

ADVIES 'VERZOEK PERSOONLIJK DOSSIER'

Voor: Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Advies 'verzoek persoonlijk dossier (VPD)'
Datum: 14 maart 2022

De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) is gevraagd een advies te geven over het Verzoek Persoonlijk Dossier (VPD). Het advies van de BAK is gebaseerd op:

- Het adviesverzoek BAK 'verzoek persoonlijk dossier' (VPD), d.d. 28 januari 2022
- De resultaten van de peiling die Motivaction in opdracht van UHT in de periode december 2021 – januari 2022 heeft uitgevoerd onder 53 gedupeerde ouders die een dossier hebben ontvangen.
- Notitie UHT 'Alternatieven en verbeteringsmogelijkheden problematiek Verzoek Persoonlijk Dossier + bijlage met facts & figures VPD, d.d. 24 februari 2022
- Toelichtend gesprek op het adviesverzoek tussen enkele leden van de BAK en een delegatie van medewerkers UHT/Toeslagen (Ietje Friesen, Ard Warnink, Hussaifah Hussain, Jos Koffijberg, Ivo Vermeent, Maria Eldering), d.d. 21 februari 2022

Het voorliggende advies is als volgt opgebouwd:

1. Adviesverzoek VPD
2. Overzicht belangrijke feiten en bevindingen
3. Advies BAK

1. Adviesverzoek VPD

Bijna 3.700¹ ouders hebben bij UHT een verzoek gedaan tot inzage in hun persoonlijk dossier. In totaal hebben 389 ouders een volledig persoonlijk dossier ontvangen. Bij de afhandeling van deze verzoeken spelen enkele dilemma's die een keuze vragen over de werkwijze die wordt gevolgd. Het samenstellen van een persoonlijk dossier is tijdrovend, waardoor ouders lang moeten wachten. Daarnaast is veel/extra personele capaciteit nodig. Bovendien blijkt dat vaak niet alle informatie in een persoonlijk dossier voor ouders van toegevoegde waarde is. Het is zoeken naar een balans tussen snelheid, zorgvuldigheid en capaciteit.

¹ Stand van zaken eind januari 2022.

De adviesvraag aan de BAK luidt als volgt:

Hoe kan UHT invulling geven aan de toezegging van de staatssecretaris om ouders inzage in hun persoonlijk dossier te verstrekken op een manier die voldoet aan de behoefte van de aanvrager en tegelijk rekening houdt met de benodigde capaciteit? Welke alternatieven zijn er voor het aanleveren van het volledige dossier en welke overwegingen heeft de BAK hierbij?

De staatssecretaris heeft in de 9^e VGR aangegeven dat “expliciet een keuze zal moeten worden gemaakt over de vorm waarin het dossier voor ouders wordt samengesteld”. Ze heeft aangegeven de Tweede Kamer hierover in de volgende voortgangsrapportage te informeren. Het advies van de BAK wordt betrokken bij het maken van die keuze.

2. Overzicht belangrijke feiten en bevindingen

De BAK heeft kennisgenomen van de volgende feitelijke informatie:

- Er zijn bij het UHT (lees: team VPD) 3.686 unieke aanvragers bekend die inzage willen in hun dossier. Deze aanvragers krijgen binnen tien werkdagen van het serviceteam een ontvangstbevestiging van hun verzoek. Het eerstvolgende moment van contact is wanneer het verzoek daadwerkelijk ter hand wordt genomen.
- Van de 3.686 verzoeken zijn er 1.147 lopende verzoeken. Van de overige verzoeken is vooralsnog onbekend wat de aanvrager precies wil. Dit wordt bij melding / aanvraag niet uitgevraagd, omdat de ervaring is dat het verzoek van een aanvrager in de loop der tijd (lees: de wachttijd tussen het indienen en het in behandeling nemen van de aanvraag) kan veranderen.
- Er zijn drie typen dossiers:
 - Het **persoonlijk dossier** bevat alle informatie die Toeslagen over de zaak van een ouder heeft over alle jaren. Een persoonlijk dossier omvat vaak honderden documenten en soms duizenden pagina's. Het is vooral een feitenrelaas. Het samenstellen van een persoonlijk dossier kost veel tijd, omdat alle documenten geanonimiseerd/"gelakt" (lees: AVG-proof) en gecontroleerd moeten worden. Bottleneck in de procedure om een persoonlijk dossier op te stellen, is de beperkte capaciteit aan medewerkers vaktechniek die de AVG-controle uitvoeren.
 - De **samenvatting** bevat informatie over het persoonlijk dossier. Het is tussen de 10-80 pagina's lang, goed gestructureerd en geschreven in eenvoudige en begrijpelijke taal (A2/B1). Het opstellen van deze samenvatting vraagt specifieke competenties.
 - Het **hersteldossier** wordt door de persoonlijk zaakbehandelaar (PZB'er) opgesteld en daarna gecontroleerd. Dit gebeurt pas sinds kort. Het hersteldossier bevat meer contextinformatie dan het persoonlijk dossier en legt verbanden tussen feiten en ontwikkelingen. Het hersteldossier omvat 5-500 pagina's en geeft antwoord op de vraag waarom een ouder gedupeerd is. Het hersteldossier vormt tevens de basis voor eventuele vervolgstappen die een ouder in het herstelproces kan zetten (bijv. bezwaar en beroep, CWS).

Status verzoeken	Persoonlijk dossier	Samenvatting	Totaal	Hersteldossier
Aantal lopende verzoeken	869	278	1.147	Onbekend*
<i>Waarvan in behandeling</i>	126	20	146	<i>Onbekend</i>
Afgeronde verzoeken	389	118	507	536
Behandeltijd per dossier	115 uur	30 uur		10-15 uur
Doorlooptijd per dossier	16-24 weken	8-13 weken		5-10 weken
Wachttijd ouder van aanvraag tot start behandeling dossier	>2 jaar	Ca. 1,5 jaar		2-3 weken**

* Dit is onbekend, omdat deze aanvragen niet bij het team VPD binnenkomen.

** Wachttijd loopt nu wel op.

- Eind 2021 zijn alle persoonlijke dossier die in 2019 zijn aangevraagd, afgerond. Het team VPD is nu begonnen aan de aanvragers uit 2020. Er komen maandelijks meer aanvragen binnen dan dat er afgehandeld worden. De verwachting is dat aanvragen die nu binnenkomen, waarschijnlijk pas over drie jaar zijn afgehandeld.
- Er komen ook verzoeken binnen van personen die door gedupeerde ouders daartoe zijn gemachtigd (denk aan advocaten). Zij vragen vrijwel altijd het volledige dossier op.
- Het team VPD is ook verantwoordelijk voor het aanleveren van dossiers in het kader van bezwaar- en beroepsprocedures of doorlevering van dossiers aan CWS. Voor deze verzoeken gelden wettelijke termijnen. Hierdoor kan het voorkomen dat behandeling van andere dossierverzoeken noodgedwongen wordt vertraagd.
- Het team VPD bestaat uit zo'n 60 medewerkers die beschikbaar zijn om aan de persoonlijke dossiers of de hersteldossiers te werken. Daarnaast zijn zo'n 15 mensen beschikbaar voor het opstellen van de samenvattingen. Medewerkers vinden het moeilijk dat zij de grote toestroom aan aanvragen niet snel in behandeling kunnen nemen.
- Een kwart tot een derde van de huidige capaciteit van team VPD wordt ingezet voor het opstellen van de hersteldossiers. Twee derde van de huidige capaciteit wordt ingezet voor het opstellen van de persoonlijke dossiers.
- UHT communiceert telefonisch noch via internet over de doorlooptijden voor het aanvragen voor inzage in het dossier.
- De typen dossiers waaruit ouders kunnen kiezen (persoonlijk dossier, samenvatting, hersteldossier), staan niet op de website.
- Ouders kunnen kiezen of zij hun dossier op papier per post (lees: via een koerier) of digitaal willen ontvangen. Op het moment dat het persoonlijk dossier beschikbaar is, is de PZB'er – als gevolg van de lange wachttijd tot aan behandeling – vaak al uit beeld. Het team VPD beschikt niet over mensen die een inhoudelijke toelichting kunnen geven op het dossier.

Uit de peiling die Motivaction heeft uitgevoerd, komen de volgende bevindingen naar voren:

- Ouders hebben een persoonlijk dossier aangevraagd vanuit verschillende behoeftes: om zelf over alle informatie te beschikken, als bewijsmateriaal, om te begrijpen waarom ze gedupeerde zijn of als afsluiting van het proces.
- Ouders missen in het persoonlijk dossier diepgaande informatie, specifieke bedragen, data, correspondentie en documentatie van mailcontact en telefoongesprekken. Informatie blijft volgens hen te algemeen.
- Ouders geven de volgende verbeterpunten mee over het persoonlijk dossier: betere uitleg geven, meer overzicht bieden, meer chronologie, makkelijker leesbaar maken, meer eerlijkheid, antwoord geven op de vraag waarom zij slachtoffer zijn geworden en aangaan van een aanvullend gesprek over de inhoud van het dossier.
- De helft van de ouders die de samenvatting of het hersteldossier heeft ontvangen, vond dat het dossier antwoord gaf op hun vraag. Bij het persoonlijk dossier geldt dat slechts voor 20% van de ouders.
- Bijna de helft van de ouders wist niet dat ze ook een samenvatting konden aanvragen als alternatief voor het persoonlijke dossier. Als ze horen wat de samenvatting inhoudt, kiezen alle ouders toch voor het persoonlijke dossier.
- Ouders zijn het meest ontevreden over de snelheid waarmee ze hun dossier hebben ontvangen.
- Van de ouders die het persoonlijk dossier hebben ontvangen, is slechts een kwart tevreden, terwijl de helft van de ouders tevreden is over de samenvatting. De waardering over het hersteldossier ligt daar tussenin.
- Meer dan de helft van de ouders die het persoonlijk dossier heeft ontvangen, is het (zeer) oneens met de stellingen dat de overheid hen juist en eerlijk behandelt, en dat de manier waarop de Belastingdienst zich nu opstelt een kleine maar eerste stap is om weer een beetje vertrouwen te krijgen in de overheid.
- Bij meer dan de helft van de ouders die het persoonlijke dossier heeft ontvangen, is het vertrouwen in de overheid in de afgelopen maanden (sterk) afgenomen. Onder ouders die het hersteldossier of de samenvatting hebben ontvangen, zijn de uitkomsten juist veel positiever.

3. Advies BAK

Vooraf

De BAK heeft met interesse en bezorgdheid kennis genomen van de adviesvraag en de onderliggende documentatie. Het gesprek met direct betrokken medewerkers en adviseurs heeft aanvullend duidelijk gemaakt hoe knellend de situatie nu al is. Zonder een aantal passende interventies koerst de huidige werkwijze van de persoonlijke dossiers aan op een deceptie voor iedereen: voor gedupeerde ouders, gemachtigden en voor medewerkers van UHT. Waar de missie is om met de hersteloperatie te werken aan vertrouwen in de overheid, lijkt de inzet op dit moment – ondanks alle goede intenties – juist tot het tegendeel te leiden.

De ambitie van UHT/Team VPD is om “zo snel, zo zorgvuldig en zo goed mogelijk zo veel mogelijk ouders te informeren”. De BAK vindt het waardevol om te zien hoe betrokkenen nadenken over de mogelijkheden om het huidige proces te verbeteren om aan die ambitie te kunnen voldoen. Er leven goede ideeën die de BAK onderschrijft.

De BAK merkt op dat de alternatieven en verbetermogelijkheden die UHT naar voren brengt, vooral uitgaan van de systeemwereld: wat is mogelijk binnen de bestaande structuren? De BAK kantelt het perspectief naar de leefwereld: waarmee zijn gedupeerden geholpen?

Dit perspectief staat ook centraal in het waardenkader dat de BAK hanteert voor al zijn adviezen. Het waardenkader gaat uit van drie kernwaarden: gedupeerden moeten (1) in de gehele hersteloperatie vrij zijn om keuzes te maken die voor hen het meest passend zijn, zij moeten (2) kunnen rekenen op een persoonlijke benadering en (3) op een consistente aanpak. Vanuit die waarden heeft de BAK in het waardenkader een aantal uitvoeringsprincipes benoemd, waarvan we in het bijzonder de principes voorspelbaarheid (= eerlijk zijn over wat haalbaar en realistisch is) en tijdigheid (= tijdigheid is iets anders dan snelheid; wij prevaleren zorgvuldigheid boven snelheid) in dit advies meenemen.

Begin bij de behoefte van de gedupeerde

Met de herijking van de hersteloperatie is een beweging in gang gezet om veel meer vanuit het perspectief van de gedupeerden te denken en te handelen. De BAK onderschrijft die vraaggerichte beweging zeer. De hersteloperatie kan alleen succesvol 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. 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.

Wees transparant over de dossiervormen, het proces en de dilemma's in uitvoering

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 (wachtijd en doorlooptijd). Zo lang moeten wachten op het gevraagde dossier is op zichzelf ook onrechtvaardig. En het kan leiden tot nieuwe immateriële schade. Schade die alleen maar groter is wanneer het uiteindelijke dossier niet aan de verwachtingen van de gedupeerde voldoet. Bijvoorbeeld als blijkt dat niet alle correspondentie met de Belastingdienst is opgeslagen en het dossier bovenal geen antwoord geeft op de vraag: waarom is mij dit overkomen?



Wij adviseren om veel duidelijker te communiceren over wat de mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende dossiers zijn en wat de actuele doorlooptijden zijn. Gedupeerden hebben recht om te weten waar ze aan toe zijn wanneer zij een dossierverzoek doen. Het is onze verwachting dat dit – in combinatie met het luisteren en doorvragen naar de behoeften van de gedupeerde – kan leiden tot een andere keuze dan het aanvragen van een persoonlijk dossier.

Het bieden van duidelijkheid geldt in de eerste plaats naar gedupeerden zelf. Verwachtingenmanagement hoort bij een zorgvuldige en persoonlijke benadering, zowel bij aanvang als gedurende het (wacht)proces en bij aanbidding van het dossier. De BAK onderschrijft het voorstel van UHT om via de website betere uitleg te geven over de inhoud van en de verschillen tussen de drie dossiervormen. Daarbij lijkt het de BAK zinvol om de ervaringen van gedupeerden met het opvragen van hun dossier hier ook een plek te geven. De uitkomsten van het onderzoek van Motivaction verdienen actieve verspreiding. De suggestie om een telefonische intake te doen zodra een aanvraag is ingediend, sluit naadloos aan bij het uitgangspunt dat de BAK eerder in dit advies al benoemde: begin bij de behoefte van de gedupeerde. Ook het driegesprek tussen gedupeerde ouder, gemeente en UHT / PZB'er is een uitgelezen mogelijkheid om te verkennen waar de gedupeerde naar op zoek is en waar hij/zij mee geholpen is. De BAK geeft de overweging mee om elk contactmoment met de gedupeerde te benutten om toe te lichten wat zij van de dossiers mogen verwachten (inhoud en doorlooptijden). Tot slot benadrukt de BAK het belang van een zorgvuldige en persoonlijke aanbidding van het dossier. Sowieso om de aanvrager uit te leggen en toe te lichten wat hij/zij ontvangt. Voor veel aanvragers geldt dat zij met de ontvangst van het dossier ook hopen het proces te kunnen afsluiten en erkenning te vinden. Een persoonlijke aanbidding kan hierin een belangrijke rol spelen.

In de tweede plaats benoemen we de noodzaak van actieve communicatie en voorlichting over de dossiervormen naar gemeenten, PZB'ers, advocaten en andere partners die gedupeerden helpen om een nieuwe start te maken. Zij kunnen die informatie gebruiken in hun contacten met en advisering aan gedupeerden.

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.