

ADVIES

Voor: Staatssecretaris van Financiën
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Advies naar aanleiding van eindverslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) en Kamerbrief 'herstel en toeslagen' d.d. 20 december 2020
Datum: 12 januari 2021

Aanleiding en uitgangspunten

De BAK heeft de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de staatssecretaris. In het geval van het eindverslag van de POK en de daarbij behorende Kamerbrief kiest de BAK ervoor om ongevraagd advies te geven.

De BAK bouwt in dit advies voort op de adviezen die hij eerder heeft gegeven en baseert zich daarbij op het volgende:

- Gesprek met de staatssecretaris d.d. 28 december 2020
- Waardenkader van de BAK
- Eerdere adviezen van de BAK over samenwerking met gemeenten en organisatie UHT (november 2020) en de adviezen d.d. 15 juli 2020.

Advies

De BAK sluit in zijn advies aan bij de belangrijkste constatering uit het eindverslag van de parlementaire ondervragingscommissie.

Grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden: De BAK vindt dat het op dit moment niet op zijn weg ligt om de staatssecretaris hierover te adviseren. Het is immers nog onderwerp van gesprek in het Parlement en de Raad van State heeft aangegeven nog intern te reflecteren op gedane uitspraken. Wel gaat de BAK in het voorliggende advies in op het onderwerp van discriminatie van ouders, dat door de parlementaire onderzoekscommissie niet is geadresseerd.

Informatievoorziening niet op orde: Het is noodzakelijk om de informatievoorziening te verbeteren, maar de BAK roept op dit niet te laten interfereren met de hersteloperatie. Ook in eerdere adviezen (15 juli 2020) heeft de BAK dit punt naar voren gebracht. Verder blijft de BAK pleiten voor maximale transparantie en openheid richting ouders en andere direct belanghebbenden.

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.

Voor de Adviesraad is cruciaal dat de hersteloperatie moet leiden tot herstel van vertrouwen in de overheid als geheel en specifiek in de Belastingdienst en de dienst Toeslagen.

De Bestuurlijke Adviesraad constateert dat herstel van vertrouwen gebaat is bij voorspelbaarheid in het handelen en leveringsbetrouwbaarheid. In zijn advies d.d. 15 juli 2020 stelt de BAK daarom dat hij het belangrijk vindt dat de Belastingdienst in staat is zijn duurzame beloftes na te leven, dat hij consistente uitgangspunten hanteert en dat de uitvoeringsorganisatie wendbaar blijft. In dit perspectief ziet de BAK nu een aantal aandachtspunten en risico's voor de Belastingdienst, en formuleert op basis daarvan de volgende adviezen:

1. Met de keuze om € 30.000 uit te keren aan alle getroffen ouders verlaat de Belastingdienst de eerder -wettelijk- vastgestelde uitgangspunten. De BAK ondersteunt die beslissing, 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. Daartoe moet de Belastingdienst een kader ontwikkelen dat aangeeft welke waarden onder de hersteloperatie liggen, welke koers de Belastingdienst kiest, welke motieven daaronder liggen, welke keuzes daarbij worden gemaakt en welke dilemma's en complexiteiten daarbij spelen. Dan is steeds voor iedereen -extern en intern- duidelijk en voorspelbaar welke keuzes de Belastingdienst maakt en waarom.

In de optiek van de BAK biedt dit kader medewerkers ook houvast in de dagelijkse uitvoering van de hersteloperatie en in allerlei vormen van communicatie naar ouders en andere betrokkenen. Verder meent de BAK dat fundamenteel andere vormen van communicatie nodig zijn om kwetsbare burgers, die de overheid vaak wantrouwen, te bereiken. De BAK heeft dit herhaaldelijk onder de aandacht gebracht, maar constateert dat dit advies nog niet goed is geland bij de Belastingdienst. De strategische koers en keuzes en de onderliggende waarden zijn (nog) niet helder. Die koers moet de staatssecretaris samen met de ambtelijke top van Toeslagen bepalen.

2. Een snelle en onvoorwaardelijke afhandeling van de toezegging om alle ouders een compensatie te verstrekken van € 30.000 is een essentiële stap voor herstel van vertrouwen. De BAK is van mening dat de uitkering aan de groep van 8.900 ouders die nu bekend zijn -en die ook de eenmalige kerstuitkering hebben gekregen- onverwijld moet en kan worden afgehandeld. Wel moet in de uitbetaling rekening gehouden worden met de ouders die vorig jaar al zijn gecompenseerd. Dit is echter maar een kleine groep.

De BAK wijst er daarnaast nogmaals op dat het voorafgaand aan de uitkering van het bedrag noodzakelijk is om collectieve afspraken met schuldeisers te maken, om te zorgen dat het geld ook echt bij de getroffen ouders terechtkomt en zij daarmee kunnen werken aan een nieuwe start. De BAK is er niet zeker van dat dit nu -goed- is geregeld.

3. 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. Dit betekent dat de Belastingdienst moet aantonen dat de claim van ouders niet zou kloppen. Het is belangrijk dat ouders daarbij desgewenst kunnen beschikken over onafhankelijke ondersteuning. Het voorstel dat de staatssecretaris doet, om daarvoor gebruik te maken van sociaal advocaten/raadslieden, in overleg met de (regionale) Raad voor de Rechtsbijstand en de Orde van Advocaten, kan op instemming van de BAK rekenen. De BAK kan zich voorstellen dat ook andere adviseurs, zoals zelfstandig belastingadviseurs en/of accountants de ouders terzijde kunnen staan.
4. De nu gemaakte keuze om €30.000 uit te keren aan alle getroffen ouders stelt nieuwe eisen aan de uitvoeringsorganisatie, terwijl die nog maar nauwelijks op streek was om in het gewenste hoge tempo de schade te herstellen en ouders te compenseren. De BAK heeft al eerder zijn zorgen uitgesproken dat continu herordenen van de organisatie leidt tot veel intern gedoe, en ook dat de staatssecretaris steeds moet uitleggen waarom intern wijzigingen worden doorgevoerd, in de context van tegenvallende prestaties. Die zorgen zijn met deze ingreep niet weggenomen.

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 besteedt aan de gewenste cultuur bij UHT, waarin dienstverlening aan ouders voorop moet staan. Het onder punt 1 genoemde handelingskader vormt ook hier de leidraad. 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.

De BAK vindt het daarnaast van groot belang dat een duidelijke routekaart wordt opgesteld, met aantallen ouders die geholpen zullen worden en termijnen, en ook wat in samenwerking met de gemeenten op welk moment wordt gedaan om ouders tegemoet te komen. Een routekaart die de sfeer ademt dat er echt wat gebeurt, dat Toeslagen 'op de bok zit'.


Tot slot is de BAK van mening dat het uit de Belastingdienst/Toeslagen lichten van de afhandeling van de hersteloperatie op dit moment om de volgende redenen geen goed idee is:

- Een structuurverandering helpt niet als die niet gepaard gaat met aanpassing van de kaders.
- Het is zonde om de nu gedane investering in menskracht en kennis ongedaan te maken.
- Uitlechten uit de Belastingdienst is op korte termijn geen optie, omdat systemen te veel vervlochten zijn. Op lange termijn helpt alleen het ontwikkelen van een nieuwe regeling.
- De BAK hecht eraan dat de leerervaringen uit de toeslagenaffaire breder binnen de Belastingdienst landen om de dienstverlening en werkprocessen te verbeteren. Een uitlichting van de afhandeling van de hersteloperatie doorkruist dat leerproces.

5. 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. De overdracht van de BSN-gegevens is hiervoor essentieel, want ondanks veel inzet hebben zich ook bij de gemeenten nog weinig ouders gemeld. Belangrijk is om gebruik te maken van een bestaande regionale structuur, met het oog op het kennen van de sociale kaart en continuïteit in de ondersteuning, ook na verkiezingen en ook als de ergste crisis voorbij is. Een aantal ouders zal mogelijk jarenlang stut en steun nodig hebben.
6. Een onderwerp dat de parlementaire ondervragingscommissie niet adresseert, maar waar in de BAK wel eerder over is gesproken, is discriminatie. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geconstateerd, dat sprake is geweest van discriminatie. De AP identificeert in dit rapport twee verwerkingen van nationaliteit – de opname van de variabele ‘Nederlandschap/niet-Nederlandschap’ in het risicoclassificatie model en query’s op nationaliteit bij fraudeonderzoek – die als discriminerend worden aangemerkt. De werkwijzen worden niet meer toegepast maar de staatssecretaris heeft eerder gezegd recht te willen doen aan ouders die op deze manier onrecht is aangedaan. De BAK steunt de werkwijze die de staatssecretaris heeft gekozen, door de beoordeling of sprake is geweest van discriminatie in individuele gevallen te laten uitvoeren door het College voor de Rechten van de Mens. De BAK heeft eerder geadviseerd om ook kaders te benoemen voor de opvolging van het rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Daarnaast vraagt de BAK nog aandacht voor twee andere juridische wegen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de vraag of sprake is van discriminatie. De BAK adviseert de staatssecretaris om deze onderzoeken te betrekken bij de volgende stappen.

- Inmiddels is bekend geworden dat het Openbaar Ministerie heeft besloten om niet over te gaan tot vervolging. Er waren aangiften gedaan van knevelarij en beroepsmatige discriminatie. Gedurende 3 maanden staat nog de mogelijkheid open voor rechtstreeks belanghebbenden hierover een klacht in te dienen bij het gerechtshof in Den Haag.



Dat zou ertoe kunnen leiden dat het gerechtshof alsnog de vervolging ter zake van knevelarij en/of beroepsmatige discriminatie beveelt.

- Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid dat een of meer slachtoffers van discriminatie een klacht indien(t)(en) bij het CERD-comité zoals voorzien in het VN-verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het comité de klacht gegrond beoordeelt en een aanbeveling doet aan de Nederlandse regering om concrete maatregelen te nemen.