



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Levens in de wachtstand

Signaal over het herstel
van de schade
voor de ernstig gedupeerden
van de Toeslagenaffaire

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inhoud	2
Signaal hersteloperatie kinderopvangtoeslag	3
Inleiding	3
Signaal	3
Context	4
Ernstig gedupeerden en hun leefwereld	6
Ernstig gedupeerden	6
De leefwereld en de systeemwereld	7
Onze gesprekken	8
Principes schadeherstel ernstig gedupeerden	8
Aanpak	8
Focussessies	9
Spiegelsessies	9
Ontmoeting gedupeerden – medewerkers	10
Bijeenkomst Commissie Financiën	10
Onze observaties en reflecties	11
Geen voorrangspositie ernstig gedupeerde ouders	11
Systeemlogica bepaalt	12
Versnellingsmaatregelen leveren ernstig gedupeerde ouders weinig op	13
Ernstig gedupeerde ouders en jongeren zijn voor herstel afhankelijk van bereidheid gemeenten	14
Vervolg	15

Bijlagen

Principes schadeherstel	16
--------------------------------	-----------

Signaal hersteloperatie kinderopvangtoeslag

Inleiding

Mede naar aanleiding van het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is onze inspectie opgericht.¹ Wij zien er als inspectie op toe dat de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belasting-, toeslagen- of douanezaken. Daarbij kijken wij naar het hele proces van totstandkoming van wetgeving tot en met uitvoering. De afgelopen maanden hebben we de hersteloperatie kinderopvangtoeslag onderzocht. Dit onderzoek maakt deel uit van ons brede onderzoek naar de hersteloperaties die momenteel onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën worden uitgevoerd.² Naast de hersteloperatie kinderopvangtoeslag zijn dit de hersteloperaties fraudesignaleringsvoorziening en box 3. Dit onderzoek ronden wij naar verwachting begin 2024 af met een rapport waarin wij lessen trekken voor deze en toekomstige hersteloperaties.

Signaal

Onze observaties en reflecties over de hersteloperatie kinderopvangtoeslag geven ons aanleiding om nu – vooruitlopend op het rapport dat we begin 2024 publiceren – een signaal te geven. Dit signaal gaat over de situatie van de groep gedupeerden die het zwaarst getroffen is (ernstig gedupeerden) door de stopzetting en terugvordering van kinderopvangtoeslag.³ Wij constateren dat een aantal keuzes in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag negatief uitpakt voor ernstig gedupeerden. De gemaakte keuzes zijn wellicht uitlegbaar voor de overheid zelf, maar sluiten niet aan bij hetgeen ernstig gedupeerden van het schadeherstel verwachten. Deze groep wacht nog steeds op herstel van hun schade en voor hen is de eindstreep nog lang niet in zicht. Integendeel, de schade van deze ernstig gedupeerde ouders en jongeren loopt steeds verder op. Omdat ondertussen de aanpassingen van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag

1 Verslag Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, van 17 december 2020.

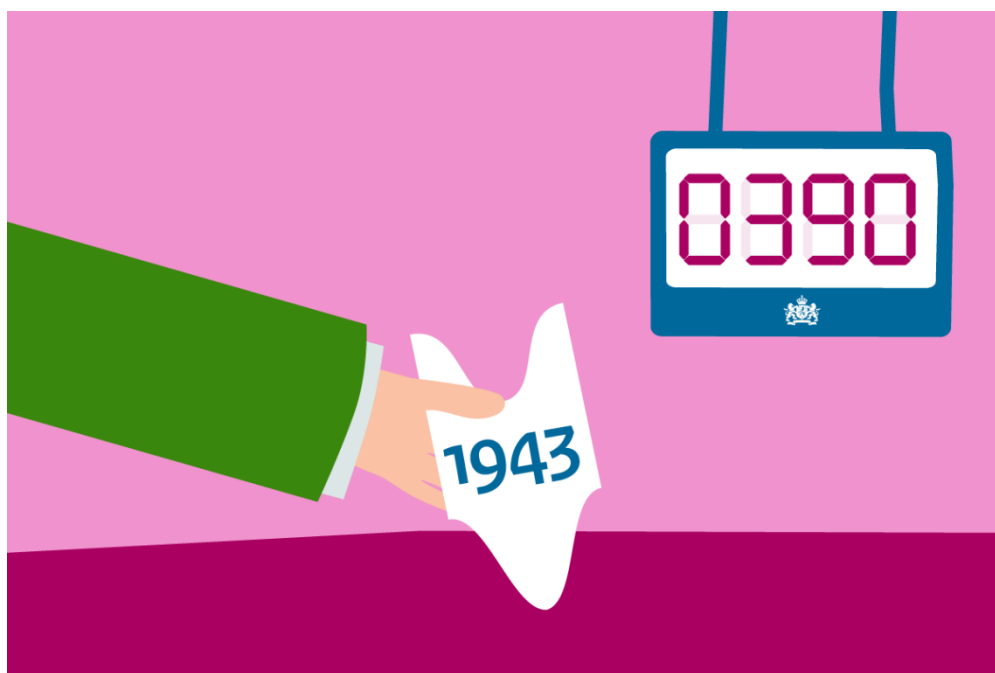
2 Informatie hierover is terug te lezen in het onderzoeksplan hersteloperaties dat op de website van onze inspectie is gepubliceerd.

3 De overheid beschikt niet over aantallen ernstig gedupeerden. In enkele gesprekken hebben bij herstel betrokken partijen voorzichtige schattingen gegeven. Deze variëren van zo'n 3500 tot 4000 ouders tot 10-15 procent van de aangemelde ouders. De tijdens het schrijven meest recente (15e) Voortgangsrapportage vermeldt 65.005 aanmeldingen.

onverminderd doorgaan, willen we niet wachten tot begin 2024 met het afgeven van dit signaal.⁴

Met het delen van dit signaal en onze observaties en reflecties willen wij bereiken dat het schadeherstel voor ernstig gedupeerde ouders en jongeren met voorrang en op basis van maatwerk integraal wordt afgehandeld. Wij verzoeken de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de leden van de Tweede Kamer in gesprek te gaan over het loslaten van het FIFO-principe (First in, First out) opdat het herstel van deze schade van de groep ernstig gedupeerden voorrang krijgt. We geven in overweging om in dit gesprek de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen motie om meer maatwerk te leveren bij het herstel van de schade, te betrekken.⁵

Wij doen een oproep aan het Ministerie van Financiën om in samenwerking met de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) actief aan de slag te gaan met het identificeren van de ernstig gedupeerden. Wij raden aan om samen te onderzoeken hoe voor deze groep ernstig gedupeerden een maatwerkroute kan worden ingericht die recht doet aan de gewenste integrale afhandeling.



Gedupeerden willen een proces waarin zij snel gecompenseerd worden zodat men het leven weer op de rit kan krijgen.

4 Voorbeelden hiervan zijn het Traject versnelde duidelijkheid, de nieuwe inrichting van de Commissie Werkelijke Schade en de verruimde mogelijkheden voor gemeenten om ouder met voorrang aan te dragen voor de integrale beoordeling. Met deze maatregelen is versnelling van het herstelproces beoogd.

5 Motie van het lid Marijnissen c.s., nummer 21, Kamerstuk 36410, 21 september 2023.

Context

Er gaat geen dag voorbij of media berichten over de nijpende situatie van door de toeslagenaffaire getroffen ouders. Dan gaat het ook vaak over het onvermogen van de overheid om deze gedupeerden snel en goed te helpen. In het rapport Ongekend onrecht concludeert de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag dat “bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen jaren zien veranderen in een moeras van ellende. Dit verwijt treft niet alleen de uitvoering - specifiek de Belastingdienst/Dienst Toeslagen - maar ook de wetgever en de rechtspraak. Het rapport maakt duidelijk dat veranderingen noodzakelijk zijn.”⁶ Bij de start van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag heeft de toenmalig staatssecretaris van Financiën, belast met toeslagen en douane, toegezegd dat er “natuurlijk voor wordt gezorgd dat de zaken van mensen die in de lastigste positie verkeren, het eerst worden behandeld”.⁷ Ook het kabinet heeft aangegeven dat “zij er alles aan doen om het onrecht voor ouders recht te zetten én om te voorkomen dat zoiets ooit nog kan gebeuren”.⁸ De overheid is druk bezig met herstel van de schade die zij heeft veroorzaakt. Dit herstel wordt uitgevoerd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: UHT) in samenwerking met gemeenten en externe partijen. Voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag is ruim € 7 miljard uitgetrokken. De hersteloperatie zal naar verwachting medio 2027 zijn afgerond.⁹

6 Kabinetsreactie Ongekend onrecht, 15 januari 2021.

7 31 066 Belastingdienst Nr. 697 VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG. Vastgesteld 4 september 2020.

8 Kabinetsreactie Ongekend onrecht, 15 januari 2021. Illustratief in dit kader is de toezegging van de minister president “whatever it takes”. Plenair verslag Tweede Kamer, 3e vergadering, donderdag 23 september 2021.

9 Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen - 2e kwartaal 2023 - (15e VGR).

Ernstig gedupeerden en hun leefwereld

Ernstig gedupeerden

Onder ernstig gedupeerden verstaan wij gezinsleden die als gevolg van de onterechte terugvordering en stopzetting van de kinderopvangtoeslag ernstige gevolgschade hebben ondervonden. Deze gevolgschade heeft betrekking op verlies van werk en inkomen, het ontstaan van schulden en/of leningen, eventueel gevolgd door schuldsanering, beslaglegging, verlies van de eigen of huurwoning, verminderde fysieke en mentale gezondheid, verstoorde of verbroken gezins- en familierelaties en het verlies van eigenwaarde. Er is daarbij sprake van een domino-effect.



Domino-effect

De terugvordering en stopzetting van de kinderopvangtoeslag hebben geleid tot een aaneenschakeling van andere, negatieve gebeurtenissen zoals hierboven omschreven. Dit lijkt zich volgens een bepaald patroon te voltrekken. Het verlies van gezondheid en/of loonbeslag leidt tot verlies van de vaste inkomsten waardoor schulden ontstaan. Daardoor kunnen de vaste lasten niet meer worden voldaan. Dit leidt tot nieuwe schulden. Dit leidt tot het verlies van een dak boven je hoofd. De grote problemen die bij het gezin spelen, hebben gevolgen voor de leefsituatie van kinderen binnen het gezin en leggen ook op hen een zware last. Deze kinderen zijn geconfronteerd met geldzorgen en hebben vaak studievertraging opgelopen vanwege deze problemen binnen het gezin. Ook konden sommige kinderen niet meer thuis opgroeien.

De terugvorderingen en stopzettingen van de kinderopvangtoeslag hebben de levens van ernstig gedupeerden op meerdere levensterreinen ontwricht. De situatie van deze ernstig gedupeerden onderscheidt zich daardoor van andere gedupeerden. Deze andere gedupeerden hebben ook te maken gehad met terugvorderingen en stopzettingen van hun kinderopvangtoeslag. Maar deze terugvorderingen en stopzettingen hebben niet geleid tot ontwrichting van hun leven. De aaneenschakeling van andere, negatieve gebeurtenissen heeft in het leven van deze gedupeerden niet plaatsgevonden.

De groep ernstig gedupeerden stellen wij niet gelijk aan de groep gedupeerden die nu -op dit moment-in acute nood verkeren. Dit zijn bijvoorbeeld gedupeerden die ernstig ziek zijn, wegens geldgebrek geen eten, kinderkleding en/of medicijnen kunnen kopen en/of acuut te maken krijgen met een woninguitzetting. Gedupeerden in acute nood kunnen een eenmalig bedrag ontvangen en kunnen met voorrang in aanmerking komen voor de integrale beoordeling van hun aanmelding voor schadeherstel.

De leefwereld en de systeemwereld

De ernstig gedupeerden en de overheid acteren in hun eigen omgeving: de leef- en de systeemwereld. Hieronder lichten wij deze begrippen nader toe. De leefwereld is het ervaringsdomein, waarin mensen met elkaar omgaan in en buiten deze systemen.¹⁰ De systeemwereld is alles wat mensen ontwikkeld hebben aan instellingen en structuren op gebieden als economie, politiek, onderwijs, wetenschap, overheid, gezondheidszorg, verzorgingsstaat enz. Wanneer de aansluiting of wisselwerking tussen de leef- en systeemwereld er niet is, ontstaat een disbalans. De wereld van (beleids)afspraken, regels en systemen (systeemwereld) sluit in dat geval onvoldoende aan op de wereld van de praktijk, uitvoering en het echte leven (de leefwereld).¹¹

Wij onderkennen dat deze tweedeling in twee werelden een kunstmatig onderscheid is. We zetten deze tweedeling in als interpreterende hulpmiddelen om te achterhalen of de systeemwereld aansluit op de leefwereld en andersom. Vragen die wij onszelf daarbij hebben gesteld, zijn: opereert de overheid inderdaad volgens een andere logica dan burgers? Begeven ambtenaren zich inderdaad in een andere (systeem)wereld dan de ernstig gedupeerde ouders en jongeren? Wat brengt de scheiding tussen systeem- en leefwereld teweeg? En is dat wenselijk?

10 Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk, Jos van der Lans, 2010.

11 Als het schuurt tussen leefwereld en systeemwereld, Reinout Woittiez, 2021.

Onze gesprekken

In ons verdiepend onderzoek naar de hersteloperatie kinderopvangtoeslag zijn we nagegaan wat volgens ernstig gedupeerde ouders en jongeren belangrijke principes zijn bij het herstel van hun schade en hoe zij de invulling daarvan ervaren.

Principes schadeherstel ernstig gedupeerden

Wij zijn gedoken in de leefwereld van de ernstig gedupeerde ouders en jongeren. In onze gesprekken met ernstig gedupeerden geven zij aan dat de overheid onvoldoende rekening houdt met wat zij belangrijk vinden voor hun herstel. Ernstig gedupeerden willen hun leven zo snel mogelijk weer op de rit krijgen. Deze ernstig gedupeerden ervaren dat het herstelproces dat de overheid voor de ernstig gedupeerden heeft uitgedacht, niet aansluit bij het (rouw)proces dat deze gedupeerden doormaken. De overheid richt zich vooral op het financieel herstel, terwijl ernstig gedupeerden ook behoefte hebben aan erkenning van hun immateriële schade. Pas als hieraan is voldaan, kan hun herstelproces starten.

Onze gesprekken hebben geleid tot de formulering van principes die ernstig gedupeerden belangrijk vinden bij het herstel van hun schade. Het gaat hier om de principes: gelijkwaardigheid, menselijke maat, gelijkheid, maatwerk, snelheid, betrouwbaarheid, erkenning, integraal herstel, ruimhartigheid en rechtmatigheid. Een omschrijving van deze principes is opgenomen in de bijlage bij dit signaal.

Aanpak

Dit onderzoek hebben we georganiseerd rond degenen die het direct raakt. Kenmerkend voor onze aanpak is het in contact brengen van de wereld van de overheid met die van gedupeerden. Hiervoor hebben we intensief gesproken met ernstig gedupeerde ouders en jongeren en medewerkers die direct betrokken zijn bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Centraal in deze gesprekken stond de ontmoeting, persoonlijke ervaringen en de dilemma's die spelen bij de uitvoering van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Ons doel met deze gesprekken was tweeledig:

1. via de gesprekken zelf de brug slaan tussen de verschillende werelden van ernstig gedupeerden en medewerkers om daarmee beweging en begrip te creëren en inzicht te krijgen;
2. reflecteren op de knelpunten bij de uitvoering van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag.

Deze gesprekken leidden tot meer wederzijds begrip en verbinding tussen deze gedupeerden en medewerkers. Daarnaast leverden de gesprekken zeer

waardevolle inzichten op voor beide groepen en voor ons onderzoek. Onze aanpak lichten we hieronder nader toe.

Focussessies

We hebben in zogeheten focussessies gesproken met ernstig gedupeerde ouders en jongeren over hun ervaringen met de hersteloperatie en welke principes zij daarin belangrijk vinden. Hiervoor hebben we de tijd genomen: gemiddeld duurden deze sessies zes uur. De betrokkenheid en bijdrage van de ouders en jongeren was groot. Ondanks dat zij ervaren dat zij in het herstelproces hun verhaal vaak opnieuw moeten doen, stelden zij zich open op en waren bereid hun ervaringen te delen. Zij namen actief deel aan het gesprek en wisselden ook onderling ervaringen en inzichten uit. Het waren intensieve en waardevolle gesprekken, die het onderzoek hebben verrijkt.

In totaal hebben er zeven focussessies plaatsgevonden en hebben we met 37 ouders en jongeren gesproken. Vaak terugkerende thema's in deze focussessies waren: het leven weer op de rit krijgen en het gevecht tegen de machtige overheid. Om dit gesprek goed te kunnen voeren, hebben we gebruik gemaakt van beelden die de botsingen tussen de leef- en systeemwereld illustreren. Ook kwam het beeld dat sommige ouders hebben van medewerkers terug in deze gesprekken. Dit gaat dan over ervaren empathie en de manier waarop medewerkers invulling geven aan het principe van ruimhartigheid.

Spiegelsessies

Vervolgens hebben we de ervaringen van de ouders en jongeren met de hersteloperatie gedeeld en besproken in spiegelsessies met medewerkers van UHT, Directoraat Generaal (DG)Toeslagen en programma-DG Herstel. Ook hier hebben we de tijd genomen om in de spiegelsessies met medewerkers te spreken. Gemiddeld duurden deze sessies ook zes uur. Dit waren eveneens waardevolle gesprekken, die inzicht gaven in de omstandigheden waarin medewerkers hun werk doen en de dilemma's waarvoor zij staan. De betrokkenheid van de deelnemers was groot. Zij namen actief deel aan de groepsgesprekken. Ook ontstond een uitwisseling tussen de medewerkers onderling, waarin zij met elkaar in gesprek gingen over hun eigen rol in het herstel naar aanleiding van de ervaringen van ouders.

In totaal hebben er zeven spiegelsessies plaatsgevonden en hebben we met 46 medewerkers gesproken. Om zo veel mogelijk perspectieven te betrekken, hebben we gesproken met medewerkers uit alle lagen van UHT en medewerkers werkzaam voor programma-DG Toeslagen en DG Herstel Toeslagen. Ook hebben we gesprekken gevoerd met de ambtelijke top van de hersteloperatie.

In deze gesprekken stonden de ervaringen van ouders en jongeren centraal. We vroegen de medewerkers of deze herkenbaar zijn en hoe ze hier zelf in de praktijk mee omgaan. Met deze gesprekken hebben wij bewustwording willen creëren van hoe maatregelen uitpakken in de leefwereld van gedupeerde ouders en jongeren. De dialoog die onderling ontstond tussen de medewerkers heeft

daarnaast bijgedragen aan reflectie op het dagelijks werk en hoe zij omgaan met dilemma's.

Vaak terugkerende thema's in deze spiegelsessie waren de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid, de grote invloed van beeldvorming in de media en politiek op de hersteloperatie en de (hoge) verwachtingen hierover bij gedupeerden. Ook kwam het beeld dat sommige medewerkers hebben van ernstig gedupeerde ouders terug in deze gesprekken. Dit gaat dan over de zelfredzaamheid, kwetsbaarheid en het taal- en opleidingsniveau van gedupeerde ouders. Deze beelden wijken af van de beelden die wij van de betrokken ouders hebben. Ons beeld van deze gedupeerden is dat het een diverse groep betreft. Deze groep is niet in een specifiek beeld te vatten.

Ontmoeting gedupeerden – medewerkers

Vervolgens hebben we een ontmoeting tussen gedupeerden en medewerkers georganiseerd. Tijdens deze ontmoeting is door verdiepende gesprekken meer wederzijds begrip ontstaan voor ieders situatie. Wij hopen dat deze gesprekken eraan hebben bijgedragen dat beelden die over elkaar bestaan, worden bijgesteld. Zowel de gedupeerden als de medewerkers gaven aan dat deze ontmoeting waardevol was en hen nader tot elkaar heeft gebracht. Momenteel verkennen deze gedupeerden en medewerkers gezamenlijk mogelijke oplossingsrichtingen ter verbetering van de situatie van ernstig gedupeerden. Deze aanpak zetten wij voort in ons vervolgonderzoek en hierop komen wij terug in ons afrondend rapport.

Bijeenkomst Commissie Financiën

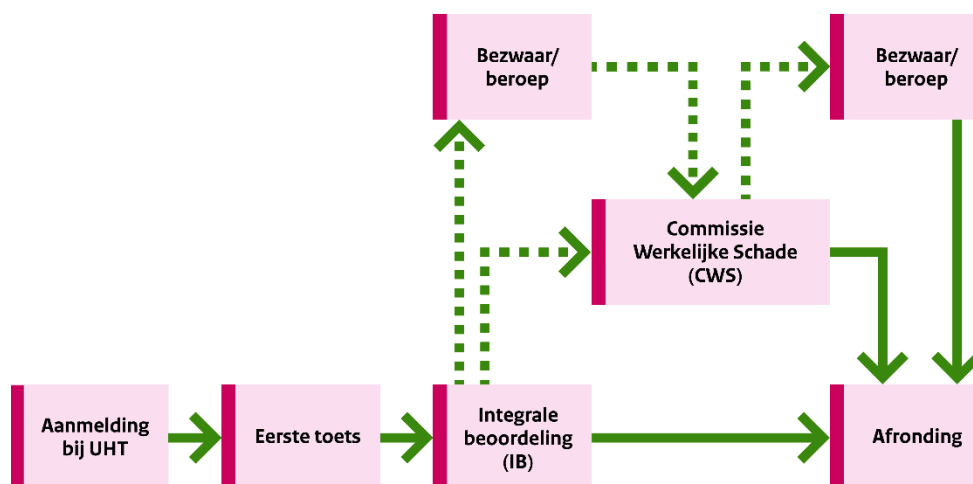
Eind juni 2023 hebben we onze eerste reflecties op het verloop van de hersteloperatie voor ernstig gedupeerden in een besloten bijeenkomst gedeeld met de leden van de Commissie Financiën van de Tweede Kamer.

Onze observaties en reflecties

In de gevoerde gesprekken is ons een aantal zaken opgevallen. Het gaat daarbij om keuzes en omissies in de aanpak van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Deze pakken nadelig uit voor ernstig gedupeerde ouders die nog steeds wachten op volledig schadeherstel. De schade van deze ouders loopt daardoor steeds verder op en versnelling en afronding van hun dossiers is niet (op korte termijn) te verwachten. Het gaat daarbij om de volgende zaken die naar ons inzicht aandacht behoeven.

Geen voorrangspositie ernstig gedupeerde ouders

Ouders komen in volgorde van aanmelding in aanmerking voor de eerste toets, integrale beoordeling en behandeling door de Commissie Werkelijke Schade.¹²



Processchema financieel herstel

De ernstig gedupeerde ouders die wij hebben gesproken, wachten nog op volledig schadeherstel.¹³ Vanaf de start van de hersteloperatie zijn meerdere voorstellen

¹² Dit wordt ook wel het FIFO of First in, First out principe genoemd. De mogelijkheid van urgentie door acute nood die wij eerder in dit stuk noemen vormt hierop een uitzondering.

¹³ Zij hebben veelal de integrale beoordeling gehad en wachten op vergoeding van hun werkelijke schade, of overwegen zich niet te melden/terug te trekken bij de Commissie Werkelijke Schade. Voor praktische hulp en emotioneel herstel hebben de meesten van hen

verkend om het schadeherstel voor de ernstig gedupeerde ouders met voorrang af te handelen. Om deze groep met voorrang af te handelen is eerst identificatie van deze groep ernstig gedupeerden nodig. Wij zien dat de herstelorganisatie pogingen heeft ondernomen om groep ernstig gedupeerde ouders te identificeren, maar dat dit nog niet tot resultaat heeft geleid. De redenen die de overheid hiervoor aanvoert, zijn hieronder opgenomen.

Ernstig gedupeerde ouders worden bij de aanmelding niet onderscheiden van andere gedupeerden. Pas bij de integrale beoordeling komt de ernst van de situatie van de gedupeerde ouder in beeld.

De hoogte van de terugvordering kinderopvangtoeslag zegt weinig over de impact en gevolgschade van de terugvordering en stopzetting van de kinderopvangtoeslag. Daarom kan de hoogte van de terugvordering kinderopvangtoeslag niet als criterium voor ernstige gedupeerdheid gebruikt worden.

Het wordt als lastig ervaren om de schade te objectiveren of af te zetten tegen andere gevallen. Zo zijn er ouders die niet ernstig gedupeerd zijn, maar wel in een nijpende situatie verkeren en veel hulp nodig hebben.

Hoewel gemeenten ernstig gedupeerden meestal in beeld hebben, is het onhaalbaar gebleken dat zij de schade van deze gedupeerden afhandelen.

Verder is uitwisseling van informatie over de inkomens- en vermogenspositie van ernstig gedupeerden tussen de Belastingdienst en Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) niet toegestaan, zelfs niet als een ernstig gedupeerde ouder daarmee instemt.

Om al deze redenen is de groep ernstig gedupeerden niet geïdentificeerd. De overheid houdt de volgorde van behandeling op basis van aanmelding aan. De groep ernstig gedupeerde ouders heeft geen voorrang bij het herstel van hun schade¹⁴. We zien dat de overheid streeft naar zorgvuldigheid bij het ontwikkelen van nieuwe versnellingsmaatregelen. Daardoor voert de overheid maatregelen die zij niet volledig dekkend vindt, vaak niet door. Dit roept de vraag op of alle mogelijkheden voor de identificatie van deze groep gedupeerden voldoende kans hebben gehad.

Systeemlogica bepaalt

Ten aanzien van de situatie van ernstig gedupeerde ouders en jongeren zien wij dat systeemlogica een belangrijke rol speelt in keuzes die worden gemaakt. Daarvan noemen wij hieronder enkele voorbeelden.

contact met hun gemeente en/of externe partijen (opdrachtnemers binnen de hersteloperatie). Over de hulp van deze externe partijen zijn zij veelal erg positief.

14 12e Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen, Q3 2022, pagina 5.

Uitvoerbaarheid is maat der dingen

Zo hechten de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de staatssecretaris¹⁵ veel waarde aan de uitvoerbaarheid van de hersteloperatie en het nakomen van toezeggingen aan de Kamer over de voortgang van het herstelproces.¹⁶ De werkzaamheden van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) staan in het teken van het realiseren van de productie zoals beschreven in de voortgangsrapportages over de hersteloperatie kinderopvangtoeslag voor de Kamer. Herzieningen van de hersteloperatie of onorthodoxe/radicale oplossingen die inbreken op de lopende processen hebben daardoor weinig kans.

Juridische redeneerlijn

Een ander voorbeeld van systeemlogica is de juridische invulling die de overheid geeft aan het begrip 'gedupeerde'. Hoewel het hele gezin is geraakt door de onterechte terugvordering en stopzetting van de kinderopvangtoeslag, volgt de overheid hierin haar eigen juridische definities. De overheid merkt alleen de aanvrager van de kinderopvangtoeslag aan als de formeel gedupeerde. Dat dit in de praktijk leidt tot onbevredigende uitkomsten (bijvoorbeeld dat jongeren uit het getroffen gezin voor een deel van hun schade zelf moeten opdraaien), aanvaardt de overheid.

Nog een voorbeeld van systeemlogica is de verplichting van het overleggen van een notariële akte voor het aantonen van een (achterstand op een) informele schuld. Iedereen begrijpt de keuze van een gedupeerde om geen notariskosten voor het opstellen van deze akte te maken wanneer er onvoldoende geld is om te voorzien in het eigen levensonderhoud. Hierover is al uitvoerig het debat met de Kamer gevoerd. Ook hebben veel ernstig gedupeerden binnen de schuldenaanpak last van het besluit om bankleningen die zij hebben afgesloten om overheidsschulden af te lossen niet kwijt te schelden.

Bewijslast bij Commissie Werkelijke Schade

Tot slot noemen wij als voorbeeld de bewijslast die op ouders rust om hun werkelijke schade vergoed te krijgen. In de Wet hersteloperatie toeslagen is het civiele recht van toepassing verklaard op de procedure bij de Commissie Werkelijke Schade. Hoewel gedupeerden ook indirect bewijs mogen aanleveren, is de bewijslast in de praktijk lastig. Dit staat in contrast met de integrale beoordeling, waar het ouderverhaal het uitgangspunt vormt. Bewijsproblemen ontstaan bijvoorbeeld wanneer de schade zich al jaren geleden heeft voorgedaan, bewijsstukken niet (meer) aanwezig zijn of de causaliteit bijna niet is aan te tonen (zoals bijvoorbeeld bij medische gevolgschade). Daardoor kan het

15 Zie hierover de uitspraak van Staatssecretaris Toeslagen en Douane: "Weet u, ik wil een heleboel dingen graag regelen. Maar ik vind dat ik ook wel in de gaten moet houden: wat is haalbaar voor de uitvoering, voor het basisproces en ook voor de aanvullende regelingen die we nu weer gaan doen? Dat is voor mij echt wel een belangrijk meetpunt om te zeggen dat sommige dingen wel of niet kunnen. Dat zal inderdaad betekenen dat ik zal zeggen -- en u dat ook zal adviseren -- om dingen niet te doen". Verslag van een wetgevingsoverleg, vastgesteld 11 oktober 2022, Kamerstuk 36 151 nr. 31

16 Een voorbeeld hiervan is het opnemen van niet haalbare beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen.

voorkomen dat ernstig gedupeerde ouders hun geleden schade niet volledig vergoed krijgen en zij zich in het proces van schadeherstel opnieuw gedupeerd voelen.

Versnellingsmaatregelen leveren ernstig gedupeerde ouders weinig op

De versnellingsmaatregelen die zijn ingezet, zijn gericht op het omlaag brengen van de gemiddelde doorlooptijd voor *alle* gedupeerden en op het uit het systeem halen van niet en minder ernstig gedupeerden. De versnellingsmaatregelen zijn tot op heden vooral gericht op het proces voorafgaand aan de procedure bij de Commissie Werkelijke Schade. Per saldo schieten ernstig gedupeerde ouders hiermee zeer weinig op. Hun wachttijd zit vooral in het proces bij de Commissie Werkelijke Schade dat daarna volgt. Ernstig gedupeerde ouders zijn voor de vergoeding van hun werkelijke schade aangewezen op deze commissie. Het proces bij het Commissie Werkelijke Schade verloopt zeer traag.¹⁷

Ernstig gedupeerde ouders en jongeren zijn voor herstel afhankelijk van bereidheid gemeenten

Voor wat betreft de brede hulp¹⁸ en het herstel van de emotionele schade zijn gedupeerde ouders en jongeren aangewezen op de gemeente waar zij wonen. Gemeenten zijn partner (en geen opdrachtnemer) in het herstelproces en zijn autonoom in de wijze waarop zij hiermee omgaan. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering per gemeente verschillend is. Hoe ver de brede hulp en het emotioneel herstel gaat, is dus afhankelijk het beleid dat de gemeente waar de ernstig gedupeerde ouders en jongeren woonachtig zijn, hierin voert.

Als het gaat om het bieden van ondersteuning aan gedupeerde ouders, geven gemeenten aan een forse toename van verzoeken om financiële ondersteuning in relatie tot huisvesting, zorgkosten en onderwijs te ervaren. Gemeenten noemen de lange doorlooptijden bij het financieel herstel als oorzaak van deze toename.¹⁹

17 Zoals onder andere blijkt uit de voortgangsrapportages hersteloperatie toeslagen en de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 7 september 2023, 2023-0000198021. In laatstgenoemde brief kondigt de Staatssecretaris maatregelen aan waardoor ook voor het proces van Commissie Werkelijke Schade versnelling moet optreden.

18 Onder brede hulp wordt verstaan: hulp bij schulden, gezondheid, werk- of dagbesteding, gezin en wonen.

19 Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen - 1e kwartaal 2023 - (14e VGR).

Vervolg

Wij denken dat bovengenoemde keuzes een belangrijke rol spelen in het moeizame verloop van het schadeherstel voor ernstig gedupeerde ouders en jongeren. Met het delen van dit signaal en onze observaties en reflecties willen wij bereiken dat het schadeherstel voor ernstig gedupeerde ouders en jongeren met voorrang en op basis van maatwerk integraal wordt afgehandeld.

Wij verzoeken de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de leden van de Tweede Kamer in gesprek te gaan over het loslaten van het FIFO-principe (First in, First out) opdat het herstel van deze schade van de groep ernstig gedupeerden voorrang krijgt. We geven in overweging om in dit gesprek de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen motie om meer maatwerk te leveren bij het herstel van de schade, te betrekken.²⁰

Wij doen een oproep aan het Ministerie van Financiën om in samenwerking met de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) actief aan de slag te gaan met het identificeren van de ernstig gedupeerden. Wij raden aan om samen te onderzoeken hoe voor deze groep ernstig gedupeerden een maatwerkroute kan worden ingericht die recht doet aan de gewenste integrale afhandeling.

De komende periode zullen wij ons onderzoek voortzetten en daarbij ook de hersteloperaties Fraudesignaleringsvoorziening en box 3 betrekken. Dit onderzoek ronden wij naar verwachting begin 2024 af met een rapport waarin wij lessen willen trekken voor deze en toekomstige hersteloperaties.

20 Motie van het lid Marijnissen c.s., nummer 21, Kamerstuk 36410, 21 september 2023.

Bijlage

Principes schadeherstel

In de gesprekken met de ernstig gedupeerde ouders en jongeren hebben zij de volgende wensen over de hersteloperatie en de werkwijze van de overheid aangegeven:

Gelijkwaardigheid: gedupeerden geven aan regie over hun eigen leven terug te willen, inspraak op hun herstelproces en een gelijke machtspositie met de overheid te willen hebben.

Menselijke maat: gedupeerden en jongeren geven aan behoefte te hebben aan een persoonlijke benadering. Zij voelen zich nu een nummer en willen graag als mens gehoord en gezien worden.

Gelijkheid: gedupeerden geven aan dat zij willen dat ongelijke gevallen ook ongelijk behandeld worden.

Maatwerk: gedupeerden geven aan dat wat nodig is voor herstel verschilt per persoon. Daarom moet de hersteloperatie flexibel zijn zodat iedere gedupeerde de compensatie krijgt die nodig is.

Snelheid: gedupeerden willen een proces waarin gedupeerden snel gecompenseerd worden zodat men het leven weer op de rit kan krijgen.

Betrouwbaarheid: gedupeerden willen een overheid die duidelijkheid geeft, haar afspraken nakomt en voorspelbaar is.

Erkenning: gedupeerden willen oprechte erkenning zien van hun leed, het slachtofferschap en de rol van de overheid als veroorzaker van de schade. Hierbij is aandacht nodig van de overheid voor de verschillende groepen gedupeerden en de verschillende manieren waarop zij zijn getroffen.

Integraal herstel: gedupeerde ouders geven aan dat zij een proces willen waarin de overheid gedupeerden ontzorgt en hen toekomstperspectief biedt. Zij willen vraaggerichte hulp voor hun integraal herstel via een externe partij. Gedupeerde jongeren geven aan dat de overheid zich beter kan richten op het bieden van een toekomstperspectief voor de lange termijn dan zich te richten op het herstellen van schade die niet meer te herstellen valt.

Ruimhartigheid: ouders en jongeren geven aan dat zij een overheid willen die het leed van gedupeerden ruimhartig erkent en zorgt voor een makkelijk proces om je recht te halen. Zij willen een overheid die de werkelijke schade volledig vergoedt.

Rechtmatigheid: gedupeerden geven aan dat zij een proces wensen waarin de overheid uitgaat van vertrouwen (in plaats van wantrouwen) zodat erkende gedupeerden niet steeds moeten bewijzen dat zij schade hebben geleden.

Werken aan een
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en
douane**

9 oktober 2023

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl