeren over het incassoproces en de mogelijkheden voor het vragen van uitstel van betaling en het treffen van een betalingsregeling. Dat doet de Belastingdienst bijvoorbeeld door het verbeteren van de informatie op de website. Op het Kennisnetwerk voor maatschappelijke partners voegt de Belastingdienst relevante informatie over de incassoprocessen voor de doelgroep toe, zodat die maatschappelijke partners mensen nog beter kunnen helpen. Ook doet de Belastingdienst mee aan de publiekscampagne 'Kom uit je schuld' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En de Belastingdienst participeert in het 'collectief schuldregelen', dat een initiatief is van (onder andere) SchuldenlabNL.

Het kabinet gaat breder op zoek naar regelgeving die in de praktijk te hard uitpakt. We gaan actief inventariseren bij de uitvoering, belangenorganisaties en de Nationale ombudsman welke mogelijke hardheden er in wet- en regelgeving bestaan die mensen in de knel kunnen brengen met betrekking tot frauderegulering en invordering. Het kabinet kijkt daarbij in ieder geval naar de invorderingsplicht op het terrein van bijstand, de terugvorderingstermijn in de sociale zekerheid en de wanbetalersregeling zorgpremie.

Op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2020 aangekondigd te onderzoeken op welke wijze het fraudebegrip in deze wetgeving verankerd kan

²⁰ Kamerstukken II 2020/21 31066 en 32140, nr. 700

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

worden²¹. De uitkomsten moeten breder getrokken worden, en in ieder geval voor de Belastingdienst en Toeslagen. Dit zorgt voor eenduidigheid in het systeem. Een dergelijke definitie geeft een helder signaal van wat wij als 'fraude' zien en wat niet. Een (kleine) fout mag nooit leiden tot het stempel fraudeur. Tegelijkertijd staat het kabinet voor een gepaste reactie als burgers willens en wetens de regels overtreden. We vinden het van belang dat we streng zijn waar nodig en zacht waar het kan. De menselijke maat moet daarbij centraal staan. In de brief aan uw Kamer van 14 september jl. is de uitwerking van dit principe voor de Belastingdienst en in het verlengde voor Toeslagen toegelicht.²²

Ook kijkt het kabinet samen met uitvoerders, hoe we op de genoemde terreinen naar een toekomstbestendig handavingsinstrumentarium kunnen komen, waar voldoende ruimte is om maatwerk te leveren. Ministeries en uitvoerders zullen nagaan waar nu nog sprake is van ongewenste financiële prikkels in relatie tot handhaving.

Het kabinet werkt voorts aan een wetsvoorstel multiprobleemsituaties met extra bevoegdheden die het voor lokale en landelijke professionals makkelijker maken om maatwerk te kunnen leveren als de situatie daarom vraagt. Daarmee krijgen uitvoeringsorganisaties en gemeenten een expliciete legitimatie om in urgente vastgelopen multiprobleemsituaties af te kunnen wijken van de standaard route als daartoe noodzaak is. Ook bevat dit wetsvoorstel een bepaling waarmee gemeenten meer slagkracht krijgen om betrokken partijen om tafel te krijgen om een oplossing te kunnen realiseren en om informatie te kunnen uitwisselen.²³

De voorgenomen Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein zal er aan bijdragen dat gemeenten in samenwerking met andere partijen, waaronder uitvoeringsorganisaties, beter in staat zijn hun burgers passende ondersteuning te bieden bij het behouden en vergroten van zelfredzaamheid en participatie. Het wetsvoorstel regelt hiertoe een wettelijke taak voor gemeenten voor een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek op het sociaal domein en andere domeinen zoals schulden, wonen, zorg en onderwijs, en de hiervoor noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen partijen.²⁴

De maatregelen in paragraaf 4 en 5 leveren dilemma's op. Het kabinet zet er samen met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en ministeries op in, om die dilemma's steeds transparant te maken. Er blijven situaties waarin burgers meer van de overheid verwachten dan deze kan bieden, bijvoorbeeld vanwege de grenzen die er altijd in inkomensondersteuning zullen zijn om de gerichtheid ervan te bewaken. Uitgangspunt is steeds dat die dilemma's politiek expliciet zijn gewogen en dat mensen die weging kunnen opvragen en volgen.

²¹ Zie brief Fraude in de sociale zekerheid. Kamerstukken II 2020-2021, 17050, nr 596

²² Kamerstukken II 2020/21 31066, nr. 700

²³ Kamerstukken II 2019/20 34477 en 32 761, nr. 66.

²⁴ <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp/>

Het algemene bestuursrecht

Tegelijkertijd is het van belang te kijken naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb), als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd en de rechtsbescherming van burgers tegen beslissingen van de overheid is geregeld. Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation. De Awb zal meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zijn daarbij steeds leidend. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving kunnen dan onbedoelde gevolgen worden vermeden. De bedoeling is dat meer maatwerk wordt bevorderd én fouten van burgers niet direct worden uitgelegd als fraude.

Naar een bestuursrecht waarin de menselijke maat centraal staat

Het POK-rapport maakt duidelijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een betere doorwerking moeten krijgen in beleid en wetgeving, zodat wetgeving in de toepassing rechtvaardig uitpakt. Zoals vermeld, zet het kabinet stappen voor een nadere regeling van de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en sectorale wetten. Ook het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel zijn van belang. Wetgeving moet voorspelbaar en eenduidig zijn voor burgers, bedrijven en bestuursorganen, zodat zij weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid) en iedereen moet in beginsel aan wetgeving dezelfde rechten kunnen ontleen (rechtsgelijkheid). Het creëren van "veiligheidsventielen" in wetgeving (in de vorm van beoordelingsruimte, hardheidsclausules of anderszins) moet daarom steeds worden gezien in de context van hetgeen de desbetreffende wet beoogt te normeren. Zo staat bijvoorbeeld in wetgeving over de hoogte van verkeersboetes de hoogte van de boete vast, maar moet er wel ruimte zijn op het gebied van betalingsregelingen en een redelijke invordering. Maar in die gevallen waarin de wetgeving evident onredelijk hard uitpakt, moeten instanties de ruimte krijgen om in het voordeel van de burger te beslissen.

6. Discriminatie en het gebruik van nationaliteit

Het kabinet wil hier nogmaals volstrekt helder zijn: discriminatie kan en mag niet. De overheid heeft daarbij een belangrijke voorbeeldrol. Een eerlijke en onbevooroordeelde behandeling staat aan de basis van het vertrouwen in de overheid. Het kabinet realiseert zich ten volle dat dit vertrouwen diep beschadigd is bij ouders die te maken hebben gehad met discriminatoire bejegening. Helaas

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

moeten we constateren dat dit bij de fraudeaanpak bij Toeslagen aan de orde was. Ouders met een niet-Nederlandse nationaliteit en ouders met een dubbele nationaliteit hadden alleen al op basis daarvan meer kans om door de Belastingdienst gecontroleerd te worden. Het kabinet betreurt dit ten zeerste en wil ervoor zorgen dat dit nooit meer kan gebeuren. Er is bij de fraudeaanpak specifiek op nationaliteit gezocht. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft aangegeven dat zij voornemens is een sanctie op te leggen op basis van deze overtredingen.

Los hiervan hebben ouders meermaals aangegeven dat zij hebben ervaren dat zij anders behandeld zijn dan anderen, omdat zij bijvoorbeeld een dubbele nationaliteit hebben. Ook zijn ouders geconfronteerd met discriminerend of ongepast taalgebruik. Signalen van dit soort discriminerend en/of ongepast taalgebruik en uitingen worden onderzocht en passend opgevolgd. Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen moeten weten dat dit soort taalgebruik niet acceptabel is. Zij moeten zich ervan bewust zijn welke schade wordt aangericht bij ouders en hoe kwetsend dit is.

Voorkomen van discriminatie

De afgelopen periode hebben Toeslagen en de Belastingdienst stappen gezet om herhaling te voorkomen. Zo zijn alle gegevens over dubbele nationaliteit die nog in de systemen van Toeslagen stonden verwijderd. Ook is het kenmerk nationaliteit verwijderd uit het risicosysteem van Toeslagen. Het opvragen van nationaliteit bij onderzoeken naar georganiseerd misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen is dan ook niet meer mogelijk. Zoals in de brief van 13 oktober²⁵ aan uw Kamer is gemeld, rondt de Belastingdienst het in kaart brengen van het gebruik van nationaliteit en in de systemen van de Belastingdienst uiterlijk 31 maart 2021 af.

Het voorkomen van discriminatie en ongeoorloofd gebruik van gegevens zoals nationaliteit, is niet alleen een kwestie van data verwijderen. Ook kan daaraan bijdragen dat bij de invoeringstoets een jaar na start van de uitvoering (zoals eerder in deze brief aangekondigd) net als bij de uitvoeringstoets voorafgaand aan inwerkingtreding van beleid aandacht zal worden besteed aan mogelijk (indirect) discriminerende aspecten. Misschien wel belangrijker is dat medewerkers zich voldoende bewust zijn van de regels over het gebruik van gevoelige persoonsgegevens zoals nationaliteit. En dat discriminatoire of denigrerende uitlatingen op de werkvloer niet worden getolereerd. Aan dit onderwerp zal in het kader van de cultuurprogramma's bij de Belastingdienst en Toeslagen bijzondere aandacht worden besteed. We trainen de medewerkers bij de Belastingdienst en Toeslagen om verantwoord met persoonsgegevens om te gaan. Zo maken de Belastingdienst en Toeslagen in dialoogsessies in de hele organisatie concreet wat rechtsstatelijk handelen in de dagelijkse werkpraktijk binnen alle lagen van de organisatie betekent.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21 31066, nr. 707

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Maatregelen bij signalen van discriminatie

Bij de vierde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de hersteloperatie van Toeslagen (vermoedens van) discriminatie adresseert. Als Toeslagen in de behandeling van dossiers ziet dat discriminatie een rol heeft gespeeld bij de terugvordering van toeslagen, hebben gedupeerde ouders recht op de compensatieregeling. Daarnaast heeft Toeslagen afspraken gemaakt met het College voor de Rechten van de Mens. Het College is een onafhankelijke organisatie die de mensenrechten in Nederland beschermt en oordelen geeft over discriminatiezaken. Als ouders het vermoeden hebben dat er sprake is geweest van discriminatie kunnen zij het College vragen om een oordeel in hun zaak. Het College oordeelt vervolgens of er sprake is geweest van discriminatie. Toeslagen neemt dit oordeel altijd over. Voor alle ouders die zich melden bij de organisatie herstel Toeslagen (UHT) kijken wij ook zelf in het dossier van een ouder of we kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van discriminatie. Uiteraard stellen we de ouder daar dan van op de hoogte. Ook dan krijgen gedupeerde ouders de compensatieregeling.

Ook buiten de Belastingdienst en Toeslagen blijft het kabinet alert op signalen over oneigenlijk gebruik van nationaliteit of discriminatie op enige grond, bijvoorbeeld etniciteit of godsdienst. Signalen van onjuist gebruik van gegevens zoals nationaliteit of discriminatie kunnen worden gemeld bij de organisatie door wie iemand zich gediscrimineerd voelt; daarnaast kan ook een melding worden gedaan bij het College voor de Rechten van de Mens. Deze signalen moeten altijd grondig worden onderzocht en passend worden opgevolgd. Met het College voor de Rechten van de Mens gaan we overleggen hoe cliënten van andere grote uitvoeringsorganisaties (zoals UWV, SVB en DUO) met klachten over discriminatie kunnen worden doorverwezen naar het College, als de uitvoeringsinstantie zelf niet kan vaststellen dat er sprake is van discriminatie.

Bij doorverwijzing van een klacht over discriminatie naar het College voor de Rechten van de Mens wijst de uitvoeringsdienst degene die het betreft op de mogelijkheid van ondersteuning door een meldpunt antidiscriminatie dat in elke gemeente onafhankelijke bijstand verleent aan personen bij de afwikkeling van hun discriminatieklacht.²⁶ Het gaat daarbij om juridische en emotionele ondersteuning bij het indienen van een klacht over discriminatie en bij een eventuele zitting bij het College. Een en ander zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van de meldpunten antidiscriminatie en vereist aanpassing van de regelgeving voor de meldpunten.

Maatregelen om vooroordelen te herkennen

Het kabinet gaat ook inzetten op actieve aanpak van "onbedoelde" discriminatie in de uitvoeringsorganisaties. Een voorbeeld is het programma van de politie gericht op de basisteams. Overigens laat dit onverlet dat goed leiderschap op dit punt een eerste vereiste is. Ook hier zal de inzet op actieve voorbeeldfunctie verhoogd

²⁶ Artikel 2, eerste lid Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

worden in het veld en bij de uitvoeringsorganisaties. Belangrijk is dat zo'n aanpak vooral moet uitgaan van wat effectief is op de werkvloer.

Discriminatie kan verder worden verminderd door medewerkers van uitvoeringsdiensten meer inzicht te bieden in vooroordelen die, vaak onbewust, een rol spelen bij de uitvoering van hun werk. Het College voor de Rechten van de Mens biedt trainingen waarbij medewerkers van bedrijven en (overheids-)organisaties wordt geleerd hun eigen vooroordelen te herkennen, zodat wordt voorkomen dat deze effect hebben op hun dagelijks handelen. Met het College voor de Rechten van de Mens zullen afspraken worden gemaakt over de mogelijkheid om trainingen te geven aan medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen, en daarna ook aan medewerkers van andere grote uitvoeringsinstanties, zoals het UWV, de SVB en DUO. Om in deze en bovengenoemde taken te voorzien zal de ondersteunende capaciteit van het College voor de Rechten van de Mens worden versterkt.

Daarnaast hebben overheidsinstellingen de mogelijkheid om over (wijziging) van beleidsregels het College voor de Rechten van de Mens te vragen of met dat beleid onderscheid is of wordt gemaakt, een zogenaamd onderzoek omtrent eigen handelen. Ook kan het College uit eigen beweging onderzoeken of zodanig onderscheid is of wordt gemaakt. Het kabinet zal met het College bezien of en hoe het gebruik van deze instrumenten kan worden bevorderd.

Om discriminatie, ook door overheidshandelen, terug te dringen zijn onder meer een gecoördineerde aanpak en onderzoek van belang. In een brief van 9 december 2020 heeft de minister van BZK aangekondigd een verkenning uit te laten voeren naar een Nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme. Na deze verkenning zal de Staatscommissie Discriminatie en Racisme worden ingesteld.

Het ministerie van SZW is aan de slag om samen met UWV en SVB een inventarisatie te maken over de wijze waarop binnen de sociale zekerheid gebruik wordt gemaakt van nationaliteit in wetten, regelingen, procedures en risicomodellen. Hierbij gaan we ook kijken naar uitvoeringspraktijk en cultuur. Het kabinet zal deze inventarisatie Rijksbreed oppakken voor alle ministeries en uitvoeringsorganisaties.

7. Informatievoorziening aan parlement en samenleving: openheid is de standaard

Het kabinet kiest radicaal voor ruime informatievoorziening aan de Kamer. De POK is zeer kritisch op de informatievoorziening vanuit ministeries aan hen. Daarnaast loopt er al langer discussie over de verstrekking van informatie door het kabinet aan de Kamer, mede in het kader van artikel 68 Grondwet. Dat is niet goed voor het functioneren van de politiek, aangezien artikel 68 Grondwet de hoeksteen van de democratie genoemd mag worden. Het kabinet trekt zich deze kritiek zeer aan.

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Stukken kinderopvangtoeslag openbaar

Als een eerste stap om de daad bij het woord te voegen, richt het kabinet een online informatiepunt in waarop stukken die gerelateerd zijn aan de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag worden gepubliceerd: <http://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl>. Vanaf 15 januari 2021 staan op deze website de stukken die door het kabinet aan de POK zijn geleverd, waarbij alle informatie die enig verband houdt met de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag ongelakt en leesbaar is in te zien, op enkele vertrouwelijk verstrekte stukken na.²⁷ Gelet op het uitzonderlijke karakter van de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag en de ernst van deze zaak worden bij wijze van uitzondering ook de adviezen van de Landsadvocaat die ter inzage zijn verstrekt aan de POK openbaar gemaakt. De komende tijd zullen veel meer stukken over de kinderopvangtoeslag worden gepubliceerd op deze internetpagina. Dit zijn in ieder geval de stukken die onderdeel uitmaken van reeds gepubliceerde besluiten op Wob-verzoeken die raken aan de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag. Ook stukken die – naar aanleiding van verzoeken of op andere wijze – zijn of nog worden gedeeld met uw Kamer zullen op deze site worden opgenomen. Zo wordt informatie toegankelijk voor uw Kamer en iedereen die meer over de problemen met de Kinderopvangtoeslag wil weten. In de vierde Voortgangsrapportage is uw Kamer tevens geïnformeerd dat de problemen bij toeslagen op de hotspotlijst van het ministerie van Financiën zijn geplaatst. Plaatsing op de hotspotlijst draagt eraan bij dat relevante stukken en informatie over de kinderopvangtoeslag goed worden gearchiveerd. Uw Kamer wordt hierover bij de vijfde voortgangsrapportage nader geïnformeerd.

Openbaarmaking onderliggende stukken

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 PLOOI²⁸. 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.²⁹

²⁷ Dit betreffen stukken waarin ten aanzien waarvan richting de POK een beroep op de vertrouwelijkheid van het stuk is gedaan, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid in het stuk van persoonsgegevens van ouders of ten aanzien van verslagen van gesprekken waarbij aan medewerkers vertrouwelijkheid is toegezegd. Hieronder vallen ook de notulen van de ministerraad en de ministeriële commissie aanpak fraude.

²⁸ Voor informatie over PLOOI, zie het hoofdstuk over informatiehuishouding.

²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 28844, nr. 221

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

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.³⁰ 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.³¹

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.

Besluitenlijsten van de ministerraad en adviezen van de Landsadvocaat

Op korte termijn zal de minister-president de besluitenlijst van de ministerraad openbaar maken op de dag van de vergadering. Verder wil het kabinet op termijn de informatiewaarde van de besluitenlijst verbeteren door publicatie van een geannoteerde besluitenlijst. Adviezen van de landsadvocaat willen we openbaar maken voor zover die niet zien op procedures, maar het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen. Adviezen die de Landsadvocaat geeft in het licht van lopende of mogelijke procedures zullen we niet openbaar maken, omdat het procesbelang van de Staat daaraan in de weg staat. Indien na afloop van een procedure het procesbelang daaraan niet meer in de weg staat kan alsnog tot

³⁰ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2 en Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8.

³¹ Het gaat om de opsomming van gronden uit de brief van de Minister van BZK uit 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28362, 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.

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

openbaarmaking worden overgegaan, tenzij het belang van de Staat zich daartegen verzet. De wijze van openbaarmaking van adviezen van de Landsadvocaat zal in overleg met de Landsadvocaat verder worden uitgewerkt. Deze nieuwe lijn is van toepassing op nieuwe adviezen en gaat in per 1 juli a.s.

Voortzetten dialoog

Het kabinet ziet grote kansen om de transparantie verder te vergroten. Tegelijkertijd vraagt openbaarheid van adviezen van ambtenaren wel het waarborgen van voldoende veiligheid en ruimte voor ambtenaren, ook als adviezen kritisch of afwijkend zijn. En die ruimte kunnen kabinet en Kamer alleen samen geven. Het kabinet zou graag met de Kamer spreken over hoe dit in de onderlinge werkwijze kan worden verzekerd. Dit zou kunnen worden besproken in de dialoog die het kabinet met uw Kamer, de Raad van State en de media wil voeren over het advies over ministeriële verantwoordelijkheid van de Raad van State.³² Om de gevolgen die openbaarheid heeft op het ambtelijk werk en de ambtelijke organisatie te kunnen beoordelen, zal het kabinet ook een uitvoeringstoets laten doen.

Over de toepassing van de weigeringsgrond 'belang van de staat' in de praktijk kan uiteraard discussie ontstaan. In ons parlementair stelsel is het aan de Tweede Kamer om te oordelen of zij juist is geïnformeerd. Het kabinet wil graag in samenspraak met de Kamer bezien op welke wijze advisering van de Kamer over dit soort situaties bij een commissie of onafhankelijke instantie zou kunnen worden belegd.

Samenvattend

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.³³ 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. Ook zal de minister-president op korte termijn de besluitenlijst van de ministerraad openbaar maken op de dag van de vergadering. Op termijn zal de informatiewaarde van de besluitenlijst worden verhoogd met de toevoeging van annotaties aan de besluitenlijst. Adviezen van de landsadvocaat willen we openbaar maken voor zover die het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen. Adviezen die zien op procedures worden alleen openbaar, indien na afloop van een procedure het procesbelang daaraan niet meer in de weg staat en het belang van de Staat zich daar niet tegen verzet.

³² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2020/09/29/nader-rapport-over-ministeriele-verantwoordelijkheid>.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 28844, nr. 221

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Tot slot wil het kabinet in dialoog met uw Kamer en andere betrokken partijen om te bespreken hoe de ruimte voor kritische of afwijkende advisering en de veiligheid van ambtenaren geborgd kunnen blijven.

8. Informatiehuishouding: de basis op orde

Om de andere manier van informatievoorziening aan het publiek en aan de Kamers die in hoofdstuk 7 is aangekondigd voor elkaar te krijgen, moeten we Rijksbreed de achterstand in onze informatiehuishouding sneller gaan inhalen en gaan verbeteren. Wij moeten onze informatie, ook volgens de Archiefwet, duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar bewaren. Zodat wij ons handelen voor, tijdens en na afloop van het maken van beleid en wetgeving altijd onderbouwd kunnen verantwoorden. Juiste en toegankelijke informatie is ook nodig voor de dagelijkse bedrijfsvoering van de overheid zelf. Goede informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat. Goede informatiehuishouding is ook hard nodig voor een beter samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren - een advies³⁴ dat we voor de zomer al mee kregen van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het moet altijd en overal duidelijk zijn, welke normen gelden en wie verantwoordelijk is voor welke informatie. Dat betekent dat wetten en regels op dezelfde manier worden uitgelegd en er goed toezicht komt op de kwaliteit van onze informatiehuishouding. Dit vraagt om standaardisatie en harmonisatie van het beleid voor informatiehuishouding.

Bovendien zijn instrumenten nodig die de duurzame toegankelijkheid van informatie borgen; hulpmiddelen die ervoor zorgen dat we informatie ook over een paar jaar nog steeds makkelijk kunnen terugvinden en dat die informatie nog steeds leesbaar is. Dat betekent dat we concrete eisen aan informatiesystemen gaan stellen die de informatie van nu voor straks moeten bewaren.

Informatiehuishouding is een belangrijk onderdeel van het werk van een ambtenaar.

We gaan investeren in de professionaliteit van de ambtenaren op dit punt. Daarbij kijken we ook naar nieuwe technieken voor het opslaan en vinden van informatie en geven we dat een plek in ons dagelijks werk.

Generiek actieplan

Al deze elementen komen samen in een actieplan informatiehuishouding. Hierbij geldt het bovenstaande als uitgangspunt voor informatievoorziening aan de Kamers. De Woo geldt als uitgangspunt voor actieve openbaarheid. De nieuwe Archiefwet geldt als uitgangspunt voor het archiefbeheer. Het actieplan stelt

³⁴ **Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020**

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

kaders voor de informatiehuishouding voor het hele Rijk. Er zal onder andere in staan hoe ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming wordt vastgelegd.

De basis voor het actieplan is een analyse van de huidige stand van de informatiehuishouding. Hiervoor maken wij naast het rapport 'Ongekend Onrecht' gebruik van het al eerdergenoemde advies van de Raad van State, en van adviezen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), de speerpunten uit de nieuwe I-strategie 2021-2025, een enquête van het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) en bestaande meerjarenplannen en zelfevaluaties van ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Het actieplan wordt gemaakt onder regie van het overleg van de Secretarissen-generaal en is op 1 april klaar. Het actieplan bevat concrete maatregelen voor de verbetering van de informatiehuishouding. Daarbij maken we onderscheid tussen de rijksbrede verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van de individuele ministeries. Het actieplan geeft tevens inzicht in de kosten.

Departementale actieplannen

De ministeries hebben elk hun eigen opgaven en dat maakt hun informatiehuishouding vaak ook verschillend van elkaar. Daarom maakt elk departement ook een eigen actieplan. Deze actieplannen beschrijven hoe de informatiehuishouding van de eigen organisatie er nu uit ziet, en hebben een stappenplan om de Rijksbrede doelen uit het overkoepelende actieplan te bereiken. Per stap worden de tijd, kennis en capaciteit die nodig is en de risico's in kaart gebracht. Deze plannen zijn uiterlijk 1 juli klaar.

Open overheid

Voor het verbeteren van de actieve openbaarmaking is het platform open overheidsinformatie (PLOOI) nu al beschikbaar. Plooi fungeert als een verwijsindex, en biedt in die vorm een overzicht van alle overheidsinformatie op één centrale vindplaats. Overheidsorganisaties kunnen hier op dit moment op vrijwillige basis op aansluiten. Als straks de Woo van kracht wordt, wordt dit een verplichting voor alle overheidsorganisaties, zowel voor het rijk als de decentrale overheden. Daarmee ontstaat een volledig en eenduidig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten. Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding dat ingesteld wordt met de inwerkingtreding van de Woo, zal adviseren over het openbaarheidsbeleid van de overheid: over onder andere de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie, de toegang tot de publieke informatie en over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de openbaarmaking en de ontsluiting van publieke informatie. Ook biedt dit college de mogelijkheid aan belanghebbende groepen zoals journalisten en wetenschappers, om bij openbaarmakingskwesties een klacht in te dienen. Zo wordt het toezicht op (de verbetering van) de informatiehuishouding en het openbaarheidsbeleid van de overheid ook verder versterkt.

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Coördinatie en toezicht

We dragen zorg voor stevige coördinatie van de uitvoering van deze plannen door het benoemen van een regeringscommissaris onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Met deze regeringscommissaris willen we iemand met extra gezag laten werken aan het op orde brengen van de informatiehuishouding, en ervoor zorgen dat dit op eenduidige wijze en centraal gebeurt. De regeringscommissaris zal ook de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van het generieke actieplan om de informatiehuishouding te verbeteren, en departementen kunnen aanspreken op de voortgang van de departementale plannen. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zal, conform zijn taakopdracht in de Woo, adviseren over dit proces: over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie. Het streven is dat deze regeringscommissaris op 1 juli 2021 aan de slag gaat.

Bovendien wordt het onafhankelijk toezicht op naleving van de Archiefwet, en daarmee de kwaliteit van de informatiehuishouding, door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed versterkt door diens capaciteit aanzienlijk uit te breiden. Rapporten van de IOE worden gedeeld met de Kamer en vormen een belangrijke bron voor zowel genoemd Adviescollege op basis van de Woo als de regeringscommissaris.

Het vervolg

Dit pakket vergt een majeure investering over meerdere jaren om de informatiehuishouding beter op orde te krijgen. Het gaat naar verwachting om inzet van extra middelen en capaciteit bij de departementen en overige rijksonderdelen. Coördinatie en rapportage op de voortgang verloopt via de ambtelijke top via het overleg van secretarissen-generaal van de ministeries. De vooruitgang delen we regelmatig met de Kamers.

9. Rol van de andere staatsmachten

De POK besteedt in haar rapport aandacht aan de rol van de bestuursrechtspraak. Naar aanleiding hiervan heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onlangs op het rapport gereageerd. De reactie is aangeboden aan het kabinet en aan de voorzitters van beide Kamers. In de reactie wordt onder meer gereflecteerd op het handelen van de Afdeling bestuursrechtspraak zelf. Het kabinet acht dit waardevol en ziet de resultaten van deze reflectie met belangstelling tegemoet.

De reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat ook uitgebreid in op de inhoud van de wetgeving (Awir en kinderopvangtoeslag). De POK geeft aan dat de wetgever zich mag aanrekenen dat zij wetgeving heeft vastgesteld die spijkerhard was. Wij nodigen het parlement uit om samen met ons te reflecteren hoe dit beter kan.

Ook wil het kabinet kritisch kijken naar de wijze waarop de overheid zelf het rechtssysteem benut. Niet elke zaak hoeft tot de hoogste rechter te worden doorgeprocedeerd. Wanneer de overheid zelf de gang naar de rechter overweegt

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

of geconfronteerd wordt met een burger die de gang naar de rechter wil volgen, moet dit voor de overheid altijd aanleiding zijn om opnieuw te overwegen of de eigen handelswijze wel in lijn is met de bedoeling van de wetgever, en of er niet toch meer ruimte is om er gezamenlijk met de betrokken burger uit te komen.

10. Versterking van het ambtelijk vakmanschap

De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet beslist en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost. Vanuit BZK wordt een rijksbreed programma opgezet dat inzet op bewustwording en praktische uitwerking van nieuwe werkwijzen en op de benodigde opleiding en training van ambtenaren (beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren en leidinggevend).

Voor wat betreft het topmanagement van de Rijksdienst heeft naar aanleiding van de motie Lodders c.s.³⁵ de Universiteit Utrecht op verzoek van het kabinet onderzoek verricht naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De vraag was of het ABD-stelsel in voldoende mate bijdraagt aan de gewenste kwaliteit van de top van de Rijksdienst. Dit onderzoek en de kabinetsreactie daarop ontvangt u separaat. In het kader van het rapport van de POK is van belang dat bij werving en selectie van topfuncties binnen de rijksdienst meer dan nu expliciet aandacht zal worden besteed aan wat gegeven de actuele maatschappelijke opgave nodig is om de functie, mede in relatie tot de samenstelling van het managementteam, goed te kunnen vervullen. Relevante aspecten kunnen onder meer zijn ervaring bij grote uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden of in het bedrijfsleven en kennis op het gebied van vakinhoud, ICT of organisatieontwikkeling.

11. Vervolg: in gesprek over de ambities en maatregelen

Deze brief bevat een stevige agenda aan acties en voornemens, waarover het kabinet graag met uw Kamer in gesprek gaat. Dat gesprek is des te belangrijker, omdat we bij de uitvoering van deze agenda nog tal van vragen en dilemma's tegen gaan komen. Vragen en dilemma's die een zorgvuldige afweging vragen op politiek niveau: wat regelen we in wetgeving en waar geven we ruimte aan uitvoerders? Hoe wegen we ruimte voor de uitvoerder tegenover het risico dat er fouten worden gemaakt of de uitkomst kabinet en/of Tweede Kamer niet altijd

³⁵ Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 570

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

bevalt? Hoe verhoudt zich de noodzaak tot transparantie en democratische controle op besluitvorming met de ruimte voor ambtenaren om zich uit te spreken, risico te nemen, adviezen te schrijven die uit hun context gehaald kunnen worden?

Als we vooruitkijken en serieus willen leren van de problemen bij de kinderopvangtoeslag, dan moeten we er open in zijn dat de overheid altijd afwegingen moet maken. Dat eenvoudige oplossingen meestal niet bestaan. Het liefst vinden we maatregelen waarbij het lukt om tegenstellingen te overbruggen. Waar dat niet lukt, moeten keuzes transparant voorliggen, zodat we in gesprek kunnen over de afwijken tussen verschillende doelen en de risico's die een rol spelen. Zodat we geen Haagse schijnzekerheid creëren, waarin gesuggereerd wordt dat we alle fraude altijd kunnen voorkomen, of er nooit iemand onheus zal worden behandeld. En zodat we gezamenlijk weten waar we tijdens de uitvoering extra op moeten letten.

De maatregelen worden de komende periode nader uitgewerkt.³⁶ De uitwerking van deze maatregelen doet het kabinet samen met de uitvoerders, medeoverheden, andere betrokken instellingen en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Het vanaf dag één samen met de uitvoerders en de verschillende doelgroepen ontwerpen van maatregelen ter verbetering is essentieel. Het zal tijd kosten dit goed te doen. Nadat de verschillende maatregelen zijn uitgewerkt en van uitvoeringstoetsen zijn voorzien, wordt een nadere planning voor implementatie gemaakt. Deze brief schetst de richting die het kabinet voor ogen heeft maar in de precieze uitwerking zijn verschillende maatregelen en modaliteiten denkbaar. Het budgettaire kader voor de uitwerking van de maatregelen is opgenomen in de budgettaire tabel (bijlage 4). Het kabinet reserveert € 0,8 miljard structureel op de Aanvullende Post. Deze middelen worden op basis van een uitgewerkt bestedingsplan toegevoegd aan de begrotingen.

12. Tot slot

De overheid heeft de getroffen ouders en hun kinderen ongelooflijk in de problemen gebracht en daardoor veel leed veroorzaakt. We kunnen wat is gebeurd niet terugdraaien, maar we kunnen er wel alles aan doen om het onrecht voor ouders recht te zetten én om te voorkomen dat zoiets ooit nog kan gebeuren. Daarnaast willen we ook proberen het leed iets te verzachten, door heel expliciet te zeggen: we zaten fout. Er zijn veel dingen misgegaan, die ons met diepe gevoelens van schaamte vervullen. Daar bieden we onze zeer gemeende excuses voor aan. We gaan de pijn van ouders en kinderen niet weg kunnen nemen, maar hopen door deze diepgevoelde erkenning van de pijn en van de fouten van de overheid wel bij te dragen aan de verwerking van deze zware periode en het vertrouwen in de overheid stap voor stap weer op te bouwen.

³⁶ Nader bekeken zal worden op welke manier de maatregelen uit deze brief vertaald kunnen worden naar Caribisch Nederland.

Minister-President

Datum

15 januari 2021

Onze referentie

4181691

Om deze redenen neemt het kabinet zijn verantwoordelijkheid en heeft de minister-president het ontslag van het kabinet aangeboden aan de Koning. Het kabinet acht de urgentie van de maatregelen in deze brief van zodanig groot belang voor het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid dat het de Kamer wil vragen het kabinet de ruimte te geven de maatregelen in deze brief uit te voeren. Het kabinet staat daarbij vanzelfsprekend open voor een gesprek over de vraag wat het kabinet wel of niet vermag in de ontstane situatie.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

Namens het Kabinet,

Mark Rutte



ACTIEPLAN STRAFRECHTKETEN

Bestuurlijk Ketenberaad
6 november 2020

Inleiding en context

De samenleving verwacht dat de overheid snel en kordaat optreedt tegen criminaliteit en onveiligheid, maar ook met oog voor de menselijke maat en met zorgvuldige besluitvorming. Het strafrecht speelt daarbij een cruciale rol, soms in combinatie met preventieve maatregelen of andere instrumenten. Steeds moet worden afgewogen welke maatregel of combinatie van maatregelen het meest passend is.

Het strafrecht netwerk

Behoudens de politieke (stelsel)verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid, kent de strafrechtketen niet één eigenaar, opdrachtgever, of centrale zeggenschap of doorzettingsmacht. Dat maakt samenwerken in de strafrechtketen complex en betekent dat er vaak niet één oplossing is die voor de afzonderlijke organisaties effectief is. Alle organisaties hebben specifieke wettelijke taken en bevoegdheden. Zo zal recht moeten worden gedaan aan de rechtsstatelijke en gezagspositie van het OM, de onafhankelijkheid van de rechtspraak en evenzeer aan de opdracht aan politie en de executieketen krachtens de Politiewet en de Wet USB. Om aan te kunnen sluiten bij de concrete behoeften van de operationele praktijk binnen de organisaties, brengt dit mee dat verbeteringen meestal primair moeten worden gerealiseerd op het niveau van de ketens, veelal in de lokale samenwerking.

Vanuit oogpunt van leesbaarheid en begrijpelijkheid wordt in dit Actieplan verder vastgehouden aan het ingeburgerde begrip strafrechtketen, maar het gaat dus om het geschetste netwerkverband.

Het functioneren van de strafrechtketen staat onder druk. De legitimiteit van het overheidsoptreden is hiermee nauw verbonden. In de recent verrichte doorlichting door PwC¹ van de strafrechtketen is een aantal oorzaken gevonden dat verstorend is bij de samenwerking in de strafrechtketen. Het onderzoek van PwC richt zich primair op de ogenschijnlijke tegenstelling tussen de gedaalde geregistreerde criminaliteitscijfers enerzijds en signalen van toenemende ervaren druk op de organisaties in de strafrechtketen anderzijds. Het rapport geeft hiervoor een aantal verklaringen in de vorm van relatief nieuwe maatschappelijke opgaven die voor een aanhoudende druk in de keten zorgen. Daarnaast spreken de onderzoekers zich ook uit over de veelheid aan wetgeving en beleid zonder prioriteitsstelling, achterblijvende ICT en beperkte aansluiting van (logistieke) processen. Over de samenwerking stelt PwC dat de strafrechtketen een samenhang van de ketens vormt en afstemming vraagt op landelijk en regionaal niveau. Bij de ketens kan, aldus de onderzoekers, gedacht worden aan de ketens van soorten zaken zoals Veelvoorkomende criminaliteit (VVC), High Impact Crimes (HIC) en ondermijning en de ketens van activiteiten zoals forensisch onderzoek, preventieve hechtenis of beslag. Uit de doorlichting komt voorts naar voren dat managementinformatie die noodzakelijk is om organisatorische uitdagingen inzichtelijk te maken meer aandacht verdient. De huidige werkwijze op het niveau van individuele organisaties en keten is beperkt datagedreven en informatiegestuurd volgens PwC.

De samenwerking komt in de praktijk - ook door de eigenstandige posities en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties - vooral tot stand door overleg en in mindere mate door sturing. De sturing die plaatsvindt, is primair gericht binnen de individuele organisaties en is niet gericht op de keten als geheel. Het PwC-rapport onderstreept dat verbetering nodig is, ook in de samenwerking en afstemming binnen de keten. Voor de rechtspraak geldt dat in het PwC rapport alleen de vragen rondom het handelingsperspectief (d en e) binnen de scope van het onderzoek zijn geplaatst aangezien de rechtspraak in 2019 reeds door Boston Consulting Group financieel is doorgelicht met specifieke aandacht voor druk op de organisatie.

Naar aanleiding van het PwC-rapport en bespreking daarvan in de Tweede Kamer heeft de Minister van JenV op 26 juni 2020 laten weten dat er een verbeterplan komt onder opdrachtgeverschap van het Bestuurlijk Ketenberaad. Dit Actieplan is hiervoor bedoeld.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/tk-bijlage-ii-pwc-doorlichting-strafrechtketen>

Het Bestuurlijk Ketenberaad

Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) bestaat uit een onafhankelijk voorzitter, Wim van de Donk, rector magnificus van Tilburg University, de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, de korpschef van de politie, de algemeen directeur CJIB (namens de executiepartners) en de directeur-generaal rechtspleging en rechtshandhaving (namens de ministers en ambtelijk JenV), de directeur Wetgeving en Juridische Zaken en de directeur Strafrechtketen. Het BKB richt zich op de strafrechtelijke kant van de rechtsstaat. Voor alle partners in het BKB geldt dat zij naast de strafrechtelijke taak een meer omvangrijk takenpakket hebben. Het OM heeft ook niet-strafvorderlijke taken, de rechter beslecht ook civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen. De politie moet de openbare orde handhaven en het CJIB voert ook taken op het gebied van rijksincasso en de Wet Mulder uit. De ministers tenslotte, hebben ook andere stelselverantwoordelijkheden en andere bij wet opgedragen taken.

Bij het opstellen van dit Actieplan is zoveel mogelijk rekening gehouden met deze bredere maatschappelijke context van de partners in het BKB.

Het BKB heeft de overtuiging dat de in de strafrechtketen geïnstitutionaliseerde rechtsstatelijke waarborgen niet in de weg staan aan de realisatie van dit plan. Ieder BKB-lid zorgt ook voor realisatiekracht in de eigen organisatie en voor verantwoording in de eigen organisatie over de voortgang van de uitvoering van het plan. De BKB-leden zien er binnen de deelketens op toe dat de beoogde resultaten worden gehaald en zijn daar binnen die deelketens op aanspreekbaar.

In dit Actieplan wordt op verschillende plaatsen de verbinding tussen de partners binnen de strafrechtketen (te weten de rechtsplegings- en executiepartners) gelegd en worden initiatieven en verbanden geschetst die beogen een positieve bijdrage aan de realisatie van de doelen in dit Actieplan te leveren. Die samenwerking en in dat kader beschreven gegevensverwerking- en uitwisseling zijn met wettelijke waarborgen omkleed en kennen begrenzings. De in dit Actieplan beschreven samenwerking, digitalisering en dataverwerking zien met name op in dit Actieplan centraal staande thema's, namelijk versnelling door middel van snelrecht en de ZSM-werkwijze en raken niet de algemene taakverdeling en bevoegdheidsuitoefening door de onderscheiden strafrechtketenpartners (te weten de rechtsplegings- en executiepartners).

Initiatieven in samenwerking die er nu al zijn

Er is de afgelopen jaren veel in gang gezet om de geconstateerde knelpunten in de werking van de strafrechtketen aan te pakken. Sinds 2018² wordt gewerkt aan de door de ketenpartners en het ministerie van JenV gezamenlijk geformuleerde ambities: digitalisering (waaronder "papier uit de keten"), versnelling doorlooptijden, aanpak van multiproblematiek en modernisering van het Wetboek van Strafvordering³. Ook in de executieketen zijn met de invoering van de Wet USB concrete verbeteringen aangebracht waardoor er meer regie in deze keten plaatsvindt.

Voorts is, in reactie op de recente ontwikkelingen als gevolg van corona door OM en Rechtspraak in de landelijke werkgroep OM/ZM gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt om de misdrijfzaken die door corona zijn uitgesteld, alsnog af te kunnen doen en de resultaten van dit plan worden in deze werkgroep, waarin ook de politie is vertegenwoordigd, gemonitord. Omdat deze maatregelen ook effect hebben op de tenuitvoerlegging van sancties, zijn in dit kader ook afspraken gemaakt over de executieprestaties. Over de afdoening van voorraden kantonstrafzaken, al of niet ontstaan door corona, worden door het parket CVOM en Rechtspraak afspraken gemaakt. Naar verwachting krijgt deze problematiek een plek binnen het programma Tijdige Rechtspraak.

Het Actieplan staat dus niet op zichzelf, maar wordt uitgevoerd binnen de bredere context van de al bestaande operationele doelen van het BKB, van de tijdelijke aanpak inlopen corona-achterstanden en de eerdere afspraken over het wegwerken van achterstanden in de rechtspraak. Deze bestaande doelstellingen zijn:

² Met verwijzing naar Ketenplan BKB 2018.

³ In het kader van de Innovatiewet zal onder auspiciën van het programma een aantal voor het Actieplan relevante projecten starten.

- De corona-achterstanden zijn eind 2021 teruggebracht tot het niveau van voor de corona-crisis. De verwachting is dat begin 2021 een goed beeld beschikbaar zal zijn van de stand van zaken en een prognose voor de ontwikkeling in het jaar 2021 inclusief afspraken over executie prestaties en retourzaken.
- De rechtspraak zal in de periode 2020-2022 de bestaande achterstanden wegwerken.
- In de periode 2020-2022 worden de professionele normen op 7 zaaks-stromen gerealiseerd.⁴

Actieplan en adressering conclusies PwC-rapport

Cruciaal in het Actieplan is dat daarin niet (een verscheidenheid aan) nieuwe, losstaande maatregelen worden geïntroduceerd. Er lopen al diverse verbetertrajecten die veel van de organisaties vragen⁵ en tegelijkertijd moet het dagelijkse werk in de strafrechtketen doorgaan. Het BKB zet zich in om de oorzaken, die het PwC-rapport noemt voor het nu niet altijd goed verlopen van de samenwerking in de ketenonderdelen die zijn onderzocht, weg te nemen. In het bijzonder moet een oplossing komen voor de vrijblijvendheid die nu vaak wordt ervaren om de gemaakte afspraken niet uit te werken of na te komen. Hoewel de Rechtspraak formeel buiten de scope valt van het PwC rapport, is ook zij bereid om een bijdrage te leveren aan het Actieplan.

Het BKB heeft daarbij de overtuiging dat de in de strafrechtketen geïnstitutionaliseerde rechtsstatelijke waarborgen niet in de weg staan aan het wegnemen van deze vrijblijvendheid. Dit Actieplan kan ook niet los worden gezien van de ambitie van het kabinet om de uitvoering over de gehele linie toekomstbestendig te maken.⁶ Bij de uitvoering hiervan is rekening gehouden met de bijzondere positie van de strafrechtketen.

Het BKB heeft er vertrouwen in dat dit mogelijk is. Het betekent ook dat de leden van het BKB zich aan dit plan verbinden en erop toezien dat de gestelde doelen worden bereikt en gemonitord.

Het Actieplan moet zichtbare effecten opleveren voor slachtoffers, verdachten en andere betrokkenen in het strafproces en daarmee aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in de strafrechtspleging.

Opgave en doelen: focus op versnelling doorlooptijden op VVC en HIC

Bij het opstellen van dit Actieplan is uitgangspunt geweest dat het moet aansluiten op wat in de operatie al gebeurt, dat het moet gaan om verbeteringen die op korte termijn geïmplementeerd kunnen worden en die zichtbaar effect hebben voor slachtoffers, verdachten en de samenleving. De focus in dit Actieplan, vanuit de gedachte dat het moet leiden tot een versterking van het vertrouwen van de samenleving in de handhaving van de (straf)rechtsorde, ligt op versnelling van doorlooptijden en het daardoor ook terugdringen voorraden in het gehele proces: vanaf het moment van plegen van het strafbare feit tot en met een voltooide executie. Daarbij wordt primair ingezoomd op veel voorkomende (VVC) misdrijven en high impact crime (HIC) (voor zover niet behorend tot de zwaarste categorie). Dat neemt niet weg dat ook op andere zaakstromen (waaronder zware georganiseerde criminaliteit maar ook overtredingen) opgaven liggen om de doorlooptijden te versnellen. Echter, gezien de aard (vaak niet zeer complex) en omvang van de zaakstromen (VVC en het in dit plan bedoelde deel van de HIC zaakstroom vormen kwantitatief ruim twee derde van de misdrijfzaken) is de keuze gemaakt hiermee te starten.

⁴ Verwijzing TK brief over de 7 zaakstromen.

⁵ De scope van dit Actieplan beperkt zich dus tot een extra impuls bovenop de reeds ingezette bewegingen. Het absorptievermogen van de keten speelt daarbij ook een rol, want los van de Corona-aanpak, vormen de implementatie van de wet USB, de Wet SenB, programma digitalisering strafrechtketen, en de ambities op onder meer de aanpak van Multiproblematiek, Ondermijning en Afpakken ook majeure trajecten die veel van de strafrechtketen en domein overstijgende ketenpartners zal vergen de komende jaren.

⁶ Op 11 september 2020 is aan de Tweede Kamer het rapport 'Werk aan Uitvoering' aangeboden. (*Kamerstukken II* 31 490, 2020.21, nr. 248). Hierin zijn voorstellen gedaan om de dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven te versterken en de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van de uitvoering te vergroten. Hoewel in dit rapport specifiek naar de situatie van de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO is gekeken heeft het een bredere toepasbaarheid, ook voor de organisaties in de strafrechtketen. De nadere uitwerking van de voorstellen vindt plaats via de Werkagenda voor de uitvoering onder de Ministeriële Commissie Uitvoering.

In de volgende paragraaf wordt de aanpak nader beschreven. Die houdt, meer dan tot nu toe, scherpere keten-logistieke werkspraken, gezamenlijke monitoring en inzicht in capaciteitsinzet ten behoeve van deze zaaksstromen in, die regionaal worden uitgewerkt en gefaseerd worden ingevoerd. Het doel is eind 2022 een landelijke dekking te hebben gerealiseerd. Rechtspraak, OM en het CJIB zetten in op versnelde aanlevering van beslissingen ter executie. Door de uitvoeringsorganisaties in de executiefase wordt vanuit diezelfde focus primair ingezet op versnelling (en daarmee terugdringing van voorraden) van de processen rond taakstraffen en vrijheidsstraffen.

Het gaat daarbij om processen die deels al beschreven en door de betrokken organisaties goedgekeurd zijn, met duidelijke opgaven aan elk van de ketenpartners, maar aan die opgaven wordt in de praktijk nog niet altijd voldoende gevolg gegeven. De gedachte is dat als de samenwerking in de strafrechtketen bij de veel voorkomende misdrijven en HIC verbetert, dit een opmaat is voor verbeteringen in andere processen, waardoor de verbetering van samenwerking ook op andere gebieden gestalte kan krijgen. Andere vormen van samenwerking in de strafrechtketen blijven onverkort van kracht maar blijven voor nu in het Actieplan buiten beschouwing. De bedoeling is dat uit de positieve effecten door betere samenwerking in snelrechtzaken maatregelen worden gedestilleerd die ook toegepast kunnen worden op andere zaaksstromen c.q. vormen van samenwerking. Het plan richt nu zich primair op de 'eerstelij', maar vanuit het besef dat hoger beroep bij ook deze zaaksstromen van invloed is op doorlooptijden zal ook als tweede stap gekeken worden hoe ook daar een versnelling kan worden aangebracht.

In de verhouding met de executieketen wordt, binnen het kader van de te in dit Actieplan beschreven doelen en zaaksstromen, ingezet op delen van informatie waarmee bij afdoening van een zaak via ZSM of snelrecht rekening gehouden kan worden. Daarnaast moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de versnelling en kwaliteit van de aanlevering van beslissingen in strafzaken aan de executieketen.

Hoewel bestuurlijk, gezien de eigen verantwoordelijkheid op deelprocessen, sprake is van een estafette, waarin het stokje van de een wordt doorgegeven aan de ander, is het belangrijk dat we dit uitgangspunt van een estafette operationeel gezien loslaten. En om met een logistieke bril het totale proces te zien als een gezamenlijke opgave waar al aan de voorkant afstemming plaatsvindt over een goede afdoening. Deze opgave vergt een verdere ontwikkeling van alle partners waaronder de afspraak om vanaf 2022 een ketenparagraaf op te nemen in de jaarplannen van de ketenpartners. Het beïnvloeden van daadwerkelijk gedrag van professionals is onderdeel van de opgave.

Effecten versnelling op andere processen

Door eerst de nadruk te leggen op verwerking van VVC en HIC en versterking van de samenwerking bij ZSM en snelrecht, kunnen de doorlooptijden worden versneld. Daarmee wordt het Actieplan uitgevoerd binnen de bredere context van de al bestaande strategische en operationele doelen van het BKB, en past het ook in het programma Tijdige Rechtspraak.

ZSM en snelrecht zijn werkwijzen waarmee zaken die snel *kunnen*, ook snel *worden* afgedaan, doordat door politie en OM zaken snel en voor afdoening geschikt aan de ZSM-tafel dan wel aan de rechter worden voorgelegd, met in geval van strafoplegging een passend executietraject. Hoewel deze werkwijzen niet een op zichzelf staande oplossing zijn voor het inlopen op de bestaande voorraden, kunnen zij daar wel een bijdrage aan leveren, ook bij het voorkomen van nieuwe voorraden. Tevens kan ruimte ontstaan voor zaken die meer tijd behoeven. Onder versneld en adequaat afdoen valt ook de executie van opgelegde straffen en maatregelen.

Kern van ZSM en van snelrecht

Het BKB heeft gekozen voor focus op het door middel van ZSM en het door toepassing van snelrecht versneld afdoen van VVC en bepaalde vormen van HIC. Uitgangspunten en bijbehorende werkprocessen voor de ketenpartners zijn in de afgelopen jaren omschreven en onderschreven, zowel op operationeel als bestuurlijk niveau, voor het OM en de politie op het gebied van ZSM en door de Rechtspraak in het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) (in overleg met het OM) en in het overleg tussen presidenten en Raad voor de rechtspraak (PRO) voor snelrecht.

In een aantal arrondissementen en regio's lopen al initiatieven waar het door politie en OM op een goede wijze selecteren van de juiste zaken en die zaken binnen de termijnen met een adequaat dossier aan de rechter voor te leggen, door de rechter strafzaken versneld worden afgedaan via (super)snelrecht. Daarbij bestaan nu nog verschillen tussen arrondissementen en regio's, zowel in de mate van toepassing van deze vormen van versnelde afdoening als in de vormgeving daarvan. De bedoeling is om deze werkwijzen meer uniform en op basis van eenduidige afspraken tussen de ketenpartners toe te passen.

Doel achter de ZSM-aanpak is dat zaken snel, betekenisvol en zorgvuldig worden behandeld. De ZSM-werkwijze blijft onverkort van toepassing en wordt waar nodig versterkt. Vanuit strafrechtelijk perspectief is het echter essentieel dat alleen die zaken bij ZSM instromen waarop door middel van de ZSM-werkwijze de meest betekenisvolle en effectieve interventie kan worden gepleegd. De gedachte achter ZSM is dat de strafrechtketen in beginsel alleen geactiveerd wordt als sprake is van een strafbaar feit. Bij afdoening bij ZSM zelf heeft de Rechtspraak geen rol. Dit is uiteraard alleen anders indien door de officier besloten wordt om de zaak aan de rechter voor te leggen of als een bestrafte in verzet gaat tegen een hem opgelegde strafbeschikking.

Naast ZSM ligt de focus op toepassing van snelrecht door de rechter in zaken die daarvoor door het politie en OM worden aangeleverd. Daarbij bestaan de volgende modaliteiten:

- Supersnelrecht: verdachten van een strafbaar feit, voor wie het OM voorlopige hechtenis vraagt, komen binnen de termijn van de (verlengde) in verzekeringstelling voor de rechter-commissaris; dus binnen uiterlijk 3 dagen, die de zaak dan inhoudelijk afdoet als politierechter. Het gaat om in juridische zin relatief eenvoudige zaken zoals, winkeldiefstal, mishandeling, vernielingen, en geweld tegen personen met een publieke functie. Supersnelrecht kan op dit moment alleen worden toegepast als de verdachte instemt met het afzien van de wettelijke dagvaardingstermijn
- Snelrecht: Verdachten die bij de rechter-commissaris zijn voorgeleid komen binnen de termijn van de bewaring voor de politierechter; uiterlijk binnen 17 dagen. Het gaat hier om zaken, die meer aanvullend onderzoek vragen. Tevens gaat het om behandeling van verzetzaken.
- Snelrecht niet gedetineerde verdachten: Verdachten verschijnen binnen 2 tot 4 weken voor de rechter. Het betreft een breder scala aan zaken, deze zittingen kunnen door het OM ook gevuld worden met andere misdrijfzaken, zoals oudere zaken, verzetszaken en vorderingen tenuitvoerlegging. Deze verschillende modaliteiten kunnen allemaal op één en dezelfde zitting voorkomen.

Zowel bij ZSM als bij snelrecht door de rechter zijn de normale strafvorderlijke waarborgen inclusief de slachtofferrechten onverkort van toepassing.

De versnelde afdoening doet uiteraard geen afbreuk aan de zorgvuldigheid van het strafproces. De officier, de rechter en de verdediging moeten tijdig voor de zitting de beschikking hebben over een compleet strafdossier. Daarbij zullen de partners in de executieketen in staat moeten zijn (gesteld) om informatie aan te dragen ten behoeve van de beoordeling van de executeerbaarheid van voorgenomen beslissingen. Ook zijn nadere afspraken van de rechtspraak en het OM met het CJIB over de aanlevering van voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen wezenlijk. Doel is dat de rechtsplegings- en de executieketen elkaar op snelheid versterken en retourzaken tussen partners zoveel mogelijk worden voorkomen.

Achter deze ambitie en korte opsomming van voorwaarden en eisen schuilt een complexe, weerbarstige werkelijkheid. Het gaat dan om voldoende prioritering, voldoende zaakvolumes voor de diverse "snelle" zittingen, voldoende toegewezen capaciteit voor regionale samenwerking en implementatie, voldoende beschikbaarheid van data voor operationele sturing op het afstemmen van het aanbod van politie, OM en Rechtspraak, voldoende afstemming met partners van de reclassering (3RO), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Slachtofferhulp Nederland (SHN) over snelle aanlevering advies, voldoende flexibele inzet van capaciteit in het zittingsbedrijf en voldoende afstemming met de advocatuur. Ook

zorgen over goede vulling van schaarse beschikbare zittingscapaciteit bij de rechtbanken en verschillen in financiering in de schakels van de keten spelen een rol. Uiteraard moet ook de advocatuur in dit proces betrokken worden.

De ervaring leert dat wanneer professionals uit de meest betrokken organisaties elkaar op lokaal niveau vinden, dit de snelste manier is om daadwerkelijk een versnelling door te voeren. In de arrondissementen waar snelrecht nu goed loopt, gebeurt dit ook. Dit lokale overleg kan periodiek plaatsvinden in bijvoorbeeld een arrondissementaal justitieel beraad of andere vorm van lokaal ketenoverleg waar collega's elkaar treffen. Dit geldt ook voor overleg tussen de rechtbankpresident, de hoofdofficier van justitie en de politiechef, dan wel hun operationeel vertegenwoordigers. Ook op lokaal niveau heeft afstemming met de executiepartners meerwaarde. Deze lokale samenwerking laat onverlet dat daar waar nodig ook op landelijk niveau afspraken gemaakt moeten worden met organisaties, in ieder geval met partners die niet lokaal maar landelijk georganiseerd zijn. Bewustzijn over en weer over wat acties in de eigen organisaties betekenen voor de andere organisatie, en elkaar daarover op persoonlijk niveau weten te vinden, zijn belangrijke factoren.

Starten met ZSM en snelrecht, randvoorwaarden aanwezig

In alle arrondissementen en regio's zijn voldoende randvoorwaarden aanwezig om (verder) te gaan met ZSM en snelrecht. Politie, OM en Rechtspraak maken meer zaken geschikt voor deze snelle stroom. Het gaat niet om extra capaciteit maar wel om voldoende en flexibele capaciteit van alle betrokken partners. Daartoe maken politie, OM en Rechtspraak afspraken over:

- De sturing bij de start van het opsporingsproces en screening op basis van het selectiviteitskader voor de opsporing, capaciteitsmanagement politie aanpassen op een logistiek handige inzet van rechnercapaciteit;
- De (digitale) beschikbaarheid, kwaliteit⁷ en tijdigheid van het dossier, de tijdige beschikbaarheid en de kwaliteit van adviezen en rapportages van organisaties als SHN, 3RO en RvdK;
- De beschikbaarheid van de officier van justitie voor het plannen van zittingsdagen en voorgeleidingen en het zo goed mogelijk benutten van gereserveerde zittingscapaciteit, wat ook zittingen van gemengde zaken kan opleveren, zoals verzetzaken, ontboden verdachten, voorraadzaken en aangehouden zaken;
- De inzet van de officier om op zitting aanwezig te zijn, ook op de supersnelrechtzitting, en de inzet van de rechtspraak om voldoende zittingscapaciteit te realiseren;
- Flexibiliteit bij de rechter-commissaris bij het kort vooraf horen dat hij of zij als politierechter op moet treden en beschikbaarheid van openbare zaalruimte. Dit geldt in grote lijnen ook voor de behandeling van hoger beroepszaken door gerechtshof en ressortsparket, dit wordt nog nader uitgewerkt.

Politie en OM hebben recent een Platform VVC Politie-OM geïntroduceerd. Een nieuw initiatief om de slagkracht van de aanpak van VVC (Veel Voorkomende Criminaliteit) te vergroten. Dit initiatief maakt het mogelijk om de verschillende goede regionale initiatieven in onderlinge samenhang te brengen en daar regie op te voeren. Het platform heeft de doorzettingsmacht om landelijke invoering te bewerkstelligen.

Ontwikkelingen die de versnelling ondersteunen

Data gedreven werken

Data gedreven werken is werken op basis van feiten uit de samenleving, die verzameld worden in de vorm van data, geanalyseerd en samen met domeinkennis op de juiste manier geïnterpreteerd en vertaald naar bruikbare inzichten. Op basis van deze inzichten kan een zo goed geïnformeerd mogelijk besluit worden genomen met een zo goed mogelijk effect op de samenleving. Uiteraard gelden daarvoor ook de juridische eisen van grondslag, doelbinding, en proportionaliteit. De partners in de strafrechtketen zetten al in op een meer data-gedreven coördinatie en onderlinge afstemming. Zij bevorderen de onderlinge informatie-uitwisseling over o.a. hun inzet, prioriteitstelling en planning, zodat partners

⁷ Hier gaat het platform VVC, dat valt onder het programma Toekomstbestendig Opsporen & vervolgen een belangrijke rol in vervullen.

verderop in de keten tijdig kunnen inspelen op daaruit voor hun voortvloeiende effecten. Hierbij gaan wij verder met de ontwikkeling van de Data Alliantie voor de Strafrechtketen (DAS), waarbij op één centrale plek de data van de partners in de strafrechtketen wordt opgeslagen, geüniformeerd, aan elkaar wordt gekoppeld en wordt voorzien van eenduidige terminologie.

Monitoring

Bij de huidige ketenaanpak inlopen voorraden strafrechtketen zijn twee ketenmonitoren ingericht. Er is een ketendatateam geformeerd dat op dagelijkse basis invulling geeft aan data-gedreven werken. Ook is er een monitor van OM/ZM/NP, die de effecten van de Corona-aanpak in regionaal perspectief in kaart brengt. Voorts kent het OM/ZM structureel een landelijk overleg, het OM/ZM-overleg, waar de Corona-monitor wordt besproken en waar periodiek vraag en aanbod tussen OM en ZM met betrekking tot zittingscapaciteit landelijk en regionaal in kaart wordt gebracht. Monitoring op ketenniveau is een belangrijke voorwaarde om de effecten van de aanpak inzichtelijk te maken en zo nodig bij te sturen.

Het ketendashboard executie dat ontwikkeld is ten behoeve van de regie op de executie wordt doorontwikkeld.

Kortom, veel kansrijke ontwikkelingen, die de komende jaren nog goed met elkaar in verbinding moeten worden gebracht. Bij verdere ontwikkeling van de DAS zullen ook andere initiatieven op een goede manier in samenhang met de DAS gebracht kunnen worden. In de verbreding van de focus kan ook de uitwerking van andere aanbevelingen uit de doorlichting van PwC worden meegenomen (aanbevelingen die zien op verbetering van dit inzicht op inzet, lokale capaciteitsplanning en inzet op niveau van zaaktype en individuele zaken).

Efficiëntere inzet van opsporingscapaciteit

In gevallen waarin geen sprake is van een (bewijsbare) strafzaak, maar waar wel een aantoonbare maatschappelijke noodzaak bestaat of een behoefte wordt gevoeld om een passende reactie te geven op overschrijdend gedrag moet een andere route gevonden worden dan de strafrechtelijke. Bijvoorbeeld via wijkpolitie, Halt, Slachtofferhulp, Veilig Thuis of via het Zorg- en Veiligheidshuis, dan wel het sociaal domein. Dit vergt het versterken van de selectiviteit nog voor de ingang van de strafrechtketen, onder meer in de vorm van een gedragen, met door de betrokken ketenpartners afgestemd selectiviteitskader.

Wat genoeg bewijs is, valt in beginsel af te leiden uit de wet en de jurisprudentie. Meer helderheid over welke eisen OM en Rechtspraak in het algemeen aan het bewijs stellen bevordert een meer efficiënte inzet van opsporingscapaciteit van de politie. Betere uitleg leidt tot minder onnodige retourzaken. Daarnaast zetten politie en OM zich gezamenlijk in om het bestaande selectiviteitskader voor de opsporing in lijn te brengen met dit plan, waarbij het principiële uitgangspunt dat als uit de aangifte of het opsporingsonderzoek een verdachte bekend is geworden de zaak ter beoordeling aan het OM wordt voorgelegd onverkort van toepassing blijft, ook als een andere interventie zou kunnen prevaleren. Voorts zetten ketenpartners in het kader van dit plan in op versterking van de kwaliteit van de registratie en vastlegging ('in één keer goed'). Ketenpartners maken hierover nadere afspraken.

Betrekken executie-informatie bij afdoeningsbeslissingen

Het spreekt vanzelf dat de beschikbaarheid van een zo volledig mogelijk persoonsbeeld van de verdachte behulpzaam kan zijn voor de keuze van afdoening door de officier of de rechter. Die beschikbaarheid kan ook bijdragen aan de executeerbaarheid van de beslissing. In de executieketen is informatie bekend die dit persoonsbeeld kan verrijken. Het CJIB beschikt bijvoorbeeld over informatie t.a.v. betaalgedrag van burgers. Is bekend dat iemand een veelheid aan schulden heeft of een betalingsregeling dan lijkt het weinig zinvol –en maatschappelijk verantwoord- om deze persoon nog een geldboete op te leggen.

Om deze informatie eenvoudiger te ontsluiten zijn er een aantal digitale instrumenten in ontwikkeling. Een daarvan is de *TOP service*, die een totaaloverzicht biedt van executie informatie betreffende geldelijke sancties op persoonsniveau.

Inzet op versnelling proces taakstraf

Het versneld afdoen van zaken heeft alleen effect als de daaropvolgende afdoeningsbeslissing zonder stagnatie ten uitvoer kan worden gelegd. Het is van belang dat in de afdoeningsbeslissing wordt meegenomen of de op te leggen straf door de justitiabele kan worden ondergaan, oftewel is deze taakstraf- of detentiegeschikt. Denk hierbij aan psychiatrische of verslavingsproblematiek waarbij op voorhand duidelijk is dat de kans op uitvoering van een taakstraf niet kansrijk is. De taakstraf is een strafrechtketenproces startend met een strafadvies en eindigend met de feitelijke tenuitvoerlegging. Om rework en retourstromen te voorkomen en daarmee doorlooptijden te versnellen en kwaliteit te verhogen, wordt ingezet op betere samenwerking tussen de partners in iedere schakel van het strafproces, versnelling van de informatieverschaffing ten behoeve van de te nemen afdoeningsbeslissing en het kennen van elkaars (on)mogelijkheden. Ook zullen innovaties in het taakstrafaanbod zoals voorgesteld gedurende de Coronaperiode worden verwerkt met aandacht voor de verantwoordelijkheid van de justitiabele voor de tenuitvoerlegging van zijn eigen straf en een verdere digitalisering van het proces.

Inzet op proces vrijheidsbenemende straffen: zelfmelders en arrestanten

De instroom van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen van 'zelfmelders' en 'arrestanten' kenmerkt zich door veel verschillende stappen in de keten, waardoor er veel tijd overheen kan gaan voordat iemand zijn straf daadwerkelijk uitzit. Tegelijkertijd bevat deze werkwijze ten aanzien van de zelfmelders bewuste keuzes en prikkels. Hiermee wordt het zichzelf melden beloond en voorkomt dit extra inzet van de politie. Om de gewenste versnelling van doorlooptijden zoals beschreven in dit plan te kunnen halen, worden het zelfmeldproces herijkt en verbeterd met aandacht voor eigen invloed van de veroordeelde, zoals bijvoorbeeld het inrichten van een pilot digitaal zelfmelden. De lange doorlooptijden en hoge voorraden arrestanten vragen verder om een beter zicht op vraag en aanbod. Een pilot 'verkeerstoren' die real-time inzicht geeft in de beschikbare capaciteit is een eerste stap. Beide trajecten zullen aansluiten op de versnelling van doorlooptijden via ZSM en snelrecht, zoals beschreven in dit plan.

Versterking actieve en resultaatgerichte samenwerking

Veranderen van gedrag

De ervaring leert dat professionals het beste samenwerken, als er begrip en respect bestaat voor ieders rol, positie en bijbehorende afzonderlijke verantwoordelijkheden. Het helpt als professionals zich inzetten om kennis op te doen van elkaars organisatie, van hoe verschillende processen zijn ingericht, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke (on)mogelijkheden dit meebrengt. Dit stelt professionals in staat, waar nodig en mogelijk, soms ook over de schaduw van de eigen organisatie heen te stappen vanuit gedeeld (maatschappelijk/keten) belang.

Dan kan vanuit ketenperspectief effectief worden samengewerkt en kunnen de beste resultaten worden geboekt. Het besef kan nog groeien dat dat alleen verbonden verantwoordelijkheid, tot resultaat en effect leidt. Dit vergt verdere uitwerking in de uitvoeringsfase van dit Actieplan.

Betere verbinding landelijk en regionaal cruciaal

De versterking van de verbinding tussen landelijk en regionaal niveau moet aandacht krijgen. Het BKB ziet het als zijn taak om aan die verbinding een impuls te geven. Concrete uitwerking van die impuls zal in ieder geval bestaan uit:

- Als uitgangspunt een viermaandelijks overleg per arrondissement tussen respectievelijk de president, hoofdofficier en politiefchef (snelrecht) en de hoofdofficier en de politiefchef (ZSM) over de concrete stand van zaken in de versnellingsaanpak, op basis waarvan de bestuurders dwingende (operationele) afspraken in hun eigen organisatie en met de executiepartners maken;
- Het daarbij leren van stappen die gezet zijn in arrondissementen waar versnelling nu succesvol wordt ingezet, en dat als basis gebruiken voor het inrichten van lokale coördinatiemechanismen;
- Het ontwikkelen van een methode om de gemaakte afspraken te verankeren in een vaste werkwijze en daar aandacht aan te blijven besteden in opleidingen en in trainingen;

- Het uitgangspunt dat landelijke afspraken bijdragen aan de lokale uitvoerbaarheid van deze versnelling, en vice versa;
- Het lokaal en landelijk monitoren van het aantal zaken dat wordt afgedaan via de verschillende werkwijzen. Landelijk zal deze monitoring plaatsvinden via de vertegenwoordiging van de afzonderlijke deelketens in het BKB.

Aandacht voor (logistieke) kwaliteit

Logistiek en bedrijfsvoering leveren een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van het primaire proces van de strafrechterketen. Dit vergt kennis en kunde van onze eigen en andermans logistiek en bedrijfsvoering t.b.v. formuleren van goede procesafspraken. Het BKB omarmt daarom ook de aanbeveling van PwC om periodieke deelketen-doorlichting uit te voeren met als doel deelketens te optimaliseren. Professionals uit het primaire proces worden samengebracht om voor deelketens onder verantwoordelijkheid van het BKB een periodieke procesdoorlichting uit te voeren. Telkens wordt één specifieke zaak- of werkstroom (bv. binnen één regio) geselecteerd, die ook het dagelijks werk direct beïnvloeden.

Verbinding binnen de strafrechterketen

De bedoeling is om in 2021 nadere afspraken te maken over prestaties tussen executieketen en rechtspleging om uitval en retourzaken zo veel mogelijk te voorkomen. Een voor executie vatbare strafrechtelijke beslissing moet goed worden aangeleverd en de uitvoeringsorganisatie in de executieketen moet de opgelegde sanctie optimaal uitvoeren. Om ook hier tot versnelling te komen zijn nadere procesafspraken (ook over de naleving daarvan) nodig over bijvoorbeeld de aanlevering van strafrechtelijke beslissingen via ZSM en snelrecht op het traject ZM-OM-CJIB en vice versa. Belangrijk is dat de professionals zich bewust zijn van deze samenhang en dat de naleving van protocollen en werkafspraken nadrukkelijk in de werkprocessen van de strafrechterketen worden verankerd, bijvoorbeeld in de vorm van procesreglementen tussen ketenpartners en een *Strafrechterketenprocesreglement*.

Effecten aandacht voor versnelling op andere vormen van samenwerking

Digitalisering

Digitalisering van de strafrechterketen is al een van de pijlers waar in BKB-verband aan wordt gewerkt en waarvoor het programma Digitalisering Strafrechterketen (PDSK) is ingesteld. De verdere uitvoering van dat programma is cruciaal voor het functioneren van de keten en kan leiden tot versnelling van het realiseren van de doelen in dit Actieplan. Dit Actieplan bevat op verschillende plaatsen wensen of verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening en daarmee kunnen de initiatieven in dit Actieplan evenzeer van invloed zijn op het PDSK.

De digitaliseringsopgave is groot en urgent. Daarvoor is nodig dat de realisatiekracht wordt vergroot door kortere en snellere besluitvormingstrajecten, met oog voor de (verscheidenheid en samenhang van de) onderscheiden deelketens. De koppeling tussen de ambities van het BKB en de doelstellingen van dit Actieplan vergt voorts een nadrukkelijke betrokkenheid van 'de business'.

Continuïteit en meerjarenperspectief

Omdat het om een langer lopend, gezamenlijk proces gaat, zal in het BKB een meerjarige agenda worden opgesteld, met inachtneming van de wettelijke positie van de afzonderlijke organisaties als eerder in de inleiding beschreven. De agenda bevat de gemeenschappelijke ketendoelstellingen en brengt daarmee voor alle betrokken organisaties ook focus aan. De volgende stap is om deze ketendoelen ook beter in verbinding te brengen met de doelstellingen zoals die 4-jaarlijks worden geformuleerd in de Veiligheidsagenda.

Een voor alle partijen herkenbare meerjarenagenda geeft duidelijkheid voor de professionals in de praktijk, gelet op de constatering uit de PwC-doorlichting dat professionals nu geconfronteerd worden met te snel wisselend beleid en nieuwe

programma's ("te veel prioriteiten"). De meerjarenagenda zal in de eerste helft van 2021 worden opgesteld zodat onderdelen er van kunnen worden meegenomen in de jaarplannen voor 2022.

Belangrijke thema's in de meerjarenagenda zijn:

- Digitalisering en verdere ontwikkeling naar een duurzaam digitaal stelsel op basis van de vastgestelde leidende principes voor de digitalisering van de strafrechtketen.
- (Samenwerking op het terrein van) PIOFACH-aspecten, zoals: strategische personeelsplanning, specifieke ketenfuncties op het gebied van regie of logistiek, ontwikkelen van (keten)vakmanschap, uitwisseling personeel, gezamenlijke opleidingsprogramma's, inkoop en huisvesting. Gezien de onafhankelijke positie van de Rechtspraak moet zij op dit punt terughoudendheid zijn bij deze voorstellen.
- De vraag welke tijdelijke innovatieve verbeteringen in de strafrechtketen naar aanleiding van de corona crisis⁸ behouden kunnen worden. Deze crisis heeft zichtbaar gemaakt dat zeker op het vlak van digitalisering, maar ook binnen de gangbare processen en samenwerking, verbeteringen zijn aangebracht binnen de strafrechtketen. OM, Rechtspraak en executiepartners bezien in hoeverre deze innovatieve verbeteringen voortgezette worden in de sleutel van het inlopen van corona achterstanden..
- Daarnaast wordt door de werkgroep Innovatie, die in het kader van de aanpak Corona is gestart, gekeken welke innovaties en inzichten uit die aanpak ook in de toekomst benut zouden kunnen worden. Hierbij is zeker het gebruik van telehoorvoorzieningen er een die verder uitgebouwd dient te worden.
- De totstandkoming van een Strafrechtketenprocesreglement met nadere afspraken over het vergroten van de ketenkwaliteit (onderlinge afspraken), zoals gezamenlijke kwaliteitsplannen, de verkeerstorens etc. Waar nodig of gewenst wordt een onderscheid gemaakt in de deelketens van de strafrechtspleging en de executie. Ambitie: eind 2021 gereed.
- Impactgericht werken vereist soms een andere inhoudelijke aanpak, waarbij door betrokken partners afgewogen wordt wat de meest passende interventie is. Dat kan ook een andere interventie zijn dan een strafrechtelijke (bijvoorbeeld via aansluiten bij sociaal domein en multiproblematiek). Slachtofferwaardering staat hierbij centraal.

Beleid en regelgeving: integraal overzicht en zicht op consequenties strafrechtketen

In de doorlichting van de strafrechtketen van PwC is gewezen op het ontbreken van een actueel en integraal overzicht van nieuw beleid en wetgeving bij het ministerie van JenV, in het bijzonder als het gaat om de onderlinge samenhang en de consequenties ervan voor de partners in de strafrechtketen. Zoals toegezegd door de minister van JenV zal een dergelijk overzicht worden opgesteld. In oktober 2020 is een project gestart dat tot doelstelling heeft het gewenste overzicht tot stand te brengen. Ook moet worden bezien wat nodig is om te komen tot een meer integrale afweging of prioritering ten aanzien van nieuw beleid en regelgeving waarin de impact op de partners in de strafrechtketen substantieel wordt meegewogen. De planning is dat in maart 2021 een eerste proeve van dit overzicht wordt opgeleverd.

Risico's en randvoorwaarden

Bij de uitvoering van het Actieplan is essentieel dat voortdurend aandacht wordt besteed aan in ieder geval de volgende risico's van operationele, tactische, strategische en politiek-bestuurlijke aard. Zodra een risico zich aandient, moet een realisatieteam bestaande uit politie, OM, Rechtspraak en Executie dit bespreekbaar kunnen maken bij het BKB of vice versa. Daartoe moet het BKB voldoende tijd en ruimte vrij kunnen maken.

- Op alle niveaus moet per organisatie gestuurd (kunnen) worden op een adequate afstemming van vraag en aanbod van zaken, adequate financiële prikkels, voldoende bevoegd en bekwaam personeel, met oog voor elkaars noden en mogelijkheden
- Er moet een adequate verbinding zijn tussen lokaal en landelijk niveau voor een uitvoerbare en realiseerbare versnelling. Daartoe moet het realisatieteam een in- en overzicht hebben in en van ontwikkelingen op beide niveaus.
- De deelketens strafrechtspleging en executieketen moeten elkaar op snelheid versterken en rework en retourzaken moeten tussen partners in de deelketens zoveel mogelijk worden voorkomen.

⁸ Zie ook TK-brieven over aanpak corona-achterstanden strafrechtketen

- Op budgettair niveau: Het ketenbudget voor de benodigde verandercapaciteit in de keten om een aantal zaken op niveau te brengen, bijvoorbeeld meer procesmatig denken vooral op de vlakken waar de verschillende ketens elkaar raken, volstaat niet. De verwachting is dat de implementatie en uitvoering van het Actieplan de komende jaren extra investeringen zal vergen. Op het moment van opleveren van het plan bestaat nog geen volledig zicht op beschikbare middelen voor 2021 en bovendien vraagt dit Actieplan nadere uitwerking.
- Wanneer bij de nadere uitwerking van het plan nog belemmeringen blijken, bijvoorbeeld op beleidsmatig niveau of in wet- en regelgeving, dan zullen die onverwijld via het BKB onder de aandacht van de bewindslieden worden gebracht.
- Nieuwe wet- en regelgeving en beleid met grote impact op de strafrechtketen raakt de realisatiekracht van de partners in die keten en heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van dit plan.
- Hetzelfde geldt voor veranderingen in de budgetten. Adequate, toekomstbestendige en stabiele financiering is een vereiste.
- Niet in de laatste plaats is deze vorm van samenwerking in de strafrechtketen voor veel partners 'nieuw', en dus spannend, dat betekent dat het dus in het begin soms kan schuren. Maar alle partners zijn doordrongen van de noodzaak en hebben de wil gezamenlijk deze stap te zetten. We willen als partners in de strafrechtketen het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtspleging vergroten.

Epiloog: van Actieplan naar uitvoering

De noodzaak en urgentie vereisen dat snel stappen gezet moeten worden waarmee eerste resultaten zichtbaar en merkbaar worden. Gebruikmakend van de ideeën en concrete ervaringen die er al zijn, kan dat ook. In maart 2021 wordt een raamwerk opgeleverd waarin op basis van bestaande best practices de werkwijzen en opgaven voor de verschillende ketenpartners zijn uitgewerkt. Op basis daarvan kan kunnen de organisaties in de afzonderlijke arrondissementen (rechtbanken en parketten) en politie eenheden de eigen lokale veranderopgave in kaart brengen en starten met de beoogde versnelling langs de beschreven lijnen snelrecht, ZSM en aanlevering ter executie. Vanuit het landelijk realisatieteam zal een monitorinstrument worden ontwikkeld en logistieke kennis en advisering ter beschikking gesteld worden.

<i>activiteit</i>	<i>planning</i>
Opleveren raamwerk (per ketenpartner en voor de keten) op basis van de ervaringen op plaatsen waar al een versnellingswerkwijze is beproefd of wordt toegepast:	maart 2021
Inrichten monitoring uitvoering Actieplan:	maart 2021
Inventarisatie veranderopgave afgerond (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	juli 2021
Start implementatie vanaf (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	maart 2021
Landelijke implementatie afgerond (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	december 2022

Daarmee wordt een raamwerk neergezet waarbinnen mensen, professionals uit de keten de volgende stappen in gezamenlijkheid kunnen zetten. De sleutel tot succes ligt bij die professionals. Vanuit de overtuiging dat sensitiviteit, responsiviteit en (zelf)reflecterend vermogen, gekoppeld aan een doorleefde kennis van en nieuwsgierigheid en begrip naar ieders organisatie en positie van doorslaggevende betekenis zijn. Maar bovenal de gezamenlijke wil om deze ambitie succesvol te realiseren. Onontbeerlijk is ook een teamverband met stevige werkrelaties tussen leden, waardoor

vertrouwen in en op elkaar groeit. De ervaring leert dat in lokale, landelijke, bestuurlijke-en operationele initiatieven op kleine schaal of met beperkte reikwijdte een ketenaanpak succesvol is.

De gedachte is dat als de werking van en de samenwerking in de strafrechtketen bij deze vormen van versnelling verbetert, dit een opmaat kan zijn voor verbeteringen in andere processen. Het werkproces van de versnelling wordt dan een vingeroefening waardoor de verbetering van samenwerking ook op andere gebieden gestalte kan krijgen.

**Annual Rule of Law Report 2021 - Follow-up Information after Country Visit to
the Netherlands (25 March 2021)**

*** 31 March 2021 ***

- I. **Question 1 – The 2020 Rule of Law Report country chapter for the Netherlands mentions the Openness of Government Act (Wet Openbaarheid van Bestuur). Recently, there are discussions on the effective provision of information to the public under the Act, including in relation to the childcare subsidies affair. Could you elaborate on any potential developments in this regard?**

In the appendix, the letter of the Dutch government from 15 January 2021 about the parliamentary report ‘Unprecedented Injustice’ with the announced measures can be found. In June 2021, the government will send a progress report to parliament.

- II. **Question 6 – The written contribution mentions that following an independently conducted review of the criminal justice system, an action plan aims to foster the efficiency of the criminal justice system. Could you elaborate on this action plan, and on how the quality of justice will be safeguarded?**

The action plan is attached as an appendix to this e-mail.

- III. **Question 9 – The written contribution mentions that a draft law would require associations, foundations and churches to publicly disclose certain information. Could you elaborate on this draft law?**

Financial contributions from abroad to civil society organizations in a broad sense (including associations, foundations and churches) can present a risk to democracy and the rule of law. Especially when these contributions are accompanied by influencing by foreign actors, it presents a serious risk.

The draft law (Wetsvoorstel transparantie geldstromen naar maatschappelijke organisaties) has two purposes. The first part of the draft law will ensure more financial transparency with regard to financial contributions from abroad. First, the draft law aims to ensure that no unwanted foreign interference through financial contributions to civil society can take place. In order to achieve this, mayors, the Public Prosecution Service and other public authorities (to be determined) will receive the authority to question civil society organizations on foreign donations. If these prove to be substantial, they will have the authority to further question the organization on the person making the donations. Of course, authorities must have a legitimate reason to examine organizations. Mayors, for instance, will be allowed to exercise their powers when organizations present a threat to the public order. If an organization is uncooperative, it will be charged with an economic charge and members of the board may be subject to professional prohibition (meaning they will no longer be allowed to execute their profession as a board member).

The second part of the draft law focusses on foundations and aims to counter abuses of a financial-economic nature, such as money laundering and the financing of terrorism. Foundations are already obliged to draw up a balance sheet and a statement of income and expenditure. The draft law obliges them to deposit these financial documents with the Business register (*handelsregister*). The draft law aims to give certain supervisory and enforcement agencies of the government access to the financial documents in the Business register.

In drafting the legislation, jurisprudence from the EU Court of Justice has been taken into account, as well as jurisprudence from the ECHR. In addition, the provisions of the draft law have been checked against the background of privacy regulations and other fundamental rights.

The draft law was submitted to the House of Representatives on 23 November 2020. The House asked written questions on 23 December 2020. The government is currently working on the answer.

IV. Question 10 – Could you give an update on new legislation proposed or foreseen, relevant for the prevention and repressive dimension in the fight against corruption?

Information on the laws and regulations on integrity is provided in paragraphs 19, 20, 21 of the document “Annual Rule of Law Report 2021 - Input from The Netherlands”. In addition, the following information is relevant:

- GRECO adapted recommendations in the fifth evaluation round on strengthening integrity in central government. They are currently under consideration pending inauguration of a new government.
- A bill with the aim of strengthening the integrity of political office holders (*politieke ambtsdragers*) is now pending in the House of Representatives. As mentioned in paragraph 19 of the Dutch written input, the bill provides for a statement of conduct for candidate members of the municipal executive as a requirement for appointment. This also applies for the members of the Provincial and Water board executive. In addition to this, on the day on which the candidate is appointed as a member of the executive, the candidate must be in possession of a certificate of conduct which is not older than 3 months, as referred to in section 28 of the Judicial and Criminal Records Act.

For the repressive dimension, no substantial changes have been made since the publication of the Rule of Law Report 2020 in terms of criminalization of corruption offences, as outlined under paragraph 26 of the written input. It has been explained that directives have been adopted which have an impact on the investigation and prosecution of (especially) foreign bribery. Since bribery of a foreign official seriously affects the integrity of a government and can lead to great damage, the investigation and prosecution of criminal offenses has the special attention of the Public Prosecution Service in this regard.

Firstly, the update regarding the new directive on investigation and prosecution of foreign corruption is worth mentioning. The change, which relates to criminalization, is about the deletion of language of the old directive on small facilitation payments, to prevent any lack of clarity regarding the alignment

of legislation with the OECD convention. This means that the new directive no longer excludes so-called facilitating payments from prosecution. These old parts implied that small facilitation payments, although not formally allowed, would not lead to prosecution depending on the circumstances. According to the Working Group on Bribery (WGB) of the OECD, this created an exception to punishment for foreign bribery, creating tension with the law and creating legal uncertainty. By deletion of that part of the old instruction, it created more clarity and consistency in the new directive. Among other things, this directive indicates which factors play a role in determining the opportunity of the prosecution of criminal cases of foreign official corruption.

Secondly, a new directive on large settlements came into effect. This is a temporary designation and provides, among other things, for a judicial review in the case of large transactions. New legislation on this topic was brought up for consultation earlier this month and the normal legislative process will be followed.¹ This draft bill changes the regulation of the out of court settlement of criminal offences in four parts: (i) transactions and judicial review of high transactions, (ii) judicial review of high confiscation settlements, (iii) suspended sentences in an out of court settlement with a conversion procedure in case the enforcement of the out of court settlement is unsuccessful, and (iv) confiscation of seized property in an out of court settlement. So for the anti-corruption subject, the most important thing is that this bill will introduce legal oversight on the category of large settlements.

As mentioned in the report, the independent Scientific Research and Documentation Centre (WODC) will conduct a research regarding corruption risks in the Netherlands. As methodology, a national risk assessment (NRA) will probably be used, as this tool might give a good indication of the risks of corruption in the Netherlands. The research is currently in the startup-phase, and is planned to be finished by the end of this year (2021). In case the results of this research or the findings of the UNCAC report of the Netherlands (second cycle) show that our legislation is not compliant yet, we will take a look on our legislation again. This will be included in the policy response that will follow this year on the basis of the various international evaluations.

Additionally, during the discussion of question 10, the resilient governance network (*netwerk weerbaar bestuur*) was mentioned. More information on this can be found on the following website: <https://www.weerbaar-bestuur.nl/>.

V. Question 11 – Could you elaborate on the Programme on subversive crime and how the programme aims at enhancing the data on subversive crime (of which corruption is a part) and the effectiveness of cooperation between law enforcement agencies and other stakeholders? Are there any lessons learnt and trends identified from the previous reporting on organised subversive crime?

The national programme on organised subversive crime is being strengthened further since the decision last year on 1 September 2020 to appoint a Programme Director-General on Organised

¹ [Overheid.nl | Consultatie Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/conceptwetsvoorstel-naar-aanleiding-van-de-evaluatie-van-de-wet-om-afdoening-internetconsultatie.nl)

Subversive Crime, tasked with realising a broader national and international coalition of partners (public, private, civil society) against organised subversive crime. The purpose of this invigorated two year programme (due to the parliamentary elections on 17 March 2021 the timeline is for now limited) is to bring the common approach on a higher level by speeding up measures, strengthening and innovating the approach, and by realising a solid sustainable cooperative system between all stakeholders in view of a mid- and long term effective approach. The focus is on disrupting the dominant (international) criminal business models (of drug trade and production), and the preconditions that render the Netherlands attractive to organized and subversive crime which not only negatively affects the Netherlands but also the EU as a whole.

The Netherlands regrettably plays an important role in international organised subversive crime due to its international logistical position, including important European main ports (e.g. Port of Rotterdam, Amsterdam Schiphol Airport), its financial and digital infrastructure, and a solid foothold of organised drug crime leading to important production output of synthetic drugs, cannabis and the import, processing and export of cocaine and heroin from abroad in view of European and international demand. Consequently, a strong sustainable national effort is being undertaken to counteract this situation. An important part of the programme is also to realize effective international measures together with other EU Member States, EU institutions, agencies, third countries and international partners. To that end the Netherlands has also provided recently a non-paper to EU partners (including the Commission; both DG HOME and DG JUST) in view of the upcoming EU Strategy on Organised Crime.

The Netherlands corroborates the analysis in the Serious and Organised Crime Threat Assessment presented by Europol regarding trends on subversive organised crime. Criminal infiltration in the legal economy and society - supported by money laundering, corruption and coercion - enables the thriving of criminal business models and is a primary threat to the Netherlands and EU that cannot be overestimated. The criminal threat is reinforced through the poly-criminal and flexible organisation of organised crime groups (OCG's) - embedded locally but acting internationally as well as the increasing use by OCG's of the crime-as-a-service market with the involvement of inter alia IT-experts, notaries, accountants, officials but also logistical facilitators and financial institutions/the banking system, (predominantly) functioning in the legal world. Furthermore, criminal investigations are increasingly difficult due to an increased misuse of innovations (including encryption) and upcoming financial technology. OCG's have become a collaboration of specialists and are increasingly run as multinationals aiming to abuse vulnerabilities in our society and our cross-border differences and cooperation. Our economic, financial, logistical, communication, travelling processes have been optimised, and are international in nature and effect. Our legal framework, capabilities and cooperation possibilities have been lagging behind to address internationally, nationally and locally the abuse of the vulnerabilities of those processes. Furthermore, youth and socio-economic vulnerable persons are prone to criminality including through corruption and coercion. The current pandemic and economic fallout further intensifies this situation.

The programme, which will regularly be looked into and if needed changed in view of adapting to new possible insights and developments, builds on a previous programme and undertaken measures to strengthen legislation aimed at solving inter alia bottlenecks in realising multidisciplinary cooperation and information sharing against subversive crime, enhancing legal instruments to fight crime, criminal penalties and reducing loopholes in legislation whereby criminals can undertake out of sight their

criminal activities, launder money and invest in the legal economy. Next to those legal measures, financial means, on top of regular budgets for police, the public prosecution service, financial investigative bodies etc., have been invested in multidisciplinary cooperation structures, new (innovative) approaches and in strengthening the information sharing and analytical capabilities at regional and national level.

More specific the current programme includes the following.

The Programme Directorate General On Subversive Crime aims at:

- Acting as catalyst for addressing tough, returning issues hindering the effective approach against organised subversive crime;
- Expanding a broad coalition of partners against organised subversive crime;
- Establishing a national overview of all measures undertaken against organised subversive crime;
- Realizing a solid foundation of knowledge and insight on the problems and impact of undertaken measures to counteracts those problems;
- Sustainably strengthening learning processes on the problems at hand.

The following objectives are pursued and where needed and possible also at an international level :

1. Criminal money flows have been substantially reduced: the basis in the criminal justice chain for that is in order, the seizure and confiscation process functions effectively and substantially better confiscation results are realised.

2. The integrated approach to counteract organised subversive crime has been lifted to a higher level: an agile, innovative and solid integrated approach to counteract the criminal industry has been realised. To that end a properly running Multidisciplinary Intervention Team (MIT) that is currently being made operational will function as a catalyst, consisting of approximately 400 officials from the police, public prosecution service, tax authorities, the fiscal intelligence and investigation service (FIOD), customs authorities, the Royal Netherlands Marechaussee (responsible inter alia for the protection of external borders), and other bodies of the ministry of Defence. The MIT focuses on uncovering and sustainably disrupting criminal networks and their business processes. The team does this by working with its partners to break down positions of power of key figures, by seizing criminal assets and by creating barriers against a) criminal acts and b) obtaining dirty money. It operates internationally, with a focus on source, transit and destination countries of the illegal drug industry and logistical hubs such as ports and airports.

3. There is a solid and sustainable package of policies and legislation that a) enables partners to effectively counteract the criminal industry, its structures and revenue models, and b) ensures the approach is taken into account and weighed in other policy areas within the national government.

4. There is a solid and sustainable package of measures and interventions in the area of prevention and social resilience.

5. The monitoring and security system has been sustainably reinforced in view of protecting public figures, officials and other professionals (politicians, judges, prosecutors, mayors, lawyers etc.) who are targeted by threats to their lives: a future package of measures to support people in the front line of the approach has been realized.

6. The integrated, multidisciplinary international approach to organized subversive crime has been substantially reinforced.

7. There is one broad coalition against subversion active in the Netherlands: a coalition of public and private partners that is action-oriented and cooperates based on a shared responsibility.

8. A powerful intergovernmental infrastructure against organised subversive crime has been realized. There is an optimal connection between all levels: between the local, regional, the national and international levels.

9. A solid knowledge system and learning government has been realized: based on improved insight and overview, partners will work "evidence based" in an agile approach.

10. Trust in the government increases and the societal breeding ground for subversive crime decreases: there is insight into the do's and don'ts of the approach and insight into the effects.

As described improving the knowledge basis and insight on subversive crime as well as the impact of undertaken measures and the cooperation between partners are key objectives of the programme. For that purpose, several initiatives are undertaken:

Partners are building a knowledge system with coherence between the different societal perspectives, with clear feedback loops and a connection between scientific insights, strategy and interventions, and effect measurement. An important action in this respect is the elaboration of a clear governance structure, within which these components will come together in a sustainable manner in the long term. In view of that system, the following steps are undertaken:

- The development of the Strategic Knowledge Centre on Subversive Crime (SKO), as a multidisciplinary centre in connection with science, where knowledge and insight from all partners are brought together. The SKO provides strategic images on the basis of which the partners can focus their joint approach.
- Establishing National Phenomena Tables, where these insights are translated into concrete intervention strategies for the partners at the various levels.
- A Knowledge Agenda on Subversive Crime; a research agenda in consultation with partners with the aim of filling gaps in scientific knowledge and structurally making better use of available knowledge.
- Developing (qualitative and quantitative) indicators to better visualize the results, impact and effectiveness of the approach, and setting up a structure to measure this and to learn from it with the partners. This monitor builds on existing instruments of the police and the Public Prosecution Service, and will be based in part on the principles of 'richer accountability' to map out the impact of interventions.

A learning government: Within the broad coalition, the aim is short-cycle learning and learning more quickly what works and what does not. This is realized by, among other things:

- The action-oriented research commissioned by the independent Scientific Research and Documentation Centre into current and possible future projects that are financed with the reinforcement funds.

- The initiatives on the various objectives, such as the 'learning community' with municipalities in prevention and the multidisciplinary platform for Monitoring and Security.

In addition, the cooperation between law enforcement agencies and with other partners, the described MIT and individual (other) partners will feed the knowledge system and governance structure set up to ensure a well-functioning broad coalition.

A specific primary purpose of that governance structure is to identify bottlenecks in the cooperation between partners, identify common solutions that fully takes into account the legal and political responsibilities of the partners involved at national, regional and local level. Consequently, in the governance structure many ministries cooperate together with operational partners such as those taken part in the MIT, the Financial Intelligence Unit and the Multidisciplinary Regional Information and Expertise Centres (RIEC). In addition, mayors who are responsible for public order matters in municipalities are involved as well as the associations of large, middle and small businesses and financial institutions (banks and others). Active cooperation is sought as well with professional groups such as notaries, lawyers and accountants.

VI. Question 13 – In your contribution you mention that the Integrity Guidelines for Holders of Political Offices have recently been updated, including model codes of conduct for elected and appointed officials. Can you elaborate on what these guidelines entail?

During the discussion on question 13, the web link to the updated Integrity Guidelines for Holders of Political Offices, including model codes of conduct for elected and appointed officials, published on 30 March 2021 was requested. The information can be accessed via the following link: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/brochures/2021/03/30/handreiking-integriteit>.

VII. Question 14 – In the COVID-19 context, has the pandemic had any effect on lobbying practices or on revolving doors, affecting specific sectors, in your view? Have any mitigating measures been taken by the government in this regard and what needs to be done to address the pandemic-specific risks, in your view?

Not that we're aware of. No COVID-19 specific integrity policy has been developed, nor have any mitigating measures been taken by our government in this regard. However, our general integrity policy applies, and is also suitable for specific situations such as the pandemic.

VIII. Question 16 – The written contribution refers to the parliamentary motion by Parliamentarians Van Toorenborg – Yesilgöz-Zegerius adopted in late 2020, which requested the government to develop a multi-sectoral plan to strengthen the security of mainports in the Netherlands. Could you elaborate on what are the steps envisaged in this regard?

The new DG Ondernijning (Directorate General/Programme subversive crime) has initiated discussions with stakeholders to facilitate the development of the plan to strengthen the security of mainports in the Netherlands. At this point I cannot elaborate on the envisaged steps since the discussions are since

the past month taking place with several public partners at a national level. As soon as there is more clarity about the joint approach and the expected date of finishing the plan, the Dutch parliament will be informed.

IX. Question 17 – Could you explain the type of supervision under which the Ministry of Justice has placed the prosecution service in February 2020, and could you elaborate on the role of the Procurator General at the Supreme Court in charge of this supervision?

On the basis of Article 122 of the Law on the judicial system (Wet op de Rechterlijke Organisatie); the Procurator General at the Supreme Court has the task, among other things, of checking whether the statutory regulations have been properly enforced or implemented in the case of acts performed by the Public Prosecution Service. Thus, supervision of the statutory performance of the Public Prosecution Service takes place within the judicial organization. To be clear, not the Ministry of Justice.

Until recently, the Procurator General at the Supreme Court performed this task mainly by conducting thematic investigations. In 2020, the Procurator General at the Supreme Court decided to broaden his supervisory task - within the framework of the aforementioned Article 122 - to include investigations into incidents and calamities where the Public Prosecution Service played a role. For example when a person on whom a court has imposed detention under a hospital order escapes. This is in addition to the investigation by the Inspectorate and Scientific Research and Documentation Council as their investigations cannot include the Public Prosecution Service. The investigation by the Procurator General is therefore more a targeted evaluation aimed to identify possible steps for improvement.

X. Additional question: Context as to why the Procurator General at the Supreme Court extended its tasks; what were the considerations or reasons?

Following various incidents and calamities in Dutch society, it has been found that there is a need for cooperation by the Procurator General at the Supreme Court with other supervisors, such as the Inspectorate of Justice and Security (the Inspectorate). The Inspectorate supervises the performance of tasks by the police (Article 65 of the Police Act 2012), but has no legal task with regard to the Public Prosecutor's Service. This is a consequence of the position of the Public Prosecutor Service as part of the judicial organisation.

In the event of investigations by the Inspectorate into incidents and calamities where the Public Prosecutor's Service played a role (at least in the context), it is desirable that, after such investigations, lessons can be drawn from the actions of all the organisations concerned, often in relation to each other. It is therefore important that the Inspectorate and the Procurator General at the Supreme Court can cooperate in the event of investigations by the Inspectorate in which the Public Prosecutor's Service is involved. In addition to the investigations by the Inspectorate, the Procurator General at the Supreme Court can independently investigate and formulate recommendations regarding the actions of the Public Prosecutor Service. By mapping the perspective and position of the Public Prosecutor's Service in the execution of legal tasks, there can be contributed more widely to quality improvement of the chain. In view of the principle of expediency and the related freedom of policy, the Procurator

General at the Supreme Court will have to exercise restraint when it comes to decisions on the prosecution.

XI. Additional question: What does collaboration on the supervisory task of the Procurator General at the Supreme Court look like in practice?

The described broadening of the supervision by the Procurator General at the Supreme Court has been set out in addition to the already existing supervisory protocol between the Procurator General at the Supreme Court and the Board of Procurators General,² and a cooperation protocol between the Procurator General at the Supreme Court and the Inspectorate of Justice and Security.³

In the latter, the Procurator General at the Supreme Court and the Inspectorate have expressed their willingness to coordinate in carrying out investigations involving the Public Prosecutor's Service, while retaining their own task and separate responsibilities.

The supervisory protocol with the Board of Procurators General has been supplemented by further agreements on the procedure to be followed in investigations in the context of the supervision of the Public Prosecutor's Office. The pre-existing protocol contained only agreements around the release of the reports. That protocol has been replaced by a protocol containing more information on how the Procurator General performs his supervisory task at the Supreme Court as referred to in Article 122 of the Law on the Judicial System and which also lays down agreements on, among other things, the coordination with regard to the choice of the investigation, its scope and its cooperation in the investigation by the Public Prosecutor Service.

XII. Question 18 – Relating to the Interdepartmental Platform on Integrity Management

Due to the fact that this question was quite extensive, as it included several sub questions, the answer is lengthy as well. Since not all elements have been discussed during the country visit, we will provide the answer to question 18 in writing.

XIII. Question 18 (1) – Could you elaborate on the cooperation and coordination regarding integrity promotion with the Ministry of Justice and Security in the fight against corruption?

An example of cooperation regarding integrity promotion in the fight against corruption is the Platform on Fighting Corruption. This platform operates under the aegis of the Ministry of Justice and Security. It aims to promote awareness and joint action in the fight against national and international corruption by sharing knowledge and information more effectively. The platform participants are government

² Protocol for investigations in the context of the supervision of the Public Prosecution Service by the Procurator General at the Supreme Court. See, [onderzoeksprotocol juli 2020.pdf](#).

³ Reconciliation or cooperation protocol between the Procurator General at the Supreme Court and the Inspectorate of Justice and Security with regard of the supervision of the Public Prosecutor Service. See, [afstemmingsprotocol inspectie j v en pghr juli 2020.pdf](#).

employees from different ministries and organizations who work on the topic of corruption. The platform meets twice a year. Especially during the various international evaluations of the last years, this platform turned out to be very relevant. It caused for smooth communication and a good information position.

Moreover, an example for the coordination regarding integrity promotion in the fight against corruption is that we have a Justis Department (Judicial agency for Testing, Integrity and Screening). This is the screening authority of the Ministry of Justice and Security. The Justis Department assesses whether people have prior history that hinders them from performing on a particular profession or job. The Justis Department also assesses whether parties applying for certain declarations, permits and subsidies meet integrity requirements. This screening for reliability reduces the risks to security and thus contributes to a more honest and safe society. The Justis Department also carries out the regulations governing legal name changes and pardons.

XIV. Question 18 (2) – Could you outline any strengths and weakness of the current system of ensuring a sound integrity policy throughout the public administration?

The Interdepartmental Platform on Integrity Management (IPIM) is part of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations. The IPIM has a coordinating role, promotes cooperation between the Ministries, and creates a support base, for battling undesirable behavior and breaches of integrity, within the central Public Administration. This way, the IPIM constantly contributes to a sound integrity policy.

XV. Question 18 (3) – Which are the current challenges you are facing in the monitoring and registration of violations, in particular in the COVID-19 context?

Each Ministry, within the central Public Administration, registers the number of breaches of integrity. Every year aggregated numbers are published in the Yearly Report on the Organization of Central Government (Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk). Since 2020 aiming to provide more transparency, each Ministry also publishes information on the breaches of integrity, that occurred within their own organization, accompanied with a short description (anonymous) of the infringement and the subsequent penalty. COVID-19 has not affected the monitoring and registration, as such.

XVI. Question 18 (4) – Could you outline which measures are in place to prevent and follow-up when breaches of integrity committed by civil servants occur?

There is a government-wide procedure for reporting breaches, which is set out in the Collective Labour Agreement (CLA) for the Central Government Sector. Possible wrongdoings can also be reported externally to the Investigation Department of the Dutch Whistleblowers Authority (*Huis voor Klokkeluiders*).

Investigation and penalties

Violations of the integrity rules can have a number of consequences depending on the nature and severity of the violation and the specific circumstances. Very serious cases may result in dismissal for urgent cause or due to imputable acts or omissions. This is stipulated in the Civil Code (Book 7). Also, the CLA for the Central Government Sector covers a variety of penalties the employer can impose, such as a written reprimand or a fine. The facts of the case must be clear before a penalty can be imposed, for which an investigation may first be required. This involves hearing both sides of the argument, accurate reporting and the proportionate use of investigative resources. If the employee disagrees with the penalty, he can submit this to a disputes committee. The relevant procedure is set out in the CLA for the Central Government Sector. It is noted that the IPIM as such, is not responsible for enforcing penalty's.

XVII. Question 18 (5) – How do you measure and consider the level of integrity among law enforcement forces?

The Netherlands is party to a number of important international anti-corruption treaties; the UNCAC, OECD, GRECO and European Commission are examples here. The Netherlands is currently involved in various international evaluations, where the Dutch policy is being evaluated. These evaluations clearly indicate where the Netherlands already complies with the articles and the treaties, and where the Dutch system and policies still deserve to be adjusted. Hence, these international anti-corruption assessments are a useful tool to periodically review the legal and institutional framework for the fight against corruption of the Netherlands. The reports of the diverse evaluation teams (UNCAC, OECD, GRECO and EU) are shared with the Dutch Parliament. Moreover, in the upcoming months, a policy response will be written and send to the Parliament in which it is elaborated what measures will be taken to implement the recommendations of the international organizations. Besides that, and as said earlier, later this year, a research (NRA) on corruption will be published that might also help to get a clear picture of where we stand.

XVIII. Question 19 – How has the COVID-19 outbreak affected the level of media plurality and the protection of journalists in your country? Could you elaborate on the government measures applicable to media / journalists in this context and what has been their impact?

Information on the Stimulation Fund for Journalism can be found on the following website: <https://www.svdj.nl/dutch-journalism-fund/>.

The conditions of the Temporary Support Fund for Local Information Provision are incorporated in the policy rules on which the Support Fund is based (unfortunately it is only in Dutch): https://www.svdj.nl/wp-content/uploads/2021/02/BSF05_Tijdelijk-Steunfonds-Lokale-Informatievoorziening.pdf.

XIX. Question 20 - There have been several reports of threats and attacks on journalists (on Council of Europe platform and on Mapping Media Freedom platform). In this sense, could you provide information on recent applications of the 'PersVeilig' protocol and elaborate on the ongoing discussions to adapt the protocol?

The Letter to Parliament about the operational workings of PersVeilig has been sent to Parliament on 31 March, and can be accessed here (in Dutch):

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/tk-functioneren-protocol-persveilig>.

XX. Question 22 – Could you elaborate on the ongoing proposals for an Open Government Act (*Wet open overheid, Woo*) pending in the Parliament and in particular on how the proposed changes would impact journalists' access to information?

The question was asked what the role of the advisory commission for the Open Government Act is in relation to journalists.

The goal of the Open Government Act is to increase the transparency of the government and provide better access to public information. The bill will enhance the focus on the proactive disclosure of public information in order to serve the rule of law, democracy, citizens and public governance better.

The cornerstone of the bill is Section 1.1: 'Everyone is entitled to public information without having to assert interest in that regard, subject to the restrictions imposed by this Act'.

Journalists shall benefit from this as well. Once the bill is passed an Advisory Committee on transparency will be installed that will mediate between journalists and governmental bodies in case of complaints or disputes.

The implementation of this Act is in preparation. The aim of this provision is to reach 'out of court settlements' more often. If mediation doesn't lead to agreement, journalists can appeal in court.

XXI. Question 23 – Could you elaborate on the findings, mentioned on the Council of Europe platform, of the reports done by public bodies supervising the Dutch intelligence agencies in relation to the application of the 2017 Intelligence and Security Agencies Act? In particular, the fact that the reports "point at structural violations of press freedom and the protection of journalists' sources under the 2017 Intelligence and Security Agencies Act (...) that grants intelligence agencies wide powers to collect bulk data 'by catch' but provides no safeguards for journalists and/or their sources."

Neither of the reports mentioned on the Council of Europe platform states that unauthorized access to information on journalists and/or their sources occurs within the AIVD or MIVD. Nor do these reports refer to any structural violations of press freedom and the protection of journalists' sources under the Intelligence and Security Agencies Act 2017.

The Netherlands is committed to safeguarding media freedom and to the protection of journalists and their sources and emphasizes that a free press is indispensable to a democratic society.

Press freedom is highly valued in the Netherlands and therefore the Intelligence and Security Services Act 2017 (*Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017, Wiv 2017*), which entered into force in May 2018, enshrines new protective provisions towards journalists and their sources.

The use of a special investigatory power against a journalist, where such use may lead to the acquisition of data concerning the identity of the journalist's source, is only permitted after judicial approval. The exercise of these special investigatory powers must take into account the principles of necessity, proportionality and subsidiarity, three central concepts to which the services are bound in all of their activities and which the services must explicitly substantiate prior to the exercise of the special investigatory power. The above-mentioned safeguards are not limited by nationality or residence and apply to all known journalists.

The implementation of the Wiv 2017 and its safeguards is a top priority for the Services. The reviews by the Investigatory Powers Commission (*Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden, TIB*) and the Oversight Committee for the Intelligence and Security Services (*Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CTIVD*) remain an important contribution to the further improvement of the quality of the AIVD's and MIVD's work.

The Netherlands underlines the importance of the right balance between privacy safeguards and safeguarding national security and the security of our military troops.