



# Herstel van vertrouwen: een aanhoudende zorg

Eindadvies Bestuurlijke Adviesraad  
Kinderopvangtoeslag



# Inhoudsopgave

<b>1. Herstel van vertrouwen in de overheid</b>	<b>2</b>
<b>2. Observaties en reflecties op het herstelproces</b>	<b>3</b>
<b>3. Adviezen voor het herstelproces</b>	<b>7</b>
<b>4. Oproep: werk breder aan herstel van vertrouwen</b>	<b>11</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>14</b>
Bijlage 1: Waardenkader van de BAK	14
Bijlage 2: Adviezen van de BAK 2020-2023	19
<b>Colofon</b>	<b>36</b>

# 1 Herstel van vertrouwen in de overheid

Herstel van vertrouwen in de overheid: dat is de missie die de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) heeft geformuleerd als onderlegger voor het volgen van de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagaffaire. Nu de BAK zijn activiteiten beëindigt, brengt deze missie ons ertoe in een eindadvies te reflecteren op het herstelproces, op de opgaven voor de komende tijd en de vraag wat er breder nodig is voor herstel van vertrouwen in de overheid.

Dit is het laatste advies dat de BAK geeft. Per 31 maart 2023 beëindigt de BAK zijn activiteiten. We kijken daarom bij deze gelegenheid eerst terug op het herstelproces en op de adviezen die de BAK daarover heeft gegeven. In bijlage 1 bij dit advies heeft de BAK een aantal rode draden in de adviezen van de afgelopen drie jaar onderscheiden.

Vervolgens blikken we ook vooruit. Het herstelproces is met de inwerkingtreding van de Herstelwet in een nieuwe fase terecht gekomen. Maar het herstelproces is daarmee nog verre van afgerond. De BAK formuleert daarom in dit eindadvies vijf adviezen voor de toekomst van het herstelproces.

De lessen die te trekken zijn, beperken zich niet tot het herstelproces van de kinderopvangtoeslag. Het kinderopvangtoeslagschandaal en de moeite die het kost om ongekend onrecht te herstellen zijn geen incident, maar leggen fundamentele problemen bloot. De BAK rondt zijn werkzaamheden af in de periode kort na de presentatie van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie naar aardgaswinning in Groningen. De BAK ziet met zorg dat overheidsbreed leren nog maar beperkt vorm krijgt. We eindigen dit advies daarom met een aantal oproepen, gericht aan de staatssecretaris, met het advies dit kabinetsbreed te agenderen.



## 2 Observaties en reflecties op het herstelproces

In zijn eindrapport constateerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: *“Vele ouders zijn slachtoffer geworden van de harde aanpak die de achterliggende jaren is gehanteerd bij de kinderopvangtoeslag. Wat hen is overkomen, ziet de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag als ongekend onrecht. (...) Het oplossen van de problemen waarin ouders door toedoen van de overheid terecht zijn gekomen, werd lang niet gezien als noodzakelijk en is keer op keer vooruit geschoven. (...) Het heeft binnen de ambtelijke en politieke top te lang ontbroken aan personen die de ernst van de problemen inzagen en verantwoordelijkheid namen voor het geheel. Dat heeft geleid tot het jarenlang voortduren van een situatie van onrecht voor een grote groep ouders. Zij stonden machteloos tegenover machtige instituten van de rechtsstaat, die hen niet de bescherming boden die zij verdienden. (...) Het onrecht wordt nu meer onderkend, maar is nog niet rechtgezet. Excuses zijn gemaakt, nu het herstel nog.”*

Het kabinet heeft in 2020 onderkend dat herstel noodzakelijk is. De afgelopen jaren is daartoe de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht. Gemeenten ondersteunen gedupeerde ouders ook, met ondersteuning op vijf leefgebieden (financiën, wonen, zorg, gezin en werk).

De BAK spreekt zijn waardering uit voor de inzet die vanuit het ministerie van Financiën en gemeenten met betrokken partners in de afgelopen jaren is geleverd om het leed dat de toeslagenaffaire bij veel ouders en jongeren heeft veroorzaakt, te herstellen. De BAK heeft tijdens zijn werkzaamheden veel bevlogen professionals ontmoet, die vastbesloten waren om het onrecht te herstellen.

Deze professionals doen hun werk in een complexe omgeving, waarbij – terecht – belangengroepen, politiek en media scherp volgen hoe het herstelproces in de dagelijkse praktijk verloopt. De BAK heeft gezien hoe na een onstuimige beginperiode, waarin veel onduidelijk was, steeds meer lijn is gekomen in de manier waarop het herstelproces is georganiseerd. Op de invulling van dat herstelproces is zeker nog kritische reflectie mogelijk, maar de BAK vindt het in de eerste plaats belangrijk om waardering uit te spreken voor iedereen die verantwoordelijkheid heeft genomen.

De BAK heeft in deze context zijn bijdrage willen leveren. De leden van de BAK brachten bij de advisering hun praktijkervaringen in uit de wereld van de kinderopvang, het recht, openbaar bestuur en het schadeherstelproces in Groningen. Gebruikmakend van die ervaring, met de kennis van dat moment en met enige distantie tot de dagelijkse hectiek, heeft de BAK reflectie willen brengen.

Ook nu, in dit eindadvies, wil de BAK reflecteren op de achterliggende periode. Dat doen we met de nodige bescheidenheid. De (deels kritische) reflecties die we hierna presenteren zijn lang niet allemaal gedurende het proces van de afgelopen jaren al zo scherp geweest. Ook de BAK heeft een aantal zaken niet goed kunnen voorzien, zoals het enorme aantal gedupeerden. Tegelijk hebben we gemerkt hoe waardevol het is als in een beladen proces als de hersteloperatie niet alleen op basis van reflexen, maar ook op basis van reflectie kan worden gehandeld.

We lichten een aantal aspecten uit die in onze ogen belangrijk zijn om te onderkennen, met het doel lessen voor de toekomst te trekken. Want wat voor de BAK voorop staat in de reflectie is het volgende: drie jaar na de start van het herstelproces is het nog onvoldoende gelukt om het zo noodzakelijke herstel van vertrouwen en gevoel van rechtgedaan worden ook te realiseren.

De observaties en reflecties van de BAK zijn:

- Terecht heeft de staatssecretaris in het herstelproces altijd gesteld dat herstel breder is dan financiële genoegdoening. Dit heeft geleid tot belangrijke stappen en initiatieven, zoals de brief van de regering aan gedupeerde ouders en lokale initiatieven waarin ervaringsdeskundigen in regie zijn over het herstelproces. Toch constateert de BAK dat het overgrote deel van de aandacht van uitvoerders gericht is geweest (en nog is) op het financiële herstel. Emotioneel herstel en traumaverwerking zijn van niet te onderschatten betekenis en het vormgeven daaraan verdient een hogere prioriteit. De BAK doet daarvoor in dit eindadvies ook een aantal voorstellen.
- De BAK heeft voor de advisering over het herstelproces een waardenkader ontwikkeld en gehanteerd ([zie bijlage 2](#)). Ook heeft de BAK geadviseerd om dit (of een vergelijkbaar) waardenkader te hanteren als strategisch kompas voor de uitvoering van de hersteloperatie en als leidraad bij keuzes daarbinnen. Dat is nodig, omdat in een herstelproces waarin de overheid zélf schuldige is, andere keuzes in de bejegening van gedupeerden noodzakelijk zijn dan in reguliere situaties. De BAK is van mening dat deze keuzes op strategisch niveau een afweging van waarden vereist. Helaas heeft de BAK moeten constateren dat het waardenkader teveel is uitgelegd als een communicatie-instrument. Hoewel het waardenkader ongetwijfeld een belangrijke functie had kunnen vervullen in de communicatie over keuzes – zowel naar gedupeerden als naar de Tweede Kamer en uitvoerders – heeft het ontbroken aan toepassing op strategisch niveau.

- De Catshuisregeling markeerde een belangrijk moment in het herstelproces. De BAK heeft grote waardering voor deze voortvarende stap en is van mening dat deze regeling, samen met andere regelingen zoals die rond de schuldenproblematiek, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het lenigen van acute nood bij ouders en bovendien een belangrijk signaal van de overheid was. Hiermee heeft de overheid op een bijzondere en substantiële manier onderstreept het ongekende onrecht te willen rechtzetten. Terugkijkend moet wel worden geconcludeerd dat de Catshuisregeling niet het beoogde effect op de snelheid van afwikkeling heeft gehad. De bedoeling was om met een substantieel bedrag financiële genoegdoening te doen voor verreweg de meeste gedupeerden. In plaats van eindstation werd de regeling een toegangsportaal. De praktijk is dat per 30 december 2022 van de 56.764 ouders die de eerste toets hebben doorlopen, slechts 6.633 ouders afzien van een integrale beoordeling (2.461 na toewijzing van € 30.000; 3.853 na afwijzing bij de eerste toets en 319 overig). Met als consequentie dat het proces van integrale beoordeling door de grote toestroom langer duurt - en dus ook de afronding voor de gedupeerde ouders.
- De lange duur van het herstelproces overschaduwde op dit moment alle overige observaties rond de hersteloperatie. Twee constatering van de parlementaire enquêtecommissie Groningen zijn vrijwel één op één van toepassing op het herstelproces van de kinderopvangtoeslagaffaire: *“de omvang en complexiteit van de versterkingsoperatie zijn stelselmatig te optimistisch ingeschat”* en *“bij het schadeherstel hebben snelheid en voortvarendheid het steeds afgelegd tegen juridische precisie”* (Rapport enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, februari 2023). De BAK ziet met de wijsheid achteraf - met alle waardering voor de stap voorwaarts die het Kabinet heeft gezet met de Catshuisregeling - dat meer had kunnen worden nagedacht over een nadrukkelijker onderscheid tussen een grote groep waarvoor de Catshuisregeling voldoende was, en een kleinere groep waarvoor deze compensatie niet toereikend was en maatwerk nodig was vanwege de hoge mate van complexiteit. Voor ouders en professionals die betrokken zijn bij de ondersteuning van ouders is het gebrek aan snelheid frustrerend. In de [13e voortgangsrapportage](#) zijn weliswaar versnellingsmaatregelen aangekondigd, maar de lange lijst randvoorwaarden waaronder die versnelling invulling kan krijgen, baart de BAK zorgen. Het gevaar is levensgroot, dat de nuance verloren gaat en opnieuw een verwachting wordt gecreëerd die vervolgens niet wordt waargemaakt. Het jaar 2023 is het jaar van de waarheid voor de versnelling in de uitvoering.
- Het voorgaande punt raakt ook een andere observatie van de BAK, namelijk over de rol van de politiek. In de afgelopen jaren is het in de Tweede Kamer vaak gegaan over de noodzaak om het herstelproces te versnellen. De BAK constateert dat daarbij niet vaak aandacht was voor de onmogelijkheden bij de uitvoering en/of de randvoorwaarden die nodig waren om beloftes van versnelling waar te maken. Ook ziet de BAK dat in de Kamer veel aandacht was voor detailzaken in de uitvoering. De aanzienlijke aandacht voor het sturen op uitvoering heeft ertoe geleid dat te weinig aandacht is besteed aan het adresseren van grotere vragen. Daarmee heeft de Kamer kansen laten liggen om het gesprek op waardenniveau te voeren.

- Het is voor de rijksoverheid en gemeenten moeizaam gebleken om in het herstelproces echt als één overheid op te trekken, terwijl dit voor het herstel van vertrouwen in de overheid wel noodzakelijk is. De BAK ziet dat het enige tijd heeft geduurd voordat gemeenten onderkend hebben dat zij onderdeel zijn van de overheid die ouders tot gedupeerde van het systeem hebben gemaakt én dat zij mede een verantwoordelijkheid hebben voor het oplossen van de problemen. Uiteindelijk is het gelukt om afspraken te maken tussen Rijk en VNG, maar het lijkt erop dat het moeilijk is de samenwerking duurzaam te onderhouden. We zien dat het Rijk en gemeenten nog regelmatig meer en minder subtiel naar elkaar wijzen als zaken niet goed gaan. Daarnaast merkt de BAK dat niet alle gemeenten even voortvarend handelen in hun ondersteuning aan gedupeerde ouders.
- De BAK maakt zich ook zorgen over de toenemende juridisering van de contacten tussen overheden en gedupeerden. De BAK krijgt signalen dat ouders – gefrustreerd door het lange proces en gevoed door contacten met andere gedupeerde ouders – bij de ondersteuning minder in gesprek gaan over wat ze in hun individuele situatie nodig hebben en daarvoor in de plaats verwijzen naar een lijstje met voorbeelden van wat anderen aan compensatie hebben gekregen. Ook over de werkwijze van de Commissie Werkelijke Schade en in de pilot VSO heeft de BAK signalen dat een te eenzijdig juridisch perspectief het proces van herstel eerder in de weg zit dan helpt. Het perspectief van de gedupeerden raakt daarmee als vertrekpunt steeds meer uit beeld.
- De BAK spreekt tot slot waardering uit voor de persoonlijke zaakbehandelaars die bij UHT werken. Zij zijn voor gedupeerde ouders het persoonlijke contactpunt in een bureaucratisch proces. De BAK ziet dat ouders grote waardering hebben voor dit persoonlijke contact en er sterk aan hechten. In de uitvoering van de hersteloperatie vormt het driegesprek tussen ouder, gemeente en persoonlijk zaakbehandelaar een belangrijke stap. De BAK benadrukt nogmaals het belang van dit driegesprek en roept UHT en gemeenten op hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar te stellen.

# 3 Adviezen voor het herstelproces

Tegen de achtergrond van de geschetste observaties formuleert de BAK vier adviezen voor de overheid bij de uitvoering van de hersteloperatie. Dit zijn:

1. Stel emotioneel herstel nog meer centraal
2. Voorkom verdere juridisering; ga uit van ruimhartigheid en rechtvaardigheid
3. Geef duidelijkheid over de status van het proces op individueel niveau
4. Stuur als Rijk en gemeenten gezamenlijk op de uitvoering van de hersteloperatie
5. Hanteer als uitgangspunt: de gedupeerde bepaalt wanneer het 'klaar' is

In het vervolg van dit eindadvies bespreken we elk van deze vijf centrale opgaven.

## 1. Stel emotioneel herstel nog meer centraal

De BAK vindt dat emotioneel herstel nadrukkelijker aandacht verdient. Daarbij gaat het in de eerste plaats om erkenning op individueel niveau. De brief die de minister-president aan gedupeerde ouders heeft geschreven, met de erkenning dat zij ten onrechte als fraudeur zijn aangemerkt, is een belangrijke stap. Het is van belang dat deze erkenning ook duurzaam vorm krijgt.

Het toeslagenschandaal is een door de overheid gecreëerde ramp op individueel niveau, maar is ook te beschouwen als een collectief trauma. Om emotioneel herstel te bevorderen en een nieuw begin te kunnen maken, zijn collectieve verwerking van het trauma en verzoening belangrijk. Dat vraagt om aandacht en ruimte voor vertaling en verbeelding in rituelen en monumenten (vergelijk Veteranendag en Keti Koti). Maar ook om verwerking via kunst: documentaires, gedichten, toneel, film, etc.. En om een proces waarin verzoening expliciet centraal staat – naar het voorbeeld van de Zuid-Afrikaanse waarheidscommissie. De BAK adviseert hiervoor gericht te investeren, met bijzondere aandacht voor de ervaringen van kinderen en jongeren.

Ten slotte is van belang te onderkennen dat emotioneel herstel een zaak van lange adem is. Het is relevant om dat proces te volgen, zodat het leed van de gedupeerden aandacht blijft krijgen. Ook kunnen dan, indien nodig, aanvullende acties, ondersteuning en/of zorg worden geboden. De BAK adviseert daarom om een langjarig monitoringsonderzoek te starten naar het welzijn van getroffen en van de kindertoelagenaffaire. Zijn gedupeerden daadwerkelijk in staat om hun leven weer op te pakken, voelen ze zich erkend, en wat zijn de psychosociale gevolgen van de affaire en het herstelproces? Dit onderzoek kan worden opgezet naar het voorbeeld van het onderzoek naar de psychosociale impact van de gaswinning op inwoners van alle gemeenten in de provincie Groningen dat Gronings Perspectief (ondergebracht bij de Rijksuniversiteit Groningen) uitvoert.

## **2. Voorkom verdere juridisering; ga uit van ruimhartigheid en rechtvaardigheid**

De BAK maakt zich zorgen over de juridisering van de schadeafhandeling. De BAK is ervan overtuigd dat een juridische aanlegroute niet helpt bij een proces waarin herstel van vertrouwen voorop staat. De BAK ziet bevestiging hiervoor in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Zij stelt onder meer dat de schadeafhandeling “milder, makkelijker en menselijker” moet. Dit pleidooi verdient opvolging, nadrukkelijk ook in de schadeafhandeling van gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire en de aanverwante bezwaar- en beroepsprocedures.

De gehanteerde aanpak bij de Catshuisregeling en de Kindregeling, met vaste bedragen, kan ertoe leiden dat gedupeerden meer compensatie en schadevergoeding krijgen dan waar zij volgens de normen van rechtmatigheid aanspraak op zouden kunnen maken. De BAK signaleert dat mede door de volgorde waarin bijvoorbeeld kinderen de compensatie krijgen, situaties ontstaan die als onrechtvaardig worden ervaren en die onder meer via social media worden gedeeld. Er lijkt mede daardoor meer aandacht te komen voor vermeend misbruik of onrechtmatigheid bij de toekenning van vergoedingen.

Om de dominantie van het juridisch perspectief tegen te gaan, is van belang de waarde van rechtmatigheid in het juiste perspectief te plaatsen. De BAK is van mening dat ruimhartigheid boven rechtmatigheid gaat en pleit er sterk voor om ruimhartigheid en rechtvaardigheid als uitgangspunten te hanteren – en ook te blijven uitdragen wat het ‘waarom’ is van deze benadering. Daarnaast pleit de BAK ervoor om te zoeken naar andere mogelijkheden om uit de spiraal van juridisering te komen. Als suggestie geeft de BAK mee om na te denken over het afsluiten van een collectieve vaststellingsovereenkomst.

Gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire zijn door toedoen van de overheid in ernstige financiële en/of persoonlijke problemen gekomen. Zij verdienen een ruimhartig en rechtvaardig herstel. Dat geldt zowel voor ouders die meer schade hebben geleden dan het bedrag dat zij vanuit de integrale beoordeling krijgen toegekend, als bij de uitvoering van de kindregeling en de aanstaande ex-partnerregeling.

### **3. Geef duidelijkheid over de status van het proces op individueel niveau**

De BAK is van mening dat het proces van de integrale beoordeling te lang duurt en juicht het toe dat er versnelling wordt aangebracht in het proces. Zoals al genoemd bij de reflecties, maakt de BAK zich zorgen over hoe realistisch de toezegging van versnelling is. We signaleerden dat de versnelling afhangt van een groot aantal randvoorwaarden. De BAK ziet grote risico's dat deze randvoorwaarden niet worden ingevuld. Waar stabiliteit en rust in de uitvoering belangrijke randvoorwaarden zijn, zien we dat er rond de UHT eerder een sfeer van onrust heerst.

Het advies van de BAK is om op individueel niveau zo veel mogelijk duidelijkheid te geven over wat wel en niet kan en de dilemma's daarover ook te delen met ouders. Het is belangrijk het proces zo in te richten dat afspraken en toezeggingen kunnen worden waargemaakt, en niet te optimistisch worden gepland.

De BAK vindt het een gemis dat ouders op individueel niveau inzicht missen over de stand van zaken van hun individuele dossier. Op de website van de Belastingdienst is voor ouders alleen een algemeen overzicht te vinden over de tijdsduur tussen aanmelding en afronding van de integrale beoordeling, maar dat geeft individuele ouders weinig duidelijkheid.

### **4. Stuur als Rijk en gemeenten gezamenlijk op de uitvoering van de hersteloperatie**

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) verantwoordelijk is 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 moeten optrekken om gedupeerde ouders een nieuwe start te bieden. Rijk (financiële afwikkeling) en gemeenten (hulp op verschillende leefgebieden) vullen elkaar aan. Om gedupeerde ouders optimaal te kunnen ondersteunen, is het dan ook van belang dat Rijk en gemeenten als één overheid optrekken en gezamenlijk communiceren over het herstel.

De BAK signaleert dat de relatie tussen het Rijk en gemeenten aandacht behoeft. Nadat in opmaat naar de herijking van de hersteloperatie een intensief contact was opgebouwd op bestuurlijk en ambtelijk niveau, is het contact daarna weer weggezakt. De BAK heeft gesproken met een delegatie van de VNG en constateert zorgen bij de gemeenten over dat het deel van de herijkingsoperatie dat voor gemeenten cruciaal is, niet wordt geoperationaliseerd. Wij adviseren de staatssecretaris en gemeenten deze zorgen te adresseren en samen op te lossen.

Nu ervaren ouders de processen bij gemeente en UHT als gescheiden werelden en dat is niet bevorderlijk voor het herstel. Voor het herstel van vertrouwen is optreden als één overheid belangrijk. Om de samenwerking kracht bij te zetten, bepleit de BAK de inrichting van een gezamenlijke, interbestuurlijke sturing op de uitvoering van de hersteloperatie, vanuit een gedeeld eigenaarschap van Rijk en gemeenten voor zowel problemen als oplossingen. Door deze interbestuurlijke samenwerking kunnen signalen uit de uitvoering benut worden om regelmatig bij te sturen en om van te leren.

## **5. Hanteer als uitgangspunt: de gedupeerde bepaalt wanneer het 'klaar' is**

Hoewel de hersteloperatie nog volop gaande is, zien we ook dat al wordt nagedacht over wat er moet gebeuren bij beëindiging van de hersteloperatie. De BAK vindt het belangrijk dit vraagstuk principieel aan te vliegen: de vraag of herstel 'voldoende' is en of er 'recht is gedaan', kan alleen op individueel niveau door de betrokken gedupeerde zelf worden bepaald.

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. Op voorhand is niet te bepalen hoeveel tijd gedupeerden hiervoor nodig hebben. Dit betekent dat de overheid een laagdrempelig en onafhankelijk loket moet faciliteren waar gedupeerden terecht kunnen. Langjarige aandacht van de rijksoverheid blijft nodig. De BAK adviseert daarnaast de omvang van door gedupeerde ouders gevraagde ondersteuning goed te blijven monitoren.

Voor veel gedupeerden zal het toeslagenschandaal een litteken in hun leven blijven. Dat betekent dat de overheid moet nadenken over een vorm waarin gedupeerden ook als zodanig erkend kunnen blijven worden. En over een vorm van ondersteuning die in principe levenslang kan worden verleend. De BAK ziet hierin een parallel met het Nederlands Veteraneninstituut, dat ondersteuning biedt aan slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en Nederlandse militairen die op vredesmissies zijn uitgezonden.



# 4 Oproep: werk breder aan herstel van vertrouwen

De BAK had als missie dat de hersteloperatie zou bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid. We hebben in het voorgaande stilgestaan bij de stand van zaken in het herstelproces van de kinderopvangtoeslagaffaire. De BAK eindigt met een oproep om lessen uit het ontstaan van het kinderopvangtoeslagschandaal en de hersteloperatie breder te gaan toepassen binnen de overheid. We adresseren de oproep aan de staatssecretaris om het advies kabinetsbreed te agenderen.

Het risico is groot dat de toeslagenaffaire gaat worden gezien als een vreselijk *incident*. En dat de aandacht verslapt, zodra er een nieuw schandaal om aandacht vraagt. Zo'n benadering miskent dat sprake is van hardnekkige onderliggende patronen, zowel wat betreft de bejegening van burgers door de overheid als wat betreft het gebrek aan één overheid, omdat beleid maken en uitvoeren gescheiden werelden zijn. De overheid trekt regelmatig lessen, maar er lijkt weinig ruimte om van die lessen ook te leren.

De BAK is van mening dat de beeldvorming regeert, zowel bestuurlijk als politiek. Dit is zowel een zegen als een vloek. Het was een zegen toen – door de volhardende aanpak van een aantal Kamerleden en de aanhoudende aandacht vanuit de media – de ernst en omvang van de toeslagenaffaire in beeld kwamen. Scherpe beelden waren nodig om de urgentie en de noodzaak voor uitzonderlijke interventies te (blijven) benadrukken. Maar de aandacht voor beeldvorming is ook een vloek. Die leidt tot defensief gedrag en dat helpt niet om problemen op te lossen. Dat belemmert herstel van vertrouwen. De BAK merkt namelijk dat angst voor overcompensatie, willekeur en rechtsongelijkheid nu weer het discours bepalen. De hersteloperatie is hiermee niet gediend.

De BAK ziet hierin ook een risico voor het optreden als één overheid. De nadruk ligt al snel op de vraag wat 'de ander' meer/anders/beter moet doen. De BAK ziet ook het risico dat in een dergelijke cultuur niet-vocale groepen onvoldoende gehoord worden. Beide risico's ondergraven het vertrouwen in de overheid: uit SCP-onderzoeken blijkt dat gevoelens van ongenoegen over de overheid groeien en dat dominante beelden daarin zijn dat 'politici voor hun eigen belang gaan en niet voor het algemeen belang' en dat sommige groepen zich veronachtzaamd voelen.

De BAK ziet twee prangende thema's waarop het voor herstel van vertrouwen nodig is om breder te leren van de hersteloperatie:

### **1. De verhouding tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid**

Bij de kinderopvangtoeslagaffaire zijn grondbeginselen van de rechtsstaat op een ongekenne wijze geschonden. Pijnlijk genoeg daarbij zonder dat het hoogste rechterlijke college hierop ingreep. Correctiemechanismen ontbraken.

In het herstelproces is met de Catshuisregeling nadrukkelijk gekozen voor een breuk met het rechtmatigheidsdenken. Hier erkende de overheid in een groots gebaar de eigen verantwoordelijkheid en stond ruimhartigheid zonder uitzondering centraal: eenmaal uitgekeerd, hoeven gedupeerde ouders niet te vrezen voor terugvordering.

Maar dit momentum lijkt voorbij te zijn. In de uitvoering van het herstelproces heeft rechtmatigheid inmiddels opnieuw een centrale plaats ingenomen. En zoals de BAK in dit advies signaleert, is daarmee opnieuw de focus verschoven van wat gedupeerden nodig hebben voor herstel, naar regels, procedures en precedentes. Ongekend onrecht vraagt volgens de BAK niet om rechtmatigheid, maar om rechtvaardigheid.

De BAK heeft met het waardenkader een handreiking gedaan om in de uitvoeringspraktijk een kompas aan te reiken dat verder gaat dan rechtmatigheid. We zijn ervan overtuigd dat dit een instrument is dat breder bruikbaar is om van beleidsvormend tot uitvoerend niveau de focus te richten op de bedoeling van regelingen en processen. Maar de praktijk is weerbarstig. Het roept de vraag op hoe de menselijke maat in de uitvoering naast rechtmatigheid een betere plek kan krijgen.

### **2. De zinvolle dialoog tussen beleidsmakers en uitvoerders over de bedoeling**

De laatste jaren is regelmatig geconcludeerd dat bij de uitvoering van overheidsbeleid grote problemen ontstaan. De commissie-Bosman concludeerde dat *“mensen klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.”* En recent liet de eerste 'Staat van de Uitvoering' zien dat *“er redenen zijn voor ernstige zorgen over de toekomstbestendigheid van de dienstverlening. En dat heeft vooral te maken met de toegenomen complexiteit; in wet- en regelgeving, in processen, in de stapeling van beleid en meer.”*

De analyse is vaak dat in beleidsvorming te weinig aandacht wordt besteed aan uitvoeringsvragen – en daarvan laat de hersteloperatie ook voldoende voorbeelden zien. Andersom ziet de BAK ook voorbeelden waarin uitvoeringsorganisaties vanuit hun deellogica's een wel erg sterk stempel drukken op de beleidsvorming. Een voorbeeld van dat laatste zien we in de dominantie van de rechtmatigheidslogica in delen van de hersteloperatie.

De BAK ziet kortom dat zowel beleidsmakers als uitvoerders meer aandacht moeten geven aan de dialoog tussen beiden. In die dialoog zou het moeten gaan over de waarden, visie, de bedoeling en de uitvoerbaarheid. De belangrijke leervraag is: hoe kan in die dialoog een evenwichtige balans tot stand komen tussen beleid en uitvoering?

# Bijlagen

## Bijlage 1: Waardenkader van de BAK

### 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.



## Bijlage 2: Adviezen van de BAK 2020-2023

### Rol van de BAK: gevraagd en ongevraagd advies over de hersteloperatie

Op voordracht van de staatssecretaris van Financiën is op 1 april 2020 de BAK ingesteld. De adviesraad heeft in het instellingsbesluit als taak gekregen om *“de Staatssecretaris van Financiën a. gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoering, juridische aspecten en beleid van en communicatie over de hersteloperatie, gericht op het herstellen van de problemen in de kinderopvangtoeslag, mede naar aanleiding van het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen; b. verbindingen te leggen tussen het Strategisch Crisisteam<sup>1</sup> en andere actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de hersteloperatie”*.

De BAK is een tijdelijk adviescollege in de zin van artikel 5 Kaderwet adviescolleges en heeft een instellingstermijn van drie jaar. In de afgelopen drie jaar heeft de BAK 17 adviezen uitgebracht; dit is het 18e advies. De meeste adviezen heeft de BAK in de eerste twee jaar gegeven; het betrof overwegend gevraagde adviezen. In het laatste jaar heeft de BAK minder adviezen uitgebracht: tweemaal heeft de BAK gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren; de staatssecretaris heeft de BAK geen adviesvragen meer voorgelegd.

### Rode draden/thema's

In deze bijlage zetten we een aantal rode draden/thema's op een rijtje uit de adviezen die de BAK in de periode april 2020 – december 2022 heeft uitgebracht. In totaal gaat het om 17 adviezen, te weten:

1. Geloofsbrieven BAK (juli 2020)
2. Advies beoordeling onredelijke hardheid toeslagenstelsel (juli 2020)
3. Adviezen uit vergadering BAK 15 juli (juli 2020)
4. Advies organisatie UHT (november 2020)
5. Advies samenwerking met gemeenten (november 2020)
6. Advies naar aanleiding van eindverslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) en Kamerbrief 'herstel en toeslagen' (januari 2021)
7. Advies BAK over uitvoering compensatie € 30.000 (februari 2021)
8. Ideeën BAK over communicatie over hersteloperatie rond 1 mei (april 2021)
9. Advies BAK over procesvoorstel Kindregeling (mei 2021)
10. Reflectie BAK op uitvoering hersteloperatie; een ongevraagd advies (juni 2021)
11. Advies motie Grinwis c.s. (december 2021)
12. Advies regionale uitvoering (december 2021)
13. Advies waardenkader 2.0 (december 2021)
14. Advies uithuisplaatsingen (januari 2022)

---

<sup>1</sup> Nu Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

15. Advies afwegingskader onrechtmatigheid (januari 2022)
16. Advies verzoek persoonlijk dossier (maart 2022)
17. Ongevraagd advies over Commissie Werkelijke Schade (december 2022)

We onderscheiden een aantal thema's die bij herhaling in de adviezen van de BAK zijn teruggekomen. Het gaat zowel om constatering die de BAK over zo'n thema heeft gedaan als om gerichte adviezen. We lichten de thema's kort toe en schetsen de (ontwikkeling in) de aandacht voor dit thema met diverse citaten uit de verschillende adviezen.

### **Waarden onder de hersteloperatie**

In diverse adviezen wijst de BAK op het belang om de hersteloperatie te laden met een aantal waarden en uitgangspunten. De BAK heeft zowel bij aanvang (Geloofsbrieven juli 2020) als halverwege (Advies waardenkader 2.0, december 2021) expliciet gecommuniceerd over het waardenkader dat de BAK als onderleggen voor al zijn adviezen hanteert.

De adviesraad constateert dat herstel van vertrouwen gebaat is bij voorspelbaarheid in het handelen en leveringsbetrouwbaarheid. (Geloofsbrieven, juli 2020)

Een narratief is een verhaal dat duidelijk maakt hoe Toeslagen de ouders tegemoet wil komen en wat de waarden zijn die daar onder liggen. Een narratief dat laat zien dat de staatssecretaris alles doet wat mogelijk is om getroffen ouders te helpen. Een narratief dat duidelijk maakt wat de hobbels zijn en daar niet omheen draait. (Advies organisatie UHT, november 2020)

De BAK ondersteunt die beslissing voor de uitkering van €30.000, maar constateert wel dat het onderliggende verhaal waarom dit gebeurt nog niet stevig (genoeg) is. Dat maakt dat het nu door een deel van de ouders wordt ontvangen als een vlucht naar voren, terwijl het onderliggend wantrouwen tegen de Belastingdienst -en de overheid als geheel- blijft bestaan. De BAK adviseert de Belastingdienst om te komen tot waardengedreven werkwijze, gebaseerd op herkenbare basisprincipes, zoals vertrouwen, openheid en ruimhartigheid. (Advies POK, januari 2021)

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 motie Grinwis, december 2021)

## Erkenning en nazorg

Het betreft hier het vraagstuk van erkenning en de mogelijke behoefte van ouders aan nazorg – naast financiële afwikkeling en ondersteuning via brede hulp.

De adviesraad is van mening dat de betekenis van de hersteloperatie meer kan zijn dan alleen het compenseren van de schade aan ouders, met de erkenning dat dit uiteraard van groot belang is. (Geloofsbrief, juli 2020)

Daarnaast horen we vanuit het ouderpanel en de eigen netwerken van de BAK-leden al langer en steeds indringender de wens van gedupeerde ouders om erkend te worden in het leed dat hen is aangedaan. Financiële compensatie is een noodzakelijke voorwaarde om het leven weer op de rit te krijgen. Maar het is vaak geen voldoende voorwaarde om verder te kunnen; voor herstel van vertrouwen is ook een luisterend oor en gezaghebbende erkenning nodig. Tevens hebben sommige ouders behoefte aan nazorg. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

Het proces van heling is gebaat bij het horen en doorleven van de dikwijls schrijnende verhalen, zowel voor ouders als voor medewerkers van de Belastingdienst/UHT zelf. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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. 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 slachtoffers. (Advies motie Grinwis, december 2021)

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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

Voor elke gedupeerde kan die behoefte aan erkenning anders zijn. Welke motieven voor gedupeerden ten grondslag liggen aan het opvragen van het eigen dossier, wordt nu onvoldoende in kaart gebracht. Dat is een gemiste kans met alle teleurstellingen van dien. De BAK adviseert om tijd te investeren in persoonlijk contact met de gedupeerde om de behoeften te inventariseren. Het begint met luisteren. En

vervolgens met het leveren van een passend dossier. De BAK geeft daarbij mee dat zo'n dossier er ook anders uit kan zien dan de dossiervormen die UHT nu hanteert. (Advies verzoek persoonlijk dossier, maart 2022)

Gedupeerde ouders gaan via de CWS op zoek naar emotioneel herstel; zij willen "recht gedaan worden" voor de schade die zij hebben geleden. De BAK stelt vast de CWS niet alleen is geconfronteerd met veel grotere aantallen gedupeerde ouders, maar ook met begrijpelijke verwachtingen van gedupeerde ouders die zij niet kunnen waarmaken. (Advies CWS, december 2022)

### **Aansluiten bij behoeften van gedupeerde ouders**

Veelvuldig heeft de BAK ervoor gepleit om in de hersteloperatie de behoeften van gedupeerde ouders centraal te stellen. Dikwijls stelt de BAK in zijn adviezen vast dat dit nog onvoldoende plaatsvindt.

Het voorstel [*herstel voor slachtoffers van de hardheid van het toeslagenstelsel*] roept bij de adviesraad overwegend het gevoel op: "We gaan u helpen om in ons systeem te passen". (Advies beoordeling onredelijke hardheid stelsel, juli 2020).

Laat zien dat je de burger vertrouwt; ga dus niet zoeken naar stukken, maar vraag (via de persoonlijk behandelaar) wat iemand nodig heeft om uit de problemen te komen / een nieuwe start te maken; dat leidt ook tot vereenvoudiging van het proces. Organiseer onafhankelijke 'stut en steun'. Het valt de adviesraad op dat wordt geredeneerd vanuit de processen van de belastingdienst, en niet vanuit het perspectief van de ouders. (Adviezen BAK, juli 2020)

*Ongekend onrecht*: De onderzoekscommissie roept op om het herstel van onrecht nu -snel- ter hand te nemen. De BAK is het daar volledig mee eens. De BAK hanteert als leidende waarden dat het onrecht dat ouders is aangedaan moet worden erkend en dat ouders schuldenvrij moeten zijn, zodat zij en hun kinderen een nieuwe start kunnen maken. De snelle(re) en ruimhartige financiële compensatie, en ook het oprichten van een fonds om kinderen een goede start van hun volwassen leven te geven, waardeert de BAK daarom zeer. Uitgangspunt is daarbij voor de BAK dat de burger zoveel mogelijk zelf kan bepalen wat hij nodig heeft. (Advies POK, januari 2021)

De BAK wijst op de noodzaak om voor de complexe en schrijnende gevallen (die recht hebben op meer dan €30.000) een beleidslijn uit te werken die aansluit bij de lijn

die nu is gekozen, om ook voor deze groep ouders te versnellen. Daarbij is het advies om bij het bepalen van (omvang van) de definitieve toekenning aan ouders (na deze eerste €30.000) een omgekeerde bewijslast te hanteren. (advies POK, januari 2021)

Redeneer steeds vanuit de leefwereld van de ouders. Benut de persoonlijke contacten met ouders om duidelijk te maken dat je oog hebt voor de mensen om wie het gaat. Je weet dat mensen voor een deel unieke en heel complexe problemen hebben. Jij kent en snapt die problemen. Je zoekt steeds naar de balans tussen tempo maken en recht doen aan de persoonlijke situatie. (Advies communicatie over hersteloperatie, april 2021)

Met het aanstellen van persoonlijke zaakbehandelaars (pzb'ers) koos de Belastingdienst ervoor ruimte te geven aan het verhaal van getroffen ouders en hen mee te nemen in het proces. Het spreekt voor zich dat deze persoonlijke benadering tijd vraagt, zowel in het vinden van een goede klik tussen ouder en pzb'er, als in de uitvoering. De BAK heeft, zowel via de eigen leden als vanuit het ouderpanel, gehoord dat ouders positief waren over deze aanpak. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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). (Advies motie Grinwis, december 2021)

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) (Advies motie Grinwis, december 2021)

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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

In het conceptwerkplan *[UHP]* ziet de BAK een "cliëntreis", die start bij een ouder die zich meldt. Nog los van het feit dat er moeite gedaan moet worden om ouders te vinden, zijn de ervaringen met het werken op basis van een cliëntreis niet positief. Ook de tekst in het conceptwerkplan roept bij de BAK herinneringen op aan de start van UHT, waarbij de cliëntreis werd gebruikt om ouders uit te leggen wat zij moesten doen, in plaats van dat het proces op maat werd gemaakt, aansluitend op de behoeften van ouders. (Advies Uithuisplaatsingen, januari 2022)

De BAK merkt op dat de alternatieven en verbetermogelijkheden die UHT naar voren brengt *[bij verzoek persoonlijk dossier]*, vooral uitgaan van de systeemwereld: wat is mogelijk binnen de bestaande structuren? De BAK kantelt het perspectief naar de leefwereld: waarmee zijn gedupeerden geholpen? (Advies verzoek persoonlijk dossier, maart 2022)

De BAK stelt vast dat de keuze van gedupeerde ouders om zich te wenden tot de CWS dikwijls leidt tot teleurstellingen en nieuw leed. Het gebrek aan empathie dat gedupeerde ouders ervaren in hun contacten met de CWS. Juist voor ouders die op zoek zijn naar emotioneel herstel, is een zakelijke en afstandelijke afwikkeling van de schade, onvoldoende en pijnlijk. (Advies CWS, december 2022)

In aanvulling daarop adviseert de BAK om ouders ook regie te geven op hun eigen dossier. Biedt hun een toekomstdossier: een dossier dat inspeelt op wat zij nodig hebben. Een dossier dat ouders perspectief biedt en dat helpt om het verleden een plaats te geven. (Advies CWS, december 2022)

### **Aandacht voor niet-KOT-gedupeerden**

De BAK heeft een aantal keren – ook in het waardenkader 2.0 – aandacht gevraagd voor niet-KOT-gedupeerden.

Er zijn ook mensen die geen recht hebben op compensatie, maar wel op een andere manier in de knel zitten, daar is oog voor. Zorg dat die mensen -door gemeenten- worden gezien en waar mogelijk ondersteund. Het helpt als de gemeenten (VNG) ook dat geluid laten horen. (Advies communicatie over hersteloperatie, april 2021)

Het ontbreekt aan een plan van aanpak hoe om te gaan met deze niet-KOT-gedupeerden. (Advies motie Grinwis, december 2021)

## Gedupeerde jongeren

In meerdere adviezen spreekt de BAK over 'gedupeerden', waarbij het zowel gaat om gedupeerde ouders als om jongeren/kinderen. In een apart advies heeft de BAK zich uitgesproken over de aandacht voor herstel van jongeren/kinderen.

De BAK is enthousiast over de ontwerpprincipes die het Kindpanel hanteert voor de Kindregeling. De Kindregeling is gedefinieerd als steun in de rug en draagt zo bij aan het op de rit krijgen van de levens van kinderen, jongeren en jongvolwassenen, en op die manier ook aan herstel. Dat staat centraal, en niet de transactie. Heb oog voor de bescherming van kinderen en jongeren die door de regeling op jonge leeftijd opeens over relatief veel geld kunnen beschikken. (Advies procesvoorstel Kindregeling, mei 2021)

## Rol gemeenten

Al vanaf zomer 2020 vraagt de BAK aandacht voor de verbinding vanuit UHT met gemeenten. In de afgelopen jaren zijn hier flinke stappen voorwaarts op gezet.

Zorg voor een goede verbinding met andere partijen die een rol kunnen spelen in het herstel van vertrouwen en de ondersteuning van ouders. Treed daarover in overleg en definieer niet op voorhand welke rol zij moeten spelen. De adviesraad heeft dit punt toegevoegd naar aanleiding van het gesprek met de staatssecretaris, waarin aan de orde kwam dat gemeenten terughoudend zijn om een rol te pakken. De adviesraad denkt dat dit te maken heeft met het feit dat nog onvoldoende open is verkend welke rol gemeenten kunnen spelen, en onder welke voorwaarden ze dat kunnen doen. (Advies over onredelijke hardheid stelsel, juli 2020)

De adviesraad vindt het een goed idee om samen te werken met gemeenten, om ouders die daar behoefte aan hebben meer en breder ondersteuning te kunnen bieden, ook nadat compensatie, herziening of reparatie heeft plaatsgevonden. (Adviezen BAK, juli 2020)

Processen tussen Belastingdienst en gemeenten zijn niet afgestemd. (Advies uitvoering compensatie € 30.000, februari 2021)

Een goede uitvoering staat of valt met de betrokkenheid van de gemeenten in verschillende rollen. De BAK constateert dat gemeenten betrokken zijn in het procesontwerp van co-creatie. Dat is een noodzakelijke, maar nog geen voldoende

voorwaarde. De BAK signaleert dat bij gemeenten nog steeds de pijn wordt gevoeld van de decentralisaties, waardoor de bereidheid om nieuwe vraagstukken op te pakken niet vanzelfsprekend is. Deze barrières moeten worden onderkend en worden weggenomen. (Advies procesvoorstel Kindregeling, mei 2021)

De BAK heeft er oog voor dat in individuele gemeenten grote stappen zijn gezet om steun aan ouders te organiseren bij het op de rit krijgen van hun leven. Almere, Groningen en Rotterdam zijn bekende voorbeelden, maar er zijn meer gemeenten die voortvarend aan de slag zijn gegaan. BAK-leden horen in hun netwerk dat in de uitvoering juist vaak goed wordt samengewerkt. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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. Belangrijk is daarbij de aantekening dat “doen wat nodig is” onvoldoende richting geeft en een te grote verantwoordelijkheid neerlegt bij professionals van de gemeente. (Advies regionale uitvoering, december 2021)

### **Gezamenlijke verantwoordelijkheid**

De BAK heeft er in een aantal adviezen voor gepleit dat de Rijksoverheid en gemeenten samen de verantwoordelijkheid nemen voor de hersteloperatie. We kunnen constateren dat hier flinke vooruitgang op is geboekt.

De notitie [*plan van aanpak Ondersteuning door gemeenten*] straalt nog niet uit dat dit probleem echt wordt gezien als een gezamenlijk probleem van Belastingdienst en gemeenten. Gemeenten hebben zich nog lang niet (allemaal) georganiseerd. Een afspraak met de VNG is nog geen afspraak met alle gemeenten. Wat wordt georganiseerd om te zorgen dat ouders in gemeenten die geen actie ondernemen, niet buiten de boot vallen? De BAK waarschuwt dat de dienstverlening aan getroffen ouders niet -volledig- in de bestaande dienstverlening van gemeenten moet worden ‘geperst’. Voor deze groep zullen deels andere interventies en ondersteuning nodig zijn, dan voor andere doelgroepen in het sociaal domein. Maak een stevig gezamenlijk uitvoeringsprogramma, dat duidelijk maakt dat je hier als 1 overheid aan werkt. Laat dit plan van aanpak het begin zijn van een gezamenlijke beweging. (Advies samenwerking met gemeenten, november 2020)



Een risico dat door de BAK eerder is gesignaleerd (zie ons advies over samenwerking met gemeenten van november 2020), en dat zich inderdaad heeft voorgedaan, is dat het probleem van de getroffen ouders nog steeds wordt gezien en geframed als vooral een probleem van de Belastingdienst/UHT. Het ministerie van SZW neemt bijvoorbeeld, in ieder geval in de beeldvorming, geen verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsproblemen. Datzelfde geldt voor de VNG. De bemoeienis van de VNG heeft er in de ogen van de BAK nog onvoldoende toe geleid dat gemeenten en Belastingdienst/UHT zij aan zij optrekken om ouders te helpen hun leven weer op de rit te krijgen. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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. (Advies regionale uitvoering, december 2021)

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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

### **Regionale samenwerking gemeenten / benadering centrumgemeente**

Om tot een efficiënte aanpak van de brede hulp vanuit gemeenten te komen, heeft de BAK in meerdere adviezen zich uitgesproken voor een regionale aanpak via centrumgemeenten. Vooralsnog lijkt dit nog in beperkte mate te worden opgepakt.

Overweeg een centrumgemeente aan te wijzen. Dat wil zeggen, een gemeente in de regio waar relatief veel getroffen ouders wonen. Deze 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. Organiseer een noodvoorziening / achtervang voor gemeenten waar het niet goed loopt. Een noodvoorziening die is verbonden met de gemeenten. (Advies samenwerking met gemeenten, november 2020)

Een regionale structuur is nodig om voor ouders die daar behoefte aan hebben, te zorgen dat de herstel- en compensatiebetalingen voor hen ook echt een nieuwe start mogelijk maken. Maak zichtbaar dat de overheid hier als één optreedt. De BAK adviseert een landelijke crisisorganisatie, een uitvoerend netwerk, op te tuigen, georganiseerd rond een aantal centrumgemeenten, naar analogie van de uitvoeringsorganisatie, inclusief regionale netwerken en bestuurlijke doorzettingsmacht, voor de opvang van vluchtelingen in 2015. Daar moet dan ook een slagvaardig bureau worden opgetuigd, gebruikmakend van menskracht uit de regio. (Advies POK, januari 2021)

Investeer in partnerschap op basis van gelijkwaardigheid. Kies daarbij voor regionale samenwerking, met (centrum- of koploper)gemeenten. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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. 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. (Advies regionale uitvoering, december 2021)

Gemeenten krijgen een centrale rol (in gesprek over de behoeften van gedupeerde ouders en kinderen). De BAK ziet daarbij overschatting van de mate waarin gemeenten in staat zijn te ondersteunen. De brede hulp komt nog lang niet overal op gang. Daarom heeft de BAK geadviseerd om te gaan werken met regiogemeenten, maar dat is nog niet gerealiseerd. (Advies uithuisplaatsingen, januari 2022)

## Aanpak hersteloperatie vanuit de Belastingdienst

Vanzelfsprekend heeft de BAK diverse malen gereflecteerd op de keuzes en aanpak van de hersteloperatie en de inrichting van onderliggende processen. Ook heeft de BAK aandacht besteed aan de transparantie van die aanpak. Uit de adviezen blijkt vooral zorg over lange procedures en onduidelijkheid bij gedupeerde ouders.

De wijze van communiceren over acties en resultaten via de website en de voortgangsrapportage wordt voortgezet. De BAK is daar positief over. (Advies organisatie UHT, november 2020).

De BAK constateert dat de externe informatievoorziening over de voortgang van de hersteloperatie via de website en webinars open en transparant is. (Advies communicatie over hersteloperatie, april 2021)

Organiseer de uitvoering superstrak, met een gezicht naar buiten en een aanvoerder binnen. Beiden hebben onderling veel contact, maar bemoeien zich niet met elkaars zaken. Zorg ervoor dat alle ketenpartners goed en eenduidig geïnformeerd worden en houd de lijnen naar buiten toe kort. (Advies uitvoering compensatie € 30.000, februari 2021)

Door de uitvoering van compensatieregeling van €30.000 zijn al veel ouders geholpen. Toch zitten ook veel ouders nog in de procedure voor de integrale benadering bij de Commissie Werkelijke Schade. Onduidelijk is hoe lang dit proces nog zal duren. Dit leidt tot onzekerheid en voedt het wantrouwen dat er al is. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

Zet de persoonlijke benadering weer centraal, ook in de werkprocessen. Geef de pzb'ers voldoende professionele ruimte om hun werk te kunnen doen. De BAK vindt dat door de snelheid die is gemaakt met de compensatie van €30.000 aan een groot aantal ouders, nu meer ruimte kan en moet worden gegeven aan zorgvuldigheid. Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor het risico van juridificering. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

Extern winnen is intern beginnen: maak dus werk van het denken en doen vanuit de burger (en niet vanuit de regeling of het systeem). Vertaal dat door in de werkprocessen van het UHT, ook door een scheiding aan te brengen tussen externe relatiemanagers en interne uitvoeringsmanagers. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

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 melden. 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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

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'. Achter iedere oplossing duikt weer een nieuw probleem op. Bovenop de Catshuisregeling zijn aanvullende regelingen ontwikkeld voor gedupeerde kinderen en ex-partners. Dit compliceert de uitvoering. (Advies motie Grinwis, december 2021)

De financiële afwikkeling is in twee delen geknipt: UHT is verantwoordelijk voor de eerste stappen in het proces (eerste toets en integrale beoordeling). De beoordeling van daadwerkelijke (gevolg)schade (bijvoorbeeld gedeerde inkomsten voor ontslag, niet-afgeronde opleiding e.d.) neemt UHT niet mee. Dat vindt pas in deel 2 van het proces plaats, door CWS. Tot slot is er nog nauwelijks aandacht voor -financiële- nazorg. Met andere woorden: er is geen sprake van een integraal proces. (Advies motie Grinwis, december 2021)

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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

Het werken met normbedragen voor forfaitaire afwikkeling van de (gevolg)schade door CWS. Dit leidt tot veel meer transparantie en inzicht. (Advies motie Grinwis, december 2021)

Het verwondert de BAK hoe weinig er gecommuniceerd wordt over de typen dossiers die gedupeerden kunnen opvragen, wat gedupeerden daarvan mogen verwachten, en wat niet, welke inzet daarvoor nodig is vanuit UHT en wat de doorlooptijden van de verschillende dossiervormen zijn. Heldere en open communicatie vergroten de voorspelbaarheid en managen de verwachtingen. Het rechtdoen aan gedupeerden door aan hun verzoek te voldoen, wordt ondermijnd door de duur van de afhandeling (wachttijd en doorlooptijd). Zo lang moeten wachten op het gevraagde dossier is op zichzelf ook onrechtvaardig. En het kan leiden tot nieuwe immateriële schade. (Advies verzoek persoonlijk dossier, maart 2022)

De CWS is in het leven geroepen met een specifieke bedoeling en opdracht: in incidentele gevallen geeft een aantal deskundigen een advies op maat over de schadebeoordeling en -afhandeling. De CWS leek daarmee een hulpconstructie buiten het herstelproces / het systeem. De BAK is van mening dat er onvoldoende regie is gevoerd – zowel vanuit UHT als door de CWS zelf – om die positie van de CWS te bewaken. De CWS is namelijk al vrij snel het systeem ingetrokken en onderdeel geworden van dat systeem, doordat veel meer gedupeerde ouders dan op voorhand werd verwacht, zich tot de CWS wendden. (Advies CWS, december 2022)

De ontwikkeling van het beoordelingskader voor bepaling van immateriële schade vindt de BAK een goede stap, evenals de plannen om tot een vergelijkbaar kader te komen voor bepaling van materiële schade. Doordat hierbij sprake is van een meer methodische aanpak met forfaitaire bedragen zou de schadeafhandeling een plaats kunnen krijgen in de integrale beoordeling, en daarmee dus integraal onderdeel kunnen worden van het herstelproces. (Advies CWS, december 2022)

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. 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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

## **Flexibiliteit/wendbaarheid uitvoeringsorganisatie (SCT/UHT)**

De BAK heeft in verschillende adviezen zijn zorgen geuit over de mogelijkheden van SCT/UHT om de hersteloperatie op een goede manier uit te voeren, en de wendbaarheid die er is om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of knelpunten in de uitvoering.

Ook is het zeer de vraag of de zo gewenste openheid, die nodig is om voorspelbaar te zijn in het handelen, mag worden verwacht van een organisatie waarvan het functioneren telkenmale in twijfel wordt getrokken. De metafoor van de belastingdienst als “gewond dier” hielp de adviesraad in zijn denken. (Geloofsbrief, juli 2020)

De adviesraad ziet als een groot risico dat extra vertraging ontstaat en beloftes niet waargemaakt kunnen worden. Het zou goed zijn om rekening te houden met onvoorziene gebeurtenissen en een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen. (Adviezen BAK, juli 2020)

De BAK is bezorgd dat dit continue herordenen leidt tot veel intern gedoe, en ook dat de staatssecretaris steeds moet uitleggen waarom intern wijzigingen worden doorgevoerd, in de context van tegenvallende prestaties. (Advies organisatie UHT, november 2020)

De BAK vindt het allereerst noodzakelijk dat niet alleen de formatie voor de hersteloperatie wordt uitgebreid, maar ook dat de ambtelijke en politieke top blijvend aandacht besteed aan de gewenste cultuur bij UHT, waarin dienstverlening aan ouders voorop moet staan. De BAK benadrukt daarbij ook het belang van erkenning van de inzet van medewerkers die zich met de hersteloperatie bezighouden en de opgave om de kennis en ervaring van medewerkers voor de organisatie te behouden. (Advies POK, januari 2021)

De BAK signaleert dat - ondanks dat veel wordt geïnvesteerd in de nieuwe cultuur van de Belastingdienst - er ook nog residuen zijn uit het verleden. Dat is logisch, maar daar moeten de staatssecretaris en ambtelijke top wel alert op zijn. (Advies communicatie over hersteloperatie, april 2021)

De intrinsieke motivatie om gedupeerde ouders recht te doen, leeft breed binnen de Belastingdienst. We zien een enorme gedrevenheid bij de staatssecretaris, de ambtelijke top binnen de Belastingdienst/Dienst Toeslagen en medewerkers van UHT/SCT om de besluiten die zijn genomen over aanpak van de hersteloperatie zo goed mogelijk uit te voeren. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

De BAK constateert dat, door deze omvangrijke beleidsveranderingen, de uitvoeringsorganisatie nauwelijks in staat was om de uitvoering van de hersteloperatie conform de door haarzelf gewekte verwachtingen uit te voeren. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

Tegelijkertijd vindt de BAK dat UHT juist door zijn werkwijze een brug heeft geslagen tussen zorgvuldigheid en snelheid. Ook is de uitvoeringsorganisatie open en transparant over de door haar behaalde resultaten. Daarvoor heeft de BAK veel waardering. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

De BAK signaleert wel een risico voor de herstelorganisatie: met de huidige aanpak van de hersteloperatie doet de Belastingdienst eigenlijk wat ze altijd al deed: toetsen op rechtmatigheid. Daarmee krijgt het structureel veranderen van patronen en gedragingen binnen de organisatie te weinig impulsen. Veranderen lukt alleen door te experimenteren met nieuwe spelregels en andere manieren van handelen. De BAK hecht eraan dat de leerervaringen uit de toeslagenaffaire breder binnen de Belastingdienst landen om de dienstverlening en werkprocessen te verbeteren. Die kansen lijken nu beperkt. Ten aanzien van het delen van gevoelige informatie signaleert de BAK nog een te grote terughoudendheid. De cultuur om daar ook open te zijn, is er nog onvoldoende. Dat leidt telkenmale tot incidenten over niet gedeelde informatie. Incidenten die de hersteloperatie hinderen. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

De BAK signaleert dat regelmatig, ook in de webinars, hoge verwachtingen worden gewekt over het tempo van uitvoering, terwijl er binnen de Dienst Toeslagen/UHT wel degelijk zorgen zijn of het gewenste tempo gehaald kan worden, en ook blijvend kan worden gerealiseerd. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

Er is sprake van een (dreigend) groot verloop onder medewerkers. Gebrek aan voldoende menskracht en ervaring dreigen de uitvoering nog verder te vertragen. (Advies motie Grinwis, december 2021)

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. (Advies motie Grinwis, december 2021)

## Rol politiek

In een aantal adviezen heeft de BAK stil gestaan bij de rol van de politiek en de communicatie richting de Tweede Kamer. Rode draad in de adviezen is om het eerlijke verhaal te vertellen.

De staatssecretaris wordt voortdurend ingehaald door schaduwen uit het verleden en niet door de successen van de toekomst. De BAK constateert dat de interne gerichtheid die voortvloeit uit het steeds veranderen van de organisatie, in combinatie met het ontbreken van een eigen verhaal, ertoe leidt dat de staatssecretaris steeds meer is geïncorporeerd in het systeem. Terwijl het essentieel is dat ze als politiek-bestuurder met een blik naar buiten, de organisatie scherp houdt. (Advies organisatie UHT, november 2020)

Informeer de TK over de procesinterventie die nu wordt gedaan om tot een realistische planning te komen. Bijvoorbeeld met een laatste kamerbrief, met daarin het eigen verhaal van de staatssecretaris over alles wat in gang is gezet en het hogere doel. (Advies uitvoering compensatie € 30.000, februari 2021)

Tot slot noemen wij ook de communicatie naar de Tweede Kamer over de voorliggende problematiek. De BAK adviseert om open en duidelijk te zijn over het dilemma van snelheid versus zorgvuldigheid: de grote hoeveelheid aanvragen voor een persoonlijk dossier enerzijds en de tijd en capaciteit die daarvoor nodig zijn anderzijds, leiden tot onacceptabele wacht- en doorlooptijden en tot teleurstellingen bij gedupeerden. De huidige aanpak loopt vast en vereist aanpassing. Dit eerlijke verhaal moet verteld worden. (Advies verzoek persoonlijk dossier, maart 2022)



## Beeldvorming

Tot slot is de BAK in een aantal adviezen ingegaan op de negatieve beeldvorming rondom de hersteloperatie.

De BAK ziet dat er ook ouders zijn, die tevreden en soms zelfs blij zijn met de afhandeling van de compensatie. Zij laten zich minder horen, omdat ze enerzijds de problemen achter zich willen laten (en dat kan nu) en anderzijds er in het discours nu nauwelijks ruimte is voor een positief geluid. Belangrijk is vast te stellen dat die positieve geluiden er wel degelijk zijn. (Advies communicatie over hersteloperatie, april 2021)

De beeldvorming over Toeslagen is negatief, door steeds weer nieuwe incidenten en berichten in de media. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

“Snelheid en zorgvuldigheid gaan niet heel goed samen”, zo stelde Ewout Irrgang – lid van het college van de Algemene Rekenkamer – recent in een artikel in Trouw. De BAK onderschrijft dat, maar merkt op dat dit wel van de uitvoeringsorganisatie wordt verwacht, zowel door de politiek als door de omgeving. De vereiste snelheid vergroot de kans op het maken van fouten. Vooral omdat het gaat om hele grote aantallen ouders, met deels zeer gecompliceerde problemen. Het wekt dan ook geen verbazing dat in de afgelopen maanden fouten zijn opgetreden. Bovendien wordt de uitvoeringsorganisatie daarop hard afgerekend. De BAK begrijpt die reflex, maar vindt dat de negatieve stemming te sterk het debat bepaalt. We constateren dit mede in het licht dat de groep ouders die zich heeft gemeld voor de regeling in de eerste maanden van dit jaar is gegroeid naar zo'n 35.000. Het UHT is steeds bezig excuses aan te bieden voor alles wat niet is gelukt. Daarnaast is er binnen de organisatie nauwelijks tijd voor reflectie op stappen die zijn gezet en de lering die daaruit getrokken kan worden. (Reflectie op uitvoering hersteloperatie, juni 2021)

# Colofon

## Eindadvies Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag

Maart 2023

De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag bestond uit:

- Jantine Kriens (voorzitter)
- Gjalt Jellesma
- Rika Pot
- Felix Rottenberg
- Alex Sheerazi
- Arjan Vliegenthart
- Loes Ypma
- Anne Mieke Zwaneveld

De BAK werd ondersteund door een secretariaat van Lysias Advies BV: Heleen Stigter en Marcel Benard traden op als secretaris van de BAK.

Opmaak: Sandra Beekman | Signatures ([signatures.nl](https://signatures.nl))

Voor vragen over de rapportage kunt u contact opnemen met:

### **Lysias Advies**

Soesterweg 310d

3812 BH Amersfoort

033-4647070

[info@lysiasadvies.nl](mailto:info@lysiasadvies.nl)

