

Advies Motie GRINWIS c.s.

Voor: Staatssecretaris van Financiën
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Advies motie Grinwis c.s.
Datum: 1 december 2021

Inhoud advies

1. Achtergrond;
2. Analyse motie Grinwis c.s.;
3. Actuele problemen en oorzaken van die problemen;
4. Advies

Achtergrond

Op 7 juli 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan van Grinwis c.s. over de hersteloperatie kinderopvangtoeslag (KST31066865; Kenmerk 31066, nr. 865). De inhoud van de motie is om “een denktank in te stellen met als opdracht de komende zomermaanden te adviseren hoe de huidige hersteloperatie beter vormgegeven kan worden met als doel dat gedupeerden een allesomvattende en duurzame regeling krijgen aangeboden die de werkelijke (gevolg)schade vergoedt, die recht doet aan de verschillen tussen gedupeerden, en de gedupeerden in staat stelt om de hulp in te schakelen die zij nodig achten”. De staatssecretaris heeft de BAK gevraagd een voorstel te doen om de werkzaamheden die van de denktank worden gevraagd, voor zijn rekening te nemen, omdat de BAK immers een vergelijkbare rol vervult.

Deze advisering vindt plaats in een dynamische context. De herijking van de uitvoering van de hersteloperatie is in volle gang. De BAK heeft de informatie van UHT over de herijkingsoperatie in zijn advisering meegenomen, gecombineerd met eigen inzichten van de BAK-leden en door de BAK opgehaalde inzichten van externe deskundigen. De BAK wil met name Christiaan Ruppert danken voor het delen van de inzichten uit zijn recentelijk afgeronde onderzoek naar 44 Nederlandse regelingen voor collectieve schadeafhandeling¹.

¹ Christiaan Ruppert; *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*. Boom juridisch. November 2021.

Analyse van de motie

In de motie Grinwis wordt gevraagd om een advies over hoe de huidige hersteloperatie beter vormgegeven kan worden met als doel dat:

1. gedupeerden een allesomvattende en duurzame regeling krijgen aangeboden
2. die de werkelijke (gevolg)schade vergoedt,
3. die recht doet aan de verschillen tussen gedupeerden, en
4. die gedupeerden in staat stelt om de hulp in te schakelen die zij nodig achten.

De staatssecretaris heeft in haar appreciatie van de motie en haar toelichting aan de BAK specifiek aandacht gevraagd voor het instrument van de massaclaim.

De BAK heeft op 10 november 2021 met de Kamerleden Grinwis en Van Dijk, indieners van de motie, gesproken. Dit gesprek heeft geleid tot een beter begrip van de doelstellingen van de motie. Onderstaand presenteren we de analyse van de BAK per onderdeel van de motie.

- De eerste doelstelling, namelijk een allesomvattende en duurzame regeling, betekent dat voor elke (groep) ouder(s) er een passend proces is met specifieke regelingen die stand houden en niet steeds worden aangepast. Niet bedoeld is dat er één allesomvattende (nieuwe) regeling moet komen die voor alle ouders van toepassing is. Het instrument van de massaclaim is als suggestie naar voren gebracht; niet als dwingende oproep om hiervoor te kiezen.
- De BAK interpreteert de oproep tot het vergoeden van de werkelijke (gevolg)schade als een oproep om toe te werken naar een transparante en snelle afhandeling van schade en compensatie. Dit kan vorm krijgen door forfaitaire afhandeling. Die wordt ook in Groningen toegepast voor aanvragers die voor het eerst (fysieke) schade melden². Ook voor de CWS kan een forfaitaire afhandeling wenselijk zijn, om zodoende het tempo van afhandeling te verhogen en transparant te maken waar ouders (bij benadering) op kunnen rekenen, voorafgaand aan de behandeling van hun aanvraag. Alleen op die manier kan snellere afhandeling worden gerealiseerd. Die snelheid is weliswaar in deze motie niet genoemd, maar komt wel terug in veel andere oproepen, ook van Kamerleden.
- De motie roept op om gedupeerden in staat stellen om hulp in te schakelen die zij nodig achten. Essentieel in deze doelstelling is in de ogen van de BAK dat de gedupeerde zelf kan kiezen. Gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. Zij moeten in staat zijn deze hulp te bieden en Rijk en gemeenten moeten het onderling eens zijn over de kaders en condities voor deze hulp. Dat is nu nog te vaak niet het geval. Ook verstaat de BAK dit deel van de motie als een oproep om onafhankelijke deskundigen en ervaringsdeskundigen in te zetten, naar behoefte van de ouders.

² Aanvragers kunnen kiezen voor een forfaitair bedrag (van € 5.000) of voor een maatwerkafhandeling: schade-opname en -beoordeling door een externe deskundige, gevolgd door een adviesrapport, mogelijkheid tot zienswijze en vervolgens een besluit. De forfaitaire regeling is in het leven geroepen om relatief 'eenvoudige' en beperkte schades, snel, efficiënt en dus voor minder kosten te kunnen afhandelen, met uitzondering van de meer complexe en schrijnende gevallen, waar een maatwerk aanpak (werkelijke schade) wordt gehanteerd.

Actuele problemen en oorzaken van die problemen

De BAK constateert dat het huidige compensatieproces extra leed veroorzaakt, bovenop de ellende waar gedupeerde ouders al in zitten. De problemen bij de afhandeling van de compensatie van ouders zijn inmiddels te typeren als een ‘wicked problem’³. Achter iedere oplossing duikt weer een nieuw probleem op. De manier waarop beleid gemaakt en uitgevoerd wordt, vanuit een lineair perspectief waarbij voor ieder probleem een oplossing te vinden is, draagt eraan bij dat maatschappelijke problemen verworden tot een onontwarbare kluwen. Kenmerkend voor dit type vraagstukken is:

- Ze zijn niet eenduidig. Verschillende betrokkenen hanteren verschillende probleemdefinities en zien daardoor ook verschillende oplossingen
- De problemen laten zich zelden helemaal stoppen
- Problemen zijn niet door een partij op te lossen, partners zijn afhankelijk van elkaar
- Oplossingen zijn niet goed of slecht, hooguit beter of slechter
- Interventies hebben vaak onvoorziene consequenties

Onderstaand benoemt de BAK -in samenhang- de voornaamste problemen in de huidige hersteloperatie:

- De Cathuisregeling heeft een grote toestroom aan meldingen tot gevolg gehad. Het is onwenselijk, maar wel begrijpelijk dat deze toestroom het proces vertraagt.
- Bovenop de Cathuisregeling zijn aanvullende regelingen ontwikkeld voor gedupeerde kinderen en ex-partners. Dit compliceert de uitvoering.
- Onder de meldingen voor de €30K zitten ook mensen die niet gedupeerd zijn door de kinderopvangtoeslagaffaire, maar die deze mogelijkheid aangrijpen om hun (schulden)problematiek onder de aandacht te brengen. Het ontbreekt aan een plan van aanpak hoe om te gaan met deze niet-KOT-gedupeerden.
- De financiële afwikkeling is in twee delen geknipt: UHT is verantwoordelijk voor de eerste stappen in het proces (eerste toets en integrale beoordeling). De integrale beoordeling heeft betrekking op terugbetaling van vorderingen, vergoeding van 30% over het totaal bedrag aan vorderingen als compensatie, € 500 per half jaar voor geleden schade en terugbetaling van juridische kosten. De beoordeling van daadwerkelijke (gevolg)schade (bijvoorbeeld gedeelde inkomsten voor ontslag, niet-afgeronde opleiding e.d.) neemt UHT niet mee. Dat vindt pas in deel 2 van het proces plaats, door CWS. De integrale beoordeling kost, door de moeite die het kost om dossiers te completeren, veel tijd. De BAK heeft schattingen gehoord van zo’n 100-200 uur. Voor CWS is gekozen voor een andere benadering dan UHT, namelijk: ouders moeten hun schade aannemelijk maken. Het proces, maar ook de uitkomst, leidt dikwijls tot teleurstelling bij ouders, blijkt uit de eerste afgeronde casussen. Bovendien kost dit veel tijd, waardoor de workload van CWS nu al

³ Horst Rittel, Melvin Webber; *Dilemma's in a general theory of planning*, Policy Sciences volume 4, issue 2 (1973), pp 155-169.

een half jaar vertraging laat zien. Tot slot is er nog nauwelijks aandacht voor -financiële- nazorg. Met andere woorden: er is geen sprake van een integraal proces.

- Het ontbreekt in het proces aan uitstroommomenten. Vrijwel alle ouders gaan na de eerste toets (€ 30.000,-) door naar de integrale beoordeling, terwijl dit niet altijd nodig is. Meer ouders dan verwacht kiezen ervoor hun zaak voor te leggen aan de CWS, omdat ze zich nog niet voldoende gehoord en gezien voelen. CWS is daar qua beoordelingsproces en capaciteit niet op ingericht, ook al zijn veranderingen in het proces doorgevoerd om de doorlooptijd te versnellen.
- Alle processtappen duren lang en onzeker is hoe lang. Gegeven de grote aantallen ontstaat al vanaf het begin van het proces een wachttijd. Zeker tussen de lichte toets en de integrale beoordeling overschrijdt de wachttijd de wettelijke termijnen met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld het moratorium op de schulden. Ondertussen weten ouders niet waar ze aan toe zijn.
- Een (groot) deel van de gedupeerde ouders voelt zich (nog steeds) niet gehoord en gezien. Ouders willen weten waarom zij zijn aangemerkt als fraudeur en willen erkenning voor het leed dat hun is aangedaan. Financiële afwikkeling waarvoor UHT aan de lat staat, is niet toereikend om ouders te erkennen in hun leed en in het aangedane onrecht.
- De uitvoeringsorganisatie staat onder grote druk als gevolg van bovengenoemde problemen. Er is sprake van een (dreigend) groot verloop onder medewerkers. Gebrek aan voldoende menskracht en ervaring dreigen de uitvoering nog verder te vertragen.
- Het ontbreekt aan een goede analyse hoe de groep gedupeerde ouders eruit ziet en met welke oplossingen zij zich geholpen voelen.
- Dienst Toeslagen is verantwoordelijk voor de uitvoering van regelingen die ouders in de problemen hebben gebracht. Maar Toeslagen is niet (alleen) verantwoordelijk voor het ontstaan en voortbestaan van de uitvoeringspraktijk waardoor ouders in de knel zijn gekomen. De BAK constateert dat in toenemende mate partijen zich bewust zijn van hun bijdrage aan het ontstaan van de problemen (bijvoorbeeld de rechtspraak en sommige gemeenten), maar dat dit nog niet altijd leidt tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de oplossing. Het ontbreekt in de ogen van de BAK aan een gezamenlijke verantwoordelijkheidsneming door de overheid (Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties) voor de oplossing van de kinderopvangtoeslagaffaire en het verbeteren van de uitvoering. De bijdrage van andere partijen is nog te vaak voorwaardelijk, te weinig concreet en geen onderdeel van de ketenaanpak tot herstel.
- Voor de hersteloperatie zijn geen duidelijke kernwaarden en uitvoeringsprincipes afgesproken. Dat wreekt zich in de praktijk als er vraagstukken zich voordoen die schuren op het snijvlak van doelmatigheid en rechtmatigheid of van snelheid en zorgvuldigheid.

Advies

Uitgangspunten

De BAK komt op basis van eigen inzichten, kennisname van de richtingen die worden verkend in de herijking, en gesprekken met betrokkenen en deskundigen tot de volgende uitgangspunten voor zijn advies:

- Het uitvoeringsproces moet restitutie, compensatie en erkenning omvatten. Restitutie houdt in het herstel van de oude situatie, bijvoorbeeld doordat iemand restitutie krijgt van onterecht gevorderde terugbetalingen of in zijn rechten wordt hersteld. Als dat niet (volledig) lukt, vindt compensatie plaats van financiële en immateriële schade. Tot slot moet worden geprobeerd erkenning te geven aan de gedupeerden. Uit onderzoek blijkt dat dit voor bijna alle slachtoffers centraal staat. Het gaat om een helder en welgemeend excuus, collectieve vormen van genoegdoening en het op een goede wijze betrekken van slachtoffers⁴.
- Het uitvoeringsproces moet voortbouwen op de huidige uitvoeringspraktijk, en de lessen die daarin zijn geleerd. De BAK heeft steeds gepleit voor continuïteit en het bevorderen van lerend vermogen. Nu is dat eens te meer van belang. De BAK vindt het belangrijk te erkennen dat de belastingdienst, en dus ook Toeslagen/UHT, goed is in uniforme afhandeling van processen, maar minder goed is geëquipeerd voor maatwerk en sociaal-emotionele begeleiding en ondersteuning. Anderen, zoals de gemeenten, zijn daar beter in (zie ook separaat advies over regionale uitvoering).
- Er is niet één omvattende oplossing denkbaar voor alle ouders. Daarvoor is de groep gedupeerden veel te divers. Om recht te doen aan het veroorzaakte leed is juist compartimentering nodig: verdeel de groep gedupeerden onder, om ze op maat te kunnen helpen. Deze compartimentering is wenselijk om de afhandeling meer persoonlijk te maken en af te stemmen op de behoeften van gedupeerden. Compartimentering is mogelijk op verschillende manieren (bijvoorbeeld via de regio / centrumgemeente, naar de verschillende onderdelen in het proces en naar verschillende behoefte).
- De vrijheid van ouders om zelf keuzes te maken in het proces is belangrijk. Het gaat om keuzes in de ondersteuning, de keuze om af te ronden en de keuze om in het proces te blijven om “precies te weten wat er is gebeurd en waarom”.
- De BAK stelt vast dat de Cathuisregeling ertoe heeft geleid dat de daadwerkelijke omvang van de toeslagenaffaire in beeld is gekomen. Het is van belang dat hieraan een passende opvolging wordt gegeven. Dat geldt ook voor de groep burgers die zich hebben gemeld omdat zij om andere niet-KOT-gerelateerde redenen, in financiële problemen zijn gekomen. Ook hun schreeuw om aandacht verdient opvolging.
- Formuleer kernwaarden en uitvoeringsprincipes als basis onder het proces (*zie separaat advies waardenkader*).
- Ga uit van gezamenlijk optrekken van Rijk, uitvoeringsorganisaties en gemeenten in de hersteloperatie (*zie separaat advies over regionale uitvoering*).
- Goed inzicht in data moet de basis zijn voor de ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk. Over hoeveel ouders hebben we het (uitgesplitst naar groepen in een vergelijkbare situatie)?, hoe staat het met de uitvoering? De basis is er, maar moet worden aangevuld en uitgebreid, ook met informatie van partners in de uitvoering. Maak ook een analyse van de zaken die CWS tot op dit

⁴ Christiaan Ruppert; *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*. Pp. 24-27. Boom juridisch. November 2021.

moment heeft behandeld (n=61 per november 2021). Dit geeft aanknopingspunten om de schadeafhandeling transparanter te maken en de snelheid van afhandeling te vergroten.

Advies

Op basis van het voorgaande valt het advies van de BAK uiteen in twee delen: (1) herijk het proces van de hersteloperatie, en (2) maak daarbij geen gebruik van de massaclaimprocedure.

Herontwerp het proces

De BAK adviseert op het proces van de hersteloperatie zodanig te ontwerpen, dat het proces allesomvattend en duurzaam is, doordat de uitvoering wendbaar is binnen vaste kaders en uitgangspunten. Zorg voor een eenduidige benadering van ouders in het gehele proces (UHT + CWS) en vereenvoudig de schadeafhandeling door een forfaitaire aanpak. Dit nieuwe proces behelst in ieder geval:

1. Persoonlijk contact met de gedupeerde en de mogelijkheid om het dossier door te nemen in een driegesprek met PZB'er en gemeente (zoals ontwikkeld in succesvolle pilots UHT met ouderpanel);
2. Geef ouders de mogelijkheid om het proces af te sluiten op de volgende momenten: na eerste toets (voorheen lichte toets), na integrale beoordeling, en na CWS. Organiseer binnen UHT een voorportaal voor CWS, met een forfaitaire benadering van werkelijke schade, en ook hier weer een exit-moment. Dit zorgt ervoor dat een groter deel van de schade conform de uitgangspunten die UHT hanteert, kunnen worden afgehandeld. Het zal ook de belasting op CWS verminderen, zodat CWS "een last resort" wordt, zoals zij ook was bedacht. Formaliseer de beëindiging na de eerste toets en ook na de integrale beoordeling en na het "voorportaal" met een vaststellingsovereenkomst. Benoem de voorwaarden waaronder iemand na beëindiging alsnog extra ondersteuning of compensatie kan vragen.
3. Betrokkenheid van ervaringsdeskundigen en/of de inzet van onafhankelijke experts. Geef gedupeerden, met ondersteuning door een onafhankelijk expert naar keuze, de mogelijkheid om keuzes te maken in het proces.
4. Het werken met normbedragen voor forfaitaire afwikkeling van de (gevolg)schade door CWS. Dit leidt tot veel meer transparantie en inzicht.
5. Een nazorgtraject. Het proces is niet afgelopen als de compensatie van schade is afgerond. De integrale beoordeling en de beoordeling door CWS zijn niet geschikt als "closure". Zorg dat ouders nazorg kunnen krijgen, bijvoorbeeld in het omgaan met de toegekende compensatie. Ontwikkel een pakket / set aan ondersteuningsmogelijkheden voor gedupeerden, waaruit zij kunnen kiezen. Geef gemeenten een rol in het begeleiden van ouders bij die keuze, als zij daar behoefte aan hebben.

Massaclaim geen oplossing

Zoals eerder in dit advies geschetst, vraagt de motie Grinwis specifiek aandacht voor de "wet afwikkeling massaschade in collectieve actie" (massaclaim) en heeft de staatssecretaris in haar



appreciatie van de motie Grinwis en haar toelichting aan de BAK specifiek aandacht gevraagd voor dit instrument. Om de meerwaarde, haalbaarheid en wenselijkheid van de massaclaim te kunnen duiden, heeft de BAK kennis genomen van de acties die het UHT in dat kader al in gang heeft gezet en heeft vervolgens zijn conceptadvies op dit onderdeel getoetst bij Christiaan Ruppert. De inzichten van de BAK-leden zelf en de uitkomsten uit het onderzoek van Ruppert leiden voor de BAK tot de conclusie dat compensatie op grond van de “wet afwikkeling massaschade in collectieve actie” (massaclaim) niet de juiste weg is. Daarvoor heeft de BAK zes redenen:

1. De massaclaim is een breuk met de gemaakte principes onder en keuzes in de uitvoering van UHT. De BAK vindt continuïteit belangrijk. Dit raakt ook aan het in de motie Grinwis genoemde principe van duurzaamheid.
2. De massaclaim biedt geen aanknopingspunten voor hulp en ondersteuning aan ouders door gemeenten en kan zelfs leiden tot uitstel van die ondersteuning.
3. Ouders kunnen zelf het initiatief nemen om een massaclaimprocedure te starten. Deze route wordt door een groep ouders ook al verkend. Er is geen reden dit als overheid op te pakken.
4. Ouders (en kinderen) hebben aangegeven dat ze vinden dat de Belastingdienst / Toeslagen zelf de afhandeling moet doen, om te leren maar ook te erkennen dat hij fouten heeft gemaakt.
5. De massaclaimprocedure is nog niet vaak succesvol tot een goed einde gebracht. Het is niet wenselijk de groep gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagenaffaire bloot te stellen aan een experiment.
6. Het opzetten en uitwerken van een massaclaimprocedure kent een lange doorlooptijd (3-5 jaar).

ADVIES REGIONALE UITVOERING

Voor: Staatssecretaris van Financiën
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Advies regionale uitvoering
Datum: 1 december 2021

Achtergrond

De BAK brengt in deze notitie een advies uit over versterking en versnelling van de (regionale) uitvoering van de hersteloperatie. Het advies van de BAK gaat over het volgende:

Herijking van de uitvoering, gegeven het belang van meer partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid in de uitvoering van de hersteloperatie in de komende tijd. De BAK formuleert een advies – indachtig de uitgangspunten die in zijn laatste ongevraagde advies zijn geformuleerd – met als doel om beweging en versnelling te krijgen in de (regionale) uitvoering. Het is de bedoeling dat betrokkenen zich bereid verklaren om langs de lijnen van het advies bij te dragen aan de versterking en versnelling van de uitvoering. Het advies heeft dus ook betekenis als middel om verandering in gang te zetten.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de BAK overlegd met een bestuurlijke vertegenwoordiging van de VNG. Het advies is voorgelegd aan Geerten Boogaard, hoogleraar decentrale overheden (Universiteit Leiden). Verder baseert de BAK zich op informatie van UHT en de herijkingsdagen.

Observaties over uitvoering herstel en de samenwerking tussen UHT en gemeenten

- Gemeenten worden geconfronteerd met vragen van ouders over de stroef verlopende processen bij UHT (o.a. overschrijden termijnen).
- VNG/gemeenten doen mee in de hersteloperatie, maar nieuwe regelingen maken het moeilijker hun rol in het leveren van brede hulp waar te maken. De VNG bepleit om geen nieuwe regelingen in te laten gaan zonder van de bestaande te hebben geleerd en altijd een uitvoeringstoets te doen. De VNG maakt zich zorgen over het invoeren van de nieuwe regelingen. De VNG ervaart begrip voor die zorgen, maar merkt dat het -nog- niet leidt tot aanpassingen in de besluiten die worden voorbereid.
- Gemeenten willen een stap naar voren zetten, bijvoorbeeld in de triage, maar zijn ook bang om “de aap op de schouder te krijgen”. Duidelijk moet zijn wat de gemeenten kunnen bijdragen aan de uitvoering: ten eerste “boots-on-the-ground” en ten tweede een bijdrage aan het narratief dat dit nog een tijd gaat duren, dat het een gigantische klus is.

- Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in kennisniveau en in de mate van voortvarendheid waarmee de ondersteuning wordt opgepakt. Er is een ondersteuningsstructuur vanuit de VNG, maar gemeenten maken uiteenlopende keuzen.
- De Haagse politieke dynamiek trekt een zware wissel op het proces, probleem en oplossingen zijn gepolitiseerd. De behoefte van UHT om ook positieve zaken naar buiten te brengen, wordt verschillend geduid: is er sprake van een te sterke behoefte om de beeldvorming te beïnvloeden, of is er een terechte wens om ook aandacht te besteden aan dingen die goed gaan, omdat dit motiverend is voor medewerkers en ook ouders die wel tevreden zijn de mogelijkheid geeft zich positief te uiten, zonder gedupeerden die nog in de kou staan, af te vallen.
- Er wordt veel tijd gestoken in overleg, maar de resultaten zijn daar nog niet naar.
- De BAK is van mening dat partijen nog te weinig “de pijn van de ander” erkennen en daar rekening mee houden.

Advies

1. Het stagneren van de hersteloperatie maakt duidelijk dat sprake is van een uitvoeringscrisis. Dat vraagt om onorthodoxe oplossingen. Daarbij past dat de uitvoering meer wordt afgeschermd voor politieke interventies en dat de uitvoering meer op afstand van de staatssecretaris moet worden georganiseerd. Op landelijk niveau zou een crisisorganisatie moeten worden ingericht, met bijvoorbeeld een regeringscommissaris, naar analogie van de Deltacommissaris. Essentieel voor zijn rol is het verbeteren van het samenspel in de driehoek UHT, parlement, VNG/gemeenten. De commissaris zou bevoegdheden en mandaat moeten krijgen om knelpunten op te lossen om het uitvoeringstraject te versnellen, in lijn met de geformuleerde opgave: herstel van vertrouwen. Deze commissaris zou langjarig betrokken moeten worden, en het boegbeeld zijn van de uitvoeringsorganisatie, ook voor ouders.
2. De BAK pleit voor een centrumgemeentebenadering in de uitvoering van de hersteloperatie. Daarbij denkt de BAK aan die gemeenten waar de meeste gedupeerden wonen, als centrumgemeente. Deze gemeenten moeten in samenspraak met de regiogemeenten een team formeren dat de uitvoering ter hand neemt. De centrumgemeente kan kennis en ondersteuning leveren aan andere gemeenten in de regio, waar de opgave minder omvangrijk en dus ook lastiger te organiseren is. Hierdoor ontstaat meer volume en slagkracht. Dit leidt ertoe dat de werklast voor UHT overzichtelijker wordt, maar belangrijker nog, dat tijdens het proces van afhandeling van herstel al begonnen kan worden met lokale ondersteuning.
3. De BAK acht het van groot belang dat in de uitvoering van de hersteloperatie sprake is van partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid voor de oplossing van de toeslagenaffaire tussen Rijk en gemeenten. De uitvoering van regelingen en voorzieningen vindt dan plaats op basis van medebewind. Medewerkers van UHT (met name de PZB'ers) zouden decentraal moeten gaan werken, in de centrumgemeenten. Dit sluit aan bij de beweging naar regionalisering die de hersteloperatie voornemens is in te zetten. De BAK stelde het werken met een centrumgemeente al eerder voor (november 2020) en benoemde toen ook dat het belangrijk is de ondersteuning aan getroffen ouders duidelijk te markeren ten opzichte van de reguliere werkwijze in het sociaal domein.

De BAK vindt het wenselijk te kiezen voor een aparte organisatie, die uiteraard wel op allerlei manieren vervlochten moet zijn met de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in het sociaal domein. Uitgangspunt is dat er in een vroege fase in het proces persoonlijk contact is met de gedupeerde en dat de mogelijkheid wordt geboden om het dossier door te nemen in een driegesprek met PZB'er en gemeente (zoals ontwikkeld in succesvolle pilots UHT met ouderpanel). Daarnaast zijn gemeenten de aangewezen partij om nazorg te leveren, ook in het omgaan met de toegekende compensatie.

4. De BAK pleit voor duidelijke kaders en een heldere procesbeschrijving / stappenplan die aangeven welke professionele ruimte gemeenten hebben om maatwerk te leveren in de uitvoering. Ouders bepalen of zij ondersteuning willen van gemeenten en op welke leefgebieden. Dat vraagt in de eerste plaats om het loslaten van beperkingen voor de uitwisseling van gegevens van gedupeerde ouders. Vertrekpunt is dat de toekenning van de € 30.000 (Catshuisregeling) en andere toekenningen door UHT/CWS niet ter discussie staan. Daarnaast zijn passende regelingen, die door gemeenten op uitvoerbaarheid zijn getoetst, noodzakelijk en compensatie van gemaakte kosten door UHT (over dat laatste zijn afspraken gemaakt). De BAK vindt het essentieel dat wat extra wordt gedaan voor ouders die gedupeerde zijn van de KOT, niet wordt afgewenteld op mensen die om andere redenen ondersteuning nodig hebben van de gemeente¹. Belangrijk is daarbij de aantekening dat “doen wat nodig is” onvoldoende richting geeft en een te grote verantwoordelijkheid neerlegt bij professionals van de gemeente. Het is wenselijk dat UHT specifiekere benoemt welke extra ruimte er is om tegemoet te komen aan de ondersteuning van gedupeerde ouders. Op basis van bewezen professionaliteit zouden PZB-ers in samenspraak met gemeenten de keuzes van ouders over het compensatieproces vorm moeten geven, en daarover bindende afspraken maken met ouders.
5. UHT en gemeenten moeten afspraken maken over de wijze waarop gemeenten ondersteuning kunnen leveren aan gedupeerden die zich hebben gemeld bij UHT, maar die zijn afgewezen bij de eerste toets en niet in aanmerking komen voor compensatie door UHT, aangezien ze geen KOT-gedupeerde zijn.
6. De BAK hecht er waarde aan dat er voldoende ruimte is om te leren van ervaringen in de praktijk. Niet alleen door deze kennis te delen tussen de centrumgemeenten en UHT, maar ook door gezamenlijk aanvullende interventies te bepalen of afspraken te maken over het proces, als dat nodig/wenselijk blijkt te zijn.

¹ Als voorbeeld: als een gedupeerde snel een (ander) huis nodig heeft, mag dit niet te koste gaan van anderen die ook op schaarse sociale huurwoningen zijn aangewezen. In dit geval zou -voor de duur van de wachttijd op een sociale huurwoning- een huis in de vrije sector gehuurd kunnen worden, waarbij Toeslagen de (extra) kosten vergoedt.

ADVIES WAARDENKADER

Voor: Staatssecretaris van Financiën
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Waardenkader hersteloperatie 2.0
Datum: 1 december 2021

Aanleiding

De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) heeft ervoor gekozen een waardenkader te hanteren als basis onder zijn adviezen. Het gaat om principes die voor de adviesraad leidend zijn in zijn advisering, ongeacht het vraagstuk dat voorligt en de specifieke expertise van een of meerdere leden. Het geeft de adviesraad zelf een denkkader en zorgt er tevens voor dat de staatssecretaris en het UHT weten wat de waarden/criteria zijn waarop de adviesraad de adviesaanvragen beoordeelt. In juli 2020 heeft de BAK zijn waardenkader gepresenteerd. In alle adviezen die de BAK sindsdien heeft uitgebracht, zijn elementen uit dat waardenkader leidend geweest.

De BAK constateert dat bij de Belastingdienst/UHT nog altijd behoefte bestaat aan duidelijke pijlers onder de hersteloperatie. Het waardenkader dat de BAK hanteert, blijkt echter onvoldoende houvast en handelingsperspectief te bieden om bij complexe uitvoeringsvraagstukken gerichte keuzes te kunnen maken. Daarom heeft de BAK gereflecteerd op zijn eigen waardenkader en dit zodanig aangescherpt dat het de Belastingdienst/UHT kan helpen in het vervolg van de hersteloperatie.

Waardenkader 2.0

Het waardenkader 2.0 bestaat uit de volgende aspecten, gerangschikt naar belang:

1. Missie hersteloperatie
2. Centrale opdracht hersteloperatie
3. Kernwaarden
4. Uitvoeringsprincipes

In het vervolg gaan we in op elk van deze vier aspecten.



1. Missie hersteloperatie

HERSTEL VAN VERTROUWEN IN DE OVERHEID

Herstel van vertrouwen in de overheid beschouwt de BAK als het overkoepelende *leitmotiv* in de hersteloperatie. Het is een zelfstandig thema, dat verder gaat dan herstel van vertrouwen als uitvloeisel van de te nemen maatregelen. Het gaat over een andere manier van overheidshandelen waarbij de overheid er is voor de burger en waarbij de overheid de burger in beginsel vertrouwt.

2. Centrale opdracht hersteloperatie

“MIJ IS RECHT GEDAAN”. “IK BEN IN STAAT EEN NIEUWE START TE MAKEN”.

In de formulering van deze centrale opdracht is de BAK uitgegaan van het perspectief van de gedupeerden. Het gaat hier zowel om gedupeerde ouders, ex-partners en kinderen. “Recht gedaan” gaat over erkenning van aangedaan leed, over een passende financiële afwikkeling en over brede hulp op verschillende leefgebieden. De BAK realiseert zich dat het leed dat de overheid heeft veroorzaakt in de toeslagenaffaire nooit geheel kan worden hersteld. De overheid zal echter alles in het werk moeten stellen om tot het best mogelijke herstel te komen. Daarbij geldt als criterium dat gedupeerden een nieuwe start kunnen maken met hun leven, waarbij zij het slachtofferschap van de toeslagenaffaire achter zich kunnen laten.

3. Kernwaarden

- A. KEUZEVRIJHEID**
- B. PERSOONLIJK**
- C. CONSISTENT**

De drie kernwaarden die de BAK heeft geformuleerd, zijn opgesteld vanuit het perspectief van de gedupeerden. Zij moeten in de gehele hersteloperatie vrij zijn om keuzes te maken die voor hen het meest passend zijn, zij moeten kunnen rekenen op een persoonlijke benadering en op een consistente aanpak. We lichten deze kernwaarden onderstaand toe.



Keuzevrijheid: De BAK ziet een aantal voorbeelden hoe de waarde van keuzevrijheid leidend kan zijn voor de uitvoering. De BAK wijst op de kindregeling waarbij de behoeften van het kind centraal staan. Uit de vele gesprekken met kinderen heeft het Kindpanel geconcludeerd dat financiële tegemoetkoming dikwijls niet de oplossing is; kinderen hebben (ook/juist) behoefte aan erkenning van het leed dat hen en hun ouders is aangedaan. Uit de enquête en de co-creatiesessies die in het kader van de herijking zijn uitgevoerd onder en met een groot aantal ouders, blijkt dat veel ouders behoefte hebben aan antwoorden op de vraag: waarom ik? Daarnaast blijkt dat voor de ene ouder snelheid in het proces belangrijk is – ze willen “ervan af zijn” – terwijl een andere ouder juist tot achter de komma vergoed wil worden voor de financiële schade die is aangericht. De BAK stelt zich op het standpunt dat al deze wensen er mogen zijn en de hersteloperatie alleen succesvol kan zijn als gedupeerden zich gehoord en gezien voelen in hun behoeften om een nieuwe start te kunnen maken. Voor elke gedupeerde kan die behoefte aan erkenning anders zijn. Daarom pleit de BAK ervoor dat gedupeerden in het herstelproces de vrijheid krijgen om zelf te kunnen kiezen welke afwikkeling voor hen het beste past.

Persoonlijk: De aanpak van de hersteloperatie heeft ertoe geleid dat grote aantallen gedupeerden van de kinderopvangtoeslag zich hebben gemeld. Dit ontslaat de uitvoeringsorganisatie niet van de plicht om een persoonlijke benadering te hanteren in het doen van recht aan alle gedupeerden. Het bieden van een luisterend oor, inspelen op wat nodig en wenselijk is, één vaste contactpersoon en een sluitende en op elkaar afgestemde aanpak (i.e. financiële afwikkeling, brede hulp en erkenning van leed) zijn daarin essentiële componenten. Gedupeerden moeten hierop kunnen rekenen. Eveneens onderdeel van deze kernwaarde is de ruimte die gedupeerden moeten hebben om zich in het proces te laten bijstaan door onafhankelijke experts en/of opgeleide ervaringsdeskundigen.

Consistent: De BAK pleit ervoor dat gedupeerden erop mogen vertrouwen dat in alle fasen van de hersteloperatie dezelfde (kern)waarden en uitvoeringsprincipes gehanteerd worden, maar ook dat aanpassing in de processen plaats kan vinden op basis van evaluaties van de uitvoeringspraktijk. Het uiteenlopen van de principes tussen UHT en CWS (forfaitaire toekenning en omgekeerde bewijslast versus werkelijke schadeberekening en aannemelijk maken), vindt de BAK in dat opzicht problematisch. De BAK vindt dat gedupeerde ouders ook in de latere fasen – schadeafhandeling en nazorg – op een niet-gejuridificeerde aanpak moeten kunnen rekenen, en dat de juridische benadering eigenlijk alleen voor bezwaar en beroep zou moeten gelden.



4. Uitvoeringsprincipes

- I. CONTINUÏTEIT
- II. VOORSPELBAARHEID
- III. TIJDIGHEID
- IV. RUIMHARTIGHEID
- V. GEZAMENLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE OPLOSSING
- VI. RECHTVAARDIGHEID
- VII. KWALITEIT / PROFESSIONALITEIT

Op basis van de eerder geformuleerde missie, de centrale opdracht en de kernwaarden heeft de BAK zes uitvoeringsprincipes opgesteld die richting moeten geven aan de gehele hersteloperatie. We lichten deze kernwaarden onderstaand toe en geven ook voorbeelden hoe het principe in de praktijk kan worden gebruikt.

Continuïteit: De BAK heeft al in diverse adviezen opgeroepen om continuïteit in de aanpak te borgen en benoemt dit daarom als belangrijk uitvoeringsprincipe. Hiervoor heeft de BAK meerdere redenen. Gedupeerden hebben recht op duidelijkheid en een consistente aanpak. Veranderingen in de hersteloperatie roepen telkens vragen op wat hiervan de consequenties zijn voor gedupeerden wier zaak al is behandeld. Niet alleen leidt dit logischerwijs tot onrust, maar het zorgt er ook voor dat afronding van dossiers steeds ter discussie en op losse schroeven staat. Naast de consequenties voor de gedupeerden, hebben veranderingen in de hersteloperatie grote gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie zelf. De BAK pleit er daarom voor de huidige hersteloperatie te optimaliseren, waarbij de focus ligt op het inspelen op behoeften van gedupeerden en het benutten van uitstroommogelijkheden. Optimalisatie betekent daarnaast ook het trekken van lessen uit opgedane ervaringen. Zo blijken ouders de inzet van de PZB'ers bijvoorbeeld erg goed te waarderen. Dit pleit ervoor om de beste mensen te blijven inzetten in het persoonlijk contact met gedupeerde ouders.

Voorspelbaarheid: Gedupeerde ouders verdienen duidelijkheid. Voorspelbaarheid betekent allereerst dat een gedupeerde weet in welke fase van het proces hij/zij zit, wat de consequenties zijn van mogelijke vervolgstappen, hoe lang die bij benadering gaan duren, en hoe haalbaar die vervolgstappen zijn. De BAK denkt hierbij onder meer aan heldere communicatie met gedupeerde ouders over de wachttijden in het proces en het durven aangaan van het gesprek met gedupeerden na toekenning van de €30K over hun verwachtingen omtrent eventueel aanvullende financiële compensatie bij de integrale beoordeling. Voorspelbaar zijn betekent immers ook eerlijk zijn over wat haalbaar en realistisch is. Voorspelbaarheid gaat ook over weten hoe het proces van schadeafhandeling eruit ziet en welke bedragen hiervoor worden gehanteerd. Tot slot zegt voorspelbaarheid ook iets over de vergelijkbare aanpak die gemeenten hanteren in het bieden van brede hulp.

Tijdigheid: In het verlengde van het vorige uitvoeringsprincipe benoemt de BAK tijdigheid als een belangrijk uitvoeringsprincipe. Het gaat hier om het nakomen van gemaakte afspraken en het niet-overschrijden van wettelijke termijnen. Tijdigheid is iets anders dan snelheid. De BAK prevaleert zorgvuldigheid boven snelheid (zie consistentie). Het is belangrijk het proces zo in te richten dat afspraken en toezeggingen kunnen worden waargemaakt, en niet te optimistisch wordt gepland.

Ruimhartigheid: De huidige aanpak (i.e. op basis van lichte toets toekenning van €30K en de omkering van de bewijslast) en de voorgestelde kernwaarde om uit te gaan van keuzevrijheid van de gedupeerde, kunnen ertoe leiden dat gedupeerden meer compensatie en schadevergoeding krijgen dan waar zij volgens de normen van rechtmatigheid aanspraak op zouden kunnen maken. De BAK is van mening dat ruimhartigheid boven rechtmatigheid gaat en dat dit geen punt van discussie mag zijn.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing: De missie die aan de hersteloperatie ten grondslag ligt, is herstel van vertrouwen *in de overheid*. Dit gaat verder dan alleen de Belastingdienst. De BAK stelt vast dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor het ontstaan van het probleem in de uitvoering, maar dat de overheid in den brede (departementen, Tweede Kamer en gemeenten) een verantwoordelijkheid heeft voor het ontstaan van de problemen, en dientengevolge ook voor het organiseren van de oplossing. In de uitvoering van de hersteloperatie betekent dit dat Rijk en gemeenten in partnerschap optrekken om gedupeerde ouders een nieuwe start te bieden. Het probleem van de Belastingdienst wordt dus niet afgewenteld op de gemeenten, maar gemeenten mogen de Belastingdienst ook niet in de kou laten staan; daar zijn gedupeerden immers niet bij gebaat. Rijk (financiële afwikkeling) en gemeenten (hulp op verschillende leefgebieden) vullen elkaar aan. Het voorstel voor het driegesprek (gedupeerde ouder, PZB'er en consulent Wmo) dat in het kader van de herijking is gedaan, onderschrijft de BAK daarom van harte.

Rechtvaardigheid: Gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire zijn door toedoen van de overheid in ernstige financiële en/of persoonlijke problemen gekomen. Het is om die reden dat deze gedupeerden topprioriteit verdienen in de brede hulp die gemeenten hen kunnen bieden. Indien rondom deze KOT-gedupeerden vraagstukken ten aanzien van onrechtmatig handelen op andere terreinen spelen, is dit van secundair belang. Andersom geldt dat mensen die – op basis van de lichte toets – niet als KOT-gedupeerde zijn aan te merken – uiteraard hulp en ondersteuning verdienen; het feit dat zij echter niet door de overheid zijn gedupeerd in het kader van de kinderopvangtoeslag, betekent dat zij geen aanspraak kunnen maken op de uitzonderlijke maatregelen die nu worden getroffen.

Kwaliteit/professionaliteit: De BAK is van mening dat professionals (PZB'ers en consulenten Wmo) de ruimte moeten krijgen om te doen wat nodig is om ouders recht te doen en hun leven weer op de rit te krijgen. Professionals zijn als beste in staat om – desgewenst – binnen de groep KOT-gedupeerden te prioriteren op basis van urgentie. De BAK vindt dat professionals die beoordeling zelf moeten kunnen maken. Hun vakmanschap staat voorop.