

REFLECTIE OP UITVOERING HERSTELOPERATIE

Voor: Staatssecretaris van Financiën
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK)
Betreft: Reflectie BAK op uitvoering hersteloperatie; een ongevraagd advies
Datum: 16 juni 2021

Introductie

Op 3 juli 2020 is – met terugwerkende kracht vanaf 31 maart 2020 – het instellingsbesluit Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) in werking getreden. Daarin is onder meer vastgelegd dat de adviescommissie tot taak heeft *“het gevraagd en ongevraagd adviseren van de Staatssecretaris van Financiën over de uitvoering, juridische aspecten en beleid van en communicatie over de hersteloperatie.”* In de toelichting op het besluit is aangegeven dat *“onafhankelijke advisering noodzakelijk is, omdat het vertrouwen van gedupeerde ouders in het handelen van Belastingdienst/Toeslagen is beschadigd”*.

De BAK volgt de hersteloperatie inmiddels al meer dan een jaar op de voet. Naast veelvuldig contact met de staatssecretaris en verantwoordelijken binnen UHT/SCT en informele bijdragen van individuele BAK-leden aan lopende zaken, heeft de BAK het afgelopen jaar acht – soms gebundelde – gevraagde en ongevraagde adviezen over uiteenlopende vraagstukken uitgebracht. Nu de deadline van 1 mei voor uitbetaling van de compensatieregeling aan getroffen ouders is verstreken, voelt de BAK de behoefte om te reflecteren op het proces in het afgelopen jaar. Er is immers veel gebeurd, zowel binnen de Belastingdienst zelf als in de samenwerking met partners.

De BAK constateert dat in het wegnemen van wantrouwen tegenover de overheid nog geen overtuigende en onomkeerbare stappen zijn gezet, ondanks de wijze waarop de hersteloperatie in het afgelopen jaar haar beslag heeft gekregen en ondanks de enorme inzet van velen in en om de hersteloperatie. Dat is op zijn minst spijtig voor die ouders die zich nog onvoldoende gehoord en geholpen voelen. Maar ook voor de mensen in de uitvoeringsorganisatie, onder de bevlogen politieke leiding van de staatssecretaris, die weinig waardering hebben gekregen voor de door hen geleverde prestaties en wel behaalde successen.

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.

Zeer te waarderen is bovendien dat zowel Staatssecretaris als Dienst Toeslagen / UHT voortdurend persoonlijke contacten met gedupeerden leggen en die ervaring ook weer gebruiken in de beleidsontwikkeling. Ondanks dat gaat het toch nog vaak niet goed. Verhalen over fouten die gemaakt worden bij de uitvoering van het beleid bepalen het discours in de media.

De BAK heeft geprobeerd te duiden wat hier aan de hand is. Hoe kan het dat iedereen wil dat de problemen worden opgelost en het toch niet lukt om tot bevredigende uitkomsten te komen? De belangrijkste reden is dat de uitvoering enorm complex is. De BAK herkent in het licht van deze uitgangspunten vier dilemma's waar de Belastingdienst/UHT in de hersteloperatie tegenaan is gelopen.

1. Erkenning van onrecht en leed van ouders versus financiële compensatie van geleden schade
2. Continuïteit in de aanpak en benadering van ouders versus wendbaarheid
3. Zorgvuldigheid versus snelheid
4. Zelf uitvoeren versus partnerschap

In dit advies reflecteert de BAK op de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie is omgegaan met deze dilemma's, de keuzes die zijn gemaakt en de gevolgen daarvan voor het vervolg van de hersteloperatie.

Gegeven het bespiegelende karakter van dit ongevraagd advies op de hersteloperatie als geheel en de lessen die wij daaruit trekken, stelt de BAK het op prijs als de staatssecretaris dit advies opneemt in de voortgangsrapportage die zij in de tweede helft van juni aan de Tweede Kamer zal sturen.

Uitgangspunten

Bij aanvang heeft de BAK een aantal uitgangspunten geformuleerd waarlangs wij de uitvoering van de hersteloperatie volgen. Voor de BAK is bepalend dat de hersteloperatie moet leiden tot herstel van vertrouwen in de overheid als geheel, en specifiek in de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Wij hebben daarbij aangegeven dat herstel van vertrouwen gebaat is bij voorspelbaarheid in het handelen en leveringsbetrouwbaarheid. De Belastingdienst moet in staat zijn duurzame beloftes na te leven; dat vraagt om consistente uitgangspunten en om een uitvoeringsorganisatie die wendbaar blijft.

De betekenis van de hersteloperatie is voor de BAK meer dan alleen het compenseren van de schade aan ouders; erkenning van het aangedane onrecht, het mogelijk maken van een nieuwe start voor gedupeerde ouders en kinderen, en het zorgen voor een collectieve persoonlijke aanpak zijn daarbij voor de BAK leidende principes. De BAK vindt het belangrijk dat de hersteloperatie ook betekenisvol is voor de bredere uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties.

Observaties over de dilemma's

Erkenning van onrecht en leed van ouders versus financiële compensatie van geleden schade

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.

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.

Continuïteit in de aanpak en benadering van ouders versus wendbaarheid

In de periode voorjaar 2020 tot eind 2020 is de Belastingdienst geconfronteerd met steeds veranderende uitgangspunten in de aanpak van de hersteloperatie, veelal afgedwongen door interventies van de Tweede Kamer.

- In eerste instantie lag de nadruk op het leveren van individueel maatwerk. 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.
- Kort voor de zomer – tijdens de vaststelling van nieuwe wetgeving voor uitvoering van de hersteloperatie – voerde de Tweede Kamer de druk op de staatssecretaris op om beduidend meer snelheid te maken in de uitvoering. Dat vereiste een andere benadering. In de maanden daarop volgend heeft de herstelorganisatie alles in het werk gezet om per 1 november klaar te zijn om de gewenste opschaling te realiseren. In november stelde de BAK in zijn advies over de organisatie van het UHT het volgende: “De beeldvorming over Toeslagen is negatief, door steeds weer nieuwe incidenten en berichten in de media. Nu snel productie draaien en de ouders vinden die nog niet in beeld zijn -nog daar gelaten of dat lukt- ziet de BAK als weliswaar noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om het sentiment over Toeslagen te keren.”
- De organisatie stond nog maar net, toen het Kabinet eind 2020 als reactie op het rapport van de commissie-Van Dam besloot om tot een generieke maatregel over te gaan en alle gedupeerde ouders €30.000 uit te betalen als compensatie. In het advies dat de BAK in januari 2021 heeft gegeven in reactie op het rapport van de commissie en de brief van het Kabinet, stelden wij dat: “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.” Aanvullend stelden wij in het advies: “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 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”.

In elke fase heeft de UHT ook zelf hoge verwachtingen geformuleerd over het door haar te realiseren tempo van afhandeling van zaken. 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.

Zorgvuldigheid versus snelheid

“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.

Tegelijkertijd vindt de BAK dat UHT juist door zijn werkwijze een brug heeft geslagen tussen zorgvuldigheid en snelheid. Met de keuze voor de compensatieregeling van €30.000 was het UHT in staat om de groep ouders waarvoor een persoonlijke benadering noodzakelijk is, fors te verkleinen. Dat compenseert ten dele voor het feit dat de persoonlijke benadering die in eerste instantie leidend was in de hersteloperatie, voor alle ouders tijdelijk is losgelaten. Wat steeds aandacht heeft gekregen is het persoonlijk contact met ouders, via bijeenkomsten met de staatssecretaris, via het Ouderpanel en via webinars. Ook is de uitvoeringsorganisatie open en transparant over de door haar behaalde resultaten. Daarvoor heeft de BAK veel waardering.

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.

Zelf doen versus partnerschap

Centraal in het herstel van vertrouwen staat voor de BAK dat verschillende overheidspartijen samen optrekken, als één overheid. Steeds met het belang van de ouders centraal. Op dit punt is de BAK kritisch. Die kritische houding is te herleiden tot twee punten:

1. Achterblijven resultaat van inspanningen Dienst Toeslagen/UHT

Belastingdienst/UHT heeft zich veel inspanningen getroost om gezamenlijk op te trekken met de andere overheden, primair de gemeenten. Uitingen daarvan zijn onder andere het *Plan van Aanpak Ondersteuning door gemeenten van gedupeerden kinderopvangtoeslag regeling*, dat is opgesteld met de VNG, het frequent voeren van gesprekken met ouders op locatie, in verbinding met gemeenten en de webinars die Toeslagen/UHT organiseert.

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 feit dat er een ministeriële commissie is gevormd, doet daar niets aan af. De teneur is nog steeds dat deze ministeriële commissie de Belastingdienst/UHT helpt om zijn problemen op te lossen. 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. De BAK begrijpt heel goed dat voor de VNG het vraagstuk van de betrokkenheid van gemeenten bij het ondersteunen en begeleiden van ouders niet los te zien valt van de inzet om meer steun en geld te krijgen om maatschappelijke problemen aan te pakken, waarvan de verantwoordelijkheid bij gemeenten is komen te liggen, zoals de jeugdzorg. Tegelijkertijd is het effect van de focus op deze belangenbehartiging dat die ten koste gaat van de ondersteuning die gemeenten bieden aan hun inwoners. Dat leidt ertoe dat individuele gemeenten soms nog steeds niet weten waar ze aan toe zijn en in sommige gevallen nog steeds niet weten over welke ouders het gaat.

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.

2. Onvoldoende inlevingsvermogen en proactiviteit bij Belastingdienst/UHT om echt gezamenlijk op te trekken.

Ondanks de hiervoor benoemde waardering voor de inzet van Belastingdienst/UHT om gezamenlijk op te trekken met partners, is de BAK van mening dat ook het optreden van Dienst Toeslagen/UHT


zelf in een aantal gevallen een voortvarende gezamenlijke aanpak bemoeilijkt. Zeker nu de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van ouders in toenemende mate bij partners, met name gemeenten, komt te liggen, is dat problematisch: zij zijn de spil in de ondersteuning van ouders die dat nodig hebben. De BAK heeft hierover drie observaties:

- 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.
- Al eerder adviseerde de BAK om een scheiding aan te brengen tussen degenen die extern “accountmanagement” vormgeven en degenen die intern de uitvoering managen. Doordat dit niet is gebeurd, worden degenen die verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering voortdurend geconfronteerd met nieuwe vragen en problemen. Dat heeft twee ongewenste effecten. Ten eerste moet je je naar buiten toe steeds verdedigen. Ten tweede leidt het de aandacht af van het uitvoeringsproces.
- Dienst Toeslagen/UHT lijkt gemeenten en andere partners nog teveel te zien als mede-uitvoerders van een in Den Haag bedachte oplossing, in plaats van als partners in het bedenken van oplossingen die lokaal werken.

Advies

Op basis van bovenstaande observaties en duiding van dilemma's formuleert de BAK een aantal adviezen.

- Maak duidelijk dat de Belastingdienst in het kader van compensatie aan gedupeerde ouders meer wil doen dan alleen een financiële transactie; erkenning van het onrecht dat mensen is aangedaan verdient concrete actie. Dit past goed bij de lijn die het kindpanel heeft ingezet.
- Pleit voor continuïteit in de aanpak van de hersteloperatie en zorg voor consistentie in de onderliggende principes van die aanpak.
- 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. 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.
- Laat je niet forceren tot het formuleren van hoge verwachtingen en doe geen beloftes meer.
- 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.
- Investeer in partnerschap op basis van gelijkwaardigheid. Kies daarbij voor regionale samenwerking, met (centrum- of koploper)gemeenten.
- De BAK herhaalt het advies om een gezamenlijk gezicht (“regeringscommissaris”) te vinden bij het uitvoeringsprogramma: een persoon die de verbindende schakel is tussen Dienst Toeslagen/UHT en gemeenten, die het gezicht is voor ouders en die kan bijdragen aan de gezaghebbende erkenning van ouders.



Een onafhankelijke en gemakkelijk toegankelijke persoon. Iemand met 'smoel' die actief op zoek gaat naar getroffen ouders en voor hen benaderbaar is.

In een vervolgadvisie in september zal de BAK, na overleg met direct betrokken uitvoeringspartners (UHT, gemeenten, VNG), adviseren over herijking van de uitvoering, gegeven het belang van meer partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid in de uitvoering van de hersteloperatie in de komende tijd.