

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2798213

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 13 februari 2020

Onderwerp bestuursrecht en verklaring omtrent het gedrag

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over mijn brieven inzake 'bestuurlijke boetes, bewijsrecht en rechtsbescherming in het bestuursrecht' (brief van 18 april 2019, Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 503), 'ontwikkelingen rondom de verklaring omtrent het gedrag (VOG)' (brief van 13 juli 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 121) en 'antwoorden op vragen commissie over de recente ontwikkelingen op het gebied van screening en de verklaring omtrent het gedrag' (brief van 30 september 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 6). Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen en dank de leden voor hun inbreng.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie vinden het van groot belang dat de overheid altijd zorgvuldig en fatsoenlijk met mensen omgaat. Dat gaat al te vaak niet goed, aldus deze leden, zie bijvoorbeeld het optreden van de overheid rond de kinderopvangtoeslagen en de afhandeling van schadegevallen door de Groningse gaswinning. Deze leden vragen of ik dit herken, wat ik hier in algemene zin aan ga doen, hoe ik het aantal zaken tegen de overheid wil terugbrengen en hoe ik wil bijdragen aan het besef dat de overheid er is voor de mensen en hen niet als opponent ziet.

Dat de overheid zorgvuldig en fatsoenlijk met mensen moet omgaan, staat buiten kijf. Dat de overheid hier soms steken laat vallen, is helaas ook een feit. De door de leden van de SP-fractie genoemde voorbeelden herken ik uiteraard. Op deze specifieke dossiers wordt door de betrokken bewindspersonen hard gewerkt om gemaakte fouten recht te zetten en ervoor te zorgen dat dat in de toekomst niet meer gebeurt. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar de daarover aan uw Kamer toegezonden brieven en daarover met uw Kamer gevoerde debatten. Meer in algemene zin is een speerpunt van het kabinetsbeleid om tot een voor burgers en bedrijven beter functionerende overheid te komen, waarbij de behoeften en wensen van burgers en bedrijven centraal staan. Een betere dienstverlening door de overheid staat daarbij voorop. Daarnaast is onlangs de Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) ingesteld, die zorgt dat verbeteringen in de uitvoering een prominente plek op de (meerjaren)agenda van het kabinet krijgen. De MCU geeft hier in goede samenspraak met de uitvoeringsorganisaties uitvoering aan. Hierbij zal er ook aandacht zijn voor maatwerk in dienstverlening en wordt er uitgewerkt hoe er in de uitvoering meer aandacht kan komen voor de menselijke maat én voor oplossingen die passen in de persoonlijke omstandigheden van burgers. In de

kabinetsreactie over het onderzoek "Regels en ruimte – Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte", dat op 16 januari 2020 aan uw Kamer is toegezonden, is hier nader op ingegaan.¹ Het kabinet, de uitvoeringsorganisaties en gemeenten willen een maatwerkaanpak verbinden met de implementatie van de brede schuldenaanpak, de zogeheten Verkenning maatwerk multiprobleemhuishoudens en de zogeheten Aanpak levensgebeurtenissen. Zelf heb ik in de contourenbrief van 9 november 2018 voor een werkend en duurzaam stelsel van rechtsbijstand aangegeven dat van de overheid het goede voorbeeld mag worden verwacht bij het terugdringen van onnodige juridisering.² Er wordt daarom ingezet op het meer stimuleren van informele afhandeling, betere communicatie, prikkels om onnodige procedures te voorkomen en een kritischer blik op effecten van regelgeving. Concrete maatregelen in dit verband, onder de noemer "responsieve overheid", heb ik genoemd in de twee voortgangsrapportages van het Programma Rechtsbijstand, die ik op 12 juli 2019 en op 19 december 2019 aan uw Kamer heb gezonden.³

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

Om onnodig procedeedrag van overheden terug te dringen heb ik onlangs de heer Hoefsmit, oud-bestuursvoorzitter van het Centraal Administratiekantoor, aangesteld als 'aanjager', die ervoor zorgt dat de focus op de burger is gericht. Hij gaat aan de slag met een bijzondere opdracht, toegespitst op de relatie tussen burger en overheid. In deze rol wordt hij aangestuurd en gesteund door het overleg van secretarissen-generaal, hetgeen een directe betrokkenheid van alle ministeries waarborgt.

In aanvulling hierop wijs ik, juist waar het de dienstverlening van de overheid aan de burger betreft, nog op het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik op 18 juli 2019 bij de Tweede Kamer hebben ingediend.⁴ Dit wetsvoorstel legt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onder andere een algemene zorgplicht vast voor bestuursorganen om passende ondersteuning te bieden bij de contacten tussen overheid en burger.⁵ Het kan daarbij gaan om ondersteuning via generieke voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld het verschaffen van informatie via een website of app, een openbare internetmogelijkheid zoals die door veel bibliotheken wordt aangeboden of het faciliteren van machtiging, maar ook om ondersteuning door maatwerk, bijvoorbeeld via digitale chat of hulp aan de telefoon of aan de balie. Deze ondersteuning is niet beperkt tot digitale communicatie, maar geldt in zijn algemeenheid voor het verkeer met bestuursorganen.

2. Bestuurlijke boetes, bewijsrecht en rechtsbescherming in het bestuursrecht

De leden van de D66-fractie brengen in herinnering dat het lid Groothuizen tijdens het algemeen overleg op 5 juli 2018 heeft gevraagd om in te gaan op de deelnemingsvormen in het bestuursrecht en de eventuele wenselijkheid tot

¹ Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.

² Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 155.

³ Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 177, p. 14-16; Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 190, p. 5-9.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35621, nr. 2.

⁵ Nieuw art. 2:1, eerste lid, Awb: "Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan."

uitbreiding daarvan.⁶ Zij wijzen erop dat dit onderwerp ontbreekt in mijn brief van 18 april 2019 en zij vragen of ik hierop alsnog wil ingaan.

In 2009 is aan de Awb een algemene regeling toegevoegd voor de bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete. Er is toen voor gekozen om alleen degene die de overtreding pleegt of medepleegt, als overtreder aan te merken, en niet ook degene die medeplichtig is aan de overtreding of haar doet plegen of uitlokt.

Medeplegen doet zich voor als twee of meer personen gezamenlijk een delict plegen, waarbij hun samenwerking min of meer gelijkwaardig is. Anders dan de medepleger heeft de *medeplichtige* slechts een ondergeschikt aandeel in het delict: hij helpt slechts de eigenlijke dader.

Doen plegen duidt op de situatie dat iemand een delict pleegt met hulp van een ander, terwijl die ander niet weet dat hij helpt om een delict te plegen.

Uitlokking duidt op de situatie dat iemand een ander opzettelijk beweegt (door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen) tot het plegen van een delict. Medeplichtigheid is in 2009 buiten de Awb-definitie van overtreder gehouden (artikel 5:1, tweede lid, Awb) omdat medeplichtigheid in het strafrecht alleen bij misdrijven strafbaar is (artikel 48 Sr) en het bestuursrecht geen onderscheid kent tussen overtredingen en misdrijven.⁷ Hierbij speelt mee dat de meeste bestuurlijk beboetbare gedragingen, net als de overtredingen in het strafrecht, materieel zijn omschreven en geen opzet of schuld als bestanddeel kennen.

Doen plegen en uitlokking zijn in 2009 buiten de Awb-definitie gehouden op grond van de overweging dat bestuursrechtelijke sanctionering bij die deelnemingsvormen niet voorziet in een duidelijke behoefte.⁸

Voor het algemene bestuursrecht is er nog steeds geen aanleiding om het overtrederbegrip uit te breiden. Wel kan er aanleiding zijn om dat te doen voor specifieke onderdelen van het bestuursrecht. Tot nu toe is die keuze alleen nodig gebleken in het fiscale recht en het toeslagenrecht.⁹ Anders dan in het reguliere bestuursrecht, maken de wetten op die terreinen onderscheid tussen verzuimen en vergrijpen. Medeplichtigheid is in die wetten alleen bestuurlijk beboetbaar voor zover het gaat om vergrijpen.

2.1 Aanpassing Integraal afwegingskader (IAK)

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat ten aanzien van het Integraal afwegingskader (IAK) terecht wordt gewezen op het belang van consistentie en afstemming in duale handhavingssystemen, zowel op het niveau van wetgeving als het beleid voor de invulling van de feitelijke handhaving. Zij vragen welke maatregelen ik neem om dit te bevorderen.

Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. Een van deze normen betreft de afstemming van beleid met betrekking tot duale handhavingssystemen. In de brief van 18 april 2019 wijs ik erop dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid een signalerende en faciliterende rol heeft: de verantwoordelijkheid voor het boete- en rekwireerbeleid ligt bij de bestuursorganen respectievelijk het OM, waarbij zij zijn gebonden aan de kaders uit Europese en nationale wetgeving en jurisprudentie. De

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 454, p. 17.

⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 79.

⁸ Zie vorige noot.

⁹ Zie artikel 67o van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 41bis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Datum

13 februari 2020

Ons kenmerk

2798213

vakdepartementen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de benodigde aanpassingen in hun wetgeving en beleid door te voeren met inachtneming van het nader rapport.¹⁰

Er zijn verschillende overleggen tussen het OM, de toezichthouder (inspectie) en verantwoordelijke bestuurder (vakdepartementen). In deze overleggen vindt ook afstemming plaats over het handhavingsbeleid, waaronder het sanctiebeleid. Hetgeen wordt afgesproken, wordt vastgelegd in handhavingsarrangementen, handhavingskaders en aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. Daarnaast wordt de Awb aangepast om de verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes te verkleinen. Zo zal worden geregeld dat bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete in beginsel moet worden aangesloten bij de boetecategorieën in het strafrecht. Daarbij wordt ook bezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke categorieën verhoging of verfijning behoeven.

Datum

13 februari 2020

Ons kenmerk

2798213

2.2 Algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen

2.2.1 Verschil in rechtsbescherming bestuursrecht/strafrecht

De leden van de D66-fractie zijn het met mij eens dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voldoet aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Deze leden zien wel twee cruciale verschillen tussen het bestuurs- en het strafrecht. De eerste is dat in het bestuursrecht de rechter aan het eind van de rechtsgang zit. Het tweede is dat van de belanghebbende actief handelen wordt gevraagd, zoals het maken van bezwaar binnen zes weken. Deze leden vragen waarom de rechtsbescherming in het bestuursrecht niet verder zou moeten gaan dan de minimale eisen van artikel 6 EVRM. Zij vragen welke creatieve gedachten ik sinds het algemeen overleg van 5 juli 2018 gehad heb voor hybride modellen die meer bescherming bieden in het bestuurlijk sanctierecht dan nu het geval is, bijvoorbeeld door de bestuursrechter meer naar voren te halen op een manier waarbij geen actieve handeling van de betrokkene is vereist.

Het verheugt me dat de leden van de D66-fractie mijn overtuiging delen dat het stelsel van rechtsbescherming tegen bestuursrechtelijke sancties evenzeer voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM als het stelsel van rechtsbescherming tegen strafrechtelijke sancties. Dat betekent niet dat de procedures in het bestuursrecht en het strafrecht identiek moeten zijn. De verschillen die deze leden noemen, houden verband met inherente verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht, waarin met name de plaats van de rechter in de procedure normaliter een andere is en hebben niet tot doel om slechts aan minimale eisen van artikel 6 EVRM te voldoen. In zeer bijzondere gevallen kan er aanleiding zijn om de bestuursrechter op een ander moment in de procedure te betrekken dan normaliter het geval is. Een recent voorbeeld is de zogeheten bekrachtigingsprocedure bij onteigeningsbesluiten, zoals die is opgenomen in het mede door mij ingediende en op 17 oktober 2019 door uw Kamer aanvaarde wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, dat inmiddels bij de Eerste Kamer aanhangig is.¹¹ Deze procedure, die wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet (artikel 16.93 e.v.), komt er kort gezegd op neer dat een bestuursorgaan dat een onteigeningsbesluit heeft genomen, dit besluit ter bekrachtiging moet voorleggen aan de bestuursrechter (rechtbank). Pas als de bestuursrechter het besluit bekrachtigt, kan het in werking treden. Een iets ouder voorbeeld is het zogeheten

¹⁰ Nader rapport bestuurlijke-boetestelsels van 26 april 2018, Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 102.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 35133, A.

beroep van rechtswege ten aanzien van personen van wie in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap is ingetrokken (artikel 22a Rijkswet op het Nederlanderschap, in werking getreden op 1 maart 2017). Anders dan bij een reguliere bestuursrechtelijke procedure kennen deze procedures dus geen beroepschrift van een belanghebbende dat de procedure bij de bestuursrechter inleidt.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere uiteenzetting over de vraag waarom reparatoire en punitieve bestuursrechtelijke sancties vaak sneller en effectiever zijn dan strafrechtelijke sancties en om bij die uiteenzetting onderscheid te maken tussen het voortraject waar bepaalde dwangmiddelen kunnen worden ingezet en de doorlooptijden in het rechterlijk traject. Ook vragen zij of ik bereid ben om een vergelijkend onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties, bijvoorbeeld wat betreft het succesvol innen van boetes of ten uitvoer leggen van dwangmiddelen en daarnaast of het gedrag van betrokkene of verdachte daadwerkelijk verandert.

De vaak grotere snelheid en doeltreffendheid van bestuurlijke sancties ten opzichte van strafrechtelijke sancties heeft met allerlei factoren te maken. Zo is een bestuursorgaan dat bevoegd is om een bestuurlijke sanctie op te leggen, vaak ook bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van het wettelijke voorschrift. Soms is zo'n bestuursorgaan ook al eerder betrokken, bijvoorbeeld bij het verlenen van een vergunning en het daaraan verbinden van voorschriften, of nog eerder: bij het opstellen van regelgeving of beleidsregels. Deze meer integrale verantwoordelijkheid draagt bij aan de snelheid en doeltreffendheid van bestuurlijke sancties, doordat het bestuursorgaan expertise opbouwt, in elke casus bij een volgende stap profiteert van de eerdere stappen, en ook per geval kan kiezen of het een herstelsanctie of een bestraffende sanctie oplegt (of soms beide). De combinatie van bevoegdheden heeft overigens ook een ander voordeel, namelijk dat het bestuursorgaan wordt geprikkeld om de mate van 'spontane naleving' te vergroten, bijvoorbeeld door de regels of de vergunningvoorschriften te verduidelijken. Een andere factor die bijdraagt aan snelheid en doeltreffendheid van bestuurlijke sancties is het feit dat dergelijke sancties, net als andere besluiten van bestuursorganen, in beginsel onmiddellijke werking hebben: zij kunnen worden uitgevoerd voordat het besluit onherroepelijk is geworden.¹² In het strafrecht heeft het instellen van een rechtsmiddel (waaronder ook het aantekenen van verzet tegen een strafbeschikking) altijd schorsende werking ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de straf. Dat kan het aantrekkelijk maken om een rechtsmiddel in te stellen. Overigens laat ik, gezien de bestaande verschillen binnen het bestuursrecht en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van schorsende werking, onderzoek doen naar de voor- en nadelen van het eventueel verlenen van schorsende werking in bezwaar aan (bepaalde) boetebesluiten.¹³ Zie ook hierna, paragraaf 2.3. Nog weer een andere factor die bijdraagt aan de vaak grotere

¹² Zie artikel 6:16 Awb: "Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald." Voorbeelden van wettelijke voorschriften die voor wat betreft een bestuurlijke boete anders bepalen, zijn met name te vinden in het economische ordeningsrecht, bijvoorbeeld in artikel 15.12 van de Telecommunicatiewet en artikel 29, derde lid, van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Ook kennen bestuursorganen soms uit eigen beweging schorsende werking toe aan het instellen van bezwaar en beroep, zie noot 129 van het nader rapport bestuurlijke-boetestelsels, Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 102.

¹³ Zie p. 39 en 47 van het nader rapport bestuurlijke-boetestelsels, Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 102.

snelheid en doeltreffendheid van bestuurlijke sancties is het feit dat in de strafrechtelijke handhavingssketen zaken soms lang blijven liggen. De snelheid en doeltreffendheid van dwangmiddelen in het voortraject zijn geen geschikt criterium voor een vergelijking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, omdat het voortraject in het bestuursrecht duidt op de fase voordat het sanctiebesluit genomen wordt, terwijl de voorfase in het strafrecht sterk kan variëren: het begrip kan duiden op de fase voordat een strafbeschikking wordt opgelegd, maar het kan ook duiden ook op de periode voordat de door de rechter opgelegde straf onherroepelijk en uitvoerbaar wordt. Door de onmiddellijke werking van bestuurlijke sanctiebesluiten is in het bestuursrecht ook minder behoefte aan dwangmiddelen. Een bestuurlijke boete moet worden betaald binnen het verstrijken van de betalingstermijn van zes weken.¹⁴ Voordat die termijn verstreken is, kunnen uiteraard geen dwangmiddelen worden toegepast. En bestuursdwang (een herstelsanctie) kan in spoedeisende gevallen worden toegepast zonder begunstigingstermijn, en als de situatie zo spoedeisend is dat er ook geen tijd is om vooraf een besluit op schrift te stellen, dan kan terstond bestuursdwang worden toegepast. Ook een vergelijking van de doorlooptijden in het rechterlijk traject is niet zinvol, aangezien maar een klein deel van de bestuurlijke sancties bij de rechter belandt. Vergelijkend onderzoek naar de doeltreffendheid van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties heeft weinig meerwaarde. Zowel het strafrecht als het reparatoire en punitieve bestuursrecht zijn onmisbaar voor de effectieve handhaving van grote delen van het recht.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

De leden van de SP-fractie vragen of met de factoren voor één van de twee beschreven sanctiestelsels wel voldoende oog is voor de persoonlijke omstandigheden waarin de belanghebbende of verdachte verkeert.

De factoren die worden genoemd in de brief van 18 april 2019, zijn bedoeld om de wetgever te helpen bij het maken van een keuze voor het sanctiestelsel (bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of beide). Als stelsel bieden zowel het strafrecht als het bestuursrecht alle ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. De ruimte voor persoonlijke omstandigheden is dus geen onderscheidende factor voor de stelselkeuze.

Verder vragen deze leden of de harmonisering van de maximumboetes tussen de sanctiestelsels niet een verlaging betekent van de drempel mensen te straffen via het bestuursrechtelijke sanctiestelsel. Leidt dit tot een toename van bestuursrechtelijke sancties?

De harmonisering van de maximumboetes is met name bedoeld om onverklaarbare verschillen weg te nemen tussen de hoogte van de boetes in beide stelsels. Ik verwacht niet dat het opleggen van bestuurlijke sancties aantrekkelijker wordt door eventuele wijzigingen van de maxima.

Ten slotte merken deze leden op dat ik in de brief van 18 juli 2019 schreef dat het onderzoek naar afstemming tussen de stelsels na de zomer is afgerond. Zij vragen of dit inmiddels het geval is.

Ik verwijs deze leden kortheidshalve naar de beantwoording in paragraaf 2.3.

2.2.2 Verschil in bewijsrecht bestuursrecht/strafrecht

De leden van de D66-fractie vragen een nadere motivering waarom aanpassing van regels omtrent bewijsgeving en de keuze en waardering van bewijsmiddelen in

¹⁴ Artikel 4:87 Awb.

gevallen van overtreding niet nodig is ondanks dat het bestuursrecht en het strafrecht naar elkaar zijn toegegroeid.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies van 13 juli 2015 constateerde, is de bestuursrechter zich in de loop der jaren steeds meer rekenschap gaan geven van het bijzondere karakter van punitieve sancties enerzijds en van de noodzaak tot een soms afwijkende toepassing van bestuursrechtelijke vraagstukken anderzijds. De bestuursrechter is punitieve bestuurlijke sancties indringender gaan beoordelen, door de aard en ernst van de overtreding af te wegen tegen de door de overheid opgelegde straf en daarbij andere omstandigheden, zoals de draagkracht van de overtreder, te betrekken. Door deze indringender beoordeling van de bestuursrechter en door gebruik te maken van de in de Awb opgenomen bevoegdheden ten behoeve van het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, is de rechtsbescherming van de burger toegenomen en zijn de verschillen tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht beperkter dan zij op papier lijken. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat een nieuw systeem van bewijsrechtelijke regels voor punitieve bestuurlijke sancties druk kan zetten op het ook aan het bestuursprocesrecht ten grondslag liggende uitgangspunt van laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter; ook een niet-juridisch onderlegde burger moet een bestuursrechtelijke procedure kunnen voeren en het is de verwachting dat meer regels omtrent bijvoorbeeld bewijsgaring en de waardering van bewijsmiddelen, deze laagdrempeligheid en zelfredzaamheid verminderen. In dat licht is het van belang te wijzen op de 'nieuwe zaaksbehandeling' die sinds 2012 wordt toegepast. Onder de vlag van de 'nieuwe zaaksbehandeling' geven bestuursrechters partijen tijdens de gehele procedure steeds duidelijkheid over hun verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens en het leveren van bewijs. Aldus wordt zowel recht gedaan aan het uitgangspunt dat de procedure laagdrempelig dient te zijn als aan de behoefte aan een aan het strafrecht gelijkwaardige rechtsbescherming van de burger tegenover de bestraffende overheid.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

2.2.3 Brieven over bijstandsfraude (SZW) en Jeugdwet (VWS)

De leden van de SP-fractie brengen enkele vragen over de Jeugdwet in herinnering die zij stelden tijdens het algemeen overleg bestuursrecht op 5 juli 2018 en die toen niet afdoende zijn beantwoord. Zij vragen waarom niet is aangesloten bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en daarmee de Awb. Hoe worden gemeenten gedwongen hun beleid hierop aan te passen? Wordt desnoods de Jeugdwet hierop aangepast?

De Awb is onverkort van toepassing op de behandeling van aanvragen voor een individuele jeugdvoorziening door gemeenten. De Jeugdwet voorziet niet in een procedure voor de wijze waarop gemeenten besluiten over de noodzaak en inzet van jeugdhulp, juist omdat dit al is geregeld in de Awb. Het Ministerie van VWS is overigens met de VNG in gesprek om het besluitvormingsproces voor jeugdhulp verder te optimaliseren. Daarbij is aandacht voor de borging van de rechtsbescherming van betrokkenen, de uitvoeringslasten en een efficiënte totstandkoming van besluiten.

2.3 Plan van aanpak

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken van de onderzoeken die in de brief van 18 april 2019 zijn aangekondigd: naar de voor- en nadelen van het toekennen van schorsende werking aan het maken van bezwaar tegen boetebesluiten, naar de effecten van voorlopige voorzieningen wegens

betalingsonmacht en naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screenings voor een verklaring omtrent het gedrag.

Het WODC-onderzoek 'Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes' (over de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaarfase en de vraag in hoeverre schorsende werking bij betalingsonmacht meer soelaas biedt dan een voorlopige voorziening) is onlangs afgerond. Het streven is om over het onderzoeksrapport in de eerste helft van dit jaar een kabinetsstandpunt uit te brengen. Het WODC-onderzoek naar het betrekken van bestuurlijke boetes bij de verklaring omtrent het gedrag loopt nog; afronding wordt dit voorjaar verwacht.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

3. Ontwikkelingen rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

3.1 Cijfers VOG

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe vaak de VOG in 2018 is afgewezen en hoe vaak er beroep is aangetekend tegen een afgewezen VOG-aanvraag. Daarnaast wil de fractie weten of er personen onterecht door de VOG-screening heen zijn gekomen.

In 2018 werd van de 1,22 miljoen VOG-aanvragen 0,27% afgewezen. In totaal waren dit 3251 aanvragen. In dat jaar werd 632 keer bezwaar aangetekend en 160 maal een (hoger) beroep. In het screeningsproces zijn diverse protocollen ingebouwd om te voorkomen dat een VOG onterecht wordt afgegeven. Screening blijft echter mensenwerk; de mogelijkheid bestaat dat ondanks de zorgvuldig ingerichte werkprocessen een VOG onterecht wordt verstrekt. Wanneer wordt geconstateerd dat de VOG niet had mogen worden afgegeven, trekt Justis de VOG in. In 2018 is dat één keer voorgekomen.

3.2 De VOG en Europese bronnen

Verder vragen de genoemde leden of de privacywetgeving Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG) beperkingen opwerpt bij het maken van afspraken met lidstaten over het uitwisselen van justitiële gegevens.

In het kader van de VOG-screening kan Nederland justitiële informatie uitwisselen met EU-lidstaten via het *European Criminal Record Information System* (ECRIS). Momenteel vraagt Justis informatie op via ECRIS wanneer Belgen en Luxemburgers voor werkgelegenheidsdoeleinden een VOG-aanvragen bij Justis. Hiertoe heeft Nederland afspraken gemaakt met België en Luxemburg. Daarnaast vraagt Justis informatie op via ECRIS wanneer EU-onderdanen een VOG-aanvragen om te werken met kinderen. Voor deze functies geldt een Europese verplichting tot het leveren van justitiële informatie als hierom wordt verzocht door één van de lidstaten.¹⁵ Tot op heden is niet gebleken dat de AVG een belemmering vormt in het maken van afspraken met lidstaten op het gebied van grensoverschrijdende werkgelegenheidsscreening.

De genoemde leden vragen daarnaast of er meer MoU's met andere landen te verwachten zijn. Ik zal mij blijven inzetten voor grensoverschrijdende werkgelegenheidsscreening. Het tekenen van een intentieverklaring is één van de middelen om deze samenwerking tussen lidstaten te organiseren. Ik sluit niet uit dat er in de toekomst nog meer MoU's worden ondertekend of dat er op andere

¹⁵ Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93).

manieren samenwerking plaats gaat vinden tussen de lidstaten.

3.3 ECRIS-TCN

De leden van de SP-fractie vragen of *het European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) ook gebruikt gaat worden bij VOG-aanvragen van niet-Nederlanders en Nederlanders met een tweede nationaliteit. Daarnaast wil de SP weten hoe dit 'hit/no-hit systeem' kan worden ingepast in de VOG-screening en of dit effect heeft op de wachttijd bij het aanvragen van een VOG.

Datum

13 februari 2020

Ons kenmerk

2798213

ECRIS-TCN valt onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en is naar verwachting vanaf 2022 operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derdelanders (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat). Personen worden geregistreerd met een verwijzing naar het land waar de onherroepelijke veroordeling is uitgesproken.

Enkel een hit geeft onvoldoende informatie om de VOG-screening uit te kunnen voeren. De dienst Justis zal in dergelijke gevallen via ECRIS een informatieverzoek moeten laten uitgaan naar de lidstaat die de onherroepelijke veroordeling heeft uitgesproken en geregistreerd. Wanneer het doel van het informatieverzoek 'werken met kinderen' is, zijn lidstaten verplicht om informatie te leveren. Voor andere informatieverzoeken die zien op screening van het justitiële verleden is de nationale wetgeving van het land in kwestie bepalend.

Het ligt in de rede ECRIS-TCN te gaan gebruiken bij de VOG-screening. In het kader van implementatie ECRIS-TCN zal ik ook onderzoeken hoe het bevragen van ECRIS-TCN kan worden ingepast in de uitvoeringspraktijk van Justis en welke gevolgen dit heeft voor de verwerkingstijd van het aanvragen van een VOG. Ik richt mij in deze verkenning allereerst op VOG-aanvragen die betrekking hebben op 'het werken met kinderen', omdat lidstaten in dergelijke gevallen verplicht zijn om te reageren op informatieverzoeken. Ik zal uw Kamer vóór de implementatie van ECRIS-TCN in 2022 berichten over de mogelijkheden en praktische uitvoering.

Tot slot kan ik u melden dat ik de mogelijkheid onderzoek om op de VOG zichtbaar te maken wanneer het strafregister van een andere lidstaat via ECRIS is geraadpleegd. Op deze manier kunnen Nederlandse werkgevers beter inschatten welke bronnen Justis heeft betrokken bij de screening.

3.4 Terugkijktermijnen

De leden van de PVV-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de moties van de leden De Jong en Markuszower over een levenslang beroepsverbod bij zedendelicten en kindermishandeling en over een onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling.¹⁶ Ik heb reeds per brief mijn reactie gegeven op de motie over het beroepsverbod.¹⁷

Momenteel geldt bij de VOG-screening een reguliere terugkijktermijn van vier jaar en voor jongeren tot 23 jaar oud een termijn van twee jaar. Voor enkele kwetsbare sectoren zijn in overleg met de beroepsgroep afwijkende terugkijktermijnen

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31322, nrs. 358 en 359.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 9.

afgesproken.¹⁸ Daarnaast bestaan er zware delictscategorieën waarvoor eveneens afwijkende termijnen gelden: zedendelicten, geweldsdelicten en terroristische misdrijven. Bij de VOG-screening wordt, ongeacht afwijkende terugkijktermijnen, altijd bekeken of de delicten relevant zijn voor de functie of het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

Voor een definitieve reactie op de motie en aanvullende vragen over terugkijktermijnen wacht ik de resultaten van het WODC-onderzoek 'Achtergronden VOG' af, dat in november 2019 is gestart.¹⁹ Dit onderzoek zal naar verwachting medio 2020 gereed zijn. Het betreft een analyse naar de interne consistentie, evenwichtigheid en complexiteit van de (verbanden en verhoudingen tussen de) belangrijkste kernaspecten van het VOG-beoordelingsstelsel, namelijk: functiecategorieën, risicoprofielen, relevant geachte justitiële documentatie, gebruikte bronnen, type screening (eenmalig, periodiek, continu) en de verschillende terugkijktermijnen.

Vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek kan ik u melden dat afwijkende terugkijktermijnen geen doel op zich zijn, en alleen meerwaarde hebben wanneer er sprake is van een onaanvaardbaar recidiverisico of aantoonbare kwetsbaarheid van een specifieke sector. In dergelijke gevallen acht ik het gerechtvaardigd om af te wijken van de reguliere terugkijktermijnen van vier en twee jaar. Ik wil de resultaten van het onderzoek afwachten en gebruiken voor verdere *evidence-based* beleidsontwikkeling rondom terugkijktermijnen en VOG-beleid in den brede.

3.5 Resocialisatie en het beschermen van de maatschappij

De genoemde leden vragen voorts op welke wijze de VOG bijdraagt aan de re-integratie van justitiabelen en hoe dit strookt met de functie van de VOG om de maatschappij te beschermen tegen potentieel gevaarlijke personen. Daarnaast wordt gevraagd of vanwege het stijgend aantal VOG-aanvragen niet kritischer moet worden gekeken naar de beschermende functie van de VOG.

In tegenstelling tot veel andere landen is het in Nederland niet mogelijk om een uittreksel uit het strafregister te krijgen. Het justitiële verleden van sollicitanten blijft in Nederland een privéaangelegenheid. Justitiabelen worden met het VOG-systeem gestimuleerd in het zoeken naar een baan die past bij hun justitiële verleden, zonder beoordeeld te worden op dat verleden door potentiële werkgevers. Het hebben van een betaalde baan is één van de belangrijkste pijlers om niet terug te vallen in criminaliteit. Hiermee wordt herhaald daderschap voorkomen.

In 2016 werd in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de VOG.²⁰ De VOG bleek een effectief instrument, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Met de VOG worden toekomstige delictplegers geïdentificeerd en worden jaarlijks enkele duizenden mensen met relevante antecedenten uit kwetsbare

¹⁸ Bijvoorbeeld de taxibranche (vijf jaar), lidmaatschap schietvereniging/airsoftbond (8 jaar), politiek ambtsdragers (10 jaar), beveiliging burgerluchtvaart (5 jaar), DJI-personeel (30 jaar), nucleaire sector (10 jaar), etc.

¹⁹ Link naar onderzoeksopzet: https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/3037-achtergronden-verklaring-omtrent-gedrag.aspx?c=&k=&id=6QCpWaPXk15CdMEUa-IYWtid_2DIFYYwJxA7Hdob4AxijN5VYTOcr-8vre_i8voYmFdR70yo7EvadX5fhfKOSA2.

²⁰ P. Kruize en P. Gruter, "Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag", Amsterdam 2016.

sectoren geweerd. Daarnaast solliciteren personen met (relevante) justitiële antecedenten weinig naar functies waarvoor een VOG vereist is. Er gaat daarmee een duidelijk preventieve werking uit van de VOG. Ik duid de trend van het stijgende aantal VOG-aanvragen en VOG-verplichtingen daarom juist als positief voor de preventie.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

Het VOG-beleid blijft echter altijd in ontwikkeling en ik ben dan ook bereid om kritisch te blijven kijken naar de VOG. Naast de reeds aangetoonde effectiviteit verwacht ik dat het WODC-onderzoek 'Achtergronden VOG' meer duidelijkheid geeft over interne consistentie, evenwichtigheid en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel. Of het VOG-systeem aanpassing behoeft kan ik uw Kamer op dit moment nog niet zeggen.

3.6 Tuchtrect

De leden van de PVV-fractie vragen tot slot of de VOG-screening zou kunnen worden uitgebreid met tuchtrechtelijke uitspraken. Dit naar aanleiding van misstanden in de atletieksport.

Allereerst wil ik benadrukken dat seksueel misbruik van minderjarigen vreselijk is en dat personen die zich daar schuldig aan hebben gemaakt gestraft moeten worden. Daarnaast is goed preventiebeleid, waarvan de VOG onderdeel uitmaakt, van groot belang voor een veilige sportclub. Het Centrum Veilige Sport ondersteunt sportverenigingen en sportbonden bij het maken van preventiebeleid. Daarnaast heeft dit kabinet geïnvesteerd in de gratis VOG-regeling voor vrijwilligers die werken met kwetsbare personen.²¹ Sportclubs kunnen meedoen aan de regeling als zij aantoonbaar een actief en gedegen preventie- en integriteitsbeleid voeren. Bijvoorbeeld door het aanstellen van een vertrouwenspersoon, het invoeren van gedragsregels, of het instellen van een aannamebeleid voor vrijwilligers.

De sportsector kent een eigen tuchtrechtsysteem en registratielijst, die geraadpleegd kan worden door sportverenigingen. Ik erken het belang van tuchtrecht voor het vrijwilligerswerk. Binnen het tuchtrecht kunnen zaken worden afgedaan die zien op (seksueel) grensoverschrijdend gedrag die ontoelaatbaar zijn, maar niet altijd kunnen worden afgedaan in het strafrecht. Tuchtrechtregistratie kent daarmee een duidelijk eigen karakter en vormt een goede aanvulling op het justitiële VOG-instrument.

De verantwoordelijkheid voor samenstellen en gebruiken van sectoreigen bronnen zoals tuchtrecht ligt bij sectoren zelf. De verifieerbaarheid en controleerbaarheid van tuchtrechtregistraties zijn niet op eenzelfde niveau als bij bronnen die afkomstig zijn uit het justitiedomein. De rechtsbescherming van betrokkene zou onvoldoende gewaarborgd zijn wanneer dergelijke bronnen zouden worden gebruikt als basis om de VOG af te wijzen. Het screenen van tuchtrechtinformatie vind ik dan ook een afweging die sectoren het beste zelf kunnen maken; in dit maatwerk zal ik niet treden. Door Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en NOC*NSF wordt momenteel onderzocht op welke wijze het gebruik van tuchtrechtelijke registratielijsten verder kan worden vergroot.

Daaraan wil ik toevoegen dat het van groot belang blijft dat slachtoffers van seksueel misbruik aangifte doen. Wanneer het OM besluit om opvolging te geven

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

aan een aangifte wordt de informatie geregistreerd in het JDS en kan deze informatie worden gebruikt in de VOG-screening.

3.7 eHerkenning en de VOG

De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de pilot die ziet op het verlichten van de administratieve lasten voor werkgevers en de rol van eHerkenning in het VOG-proces. De SP wil weten of eHerkenning ook wordt ingezet bij continue screening.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

In de pilot waarbij de werknemer zelf digitaal een VOG kan aanvragen op verzoek van de werkgever, speelt eHerkenning geen rol. In de pilot kunnen VOG-aanvragers met DigiD zelf de VOG-procedure starten. Of de pilot verder wordt opgeschaald moet nog worden gezien. De pilot moet nog worden geëvalueerd. Ik zal uw Kamer hier in de eerste helft van 2020 over berichten. Voor alle VOG-aanvragen die buiten de pilot vallen geldt dat de werkgever in moet loggen via eHerkenning op de website van Justis. Door middel van eHerkenning kan de werkgever zich online identificeren en zo op een veilige en betrouwbare manier gegevens uitwisselen met de overheid. Het proces van continue screening, waarbij Justis op dagbasis wijzigingen in het JDS ontvangt en signalen doorgeleidt richting werkgevers, heeft geen relatie met eHerkenning.

3.8 Publiek private samenwerking

De genoemde leden willen ook weten of het aanvragen van eHerkenning altijd via een commerciële partij verloopt en waarom er voor een commerciële constructie is gekozen. Voorts wil de fractie weten of werkgevers een abonnement moeten aanvragen en of zij worden gewezen op noodzakelijke abonnementsverleningen.

eHerkenning is een publiek-private samenwerking in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. eHerkenning is georganiseerd als stelsel en is geen op zichzelf staande technische voorziening die wordt beheerd door de overheid. Er zijn meerdere private leveranciers die eHerkenning aanbieden. De leveranciers verschillen van elkaar in het type inlogmiddel, de prijs daarvan en de aanvraagprocedure. Zo kunnen werkgevers kiezen tussen verschillende betrouwbaarheidsniveaus. Om gebruik te maken van de elektronische VOG-aanvraag dient de werkgever een authenticatiemiddel op *betrouwbaarheidsniveau 1* aan te schaffen.

Er zijn kosten verbonden aan het gebruik van een eHerkenningmiddel. De aanschaf van een middel kost - afhankelijk van de looptijd van een contract - tussen de 30 en de 45 euro.²² De aanschaf van een eHerkenningmiddel brengt regeldruk met zich mee in de vorm van tijd en geld. eHerkenning zorgt echter ook voor structurele lastenverlaging bij veelvuldig gebruik. Er zijn ruim 430 overheidsdienstverleners die eHerkenning accepteren. In dit kader is het goed om te vermelden dat bij het digitaal aanvragen van een VOG geen gemeentelijke leges zijn verschuldigd en dat er ook geen afspraak op het gemeentehuis hoeft te worden gemaakt. Digitale VOG's zijn € 7,50 goedkoper dan VOG's die worden aangevraagd bij de gemeente.

3.9 Gegevensbescherming

De genoemde leden vragen ook naar de consequenties van samenwerking met

²² Zie <https://eherkenning.nl/leveranciersoverzicht> voor een actueel overzicht van de tarieven.

commerciële partijen op de databescherming van de werkgevers.

Privacybescherming is een belangrijk uitgangspunt in het stelsel en daarom hebben de aanbieders van eHerkenning samen met de overheid afspraken gemaakt op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en de bescherming van persoonlijke gegevens. Deze afspraken zijn opgenomen in het Afsprakenstelsel Elektronische Toegangsdiensden.²³ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt toezicht op het afsprakenstelsel en controleert of de afspraken nagekomen worden. Alleen private partijen die aan alle afspraken voldoen, mogen eHerkenning aanbieden. Het afsprakenstelsel biedt tegelijkertijd ruimte voor marktwerking. De aanbieders houden elkaar scherp op dienstverlening en aangeboden producten en diensten. Daarnaast zijn alle deelnemers aan het afsprakenstelsel 'verantwoordelijke' in de zin van de AVG voor de verwerking van de persoonsgegevens voor de rol waarvoor zij zijn toegetreden.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

Het voornemen is om het afsprakenstelsel te zijner tijd te laten opgaan in de bij de Tweede Kamer aanhangige Wet digitale overheid.²⁴ In dat wetsvoorstel is ook opgenomen dat alle overheidsdienstverleners eHerkenning moeten accepteren. Hiermee wordt gewaarborgd dat bedrijven die een eHerkenningmiddel hebben aangeschaft, daar bij alle overheden zaken mee kunnen doen.

3.10 Tussenbureaus

De leden van de SP-fractie vragen tot slot of werkgevers die personeelszaken uitbesteden aan een ander bedrijf, dat belast wordt met de VOG-aanvraag, meer moeten betalen voor een eHerkenning.

Het is voor werkgevers mogelijk om de administratie rondom het aanvragen van een VOG uit te besteden aan een extern bedrijf. Ik heb hier in mijn antwoorden op de Kamervragen van het lid Groothuizen (D66) reeds op gereageerd.²⁵ Als werkgevers de administratief-logistieke procedure die voorafgaat aan de VOG-aanvraag aan marktpartijen (intermediairs) uitbesteden, brengen deze marktpartijen bij de werkgevers extra kosten voor hun diensten in rekening. Dat bedrag komt bovenop de kosten van de VOG-aanvraag die Justis in rekening brengt. Werkgevers betalen in deze situatie meer voor het aanvragen van de VOG, maar dus niet voor het gebruik van eHerkenning.

4. Overig

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het antwoord op de vraag of de herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling tendeert naar een voorwaardelijke straf, in mijn beantwoording van de schriftelijke vragen van het lid Groothuizen (D66) over preventieve handhaving in het bestuursrecht.²⁶ Deze herstelsanctie dient niet ter vergelding, mag niet verder gaan dan het voorkomen van herhaling, de verwijtbaarheid is bij herstelsancties niet vereist en het bestuursorgaan kan doorpakken als een herstelsanctie wordt genegeerd. Deze leden

²³ <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Startpagina>

²⁴ Kamerstukken 34972.

²⁵ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3385.

²⁶ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3192.

begrijpen het formeel juridische onderscheid dat wordt gemaakt en vragen of ik de mening deel dat desondanks de herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling de facto wel tendeert naar een voorwaardelijke straf, als die sanctie alleen wordt gerechtvaardigd door een eerdere overtreding.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

In een concreet geval kunnen er feitelijk parallellen zijn tussen een bestuursrechtelijke herstelsanctie en een voorwaardelijke straf. Iemand kan een last onder dwangsom even onterecht of pijnlijk vinden als een voorwaardelijke geldboete, bijvoorbeeld bij verschil van mening of een overtreding heeft plaatsgevonden. Feitelijk kan iemand een herstelsanctie echter ook bezwarender vinden dan een voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld als met een herstelsanctie een drugspand daadwerkelijk wordt gesloten (en niet voorwaardelijk). Anderzijds kan een voorwaardelijke straf als zwaarder worden ervaren, bijvoorbeeld als die ten uitvoer wordt gelegd omdat een bijzondere voorwaarde wordt geschonden of omdat niet dezelfde maar een andere overtreding wordt gepleegd (terwijl dan geen dwangsom zou worden verbeurd). Verder geldt ook feitelijk dat de doelen van een herstelsanctie en een straf uiteenlopen. De herstelsanctie richt zich puur op het voorkomen van herhaling. Strafrecht beoogt iemand vooral te laten voelen dat zijn gedrag fout was en een straf ter voorkoming van herhaling kan slechts binnen de grenzen van dat vergeldende oogmerk worden opgelegd. Als een bestuursorgaan feitelijk meer beoogt dan herhaling voorkomen, is dat besluit onrechtmatig.²⁷ Ik wijs er ten slotte nog op dat de hoogste bestuursrechter na de door deze leden bedoelde beantwoording ook nog eens heeft bevestigd dat een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling (in dit geval: geen inbrekerswerktuigen vervoeren op een openbare plaats), géén bestraffende sanctie is en een ander doel heeft dan een strafrechtelijke sanctie.²⁸ De herstelsanctie die voldoet aan de juridische eisen, heeft dus ook feitelijk niet de strekking van een voorwaardelijke straf.

De genoemde leden constateren dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een toetsingskader heeft ontwikkeld waaraan digitale besluitvorming moet voldoen. Zo moeten keuzes, gegevens en aannames in de besluitvorming volledig, tijdig en uit eigen beweging op een passende wijze openbaar gemaakt worden bij digitale besluiten. Zij vragen welke weerslag deze betrekkelijk recente uitspraken hebben gehad op bestuursorganen met betrekking tot hun organisatie en inrichting van hun administratie.

Deze leden verwijzen naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak waaruit volgt dat als een door een bestuursorgaan genomen besluit geheel of ten dele het resultaat is van een geautomatiseerd proces en de belanghebbende de juistheid van de bij dat geautomatiseerde proces gemaakte keuzes en van de daarbij gebruikte gegevens en aannames wil controleren en zo nodig gemotiveerd betwisten, het bestuursorgaan moet zorgdragen voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van die keuzes, aannames en gegevens. Zonder die inzichtelijkheid en controleerbaarheid dreigt een ongelijkwaardige procespositie van partijen te ontstaan. Een belanghebbende kan in geval van besluitvorming op basis van een computerprogramma dat vanuit zijn perspectief is te beschouwen als een "black box" immers niet controleren op basis waarvan tot een bepaald besluit wordt gekomen.²⁹ De genoemde verplichting om gegevens openbaar te maken, geldt niet zonder meer voor gebruikte standaardinvoergegevens, maar wel voor gebruikte maatwerkgegevens, waarbij voldoende is dat in of met het besluit duidelijk is

²⁷ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

²⁸ ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274.

²⁹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

gemaakt welke keuzen bij de invoer zijn gemaakt ten aanzien van dergelijke maatwerkgegevens.³⁰ Het uitgangspunt dat algoritmes die de overheid gebruikt zo transparant mogelijk moeten zijn, verwoordde ik reeds in mijn brieven van 9 oktober 2018 en 8 oktober 2019.³¹ Waar de overheid algoritmes gebruikt in de vorm van eenvoudige beslisbomen die een één-op-één-vertaling vormen van wetgeving en beleidsregels, die gepubliceerd zijn, zou openbaarmaking van de beslisregels van het algoritme weinig tot niets aan de gewenste transparantie toevoegen. Het besluit kan dan worden gemotiveerd met een verwijzing naar de desbetreffende wetgeving en beleidsregels, zoals gebeurt bij een snelheidsboete met vermelding van de gemeten snelheid en een verwijzing naar de desbetreffende artikelen uit de verkeerswetgeving en beleidsregels waaruit de snelheidsboete en de hoogte daarvan één-op-één voortvloeien. Voor zover het algoritmes betreft die geen één-op-één-vertaling van wetgeving en beleidsregels zijn, maar nadere keuzes en aannames bevatten die van invloed zijn op (deels) geautomatiseerde besluitvorming, moeten overheden – conform het door de Afdeling bestuursrechtspraak in bovengenoemde uitspraken ontwikkelde toetsingskader – uitleg kunnen geven over zowel de procedures die door het algoritme worden gevolgd, als de specifieke beslissingen die zijn genomen. Dit brengt als uitgangspunt mee dat overheidsorganisaties in beginsel geen algoritmes mogen hanteren die te complex zijn om te kunnen worden uitgelegd. Als vermeld in de genoemde brief van 8 oktober 2019 zijn er inmiddels richtlijnen tot stand gekomen ten behoeve van de ontwikkeling en het gebruik van algoritmes door de overheid en voorlichting over data-analyses door overheden aan het publiek. Voor de toepassing van algoritmes gaat het om richtlijnen over het bewustzijn van risico's, uitlegbaarheid, gegevensherkenning, auditeerbaarheid, verantwoording, validatie en toetsbaarheid. De richtlijn over de ontwikkeling en het gebruik van algoritmes is ontwikkeld in een interdepartementale werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties als de Belastingdienst, politie, CBS, CJIB, NFI, Inspectie SZW, ICOV (Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen) en met participatie vanuit de Universiteit Leiden en de Universiteit van Amsterdam. Vervolgens zijn zij besproken in het CIO-beraad Rijk van 29 mei 2019 en het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) van 27 juni 2019. Met de VNG is afgesproken een proces in te richten dat ervoor moet zorgen dat de richtlijnen ook in voldoende mate op gemeenten worden afgestemd. In dat proces zal onder meer worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van de richtlijnen en zal onder auspiciën van de VNG een impactanalyse voor gemeenten worden uitgevoerd. Ook zullen de richtlijnen aan de hand van concrete casussen worden getest in het Transparantielab dat door BZK is ingericht. De uitkomsten van een en ander zullen worden betrokken bij een evaluatie van de richtlijnen die kort na de zomer van 2020 zal worden afgerond. Op grond van de resultaten van deze evaluatie zullen de richtlijnen zo nodig worden aangepast of aangescherpt.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

De leden van de SP-fractie vragen welke rol ik zie weggelegd voor mediation als oplossing voor geschilbeslechting, hoe het staat met het conceptwetsvoorstel over mediation, zoals beschreven in het verslag van een schriftelijk overleg over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 96), en of ik inmiddels iets meer kan zeggen over de besparingen van dergelijke en andere buitengerechtelijke geschiloplossingen.

Voor een goed functionerende samenleving is het belangrijk dat geschillen zo veel en zo vroegtijdig mogelijk opgelost worden. Mediation is een van de

³⁰ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 570, en Kamerstukken II 2019/20, 26643, nr. 641.

geschiloplossingsmethoden die daaraan kunnen bijdragen. Een belangrijk kenmerk dat mediation onderscheidt van andere vormen van geschiloplossing is dat partijen zelf, onder begeleiding van een neutrale derde, werken aan een voor hen aanvaardbare oplossing, met oog voor het herstel of verbeteren van de verstandhouding. De kans op een duurzame oplossing is, zo blijkt uit onderzoek, het grootst als rechtzoekenden geschillen zo veel mogelijk zelf oplossen. Daarom is het kabinetsbeleid erop gericht geschillen, waar mogelijk, op te lossen door middel van het bereiken van onderlinge overeenstemming, al dan niet met hulp van een mediator. Zoals ik uw Kamer inmiddels heb bericht bij brief van 20 januari 2020, ben ik voornemens een nieuw wetsvoorstel in consultatie te brengen.³² In die brief heb ik de hoofdlijnen van de inhoud van dit voorgenomen conceptwetsvoorstel geschetst. Nadere uitwerking op alle onderdelen is noodzakelijk. In de eerste helft van 2020 zal hieraan nader uitvoering worden gegeven, waarna het wetgevingstraject van start kan gaan.

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

Zoals in het verslag van het schriftelijk overleg over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht is aangegeven, is een onderzoek naar wat een investering in buitengerechtelijke geschiloplossing oplevert c.q. bespaart nauwelijks uitvoerbaar.³³ Daarvoor zijn er te veel verschijningsvormen van buitengerechtelijke geschiloplossing die bovendien deels nog in ontwikkeling zijn en op verschillende manieren ingebed zijn in ons rechtsbestel. Dit maakt het lastig, zo niet onmogelijk, op betrouwbare wijze in te schatten wat de mogelijke besparingen zijn van buitengerechtelijke geschiloplossingen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de 'informele aanpak' bij een bezwaarprocedure sterk wordt gepropageerd. Zij vragen of dan ook een toename van deze informele aanpak te zien is. Wat zijn hiervoor de concrete plannen en stappen?

Het ministerie van BZK ontwikkelde in het project Passend Contact met de Overheid (PCMO) samen met verschillende overheidsorganisaties een methode om deze knelpunten te beslechten. De ervaringen met Passend Contact zijn goed.³⁴ Door deze PCMO-methode neemt de kwaliteit van de besluitvorming toe en worden meer problemen opgelost.³⁵ Verder neemt daarnaast het vertrouwen in de overheid door deze aanpak aantoonbaar toe, hetgeen bovendien de legitimiteit en aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten vergroot.³⁶ Na inzet van de PCMO-methode wordt gemiddeld tussen de 50 en 60% van het aantal bezwaren ingetrokken en informeel afgehandeld waarna dus ook geen beroepsprocedure meer

³² Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 102.

³³ Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 96.

³⁴ Zie kabinetsreactie *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*, Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII, nr. 60.

³⁵ Marseille, Tolsma en de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Prettig contact met de overheid nr. 5, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013 en Van der Velden, Koetsenruijter en Euwema, *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*, Prettig contact met de overheid nr. 2, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

³⁶ Van den Bos, Van der Velden en Lind, 'On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, Vol. 10, nr. 4, en Van den Bos en Van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Prettig contact met de overheid nr. 4, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

volgt. De doorlooptijd van de procedures neemt door de PCMO-aanpak met gemiddeld 37% af, terwijl de tevredenheid van de burger met gemiddeld 40% stijgt en de arbeidstevredenheid van de ambtenaar met gemiddeld 20% toeneemt. Daarnaast nemen de kosten voor de overheid als gevolg van de PCMO-aanpak af met gemiddeld ruim 20%.³⁷ De aanpak heeft voorts een dempend effect op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand en zorgt voor een verminderde druk op het rechterlijk apparaat.³⁸

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213

In de contourennota Rechtsbijstand heb ik ook aangegeven dat het terugdringen van onnodige juridisering begint bij de overheid, die het goede voorbeeld moet geven. In het uitvoeringsplan is bestuursrecht daarom een van de inhoudelijke prioriteiten.

Naast de focus op wetgeving en beleid is er ook aandacht voor het procedeedrag van en communicatie door overheidsinstanties. Geconstateerd is dat een voorhoede de informele aanpak al praktiseert; de vraag is hoe dit breder in praktijk kan worden gebracht. Dat vergt een lange adem, doorzettingsvermogen en doet een beroep op leiderschap in de publieke sector.

De leden van de SP-fractie vragen wat de huidige status is van het plan van aanpak van geschilbeslechting bij de overheid dat voor de zomer van 2019 naar de Tweede Kamer zou worden gestuurd.

De eerste werkzaamheden van de heer Hoefsmit als aanjager (zie paragraaf 1) zullen uitmonden in het door deze leden bedoelde plan van aanpak, dat ik aan uw Kamer zal zenden als onderdeel van de derde voortgangsrapportage van het Programma Rechtsbijstand.³⁹

De leden van de SP-fractie vragen welke concrete verwachtingen en ambities ik heb ten aanzien van de conceptwijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

De conceptwijziging strekt tot een verhoging van de proceskostenvergoeding die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter. Het gaat om een verhoging van de standaardbedragen met 40% als de burger procedeert met bijstand van een advocaat. In een gemiddelde zaak leidt dat tot een vergoeding van ruim 1400 euro, in plaats van nu ruim 1000 euro. Ook krijgt de bestuursrechter volgens het conceptbesluit een explicietere bevoegdheid om een hogere vergoeding toe te kennen dan het standaardbedrag als de rechter van oordeel is dat de overheid evident onredelijk is geweest voor de burger. Deze wijzigingen beogen om bestuursorganen te stimuleren om besluiten nog beter voor te bereiden – betere primaire besluiten en betere beslissingen op bezwaar – wat moet leiden tot minder procedures bij de bestuursrechter. Dit sluit aan bij het streven van het kabinet om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert.

De consultatiefase van de conceptwijziging is inmiddels afgerond. Ik beraad mij nu op de ontvangen reacties.

De Minister voor Rechtsbescherming,

³⁷ Van der Velden, Koetsenruijter en Euwema, *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden; resultaten, analyses & aanbevelingen*, Prettig contact met de overheid nr. 2, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

³⁸ Rapport commissie-Wolfson, *Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31753, nr. 110.

³⁹ Zie nader Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 190, p. 6.

Sander Dekker

Datum
13 februari 2020

Ons kenmerk
2798213