

ADVIES AFWEGINGSKADER ONRECHTMATIGHEID

Voor: Staatssecretaris van Financiën- Toeslagen en Douane
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Advies afwegingskader onrechtmatigheid
Datum: 26 januari 2022

De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) is gevraagd een advies te geven over een nieuw afwegingskader dat moet helpen om te gaan met risico's op oneigenlijk gebruik van de regelingen in het kader van KOT.

Een vertegenwoordiging van de BAK heeft twee keer gesproken over dit onderwerp met vertegenwoordigers van UHT. Op basis van die overleggen en de input van UHT heeft de BAK deze handreiking gemaakt voor een afwegingskader. Op verzoek van de BAK heeft UHT een aantal cases aangeleverd, om te bezien of een afwegingskader behulpzaam is in de beoordeling daarvan.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

1. De adviesvraag aan de BAK, zoals geformuleerd in de 9^e voortgangsrapportage (VGR-KOT) dd 03122021
2. Het advies van de BAK over het afwegingskader

Als bijlage is een toelichting op het advies toegevoegd, met de volgende onderdelen

- De vertaling van het waardenkader van de BAK naar een afwegingskader
- De toepassing van het afwegingskader op vijf door UHT aangedragen cases
- Signalen die UHT heeft over fraude en onrechtmatige daad

1. Adviesvraag

In de 9^e VGR-KOT is de volgende tekst opgenomen over onrechtmatigheid en fraude, en de adviesvraag aan de BAK.

“Ook in de hersteloperatie zijn er helaas risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Ik ben mij er zeer bewust van dat dit een ingewikkeld thema is. Immers, één van de oorzaken van de problemen waar ouders mee geconfronteerd werden, was overmatige aandacht en angst voor fraude bij kinderopvangtoeslagen. Herstel van vertrouwen betekent dan ook dat we een hersteloperatie inrichten met het startpunt dat we de ouders en andere partners (zoals schuldeisers) vertrouwen. Dat gezegd hebbende kan vertrouwen alleen hersteld worden als ik ook oog heb voor de risico's op misbruik en deze serieus neem.

De afgelopen periode zijn er vanuit verschillende partijen signalen van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik naar boven gekomen. In sommige gevallen kan ik hier goed naar handelen. Zo worden schulden die zijn ontstaan ten gevolgen van fraude bijvoorbeeld niet vergoed. In andere situaties is het signaal en het handelingsperspectief minder duidelijk. Daarom heb ik gevraagd een inventarisatie te maken van het type signalen en de frequentie waarop deze voortkomen.”

Adviesvraag (tekst 9^e VGR-KOT)

“Voor een verdere invulling van beleid en uitvoering, wil ik een goede balans vinden tussen uitgaan van vertrouwen en oog voor risico’s op misbruik. Dat is één van de belangrijkste lessen die wij kunnen leren van de problemen bij kinderopvangtoeslag. Daarom heb ik de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) om advies gevraagd. De BAK gaat ons helpen bij het vormgeven van een nieuw afwegingskader welke ons moet helpen om op passende wijze om te gaan met risico’s op misbruik en oneigenlijk gebruik.”

2. Advies BAK

Alvorens zijn gedachten over het afwegingskader te presenteren, maakt de BAK graag een aantal meer generieke opmerkingen over zijn visie op het herstelproces, die tot uiting komt in het door de BAK ontwikkelde waardenkader, en het omgaan met onrechtmatigheidsvragen.

Visie op herstelproces

De BAK heeft in december 2021 zijn waardenkader geactualiseerd. Dit is aangeboden aan de staatssecretaris, behorend bij de adviezen van de BAK in december 2021. Dit waardenkader is leidend voor de advisering door de BAK, en zou in de ogen van de BAK ook de onderlegger kunnen zijn voor beleid en uitvoeringskeuzes door Toeslagen.

Herstel van vertrouwen in de overheid beschouwt de BAK als het overkoepelende *leitmotiv* in de hersteloperatie. 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.

De BAK is van mening dat het perspectief van de gedupeerden centraal moet staan, en dat zij het gevoel moeten hebben dat hen recht is gedaan. 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 overheid (dat wil zeggen Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties) zal 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.

De BAK heeft drie kernwaarden geformuleerd, opgesteld vanuit het perspectief van de gedupeerden. Zij 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. Deze kernwaarden heeft de BAK vertaald naar uitvoeringsprincipes, waarvan een aantal een plek kan krijgen in het afwegingskader.

Omgaan met rechtmatigheidsvragen

Als eerste merkt de BAK op dat fraude een beladen term is, juist in het kader van KOT. De BAK vindt het raadzaam om in het gebruik van deze terminologie binnen en buiten de Belastingdienst de benodigde zorgvuldigheid te betrachten.

Ten tweede pleit de BAK ervoor om de focus te houden op het overgrote deel van de gedupeerden waarvoor geen twijfel bestaat over de noodzaak hen te helpen, en waarvoor geen vragen over de rechtmatigheid van de aanvraag leven. Teveel aandacht voor vragen over rechtmatigheid, kan het uitvoeringsproces vertragen en belemmeren. Hier gaat het om proportionaliteit van de inzet, ten opzichte van de omvang van het probleem. De BAK pleit hier eens te meer voor, omdat geen cijfers bekend zijn over de omvang van vermeende onrechtmatigheid.

Ten derde vindt de BAK dat de standaard voor de overheid om onrechtmatigheid te bewijzen, hoog ligt, omdat de overheid veel meer machtsmiddelen en instrumenten tot zijn beschikking heeft dan een gedupeerde. In een aantal casussen wordt een “niet plus”-gevoel benoemd, maar dat is onvoldoende om hulp niet in te zetten of op te schorten.

Ten vierde wijst de BAK erop dat proportionaliteit in deze inzet door de overheid van essentieel belang is. Als er twijfels zijn over de rechtmatigheid is een “alles-of-niks” benadering ongewenst, omdat dit precies is wat eerder is misgegaan. Er zal dus in alle gevallen heel precies gekeken moeten worden wat de reikwijdte is van de -vermeende- onrechtmatigheid, en alleen daarop kan actie worden ondernomen.

Ten vijfde ondersteunt de BAK het verzamelen en analyseren van casussen, om op basis daarvan tot een uniforme en herkenbare werkwijze te komen, en denkt dat het verzamelen van signalen ook kan leiden tot bijstelling van beleid of het maken van andere keuzes in de uitvoering. Wel acht de BAK het van belang dat bij elk signaal de juiste duiding plaatsvindt. De BAK pleit ervoor om de signalen heel precies te beschrijven, om te beoordelen of sprake is van onrechtmatigheid of fraude, en om zicht te krijgen op het handelingsperspectief.

Ten slotte is de BAK van mening dat persoonlijk contact (en een driegesprek tussen ouder, gemeente en PZB-er) voor alle gedupeerden die hulp wensen het uitgangspunt moet zijn. Dat is ook zo afgesproken bij de herijking UHT. De BAK vindt dat dit ook geldt voor gedupeerden bij wie (mogelijk) een vraag over rechtmatigheid speelt. Uiteraard is dit gesprek niet bedoeld om te verkennen of al dan niet sprake is van onrechtmatigheid, maar de BAK verwacht wel dat dit gesprek verhelderend zal zijn om te beoordelen of sprake is van een reële hulpvraag, al dan niet veroorzaakt door KOT.

Afwegingskader

Voor het afwegingskader adviseert de BAK om de volgende waarden, uit het door de BAK ontwikkelde waardenkader 2.0, te operationaliseren in het afwegingskader om te komen tot handelingsperspectief voor het omgaan met vragen over rechtmatigheid. In de bijlage is een beschrijving van deze waarden opgenomen en is beschreven aan de hand van casussen hoe die toepassing gestalte kan krijgen.

- 
- Continuïteit
 - Voorspelbaarheid
 - Ruimhartigheid
 - Rechtvaardigheid
 - Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing
 - Kwaliteit / professionaliteit.

Als tijdens het toekenningsproces, dus tussen eerste toets en integrale beoordeling, verdenkingen van opzettelijk onrechtmatig handelen naar voren komen, in relatie tot KOT, adviseert de BAK:

- Dat UHT of de gemeente moet aantonen dat sprake is van *opzettelijk* onrechtmatig handelen;
- Vooraf te bepalen of, als onrechtmatigheid is aangetoond, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolging wordt ingezet;
- Actief onderzoek te doen maar uitsluitend n.a.v. signalen die betrekking hebben op de ondersteuning in relatie tot KOT;
- Brede hulp door te zetten, tijdens en ongeacht de uitkomst van het onderzoek, met uitzondering van het doen van uitbetalingen;
- Het dossier toegankelijk te maken voor de gedupeerde, tijdens en na het onderzoek.

Toelichting op (toepassing van) het afwegingskader en gebruik van signalen

Afwegingskader op basis van waardenkader 2.0

De BAK heeft in december 2021 zijn waardenkader geactualiseerd. Hierna maken we inzichtelijk welke waarden in de ogen van de BAK aanknopingspunten bieden om te komen tot een afwegingskader voor onrechtmatigheid en fraude. Vervolgens passen we de waarden toe op vijf door UHT aangeleverde cases.

Continuïteit: 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 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 vraagt voorspelbaarheid ook dat het wenselijk is dat gemeenten een vergelijkbare aanpak hanteren in het bieden van brede hulp.

Ruimhartigheid: De huidige aanpak (i.e. op basis van lichte toets toekenning van €30K en de omkering van de bewijslast) en de 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 UHT 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 echter 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.

Toepassing waardenkader op casussen

Fasen

In verschillende fasen van het proces spelen verschillende vragen voor het identificeren en omgaan met risico's op onrechtmatigheid. Bijvoorbeeld een afweging die moet worden gemaakt ten aanzien van de rechtsbescherming van een burger bij een vermoeden van oneigenlijk gebruik, vraagt misschien om een andere interpretatie van het waarde kader dan een afweging over een proportionele maatregel nadat onrechtmatig gebruik is vastgesteld. UHT heeft de volgende fasen onderscheiden.

- Het verzamelen/registreren van signalen.
- Het doen van verder onderzoek.
- Oordeelsvorming.
- Gevolgtrekking.

Casussen

UHT heeft 5 casussen aangeleverd. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven.

Casus	
1.	Een gemeentelijk schuldhulpverlener ziet een ouder die vraagt om hulp voor de schuldenaanpak/brede hulpaanbod. De ouder heeft een brief waarop staat dat hij gedupeerde is, maar de gemeente weet dat deze ouder helemaal geen kinderen heeft en dus nooit gedupeerde heeft kunnen zijn. We weten dat er een foutmarge is bij het vaststellen van gedupeerdheid.
2.	Een gedupeerde ouder vraagt allerlei hulp (bijvoorbeeld een laptop, tandzorg, etc) bij een gemeente via het brede hulp aanbod voor gemeenten, maar de gemeente kent deze ouder omdat deze in de afgelopen jaren met de bijstand heeft gefraudeerd.
3.	Bij integrale beoordeling (na een lichte toets) blijkt dat de ouder toch geen recht zou hebben gehad op compensatie. Nu heeft de ouder recht op alles.
4.	Een gemeentelijk schuldhulpverlener ziet bij het inventariseren van de schulden een aantal facturen/achterstanden van schuldeisers die bekend zijn bij de gemeente als malafide bedrijfjes. De schuldhulpverlener vermoedt dat dit facturen zijn voor niet geleverde diensten.
5.	Een gemeentelijk schuldhulpverlener hoort een gerucht dat een ondernemer samenwerkt met een gedupeerde ouder om niet bestaande facturen in te dienen voor een dienst die niet geleverd is. De ouder is bekend bij de gemeente, maar zoekt geen hulp voor het invullen van de schuldenlijst bij de gemeente.

Toepassing afwegingskader op casussen

De casussen zijn onderling sterk verschillend. De vijf casussen gaan niet allemaal over onrechtmatigheid of fraude, sommige komen voort uit afspraken die zijn gemaakt in de regelingen. Met de hiervoor gemaakte opmerkingen en het waardenkader in het achterhoofd, komt de BAK tot een eerste afweging over de casussen:

1. Een gemeentelijk schuldhulpverlener ziet een ouder die vraagt om hulp voor de schuldenaanpak/brede hulpaanbod. De ouder heeft een brief waarop staat dat hij gedupeerde is, maar de gemeente weet dat deze ouder helemaal geen kinderen heeft en dus nooit gedupeerde heeft kunnen zijn. We weten dat er een foutmarge is bij het vaststellen van gedupeerdheid.

Afweging BAK

Waarden: continuïteit, voorspelbaarheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing.

Over dit type casussen is eerder afgesproken dat de erkenning door de Belastingdienst leidend is. Gemeenten mogen in de ogen van de BAK geen extra toets hierop uitvoeren, ook al is bekend dat de eerste toets een foutmarge kent van 2 tot 5%.

Nu iemand zich meldt voor hulp, is dat reden om in gesprek te gaan, net zoals dat geldt voor mensen die zich bij UHT hebben gemeld, maar die geen KOT-gedupeerde zijn (en die afvallen bij de eerste toets). Steeds is gezegd dat de gemeenten ook voor hen ondersteuning moeten organiseren, omdat -een deel van- deze mensen kennelijk onoplosbare problemen heeft, ook al zijn die niet veroorzaakt door KOT. In lijn hiermee is afgesproken dat gemeenten een vergoeding

tot het moment dat blijkt dat iemand niet gedupeerd is. Dan moeten de gemeenten de kosten voor hulp uit de sociaal domein middelen bekostigen. (waarde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing en waarde rechtvaardigheid)

2. Bij integrale beoordeling (na een lichte toets) blijkt dat de ouder toch geen recht zou hebben gehad op compensatie. Nu heeft de ouder recht op alles.

Afweging BAK

Waarden: continuïteit en voorspelbaarheid

In essentie wijkt deze casus niet af van bovenstaande, alleen is het hier UHT zelf dat constateert dat er geen recht is op meer. De ouder heeft recht op €30.000,-, en op alle herstelregelingen. Als de ouder zich meldt voor hulp / schuldenaanpak geldt hetzelfde als voor de casus hiervoor.

Bespreekpunt: Wel is de vraag of besloten kan worden nog niet toegekende regelingen niet toe te kennen. (hiervoor biedt het waardenkader geen aanknopingspunten)

3. Een gedupeerde ouder vraagt allerlei hulp (bijvoorbeeld een laptop, tandzorg, etc) bij een gemeente via het brede hulp aanbod voor gemeenten, maar de gemeente kent deze ouder omdat deze in de afgelopen jaren met de bijstand heeft gefraudeerd.

Afweging BAK

Waarden: rechtvaardigheid, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing en kwaliteit / professionaliteit.

Iemand die heeft gefraudeerd met de bijstand, kan evengoed KOT-gedupeerde zijn. In het licht van de KOT-affaire is het onwenselijk om iemand te betitelen als fraudeur, en daarom hulp te weigeren. Indien rondom deze KOT-geduceerden vraagstukken ten aanzien van onrechtmatig handelen op andere terreinen spelen, is dit van secundair belang, stelt de BAK in het waardenkader. De BAK vindt dus dat de gemeente moet starten met brede hulp. Daarover vindt eerst een driegesprek plaats, waarin afspraken worden gemaakt over (een plan voor) de ondersteuning. Daarin kan uiteraard aan de orde komen dat de gemeente weet dat de ouder eerder heeft gefraudeerd.

4. Een gemeentelijk schuldhulpverlener ziet bij het inventariseren van de schulden een aantal facturen/achterstanden van schuldeisers die bekend zijn bij de gemeente als malafide bedrijfjes. De schuldhulpverlener vermoedt dat dit facturen zijn voor niet geleverde diensten.

Afweging BAK

Waarden: continuïteit, voorspelbaarheid en ruimhartigheid

Uitgangspunt zou moeten zijn dat eenmaal uitgekeerde bedragen nooit hoeven te worden terugbetaald. De constatering mag er in de ogen van de BAK in ieder geval niet toe leiden dat de brede hulp helemaal wordt opgeschort.

5. Een gemeentelijk schuldhulpverlener hoort een gerucht dat een ondernemer samenwerkt met een gedupeerde ouder om niet bestaande facturen in te dienen voor een dienst die niet geleverd is. De ouder is bekend bij de gemeente, maar zoekt geen hulp voor het invullen van de schuldenlijst bij de gemeente.

Afweging BAK

Er zijn in de ogen van de BAK geen aanknopingspunten om hier iets mee te doen, omdat er geen opsporingsplicht is.


Omgaan met signalen

UHT brengt systematisch in zicht welke patronen of signalen zijn af te leiden uit de bij UHT bekende casussen in relatie tot onrechtmatigheid en fraude. Op het moment van opstellen van het advies ging het om vijf signalen.

De BAK ondersteunt het verzamelen en analyseren van casussen, om op basis daarvan tot een uniforme en herkenbare werkwijze te komen, en denkt dat het verzamelen van signalen ook kan leiden tot bijstelling van beleid of het maken van andere keuzes in de uitvoering. Hierna geeft de BAK zijn overwegingen bij de nu gepresenteerde signalen.

De vijf signalen die op het moment van adviseren het meest voorkomen, zijn de volgende:

1. (Excessieve) overcompensatie: iemand heeft 2.000 euro schade, maar krijgt 30.000 euro vergoeding. Of iemand heeft niet tot nauwelijks schade geleden, maar komt bijv. in een CAF-onderzoek voor en krijgt daarom de forfaitaire vergoeding én ook de andere herstelregelingen, zoals het kwijtschelden van schulden.
2. Misbruik op andere terreinen: misbruik bij bijvoorbeeld de IB-aangifte of de bijstand. Dit heeft geen gevolgen voor de toepassing van herstelregelingen. Schulden en (vergrijp)boetes die het gevolg zijn van ernstig misbruik of strafrechtelijke veroordeling worden echter niet kwijtgescholden.
3. Misbruik met KOT in enig jaar: er is bewezen dat een ouder fraude heeft gepleegd in enig jaar, maar voor de andere jaren staat dit niet onomstotelijk vast. De ouder maakt nu aanspraak op de herstelregelingen, behalve voor het jaar waarin is bewezen dat er sprake was van misbruik.
4. Onterecht ontvangen van de herstelregeling: iemand heeft de forfaitaire vergoeding ontvangen, maar dit blijkt bij de integrale beoordeling onterecht te zijn, bijv. omdat er sprake is van misbruik bij KOT of er sprake was van een reguliere terugvordering en dus geen recht op compensatie.



Op dit moment wordt de vergoeding niet teruggevorderd en maakt de ouder aanspraak op alle herstelregelingen, incl. kwijtschelding van schulden.

5. Misbruik voor een (hogere) compensatie: een burger maakt opzettelijk misbruik van de herstelregelingen, krijgt in eerste instantie compensatie, en later blijkt dit onterecht. Bijvoorbeeld door bij de eerste toets onjuiste informatie aan te leveren of er worden facturen ingeleverd voor niet geleverde diensten door de ouder om een hogere compensatie te krijgen.

De vijf signalen die worden gemeld gaan niet allemaal over onrechtmatigheid of fraude. Zo is het eerste signaal een vorm van overcompensatie, maar niet van misbruik. Als je er wat van vindt, is het eerder een weeffout in de regeling. Het tweede signaal gaat niet over fraude in de KOT, het derde gaat over (het gebrek aan) bewijslast, het vierde zou u fraude kunnen zijn, maar wellicht ook een fout in de aanvraag (omdat mensen niet snaptten wat ze deden). Eigenlijk is alleen het vijfde signaal fraude in de eigenlijke zin van het woord.

MEMO

Voor: Vaste Kamercommissie Financiën
Van: Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag (BAK)
Betreft: Adviesvraag uithuisplaatsingen
Datum: 17 januari 2022

Het verzoek aan de BAK is om een advies te geven over uithuisplaatsingen. Deze vraag is voortgekomen uit het overleg van de BAK met de Vaste Kamercommissie Financiën, op 10 december 2021. Anne Mieke Zwaneveld en Gjalt Jellesma spraken namens de BAK op 22 december over dit onderwerp met de programmamanager Ondersteuning Uithuisplaatsingen gedupeerden Kinderopvangtoeslag (UHP KOT) en leden van het programmateam. Op basis van dit gesprek en de ontvangen informatie (Kamerbrief, conceptwerkplan van UHP-KOT en de interne voortgangsrapportage van begin januari 2022) is dit advies opgesteld.

Het advies start met een weergave van de adviesvraag (1). Vervolgens gaan we in op de achtergrond van de vraag (2). In de beschrijving daarvan zijn delen van de tekst van de Kamerbrief en teksten uit het concept-werkplan geciteerd. Daarna (3) volgen observaties van de BAK. We sluiten af (4) met het advies van de BAK.

1. Adviesvraag

De vaste Tweede Kamercommissie Financiën heeft de BAK in haar overleg met de BAK op 10 december gevraagd om een onafhankelijk advies over de stappen die worden gezet in relatie tot de uithuisplaatsingen en de opzet van het onafhankelijk onderzoek.

2. Achtergrond van de vraag

Kamerbrief d.d. 26 november 2021

Samen met de betrokken instanties, zoals de gemeenten, de Gecertificeerde Instellingen (GI's) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is de basis gelegd voor een gezamenlijke aanpak voor gedupeerde ouders die te maken hebben (gehad) met een uithuisplaatsing. Ook de Rechtspraak is betrokken om de aansluiting goed af te stemmen.

Doel ondersteuning:

De ondersteuning aan deze gedupeerde ouders en kinderen heeft de volgende doelstellingen:

Het erkennen van het leed van de gedupeerde ouders en kinderen. Hoewel financiële problemen op zichzelf geen grond vormen voor een uithuisplaatsing kan de toeslagenproblematiek wel problemen in de thuissituatie van een gedupeerde ouder hebben veroorzaakt of verergerd waardoor het

uiteindelijk is gekomen tot de uithuisplaatsing van een kind. De aanpak moet bijdragen aan de erkenning van het leed van de ouders en kinderen.

Bezien of herstel van de gezinssituatie wenselijk en mogelijk is. Dit vereist per ouder en kind een individuele afweging waarbij het belang van het kind voorop dient te staan. Het perspectief op thuis wonen is een mogelijke uitkomst van de aanpak, maar zal pas kunnen worden gerealiseerd als de veiligheid of ontwikkeling van het kind niet langer in het geding is. Daar waar het beëindigen van de uithuisplaatsing niet mogelijk is, zou ondersteuning bijvoorbeeld ook kunnen bijdragen aan beter contact tussen ouders en kinderen.

Onafhankelijk onderzoek en reflectie (tekst uit Kamerbrief)

Parallel aan de nadere uitwerking van de aanpak is behoefte aan onafhankelijk onderzoek naar de vraag of er in het geval van de gedupeerde ouders en gezinnen (als gevolg van de problemen rond de kinderopvangtoeslag) anders is gehandeld dan bij gezinnen die niet zijn geraakt door de problemen rond de kinderopvangtoeslag. Om invulling te geven aan het onafhankelijke onderzoek zijn we in gesprek getreden met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid. De inspecties beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden, deskundigheid, onafhankelijkheid en mogelijkheden om de werking van de jeugdbeschermingsketen grondig te onderzoeken. Hierdoor kunnen de inspecties snel starten met hun onderzoek en eind volgend jaar [d.w.z. eind 2022] het resultaat opleveren. Dit heeft onze voorkeur boven het instellen van een onafhankelijke commissie. Niet alleen zou een eventuele commissie nog moeten worden samengesteld, ook moeten de juiste bevoegdheden worden bepaald en vastgesteld en de onderzoekscapaciteit worden geregeld. Dat kost tijd. De onafhankelijkheid van het onderzoek is ook bij de inspecties geborgd. En de inspecties kunnen sneller tewerk gaan en hun bevindingen opleveren.

Voorgestelde aanpak (Teksten uit Concept Werkplan Ondersteuningsteam KOT UHP)

Aanvullende doelen (op in de Kamerbrief genoemde doelen) uit het concept werkplan

Patronen en lessen uit ondersteuningstrajecten zijn geanalyseerd, beschreven en aangeboden aan de betrokken initiatiefpartners en opdrachtgevers.

- Er is een bijdrage geleverd aan de reflectie in de jeugdbeschermingsketen naar aanleiding van de toeslagenaffaire.
- Er is een bijdrage geleverd aan het voorkomen en herstellen van uithuisplaatsingen, door brede maatschappelijke inzet.

Uitgangspunten werkplan

Bij het ontwikkelen van de contouren voor ondersteuning aan gedupeerde ouders, is uitvoerig stilgestaan bij de voorwaarden waaraan dergelijke steun moet voldoen. Voor de aanpak worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

De ondersteuning is vraaggestuurd. De gedupeerde ouders en kinderen bepalen zelf of zij gebruik willen maken van de ondersteuning. We willen vanuit de overheid geen hulp bieden waar die ongewenst is. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het herstel van de problemen rond de kinderopvangtoeslag voor alle gedupeerde ouders en hun kinderen.

Het belang van het kind staat centraal. Per kind en gezin zal een zorgvuldige afweging gemaakt worden of herstel van de gezinssituatie voor het kind wenselijk en mogelijk is. De centrale vraag daarbij is of het kind zich thuis weer voldoende veilig en goed kan ontwikkelen.

Onafhankelijke ondersteuning. De omstandigheden waar deze gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslag mee te maken hebben (gehad) in combinatie met een uithuisplaatsing vragen soms om een nieuwe partij die losstaat van de organisaties die al betrokken zijn (geweest). De onafhankelijke ondersteuning wordt verleend door een partij die samen met de ouders met een frisse blik de vraagstukken integraal kan overzien.

De inzet sluit aan op het huidige ondersteuningsaanbod voor gedupeerden. Het huidige ondersteuningsaanbod bestaat onder andere uit de ondersteuning vanuit de Uitvoeringsinstantie Herstel Toeslagen (UHT) en vanuit de gemeenten op de vijf leefgebieden (schuldhulpverlening, wonen, zorg, gezin en werk).

De geldende bevoegdheden blijven van kracht. De beoordeling of sprake kan zijn van een herstel van de gezinssituatie wordt uitgevoerd door de GI en RvdK in de keten van jeugdbescherming. In bepaalde gevallen vindt ook een toetsing door de (kinder)rechter plaats. Deze organisaties hebben de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om deze afweging te maken. Dat is zo bij wet bepaald.

In de specifieke situatie van het gezin wordt maatwerk geboden. Hierbij houden we rekening met de mogelijkheden in de ondersteuning op de diverse leefgebieden. Om verandering te realiseren in de situatie van de gedupeerden is vaak ondersteuning nodig op het gebied van wonen, zorg of jeugdhulp. Helaas bestaan er voor ondersteuning op die gebieden vaak wachttijden. Binnen deze context wordt het maatwerk geboden.

Onderscheid in drie groepen

Het doel is om alle gedupeerde ouders die met een uithuisplaatsing te maken hebben (gehad) te ondersteunen. Er is echter sprake van beperkte capaciteit zowel bij het ondersteuningsteam, als bij de organisaties in de jeugdbeschermingsketen. Het is daarom noodzakelijk om de ondersteuning te differentiëren. Er wordt in de aanpak onderscheid gemaakt tussen drie groepen gedupeerde ouders waarvan het kind uit huis geplaatst is (geweest). Voor alle drie de groepen zal de aanpak ondersteuningsmogelijkheden bieden. De invulling van de ondersteuning zal echter per groep verschillen.

1. Ouders en kinderen die op dit moment te maken hebben met een uithuisplaatsing in het kader van een kindbeschermingsmaatregel. Uit de analyse van het CBS blijkt dat er op 30 december 2020 – het laatst beschikbare peilmoment – 420 van deze lopende uithuisplaatsingen waren.

2. Ouders en kinderen die op dit moment te maken hebben met een uithuisplaatsing zonder een kindbeschermingsmaatregel. Ook in dit geval woont het kind tijdelijk ergens anders dan bij de ouders, maar ligt hieraan geen beslissing van de kinderrechter ten grondslag. Het gaat in deze gevallen om een beslissing van de ouders zelf, die op advies van jeugdzorg en de gemeente hun kind bijvoorbeeld bij een familielid laten wonen. Op de omvang van deze groep hebben we geen zicht.
3. Ouders en kinderen die in het verleden te maken hebben gehad met een uithuisplaatsing. We weten dat er 695 beëindigde uithuisplaatsingen zijn geweest in de periode 2015-2020 maar hebben geen zicht op de volledige omvang van deze groep.

Werkwijze (volgens concept-werkplan)

De voorgestelde werkwijze is afgestemd met het ouder- en kindpanel.

1. Meldpunt

Door ouders en Kamer is de wenselijkheid van een duidelijk meldpunt voor de gedupeerde ouders met uithuisgeplaatste kinderen benadrukt. Het bestaande gemeentelijk steunpunt voor gedupeerde ouders en kinderen is hiervoor het meest geschikt. De steunpunten bestaan al en zijn ingericht op het bespreken van hulpvragen van gedupeerden. Gedupeerde ouders met uithuisgeplaatste kinderen zullen zich naar verwachting ook bij organisaties in de jeugdbeschermingsketen melden met vragen (bijvoorbeeld bij de GI). Willen de gedupeerde ouders of kinderen echter ondersteuning zoals in deze aanpak beschreven, dan zal dat via het gemeentelijk steunpunt verlopen.

2. Gemeente bespreekt ondersteuningsbehoefte

De gemeente is toegankelijk voor alle (mogelijk) gedupeerde ouders en kinderen. Zij gaan in gesprek over de behoeften van gedupeerde ouders en kinderen. Indien gewenst stelt de gemeente samen met de ouders een plan van aanpak op voor de vijf leefgebieden. Indien er sprake is van een uithuisplaatsing zal besproken worden of ondersteuning voor wat betreft de uithuisplaatsing wenselijk is. Deze ondersteuning aan gedupeerde ouders zal worden ingevuld door een landelijk onafhankelijk Ondersteuningsteam (OT), georganiseerd door het OZJ.

3. Ondersteuningsteam

Indien de ouders ondersteuning van het OT wensen, zal het team contact met hen opnemen.

3. Observaties BAK

De BAK deelt hierna zijn observaties en inzichten over het voorgestelde proces voor de uithuisplaatsingen in relatie tot de Kinderopvangtoeslagaffaire en het voorstel over het onafhankelijk onderzoek.

Doelen en werkwijze uithuisplaatsingen

De BAK is positief over de doelstelling en de inzet die wordt gepleegd om te leren van de ervaringen, en de aanpak ook aan te passen op basis van ervaringen. De BAK ziet op meerdere onderwerpen echter te weinig de lessen van de afgelopen twee jaar UHT terug:

1. In de plannen wordt uitgegaan van vraaggestuurd werken. De BAK vraagt zich af waarom er niet voor is gekozen om meer outreachend aan de slag te gaan. De les is immers dat een (groot) deel van deze ouders niet snel zelf de overheid zal benaderen. En ouders opzoeken, is een prettiger eerste contact. Juist in de situatie waar aan verwachtingenmanagement gedaan zal moeten worden, is dat een betere start van het contact tussen de betrokken ouder en de overheid. Tot slot: de beschikbare capaciteit lijkt de doorslag voor deze keuze te zijn. Maar de vraag van ouders zal vroeg of laat toch wel komen, dus de BAK vindt het raadzaam daarop te anticiperen en de werkwijze daarop aan te passen.
2. Gemeenten krijgen een centrale rol. De BAK ziet daarbij twee problemen:
 - 2.1. 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.
 - 2.2. ook een gemeente is “de overheid” voor deze mensen. Gemeenten slaagden er - tot de Catshuisregeling - nauwelijks in om ouders te bereiken. Als er wel contacten waren, voelden veel ouders zich desondanks niet geholpen of ondersteund, bijvoorbeeld omdat gemeenten nog onvoldoende waren voorbereid en geïnformeerd.
3. In het conceptwerkplan 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 (zie hiervoor), 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.
4. Eén van de lessen van UHT is dat er ook duidelijke ‘exit-momenten’ moeten zijn, waarop ouders kunnen besluiten dat het proces voor hen voldoende is afgerond; die ziet de BAK nu nog niet terug in de werkwijze.
5. De BAK mist aandacht voor de opbrengsten van de herijking UHT, meer specifiek voor de rol van ervaringsdeskundigen in het proces, en voor die van PZB-ers, die met veel ouders een goede band hebben opgebouwd. In de nu voorgestelde werkwijze komt zelfs UHT niet voor, en dat past niet bij het uitgangspunt om gezamenlijk op te trekken.

Daarnaast heeft de BAK nog een vijftal aandachtspunten:

1. Uithuisplaatsingen kunnen formeel alleen plaatsvinden op basis van het oordeel van een rechter. In de praktijk komt het veel voor dat ouders ‘vrijwillig’ kiezen voor een uithuisplaatsing. In die situatie is sprake van een drangtraject. De vrijwilligheid van de uithuisplaatsing is echter zeer beperkt, veel ouders zagen geen andere optie. Een registratie bij gemeenten of jeugdbeschermingsorganisaties ontbreekt. Het vergt een duidelijke strategie om ouders te bereiken waar uithuisplaatsing in het kader van een drangtraject speelt. De eerste stap daarin is het in beeld krijgen van drang (dus niet dwang) trajecten? De BAK vindt de plannen op dit punt nog niet overtuigend.
2. De BAK constateert dat in het werkplan wel wordt gezegd de verbinding te leggen met de bestaande uitvoering(sorganisaties), maar dit wordt in de inhoud van het plan weinig zichtbaar.

Ook ziet de BAK in de plannen geen samenhang met het in 2021 vastgestelde toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming, waaraan inmiddels uitvoering wordt gegeven.

3. Iedere partij houdt zijn eigen verantwoordelijkheid maar wie heeft zeggenschap over het geheel?
4. De continue aandacht van de media (en politiek) voor de uitvoering van de KOT-affaire heeft de uitvoering gecompliceerd. Op welke manier wilt UHP-KOT ervoor zorgen dat de ondersteuning van ouders op dit thema niet steeds in de belangstelling staat van media en politiek?
5. Nog niet duidelijk is wat UHP-KOT te bieden heeft: om een besluit tot UHP te heroverwegen (ex nunc), moet de situatie (bijvoorbeeld de huisvesting) sterk verbeterd zijn. Die is dat vaak niet. Wat heb je dan te bieden? Dit vraagt extra aandacht in de wetenschap dat bij sommige betrokkenen (ook ouders) de -niet reële- verwachting bestaat, dat uithuisplaatsingen ongedaan gemaakt kunnen worden.

Onafhankelijk onderzoek

Over het onafhankelijk onderzoek door de Inspecties heeft de BAK vijf observaties:


1. Niet duidelijk is wat je met de resultaten van het onderzoek kunt en wilt.
2. Er is al heel lang veel mis in de jeugdbescherming. De Inspectie is in het verleden niet effectief (geweest) om dat op te lossen, kan zij dan nu wel deze rol spelen?
3. Zeggenschap van belanghebbenden (ouders!) over het onderzoek (ook de vraagstelling) is cruciaal. Hoe gaan belanghebbenden een rol krijgen in het onderzoek? En zijn ouders overtuigd van de onafhankelijkheid van de Inspecties?
4. De constatering van Christiaan Ruppert, die 44 zaken van collectieve schade-afhandeling onderzocht¹, is dat een gezaghebbend persoon als boegbeeld, die langjarig verbonden blijft aan de opgave, essentieel is voor herstel van vertrouwen en erkenning. Met de keuze voor het beleggen van het onderzoek bij de Inspecties is aan die voorwaarde niet voldaan.
5. Een van de voordelen van het doen van onderzoek door de Inspectie zou moeten zijn dat dit sneller kan plaatsvinden. Nu de beoogde looptijd een jaar is, denkt de BAK dat een externe commissie dit waarschijnlijk net zo snel of sneller zou kunnen doen.

4. Advies BAK

Op basis van voorgaande observaties, en in lijn met zijn eerdere adviezen, komt de BAK tot de volgende aanbevelingen:

- De BAK vindt dat je ook de ouders waar sprake is van uithuisplaatsing onder drang (en geen dwang) mee moet nemen in de aanpak en actief op zoek moet gaan naar deze ouders. De BAK waarschuwt ervoor om te sturen (of hopen) op geleidelijke instroom. Dat is bij UHT ook misgegaan. Je moet juist proberen zo snel mogelijk zoveel mogelijk ouders te bereiken.

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



Organiseer je daarop door alvast na te denken over een volgorde en duidelijkheid te geven over termijnen.

- Zorg dat de gemeentelijke inzet, met centrumgemeenten, op orde is voordat gemeenten een centrale plek krijgen in de aanpak van UHP-KOT.
- Neem de lessen van 2 jaar UHT mee in de vormgeving van de werkwijze en maak ruimte voor ervaringsdeskundigen en PZB-ers.
- Het is wenselijk dat de doelstelling van het onafhankelijk onderzoek scherper wordt geformuleerd en dat het onafhankelijk onderzoek -veel- sneller wordt afgerond. Bovendien moeten ouders en andere belanghebbenden actief betrokken worden in alle fasen van het onderzoek. Dit hoeft onafhankelijke oordeelsvorming niet in de weg te staan. De BAK vindt het te overwegen, in lijn met zijn eerdere adviezen, om een te benoemen regeringscommissaris ook een rol te geven in dit onderzoek als betrouwbaar *inhoudelijk* boegbeeld voor gedupeerden, namens de overheid, maar wel onafhankelijk.

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 (), 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 álle 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.