



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Quick scan: Schaderegeling ex-partners

Directoraat-generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk

Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie
(Rijksorganisatie ODI)



Onderzoeksteam Rijksconsultants:

Leon Klinkers

Jeannette Gommans-Verkolf

02 februari 2023

Inhoudsopgave

Samenvattende conclusies en aanbevelingen.....	3
1. Inleiding	6
2. De uitvoerbaarheid van de schaderegeling door externe partij.....	8
3. Randvoorwaarden/afhankelijkheden van andere uitvoeringspartijen.....	14
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	17

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Samenvattend concluderen de onderzoekers op de onderzoeksvraag: "is de schaderegeling voor ex-partners door een externe partij uit te voeren?":

Ja, de schaderegeling is tegen de achtergrond van de aan ons ter beschikking gestelde informatie, secundaire analyse van beschikbaar materiaal en interviews, uitvoerbaar mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan die lopende het traject richting 1 juli dan wel 1 september nader worden ingevuld.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 22 december 2022 tot en met 11 januari 2023. In dit rapport is een momentopname gemaakt van de situatie in die periode opgenomen, activiteiten die na deze periode hebben plaatsgevonden of documenten die na deze periode zijn opgesteld hebben geen plek in dit rapport gekregen.

De onderzoekers hebben de conclusies en aanbevelingen als volgt geclusterd:

1. De uitvoerbaarheid van de schaderegeling door een externe partij (partnerschap, kwaliteit van wat we aan kaders aanreiken, etc.)
2. De randvoorwaarden/afhankelijkheden van andere uitvoeringspartijen (ten behoeve van een tijdige start en goede uitvoering van de schaderegeling)

Ad 1: Toelichting op de uitvoerbaarheid van de schaderegeling door een externe partij (partnerschap (uitvoerder en DGH), kwaliteit van wat we aan kaders aanreiken etc). De onderzoekers trekken de volgende conclusies:

- Aanbesteding en uitvoeringstoetsen lopen op schema en vragen meer aandacht voor relatie en partnerschap.
- De potentiële uitvoerder zal context en dynamiek moeten begrijpen van het speelveld.
- Het materiële - en immateriële toetsingskader moeten houvast bieden in de context voor beoordeling en handelingsperspectief bieden.
- Ondersteuning van het proces door communicatie is essentieel in de uitvoering.
- Kwaliteit van de mensen gaat het verschil maken.

Daarbij horen de volgende aanbevelingen 1:

- Bij het vormgeven van een strategisch partnerschap zouden de onderdelen die de connectie tussen DG Herstel en de uitvoerende partij vormgeven meer centraal moeten staan, zoals het behandelen van casuïstiek (casustafels) en ingebouwde feedback loops over de werking en uitvoerbaarheid van de kaders.
- Zorg ervoor dat de potentiële opdrachtnemer zich bewust is van de context en dynamiek op deze regeling. Dat vraagt niet een mentaliteit van dat kunnen we wel, maar eerder een partner die constant in gesprek is met de opdrachtgever. Zeker in de beginfase.
- Zorg ervoor dat de toetsingskaders, voor iedereen die met de regeling werkt, helder zijn, maar ook dat ze zodanig zijn opgesteld dat ze niet multi-interpretabel zijn. Daarnaast moet het voor

¹ Tegen de achtergrond van de veelheid aan aanbevelingen dienen deze aanbevelingen gelezen te worden als aandachtspunten aangezien het proces loopt en aangepast kunnen worden.

de casemanagers ook duidelijk zijn hoe te handelen bij de aanvraag en handelingsperspectief bieden. Ga het gesprek met de casemanagers aan over de betekenis van de toetsingskaders en het handelingsperspectief.

- Richt een cyclus in waarbij cases in brede zetting met elkaar gedeeld en besproken worden, dus over de verschillende regelingen heen.
- Zorg ervoor dat de potentiële opdrachtnemer beschikt over een website, folders en brieven die voor iedereen te begrijpen zijn, dus in begrijpelijke taal en het liefst ondersteund door visuals.
- Laat de nieuwe regeling toetsen op eenduidigheid qua taalgebruik en betekenis hiervan ten opzichte van de andere regelingen. Dit zou het beste kunnen gebeuren door een jurist, misschien een van CWS maar anders misschien een van de juridische afdeling van het ministerie van Financiën.
- Neem in de aanbesteding op wat klaar moet zijn op het moment dat de eerste aanvraag binnen komt en wat later kan.
- Maak een overzicht van de openstaande punten met daarbij de deadlines zodat voor iedereen helder is wanneer wat opgeleverd moet zijn. Wat moet voor 1 juli a.s. en wat voor 1 september a.s. Laat de actiehouders regelmatig rapporteren over de voortgang zodat je ook het overzicht bij kunt werken en levend houdt. Op deze manier worden eventuele knelpunten snel inzichtelijk.
- Bouw go/no-go momenten in. Bespreek dit met alle partijen die betrokken zijn in het proces en zorg ervoor dat het een realistisch proces wordt. Een overzicht waar op te lezen is dat IV in 5 maanden iets gaat bouwen terwijl iedereen weet dat hier minstens 7 maanden voor nodig is, gaat alleen maar zorgen voor problemen en teleurstelling. En uiteindelijk leidt dit tot een teleurgestelde groep gedupeerden die hiermee niet het vertrouwen in de overheid terugkrijgt.
- Zorg voor een goede informatiedeling, dat helpt in de afstemming en regievoering.
- Neem in het programma van eisen voor de aanbesteding op dat de casemanagers die zullen worden geworven dan wel ingezet aantoonbare ervaring hebben met het voeren van emotionele, gevoelige gesprekken en ken hier ook punten aan toe in de aanbesteding.
- Neem tevens op dat deze casemanagers een gedegen opleiding moeten krijgen over het proces dat zij moeten volgen en hoe de toetsingskaders gehanteerd moeten worden.
- Neem op dat caseload gesprekken met collega casemanagers van vergelijkbare regelingen onderdeel van het proces zijn, maar dat ook intervisie voor de casemanagers moet worden ingericht.

Ad 2: Toelichting op de randvoorwaarden/afhankelijkheden van andere uitvoeringspartijen (ten behoeve van een tijdige start en goede uitvoering van de schaderegeling). De onderzoekers trekken de volgende conclusies:

- Maak leren en ervaringen ophalen deel van het proces.
- Andere dossieropbouw bij de ex-partnerregeling.
- Randvoorwaarden om in control te zijn duidelijk specificeren in de aanbesteding

Daarbij horen de volgende aanbevelingen:

- Ga in de toekomst het gesprek aan met de partijen die bij de reeds lopende regelingen de uitvoering voor hun rekening nemen en hoor welke lessen zij geleerd hebben en waar zij zien

dat het komende proces misschien beter zou kunnen worden uitgevoerd en gebruik deze kennis en ervaring bij het opstellen van het programma van eisen voor de aanbesteding.

- Neem in het beschrijvend document voor de aanbesteding de dossiervorming en de relatie met de beschikking- en betaalfunctie op.
- Wanneer bekend is welke externe partij gegund krijgt moet er direct gestart worden met de voorbereidingen van de inrichting van de dossiers, dan is namelijk duidelijk of de partij al beschikt over gegevens of dat alles vanuit UHT aangeleverd moet worden.
- Ga na in hoeverre de inrichting van de controls (financiële en beveiliging) ook van toepassing zijn voor de uitvoerder van de schaderegeling.
- Neem deze inrichting op in de aanbesteding van de schaderegeling als de interne controller van DG Herstel deze inrichting ook goedkeurt.

1. Inleiding

Voor ex-partners is een herstelregeling in ontwikkeling. Oorspronkelijk was beoogd deze mee te laten lopen in de herstelwet die op 1 november 2022 door de Eerste Kamer is aangenomen. De diversiteit van de groep ex-partners heeft er echter toe geleid dat de beleidsontwikkeling en besluitvorming over een passende regeling lang op zich heeft laten wachten. De ex-partnerregeling wordt daarom vormgegeven via een aanvullend wetgevingsproces. Het concept wetsvoorstel is gereed en het proces van uitvoeringstoetsen is gestart. Er is een projectteam van DG Herstel dat samen met andere partijen aan het vraagstuk werkt.

De ex-partnerregeling zal ook een schaderegeling bevatten. Het DG Herstel laat een quick scan uitvoeren op uitvoeringsaspecten en risico's van de schaderegeling, ter ondersteuning van de beoordeling van het wetsvoorstel door de adviesraden (raad voor de rechtsbijstand, raad voor de rechtspraak, Autoriteit Persoonsgegevens) en het verder vormgeven van de aanbesteding. Voor de Kinderopvangtoeslag (KOT)-aanvraagouders is de Commissie Werkelijke Schade (CWS) de partij die (ondersteund door een ambtelijk apparaat) UHT adviseert over de hoogte van de aanvullende schadevergoeding. De schaderegeling voor ex-partners zal, zoals het er nu uitziet, inhoudelijk hetzelfde toetsingskader hebben als CWS gebruikt voor materiële - en immateriële schade, en ook soortgelijke dan wel dezelfde principes van aannemelijkheid en ruimhartigheid die afwijken van de causaliteitstoets die uit het civiele schadevergoedingsrecht volgt. Door diverse uitvoerings- en capaciteitsproblemen bij UHT en CWS wordt, mede op verzoek van deze partijen zelf, gezocht naar een tweede, externe partij. Daarom wordt een aanbestedingstraject voorbereid onder begeleiding van Rijksinkoop samenwerking (RIS).

Om de beoogde datum van inwerkingtreding van 1 juli 2023 voor (delen van) de wet te behalen, dient het wetsvoorstel eind januari bij de adviesraden voor advies te worden voorgelegd. Voor het wetgevingstraject is het van belang dat op dat moment voldoende zicht is op uitvoeringsaspecten. Echter, op dit moment is nog niet bekend welke partij de uitvoering gaat doen. Om vooraf voldoende zicht te hebben op uitvoeringsaspecten én om het aanbestedingstraject te ondersteunen, is het noodzakelijk een alternatieve uitvoeringstoets of quick scan uit te laten voeren.

Centraal in de quick scan staat de onderzoeksvraag: *"is de schaderegeling voor ex-partners door een externe partij uit te voeren?"*. Aanleiding voor deze onderzoeksvraag is de behandeling van het aanvullend wetsvoorstel 'Wet hersteloperatie toeslagen' waarin de ex-partnerregeling is opgenomen, inclusief een schaderegeling waarvoor nog geen uitvoerende partij is geselecteerd. Inmiddels is de markconsultatie gestart. Dit onderzoek is erop gericht om vooruitlopend op en ter ondersteuning van de aanbesteding al meer inzage in uitvoeringsaspecten te hebben voor wat betreft de schaderegeling.

Leeswijzer

In deze quick scan behandelen we de volgende onderwerpen die aansluiten bij het tijdsverloop van de aanbesteding. Allereerst gaan de onderzoekers in op de onderzoeksvraag: De uitvoerbaarheid van de schaderegeling door een externe partij (hoofdstuk 2) en vervolgens op de randvoorwaarden / afhankelijkheden van andere uitvoeringspartijen (ten behoeve van een tijdige start en goede uitvoering van de schaderegeling (hoofdstuk 3).

2. De uitvoerbaarheid van de schaderegeling door externe partij

Aanbesteding en uitvoeringstoetsen lopen procedureel op schema en vragen meer aandacht voor relatie en partnerschap

Overall proces: Het proces om te komen tot de selectie van een marktpartij voor de uitvoering van de ex-partner regeling loopt op schema. Eind december 2022 is de stand van zaken als volgt:

- De beleidsvoorbereiding is afgerond;
- De uitvoeringstoetsen zijn uitgezet;
- De marktconsultatie is gestart met een sessie met geïnteresseerde marktpartijen;
- De kern van de aanbesteding staat op Tenderned.

Een belangrijk uitgangspunt dat nog niet gereed is, is het toetsingskader. Het immateriële kader van de CWS is gepubliceerd bij de 12^{de} voortgangsrapportage en het is de bedoeling dat eind januari het integrale toetsingskader van het materiële beleidskader wordt gepubliceerd, bij de 13^e voortgangsrapportage. Het is de bedoeling dezelfde kaders te gebruiken bij de uitvoering van de ex-partner regeling.

In het ontwerp van het proces diverse regelingen staat een aantal leidende principes centraal. Het ontwerp vraagt onder andere om:

- Een onafhankelijke schaderegeling die uitgevoerd kan worden zonder dat er hoeft te worden gewacht op de voortgang van andere regelingen.
- Het verhaal van het kind/ouder (ex-partner) staat centraal.
- Uitgaan van de menselijk maat.
- Het toepassen van ruimhartigheid in combinatie met een hardheidsclausule.
- Het creëren van een vangnetbepaling waar geen beleid voor is en het erkennen van afwijkingen.
- De privacy waarborgen van de aanvrager en de ouder(s) centraal stellen.
- De totstandkoming van de regeling vraagt om een intensieve dialoog met de uitvoeringsorganisaties en met de aanvragers.
- Een overzicht over het functioneren van de diverse ingerichte loketten voor de implementatie van de KOT-regeling, de algemene voortgang en de verhouding tussen de verschillende wachtrijen. Voor de schaderegeling is de belangrijkste afhankelijkheid/wachtrij diegene met de UHT die de forfaitaire uitkering verzorgt.

Daarnaast zijn er voor het uniformeren van de beoordeling en werkwijzen casustafels ingericht. Deze tafels werken via de 'doorbraakmethode' indien er zich vastlopers voordoen en escalatie dan wel afwijkende maatregelen moeten worden genomen (versnellen en verdiepen).

De onderzoekers hebben de indruk dat deze onderliggende principes niet goed zijn doorvertaald in de huidige aanbesteding. Ook de aansluiting met de ingerichte casustafels en overlegstructuur (escalatie) ontbreekt.

We hebben de indruk dat DG Herstel op zoek is naar een strategische partner en dat vereist een gezamenlijke verantwoordelijkheid, dialoog en het erkennen en samen vormgeven van de uitwerking van de leidende principes in de uitvoering van de regeling. Een aantal van de huidige partners geeft aan dat de intensieve dialoog in de beginfase en het samen vormgeven aan een monitoring succesfactoren zijn geweest in de wijze van samenwerken in dit traject.

We merken echter dat DG Herstel meer aanstuurt op een opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie. In dat geval ligt de balans en het accent meer op de zakelijkheid dan de bedoeling. Terwijl de regeling is bedoeld, zeker richting de aanvragers, om hen een nieuwe start te bieden en het vertrouwen van de burgers in de overheid te herstellen.

Aanbeveling: Strategisch partnerschap vraagt om een stevigere interactie met de partner. Bij het vormgeven van een strategisch partnerschap zouden de onderdelen die de connectie bepalen tussen DG Herstel en de uitvoerende partij meer centraal moeten staan, zoals het behandelen van casuïstiek (casustafels) en ingebouwde feedback loops over de werking en uitvoerbaarheid van de kaders.

De potentiële uitvoerder zal context en dynamiek moeten begrijpen van het speelveld

Er zijn diverse partijen die soortgelijke werkzaamheden uitvoeren voor bijvoorbeeld de rechtelijke macht. De neiging die een potentiële uitvoerder van de regeling kan hebben is: 'Wij kunnen dit en gaan denken en handelen vanuit een soort technische analyse van het vraagstuk en vervolgens het ontwerpen van een standaardwerkwijze en proces.' De complexiteit zit echter in het wegen van de onderliggende waarden van een generieke regeling en maatwerk voor gedupeerden die daarboven zitten. Of bijvoorbeeld het aannemelijk maken van schade die is geleden en het leggen van een causaal verband met de terugvordering en het kunnen vaststellen wanneer de situatie is begonnen en wat het eerste moment dan is. Dat is niet in een kader te vatten, maar een afweging die maatwerk vraagt en waar geen generieke lijn in is vast te stellen voor alle cases. Daarnaast spelen natuurlijk de politieke dynamiek en het vergrootglas waaronder deze regeling ligt ook een rol.

De context en verhouding na de gunning is vrij uniek. In de aanbesteding gaat het erom om deze dynamiek, onderliggende waarden en context goed inzichtelijk te maken en de toekomstige businesspartner helder te maken dat dit geen standaarduitvoeringsoperatie is en een andere positionering en opstelling verwacht wordt dan de klassieke opdrachtgever en opdrachtnemersrelatie. Waarbij ook verwacht wordt dat de potentiële opdrachtnemer een beeld en visie heeft over ruimhartigheid en met het beleidskader werkt en ook de onafhankelijkheid waarborgt.

Wat geleerd is in het reeds lopende traject met CWS is dat er niet altijd ruimte is voor reflectie en minder stil wordt gestaan of we ambtelijk in de regeling de goede dingen goed doen. We slagen er niet altijd in om het geleerde in de huidige situatie toe te passen, want dat vraagt om een flexibele organisatie. De andere partners in de uitvoering van de KOT-regeling zoals SBN en RADAR geven aan dat het voeren van, in het begin wekelijkse, gesprekken en afstemming essentieel zijn en in een latere fase pas kan worden opgeschakeld naar een meer zakelijke relatie.

Aanbeveling: Zorg ervoor dat de potentiële opdrachtgever zich bewust is van de context en dynamiek op deze regeling. Dat vraagt niet een mentaliteit van dat kunnen we wel, maar eerder een partner die constant in gesprek is met de opdrachtgever. Zeker in de beginfase.

Het materiële - en immateriële kader moeten houvast bieden in de context voor beoordeling en ook handelingsperspectief bieden

Het belangrijkste van de twee toetsingskaders (materieel en immaterieel) is dat het voldoende houvast moet bieden om aan te geven wanneer iets aannemelijk is en wat kan helpen om het aannemelijk te maken. Daarnaast moet er ruimhartig en met menselijke maat beoordeeld worden. Hier hoort ook bij hoe je de gedupeerden bejegent en dat je moeite moet doen om je in de situatie van de ander te verplaatsen. Om dit te kunnen is het nodig dat er naast goede kaders ook een goed handelingsperspectief meegegeven wordt.

Het is belangrijk om een kwaliteitsborging in te richten inclusief een rechtseenheid check, wordt iedere aanvraag van een gedupeerde op een zelfde wijze behandeld en beoordeeld. Naarmate de caseload groter wordt en de taken worden verdeeld kan eilandvorming gaan ontstaan bij de behandelaars van cases. Vandaar dat er verschillende casustafels- en escalatietafels zijn ingericht om de rechtseenheid te borgen en onduidelijke gevallen met elkaar te bespreken en ook met elkaar te bepalen hoe dit soort gevallen worden geduid en beoordeeld. We hebben gemerkt dat collega's die er dagelijks mee bezig zijn in hun leercurve steeds meer eenduidigheid krijgen in hun beoordeling. Dat is anders voor collega's die er niet dagelijks mee bezig zijn. Eenduidigheid in de behandeling van cases kan ook helpen bij het versnellen van bezwaar en beroep, er is dan waarschijnlijk al wat precedentwerking voor handen.

Aanbeveling:

Zorg ervoor dat de toetsingskaders voor iedereen helder zijn, maar ook dat ze zodanig zijn opgesteld dat ze niet multi-interpretabel zijn. Verder moet er voor de casemanagers ook duidelijk zijn hoe te handelen bij de aanvraag en handelingsperspectief bieden. Ga het gesprek met de casemanagers aan over de betekenis van de toetsingskaders en het handelingsperspectief. Richt een cyclus in waarbij cases in brede zetting met elkaar gedeeld en besproken worden, dus over de verschillende regelingen heen.

Ondersteuning van proces door communicatie essentieel in de uitvoering

Regelmatig komt in de gesprekken de communicatie aan de orde. Het betreft dan zowel de interne als de externe communicatie en het managen van verwachtingen.

Website

De meeste mensen die wij gesproken hebben geven het belang aan van een website waarop duidelijk beschreven is wanneer je een ex-partner bent, maar ook wanneer je in aanmerking kunt komen voor een tegemoetkoming in het kader van de ex-partnerregeling.

Deze uitleg moet in, voor iedereen, begrijpelijke taal worden opgenomen. Het zou kunnen helpen om te werken met visuals die duidelijk maken wanneer je een ex-partner bent. Maar bijvoorbeeld

ook het opnemen van een beslisboom die laat zien in welk geval je waar recht op hebt. Het gevoel dat bij de geïnterviewden is ontstaan, is dat veel vragen ontstaan door onheldere informatie en besluiten. Zo kan het merendeel van de beroep- en bezwaarzaken worden teruggevoerd naar het niet begrijpen van de brief die ontvangen wordt.

Aanbeveling:

Zorg ervoor dat de potentiële opdrachtnemer beschikt over een website, folders en brieven die voor iedereen te begrijpen zijn, dus in begrijpelijke taal en het liefst ondersteund door visuals.

Eenduidigheid

Inmiddels zijn er binnen de KOT meerdere regelingen opgesteld. Houd hierbij in het oog dat bij iedere nieuwe regeling het definitiegebruik hetzelfde is. Het helpt niet wanneer in de ene regeling gesproken wordt over gezin en in de volgende over huishouding. Er wordt met deze twee begrippen hetzelfde bedoeld, echter ze betekenen volgens de letter van de wet niet hetzelfde.

Aanbeveling

Laat de nieuwe regeling toetsen op eenduidigheid qua taalgebruik en betekenis hiervan. Dit zou het beste kunnen gebeuren door een jurist, misschien een van CWS maar anders misschien een van de juridische afdeling van het ministerie van Financiën.

Inzicht in proces

Bij het invoeren van de kindregeling bleek dat op het moment dat gedupeerden zich konden melden de standaardbrieven ter bevestiging nog niet klaar waren. Dit zorgde ervoor dat gedupeerden lang moesten wachten op een teken van leven van het ministerie.

Op dit moment, wetende dat per 1 juli 2023 de ex-partnerregeling moet gaan werken, is nog niet duidelijk welke externe partij de uitvoering voor zijn rekening gaat nemen. Er is dus ook niet duidelijk hoeveel IT-aanpassingen of IT-bouwwerk moet gaan plaatsvinden in relatie tot hetgeen moet werken op 1 juli, danwel op 1 september voor de schaderegeling. Eerdere ervaringen hebben inzichtelijk gemaakt dat op het moment van aanmelden ook een aantal zaken gereed moet zijn en andere zaken zoals bezwaar en beroep later komen. In eerdere aanbestedingen is dat onderscheid niet gemaakt en moest alles volledig operationeel zijn, maar dat kan beter worden opgeknapt en dat is ook realistischer. Er moet goed gekeken worden wat voor de ex-partnerregeling wanneer af moet zijn en wat voor de schaderegeling wanneer af moet zijn. Maar er moet ook goed gekeken worden naar de onderlinge afhankelijkheden die er in het proces kunnen zijn en dat daar dan ook tijdig de IT voor op orde is.

Aanbeveling: In het plan van aanpak Ex-partners van Gedupeerde Ouders Kinderopvangtoeslag d.d. 22 november 2022 zijn tijdlijnen opgenomen voor het wetgevingstraject en het aanbestedingstraject en wanneer welke beslismomenten zijn. Verder zijn in bijlage 1 de openstaande punten met de actiehouders opgenomen. In het plan van aanpak is niet opgenomen hoe deze openstaande punten in de tijd moeten worden uitgezet en wanneer welk punt afgehandeld moet zijn. Maak een overzicht van de openstaande punten met daarbij de deadlines zodat voor iedereen helder is wanneer wat opgeleverd moet zijn. Wat moet voor 1 juli a.s. en wat voor 1 september a.s. Laat de actiehouders regelmatig rapporteren over de voortgang zodat je ook het overzicht bij kunt werken en levend houdt. Op deze manier worden eventuele knelpunten snel inzichtelijk.

Bouw go/no go momenten in. Bespreek dit met alle partijen die betrokken zijn in het proces en zorg ervoor dat het een realistisch proces wordt. Een overzicht waar op te lezen is dat de IV in 5 maanden iets gaat bouwen terwijl iedereen weet dat hier minstens 7 maanden voor nodig is gaat alleen maar zorgen voor problemen en teleurstelling. En uiteindelijk leidt dit tot een teleurgestelde groep gedupeerden die hiermee niet het vertrouwen in de overheid terugkrijgt.

Neem in de aanbesteding op wat klaar moet zijn op het moment dat de eerste aanvraag binnen komt en wat later kan.

Informatiedeling

Het valt ons op dat er een grote diversiteit is in de onderwerpen die de geïnterviewden aanreiken in de gesprekken. De regelingen zitten bij verschillende onderdelen van uitvoeringsinstanties waarbij allerlei beslissingen worden genomen over de uitvoering van de regelingen, werkwijze of afwegingen. In de gesprekken merken wij dat deze delen nog niet goed verbonden zijn. Soms komen in de gesprekken nog oude overwegingen ter sprake die niet meer up to date zijn. Dat geeft gelijk ook de dynamiek en snelheid aan die in het huidige proces zitten en de veelheid aan organisatieonderdelen die hieraan werkt.

We hebben deze observaties in de gesprekken ook teruggeven aan de geïnterviewden die daarop teruggeven:

- de verschillende regelingen die van kracht zijn;
- de snelheid waarin keuzes wijzigingen worden doorgegeven;
- de doorwerking en impact van keuzes verschilt sterk;
- doorlooptijd van wijzigingen op IT wordt onderschat (minimaal zes maanden);
- de wijze waarop generieke kaders zich verhouden tot individuele casuïstiek;
- de hoeveelheid organisaties/organisatieonderdelen die betrokken zijn.

Daarbij komt de politieke en bestuurlijke druk die vraagt om regie en een goede informatiedeling met en tussen de betrokken spelers. We hebben regelmatig gesprekken gevoerd waarin het verhaal nog gebaseerd is op oude informatie of keuzes.

Aanbeveling: Zorg voor een goede informatiedeling dat helpt in de afstemming en regievoering.

Managen van verwachtingen

Verschillende geïnterviewden geven aan dat als er één les geleerd is, dit wel het belang is van een heldere communicatie. Zowel bestuurlijk als politiek wordt het begrip ruimhartig en aannemelijk nog divers geduid. Want de regeling lost niet alle schulden op en niet alles wordt vergoed en niet alles komt in aanmerking. Het ondersteunen van de regeling via een website met duidelijke kaders, heldere taal voor iedereen en voor wie de regeling is bedoeld, voorkomt hoge verwachtingen. En dat helpt weer om het vertrouwen terug te winnen van de overheid en transparant handelen.

De ex-partner regeling is voor een nieuwe doelgroep waarbij het principe van een teleurstellende boodschap (wie wel en wie niet) vooraf in plaats van achteraf of tijdens het proces in elk geval verdere teleurstelling voorkomt.

Aanbeveling

Communiceer helder en eenduidig en blijf de boodschap herhalen naar alle betrokkenen in het speelveld.

Kwaliteit van mensen gaat het verschil maken

Tijdens de gesprekken is door de geïnterviewden regelmatig naar voren gebracht dat de kwaliteit en competenties van de mensen die in de uitvoering van de regeling betrokken zijn, cruciaal zijn voor het proces.

De casemanagers die de gesprekken voeren met de gedupeerden moeten er op voorbereid zijn dat er de nodige aandacht moet zijn voor de situatie van de mensen op dit moment, maar ook van de situatie waar zij gedurende het hele traject in zijn geraakt (empathie). Wat heeft dit met hen gedaan, hoe heeft de omgeving gereageerd, wat heeft het hen zowel materieel alsook immaterieel gekost. Er komt veel emotie los bij de aanvragers en er zit wantrouwen richting de overheid. Ervaring van bijvoorbeeld RADAR leert dat je in dit traject geen junior casemanagers kunt inzetten, vanwege de psychische belasting die deze gesprekken met zich meebrengt. Casemanagers moeten al wel enige ervaring hebben met het voeren van dit soort beladen gesprekken.

Het is dan ook belangrijk dat de externe partij die de uitvoering op zich gaat nemen de casemanagers goed opleidt om dit proces te begeleiden (wijze van bejegening en gesprekstechnieken) en goed de spelregels over en weer te hanteren (afpraak is afspraak). De casemanagers zullen ook open moeten staan voor de ontdekkingsreis (en de realiteit van de ex-partner) die zij gaan maken. Het is ingewikkelde materie die veel impact kan hebben op casemanagers. Gezien de aard en tijdelijkheid van deze regeling en de huidige arbeidsmarkt kan een externe partij hier mogelijk meer invulling aan geven dan de overheid. Maar dan moet de overheid dit wel in de uitvraag expliciteren. Deskundig en ervaren personeel is essentieel. Zeker op een gebied dat zich begeeft tussen het bestuursrecht en schadevergoedingsrecht dat nog vrij onontgonnen is en de beschikbare kennis en kunde schaars is in de huidige arbeidsmarkt.

Aanbeveling

Neem in het programma van eisen voor de aanbesteding op dat de casemanagers die zullen worden geworven dan wel ingezet aantoonbare ervaring hebben met het voeren van emotionele, gevoelige gesprekken en ken hier ook punten aan toe in de aanbesteding.

Neem tevens op dat deze casemanagers een gedegen opleiding moeten krijgen over het proces dat zij moeten volgen en hoe de toetsingskaders gehanteerd moeten worden.

Neem op dat caseload gesprekken met collega casemanagers van vergelijkbare regelingen onderdeel van het proces zijn, maar dat ook intervisie voor de casemanagers moet worden ingericht.

3. Randvoorwaarden/afhankelijkheden van andere uitvoeringspartijen

Maak leren en ervaringen ophalen deel van het proces

De onderzoekers valt op dat er veel vaart zit in het proces en weinig tijd wordt besteed aan het ophalen van ervaringen of leren van de werkpraktijk van organisaties die in de uitvoering betrokken zijn. De opmerking: "Goh, jullie zijn de eerste die daarnaar vragen" wordt in meerdere gesprekken gehoord. De onderzoekers krijgen het beeld dat er met man en macht wordt gewerkt om de datum van 1 juli 2023 te halen.

Ervaringen van de uitvoering

Bij de uitvoering van de reeds bestaande regelingen is door een aantal partijen (UHT, CWS, RADAR en SBN) al de nodige ervaringen opgedaan met het ontworpen proces. Uit de interviews blijkt dat deze partijen hier en daar een aanpassing in het proces hebben doorgevoerd om ervoor te zorgen dat het proces soepeler verloopt en dat invulling wordt gegeven aan de leidende principes die beoogd worden. Overigens geven de geïnterviewden aan dat hen niet is gevraagd welke lessen zij geleerd hebben uit het proces dat tot nu toe gelopen is. Een proces dat zeer vergelijkbaar is met dat van de ex-partnerregeling.

Aanbeveling

Ga in de toekomst het gesprek aan met de partijen die bij de reeds lopende regelingen de uitvoering voor hun rekening nemen en hoor welke lessen zij geleerd hebben en waar zij zien dat het komende proces misschien beter zou kunnen worden uitgevoerd en gebruik deze kennis en ervaring bij het opstellen van het programma van eisen voor de aanbesteding.

Concrete suggesties die uit die werkpraktijken naar voren worden gebracht zijn:

- Stel op basis van de huidige werkproces een termijn op die realistisch is, want anders geldt automatisch de termijn die in de Awb is aangegeven.
- Definieer aan de voorkant wanneer je een casus in behandeling neemt. Een aanmelding ik wil een schadevergoeding is onvoldoende. Het helpt duidelijk vast te stellen wanneer de informatie volledig is en in behandeling kan worden genomen. Of bouw een 'soort schaakklok' in dat de tijd die nodig is bij de indiener om de informatie compleet te maken niet bij de behandeltijd wordt gerekend. Dat voorkomt mogelijk het aantal btb's en de in gebreke stellingen.

Andere dossieropbouw bij de ex-partnerregeling

Bij de uitvoering van de KOT-regeling bij de aanvragers van de kinderopvang toeslag is het mogelijk een goed en volledig dossier op te bouwen. De dossieropbouw is anders in het geval van de ex-partner. In tegenstelling tot de aanvrager is het dossier van de ex-partner nog vrij blanco en hiermee heeft de ex-partner dus een ander startpunt. De geïnterviewden geven aan dat ze nog niet weten hoe de informatie kan worden overgedragen die wel beschikbaar is, aangezien de trajecten van de aanvrager en ex-partner nu gescheiden verlopen. De wijze (hoe, wat en in welke vorm) waarop de beschikbare informatie met een externe partij gedeeld kan worden is onhelder in

verband met privacy en beveiligingsaspecten, mede doordat op dit moment nog niet duidelijk is wie de externe partij wordt.

In het proces van dossiervorming zal ook een controleproces moeten worden ingebouwd over de wijze waarop het dossier wordt vastgelegd inclusief de relatie met de beschikking en betaalfunctie.

Dit is vooral van belang omdat in het reeds lopende proces bij CWS onduidelijkheid is ontstaan tussen de verhouding van de adviescommissie en het bestuursorgaan dat beschikt en wie de administratie voert.

In de kerntekst voor de aanbesteding is het controleproces over de opbouw van het dossier en de relatie met de beschikking- en betaalfunctie niet aangetroffen.

Aanbeveling: Neem in het beschrijvend document voor de aanbesteding de dossiervorming en de relatie met de beschikking- en betaalfunctie op.

Wanneer bekend is welke externe partij gegund krijgt moet er direct gestart worden met de voorbereidingen van de inrichting van de dossiers, dan is namelijk duidelijk of de partij al beschikt over gegevens of dat alles vanuit UHT aangeleverd moet worden.

Randvoorwaarden om in control te zijn duidelijk specificeren in de aanbesteding

Als een externe organisatie gaat beschikken, en dus formele toezeggingen tot betaling van gelden gaat verstrekken, zal er verantwoording moeten worden afgelegd. Een accountantscontrole is dan noodzakelijk. Afhankelijk van het proces is een regulier controleprotocol van toepassing of moet er een custom-fit gemaakt worden. Een, voor de markt, nieuw controleprotocol dient goedgekeurd te worden door de Copro (werkgroep controle protocollen van NBA). Er is geen apart controleprotocol voor de ADR. Wel heeft de ADR bijvoorbeeld bij SBN meegekeken of zij zich kunnen vinden in de controls vanuit de overheid. Er is hiermee dus al ervaring opgedaan bij de KOT-uitvoering.

De externe partij moet de data aanleveren voor bijvoorbeeld betaalde schulden zodat de bedragen kunnen worden uitbetaald op basis van de beschikkingen die uitgestuurd zijn. Hiervoor is een andere controle van toepassing.

Als overheid willen wij dat er rechtmatigheid gehandeld wordt door partijen die uit onze naam handelen. De overheid moet betrouwbaar en transparant zijn. Dit betekent dat er door een externe partij aan een aantal voorwaarden voldaan moet worden voordat zij van start kunnen gaan, maar dat zij ook tussentijds rapportages op moeten leveren die aantonen dat zij nog steeds werken zoals de overheid voorstaat dat er gehandeld moet worden. Bij SBN en RADAR is daarvoor het volgende ingericht:

Financieel

- Periodieke begroting programmakosten (kosten externe partij) en programma uitgaven (schulden die we overnemen en betalen)
- Accountantscontrole (centraal externe partij en misschien ook ADR, incl. IT-audit)
- Controleprotocol die door Copro is goedgekeurd.

Verwerking gegevens/ data security.

- Verwerkingsovereenkomst(-en) met diverse partners intern en extern
- DPIA (Verwerkersverantwoordelijke is Ministerie van Financiën)
- DigiD-audit (jaarlijks)
- Privacy assessments (periodieke pentesten)
- Bij nieuwe ontwikkelingen testen (testautomatisering) bij veelvuldige wijzigingen kan dat bijna een continu proces worden
- Penetratietesten (PEN-testen) periodiek.

Aanbeveling

Ga na in hoeverre de inrichting van de controls (financiële en beveiliging) ook van toepassing zijn voor de uitvoerder van de schaderegeling.

Neem deze inrichting op in de aanbesteding van de schaderegeling als de interne controller van DG Herstel deze inrichting ook goedkeurt.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

1. Nota uitbesteding en inrichting schaderegeling ex-partners d.d. 14 november 2022
2. Wijziging van de wet hersteloperatie toeslagen ... kinderen en ex-partners
3. Aanleiding Quick scan
4. Memorie van toelichting, II artikelsgewijze toelichting
5. Proces KOT-aanvrager
6. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan min LNV d.d. 24-11-2022
7. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan min OCW d.d. 24-11-2022
8. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan min SZW d.d. 24-11-2022
9. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan Waterschappen d.d. 24-11-2022
10. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan min VWS d.d. 24-11-2022
11. Brief Uitvoeringstoets ex-partnerregeling herstel KOT aan VNG d.d. 18-11-2022
12. Brief Uitvoeringstoets UHT ex-partnerregeling aan mw. Hak d.d. 18-11-2022
13. Brief Uitvoeringstoets OTB regeling ex-partners aan Radar d.d. 18-11-2022
14. Kamerbrief: Nieuwe regelingen gedupeerden d.d. 29 oktober 2021
15. Nota: aanpassingen brief aanvullende regelingen herstel toeslagen d.d. 27 oktober 2021
16. Agenda DG overleg 17 maart '22 – ex-partnerregeling
17. Presentatie: Inhoud schulden ex-partnerregeling d.d. 17 maart 2022
18. Nota: Contouren ex-(toeslag)partnerregeling ter kennisname d.d. 10 maart 2022
19. Nota: Contouren Ex-(toeslag)partnerregeling ter kennisname d.d. 2 maart 2022
20. Nota: ex-partnerregeling tbv besluitvorming in de MR van 15 juli 2022
21. Nota: aangepast voorstel ex-partnerregeling d.d. 4 mei 2022
22. Nota: Toelichting op gevraagde punten ter aanvulling voor BO d.d. 23 maart 2022
23. Nota: Oplegger bij nota totaaloverzicht ex-partnerregeling d.d. 15 juni 2022
24. Nota: totaaloverzicht ex-partnerregeling d.d. 13 juni 2022
25. Plan van Aanpak Ex-partners van Gedupeerde ouders KOT d.d. 22 november 2022
26. Concept beschrijvend document aanbesteding d.d. 12 december 2022
27. Tendered: documenten marktconsultatie
28. Tendered: aankondiging aanbesteding met documenten
29. Presentatie: Actualiteiten en stand van zaken Hersteloperatie d.d. 9 september 2022
30. Presentatie: Actualiteiten en stand van zaken Hersteloperatie d.d. 11 november 2022