

Advies Motie GRINWIS c.s.

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

Inhoud advies

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

Achtergrond

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

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

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

Analyse van de motie

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

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

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

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

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

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

Actuele problemen en oorzaken van die problemen

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

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

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

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

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

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

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

Advies

Uitgangspunten

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

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

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

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

Advies

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

Herontwerp het proces

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

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

Massaclaim geen oplossing

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



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

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