



nationale ombudsman

Rapportage

Wachten op herstel, hoe lang nog?

3^e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

Augustus 2021 t/m april 2022

Onderzoeksteam

Wouter Molijn, projectleider
Asmae el Massoudi, onderzoeker
Janneke van Veen, onderzoeker
Mohamad Alhadjri, onderzoeker
Sander Spetgens, onderzoeker
Sander Wisse, onderzoeker

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Vraag- en doelstelling	3
1.2	Leeswijzer	3
2	Beschouwing.....	4
3	Aanbevelingen 3^e rapportage	6
4	Knelpunten in de hersteloperatie.....	7
4.1	Betere informatie en meer zekerheid over de planning van de integrale beoordeling	7
4.2	De bezwaarprocedure.....	7
4.3	Verstrekking van de toelagendossiers	9
5	Klachtbehandeling door de UHT in de periode augustus 2021 tot en met april 2022	10
5.1	Open en laagdrempelige toegang	10
5.2	Voortvarende klachtbehandeling	10
5.3	Adequate registratie.....	11
5.4	Evalueren en leren van klachten	11
5.5	Overige vereisten van professionele klachtbehandeling	12
6	Aanbevelingen uit eerdere rapportages	13
6.1	Aanbevelingen uit de 1 ^e rapportage	13
6.2	Aanbevelingen uit de 2 ^e rapportage	13
7	Informatieoverzicht.....	15

1 Inleiding

Aanleiding

Sinds eind 2020 volgt de Nationale ombudsman de klachtbehandeling door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: UHT).¹ Hij bracht daarover twee rapportages uit: "Van klacht naar herstel van vertrouwen?" van 25 mei 2021 en "Klacht gegrond, maar geen oplossing" van 11 oktober 2021.² Dit is de 3^e rapportage die de Nationale ombudsman hierover uitbrengt.

1.1 Vraag- en doelstelling

De Nationale ombudsman heeft een aantal knelpunten in de hersteloperatie aan de orde gesteld bij de UHT, het Ministerie van Financiën (hierna: ministerie)³ en de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen (hierna: BAC).⁴ Doel daarbij was te kijken of zij aandacht hadden voor de knelpunten, en konden zorgen voor een oplossing.

Daarnaast onderzocht de Nationale ombudsman of de UHT in het algemeen op een behoorlijke manier omgaat met klachten van ouders, met als doel dat de UHT de behandeling van klachten verbetert op de punten waar dat kan.

Ten slotte had de Nationale ombudsman aandacht voor de opvolging van de eerder gedane aanbevelingen.

1.2 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) staat de beschouwing van de Nationale ombudsman over de knelpunten in de hersteloperatie. En over de klachtbehandeling van de UHT. [Hoofdstuk 3](#) bevat de aanbevelingen op basis van deze rapportage. [Hoofdstuk 4](#) betreft de belangrijkste knelpunten in de hersteloperatie, die de Nationale ombudsman aan de orde stelde bij de UHT, de BAC en bij het ministerie. [Hoofdstuk 5](#) geeft de beschrijving en beoordeling van de klachtbehandeling door de UHT in de periode augustus 2021 tot en met april 2022. In [hoofdstuk 6](#) staan de aanbevelingen uit de eerdere rapportages, die nog niet waren opgevolgd.

De hersteloperatie is een langdurige en ingewikkelde operatie met veel verschillende procedures en betrokken instanties. Daarom geeft de Nationale ombudsman in de bijlage een beeld van die operatie en van de eerder door hem uitgebrachte rapportages.

¹ De reden hiervan staat vermeld in de bijlage. Verder is in de bijlage meer (algemene) informatie over het herstelproces weergegeven.

² Zie: publicatienummer: [2021/036](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/inline-files/Van%20klacht%20naar%20herstel%20van%20vertrouwen_0.pdf); https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/inline-files/Van%20klacht%20naar%20herstel%20van%20vertrouwen_0.pdf, respectievelijk

publicatienummer [2021/117](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Monitor%20klachtbehandeling%20UHT.pdf); <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Monitor%20klachtbehandeling%20UHT.pdf>.

³ Het Directoraat-Generaal Toeslagen is sinds 1 januari 2021 ontvlochten uit de Belastingdienst. De tijdelijke directie Uitvoeringsorganisaties Herstel Toeslagen (programma DG Herstel) is een organisatieonderdeel van het Directoraat-Generaal Toeslagen (Staatscourant 2022,7414; artikel 7a van het Organisatiebesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021). Zowel de verantwoordelijkheid voor het herstelbeleid als het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de hersteloperatie ligt sinds 1 januari 2022 bij programma DG Herstel. Het Directoraat-Generaal Toeslagen, met daarbinnen de UHT, is de uitvoerder voor de beoordeling, het bieden van financieel herstel, en ondersteuning bij het proces van financieel beheer.

⁴ De knelpunten hebben met name betrekking op de vereisten van voortvarendheid en goede informatieverstrekking.

2 Beschouwing

De hersteloperatie verloopt zeer traag. Veel ouders wachten al jaren op de afhandeling van hun herstelverzoek. Het vooruitzicht is dat dit nog jaren gaat duren. Ouders zitten in een wachtstand.⁵ Ze weten niet wanneer ze aan de beurt zijn en verkeren in grote onzekerheid. Dit valt de ouders erg zwaar. De informatieverstrekking aan deze ouders schiet nog altijd tekort. De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane (hierna: de staatssecretaris) liet onlangs weten dat er geen fundamentele veranderingen zullen komen in de werkwijze van de UHT.⁶ Daarom vind ik dat de UHT continu in contact moet staan met deze ouders. En het initiatief moet nemen om hen open en eerlijk te informeren, óók als er geen voortgang te melden is. Ouders horen liever iets, dan niets. De UHT is bezig met het onderzoeken en uitproberen van manieren om ouders vaker en beter te informeren over hun traject. Het is echter nog niet duidelijk wanneer ouders die positieve effecten zullen gaan merken. Daarom doe ik in hoofdstuk 3 van dit rapport twee aanbevelingen om de informatieverstrekking aan de ouders te verbeteren.

Ingebrekestelling/beroep bij niet tijdig beslissen: optie om eerder aan de beurt te komen

De hersteloperatie loopt steeds meer vast. Het gebrek aan vertrouwen van veel ouders in de UHT is alleen maar groter geworden. Ondertussen wordt er maatschappelijk en politiek veel druk uitgeoefend op de UHT. Maar zonder resultaat. Het lukt de UHT en het ministerie niet de hersteloperatie in het algemeen, of in individuele gevallen, sneller te laten verlopen. Op dit moment lijkt een gang naar de rechter vrijwel de enige manier voor ouders om eerder aan de beurt te komen. In die gevallen stellen ouders de UHT in gebreke en/of dienen zij een beroepschrift tegen het zogeheten niet tijdig beslissen, in bij de rechtbank.⁷ Op 17 juni 2022 waren bijna 12.000 ingebrekestellingen bij de UHT ingediend.⁸ Bijna 2.000 daarvan zijn door de UHT behandeld.⁹ Bij de rechter zijn 626 beroepen ingediend. De gang naar de rechter heeft er in meerdere gevallen toe geleid dat de UHT binnen een korte termijn een beslissing op een herstelverzoek moest nemen.¹⁰ Deze stap leidt tot verdringing in de lange wachtrij van ouders. Ook is de gang naar de rechter niet voor iedere ouder een optie. Velen van hen zijn moegestreden.

Geen/slechte informatieverstrekking tijdens bezwaarprocedure en verzoek om dossier

De lange wachttijden en gebrekkige informatieverstrekking doen zich ook voor bij de afdeling bezwaar. Ook hier lukt het de UHT niet om de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. Ouders die bezwaar hebben gemaakt, moeten vaak wel een jaar of langer wachten, voordat hun bezwaar afgehandeld is.¹¹ Zij worden niet of nauwelijks geïnformeerd over de voortgang. Dit is een exacte herhaling van wat er destijds bij het stopzetten van de voorschotten kinderopvangtoeslag gebeurde.¹² Extreem lange wachttijden zijn er ook als ouders de UHT vragen om een kopie van hun dossier. Doordat er zoveel verzoeken liggen zijn de wachttijden inmiddels opgelopen tot meer dan drie jaar. Dat vind ik onacceptabel. De UHT is op dit moment bezig met een pilot mediation bij bezwaar. Ik hoop dat de resultaten van deze pilot tot een aanzienlijke versnelling van het bezwaarproces zullen leiden.¹³ Ik pleit ook voor mediation/bemiddeling aan het begin van het herstelproces. Gesprekken onder professionele begeleiding én met perspectief op korte termijn. Ter afsluiting kunnen afspraken worden vastgelegd in een zogenaamde

⁵ Stand van zaken 10 juni 2022: 55.296 aanmeldingen, waarvan 13.062 ouders een integrale beoordeling hebben gehad (zie: <https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/dashboard-kinderopvangtoeslag/>).

⁶ Met een [brief](#) van 3 juni 2022 informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over de uitkomsten van de uitvoerings- en haalbaarheidstoetsen van de herijking van de aanpak voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag: zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/03/kamerbrief-over-verbeteringen-herstelproces-na-herijking-aanpak-hersteloperatie-kinderopvangtoeslag>.

⁷ Artikel 4:17 respectievelijk artikel 8:54 e.v. Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

⁸ Aantallen op 17 juni 2022: ingebrekestellingen ingediend tegen overschrijding wettelijke termijn integrale beoordeling: 9.460 en bezwaar: 265.

⁹ De UHT heeft een bedrag van circa 70 miljoen euro gereserveerd voor (bestuurlijke) dwangsommen wegens het niet tijdig beslissen (zie: [10^e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen](#), pag. 26: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/14/10e-voortgangsrapportage-kinderopvangtoeslag>).

¹⁰ Zoals: ECLI:NL:RBGEL:2022:2024 en ECLI:NL:RBNHO:2022:4461.

¹¹ Op 17 juni 2022 waren bij de UHT 2.149 bezwaarschriften in behandeling.

¹² [2017/095](#) "Geen powerplay maar fair play".

¹³ Zie: [10^e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen](#), pag. 22.

vaststellingsovereenkomst.¹⁴ Zodat ouders daarna weer zelf verantwoordelijkheid en regie kunnen nemen over hun leven. Dit sluit aan bij de in juni 2022 gestarte pilot van de UHT om met een groep ouders de mogelijkheden te verkennen om tot een vaststellingsovereenkomst te komen.

Positieve ontwikkeling bij klachtbehandeling

Waar ik wel verbetering zie, is in de klachtbehandeling van de UHT. De klachtbehandeling van de UHT heeft zich positief ontwikkeld. Het klachtenteam is uitgebreid. De UHT heeft gewerkt aan de eerder door ons aangedragen verbeterpunten. De klachtbehandeling is, ook in deze periode, over het algemeen voldoende. Daar wil ik een kanttekening bij maken. Want, net als bij de 2^e rapportage, zie ik dat de klachtbehandeling tegen de grenzen van haar mogelijkheden aanloopt. Voor een groot deel van de klachten geldt nog steeds dat de klacht gegrond is, maar er geen oplossing is. Dit komt doordat die klachten gaan over de lange wachttijd, oftewel de behandelingsduur van de herstelverzoeken. Goede klachtbehandeling leidt in deze gevallen vrijwel nooit tot een kortere behandelingsduur. Immers de behandeling van het herstelverzoek vindt plaats op grond van datum ontvangst van het verzoek. Kortom: ouders krijgen gelijk, maar het lost niets op. Om deze redenen heb ik ervoor gekozen het monitoren van de klachtbehandeling niet verder voort te zetten. Dat betekent niet dat ik minder aandacht zal hebben voor de afhandeling van de toeslagenaffaire. Integendeel. Uiteraard blijf ik klachten over de UHT behandelen. Zo blijf ik op de hoogte van de manier waarop de UHT met klachten van ouders omgaat. En als er aanleiding voor is, zal ik er uiteraard opnieuw aandacht voor vragen.

In plaats van het monitoren van de klachtbehandeling, richt ik mij in het vervolg op het signaleren van de knelpunten van de hersteloperatie in brede zin. De burger kan niet blijven wachten.¹⁵ Het wordt tijd dat de getroffen ouders eindelijk financiële en emotionele rust krijgen.

¹⁴ Een vaststellingsovereenkomst is een contract met afspraken waarmee de gedupeerde ouder en de UHT vrijwillig, met wederzijds goedvinden de behandeling van het herstelverzoek beëindigen (zie artikel 7:900 Burgerlijk Wetboek).

¹⁵ Zie ook: [Jaarverslag 2021](#) met de titel "De burger kan niet wachten";

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%202021%20met%20omslag%20-%20DEF.pdf>

3 Aanbevelingen 3^e rapportage

De resultaten van het onderzoek voor deze 3^e rapportage geven de Nationale ombudsman geen reden om aanbevelingen over de klachtbehandeling te doen. Wel doet de ombudsman twee aanbevelingen over knelpunten in de hersteloperatie zelf.

Op basis van de informatie en signalen die wij kregen over de knelpunten in de hersteloperatie, komt de Nationale ombudsman tot de volgende twee aanbevelingen:

- Informeer ouders gedurende het hele hersteltraject over de stand van zaken en de wachttijden in de hersteloperatie. Geef ouders hierbij specifieke en duidelijke informatie, waardoor zij daadwerkelijk weten waar zij staan en wat zij kunnen verwachten.

Toelichting

De UHT is bezig met initiatieven voor verbetering.¹⁶ Een voorbeeld daarvan is het versturen van een "wachtkaart" aan ouders.¹⁷ Daarnaast wordt de mogelijkheid van een online portaal onderzocht. Met daarin persoonlijke informatie over het herstelproces voor ouders. De Nationale ombudsman zal deze ontwikkelingen kritisch blijven volgen om te beoordelen of de informatieverstrekking volgens hem behoorlijk is.

- Informeer ouders die een bezwaarschrift hebben ingediend over de stand van zaken. Ook wanneer de UHT de ouders nog geen concrete inschatting over de verdere afhandeling kan geven. (Zie [hoofdstuk 6.2](#))

¹⁶ Zie verwijzing onder 6.

¹⁷ De UHT heeft in april 2022 aan ongeveer 100 ouders die wachten op de start van de integrale beoordeling een kaart gestuurd. In de kaart vraagt de UHT begrip voor de lange wachttijd. Verder geeft de UHT informatie waar ouders terecht kunnen voor hulp en informatie over de Lotgenotenlijn. Hier zitten andere ouders klaar om naar het verhaal van deze ouders te luisteren.

4 Knelpunten in de hersteloperatie

4.1 Betere informatie en meer zekerheid over de planning van de integrale beoordeling

De planning van de integrale beoordelingen was het eerste knelpunt dat de Nationale ombudsman aan de orde stelde in de 2^e monitor. De UHT behandelt de herstelverzoeken op volgorde van binnenkomst. Veel ouders weten niet wanneer de UHT daadwerkelijk start met de integrale beoordeling van hun verzoek. En al helemaal niet wanneer die wordt afgerond met een beslissing.

De UHT liet in reactie op de vorige rapportage weten het probleem te herkennen, maar er niet veel aan te kunnen doen.¹⁸ In de zomer van 2021 kwam er een nieuwe planning voor het starten van de integrale beoordelingen. Die gold voor ouders die zich hadden aangemeld vóór eind december 2020. Hun integrale beoordelingen zouden allemaal in de tweede helft van 2021 beginnen. In de planning stond in welke maand. De UHT liet toen ook weten in de zomer van 2021 verder te zullen bekijken hoe de hersteloperatie sneller en efficiënter zou kunnen.¹⁹ Zij noemde dat de “herijking” van de hersteloperatie. In de praktijk heeft die herijking nog niet geleid tot kortere wachttijden of een duidelijkere planning.

Integendeel, het staat het er nu nog slechter voor. De UHT heeft de planning, die in de zomer van 2021 bekend werd gemaakt, niet gehaald. De ouders die zich tussen oktober 2020 en 22 december 2020 hadden aangemeld, kwamen in 2021 niet meer aan de beurt voor hun integrale beoordeling. Dat gebeurde pas in het voorjaar van 2022.

De UHT heeft de ouders die daardoor nog langer op de integrale beoordeling moesten wachten, niet afzonderlijk tussentijds op de hoogte gebracht van de vertraging in de planning. Of van de reden van de vertraging. De Nationale ombudsman vindt dat de planning en de informatieverstrekking van de UHT tekort schieten. Ook als een duidelijke planning moeilijk is of er tegenslagen zijn, moet de UHT op zijn minst ouders regelmatig, en op een open en eerlijke manier op de hoogte houden van de situatie.

Inmiddels zijn er wel concrete verbeterpunten in gang gezet die mogelijk kunnen zorgen voor meer snelheid en betere informatieverstrekking.²⁰ Zo start de UHT in juni 2022 met een kleine groep van gedupeerden een pilot om een tot een vaststellingsovereenkomst te komen. Deze ouders hebben zelf aangegeven graag tot een overeenkomst te willen komen. De Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen op deze punten kritisch blijven volgen. En onderzoeken of er werkelijk verbetering optreedt.

Ondertussen zijn bijna alle ouders, die zich in 2020 hebben aangemeld, aan de beurt voor de integrale beoordeling. In de nieuwste planning geeft de UHT aan die ouders in de loop van 2022 te zullen afhandelen. Voor de ouders die zich in 2021 en 2022 hebben aangemeld, betekent de nieuwste planning alleen dat de wachttijd méér dan één jaar is, en kan oplopen tot drie jaar.

In dit onderzoek kwam een aantal keer naar voren dat de ouders die klachten indienden, wél informatie kregen over de procedure en over de afhandelingstermijn die zij konden verwachten. Die ouders waren daar vaak voor dat moment tevreden mee. Maar het moet niet nodig zijn om eerst een klacht in te dienen om informatie te krijgen. De ombudsman doet een aanbeveling op dit punt (zie hoofdstuk 3).

4.2 De bezwaarprocedure

Het behandelen van bezwaren is het volgende knelpunt dat is ontstaan in de hersteloperatie. In geen van de gevallen haalt de UHT de wettelijke afhandelingstermijn van de bezwaarschriften.²¹ En zijn er forse termijnoverschrijdingen.²²

¹⁸ Pag. 17.

¹⁹ Zie: [7e Voortgangsrapportage](#), pag. 39, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/22/bijlage-3-7e-voortgangsrapportage-kinderopvangtoeslag>.

²⁰ Zie: verwijzing onder 6.

²¹ Zie: 10e Voortgangsrapportage, pag. 21. De maximale wettelijke termijn is 18 weken, gerekend vanaf het einde bezwaartermijn (het eerste lid van artikel 7:10 in verbinding met artikel 7:13 Awb).

²² De gemiddelde doorlooptijd van een bezwaar is 52 weken, zie 10^e Voortgangsrapportage, pag. 21.

Uit het onderzoek bleek dat de UHT aan ouders die bezwaar hebben gemaakt, weinig of geen informatie gaf over de behandelingstermijn. Of, in een later stadium, over de opgelopen vertraging. Deze ouders hadden geen idee hoe lang het nog zou duren. En dienden daarover ook klachten in.

De Nationale ombudsman stelde de hiervoor genoemde kwesties aan de orde bij de UHT en bij het ministerie. En voerde gesprekken met de voorzitter van de BAC en medewerkers van de bezwaarafdeling van de UHT.

Telefonisch contact is niet genoeg

Het ministerie liet weten dat er bewust voor gekozen is om ouders voorlopig niet te informeren over de te verwachten afhandelingstermijn. De UHT wil de ouders reële verwachtingen bieden. Dat was niet mogelijk, doordat de UHT geen goed beeld had van de werkvoorraad en de verwachte behandelingsduur. Het ministerie ging de situatie daarom samen met de BAC bekijken, om zo een beeld te krijgen van de wachttijden. De staatssecretaris liet de Nationale ombudsman op 31 mei 2022 weten dat met alle ouders die bezwaar indienen sinds enige tijd telefonisch contact wordt opgenomen.²³

De Nationale ombudsman vindt het een goede zaak dat de UHT ouders telefonisch op de hoogte brengt van de te verwachten behandelingsduur van het bezwaar. Maar de Nationale ombudsman vindt het niet acceptabel dat ouders weinig of geen schriftelijke informatie krijgen over de stand van zaken bij de afhandeling van hun bezwaar. Ook als de UHT niet precies kan zeggen wanneer het bezwaar kan worden behandeld, hebben ouders die bezwaar hebben gemaakt recht op informatie. Overheidsinstanties zijn wettelijk verplicht om burgers schriftelijk op de hoogte te brengen, wanneer de normale bezwaartermijn niet wordt gehaald en met zes weken moet worden verlengd²⁴. En over eventuele vertraging. Ook wanneer niet duidelijk is hoe lang de vertraging zal duren. De Nationale ombudsman doet de staatssecretaris op dit punt ook een aanbeveling (zie hoofdstuk 3)

Vertraging in de bezwaarprocedures

Uit de informatie die de Nationale ombudsman kreeg, kwam naar voren dat er veel redenen zijn waarom het behandelen van de bezwaarschriften niet soepel verloopt. De belangrijkste zijn:

- Een tekort aan geschikte medewerkers bij de BAC en de afdeling bezwaar van de UHT;
- Grote hoeveelheid ingediende bezwaren (meestal omdat de ouder de beslissing van de UHT niet begrijpt of niet vertrouwt);
- Onvoldoende inhoudelijke onderbouwing van de integrale beoordeling door de UHT;
- Lange wachttijden bij het aanleveren van de bezwaardossiers.

De UHT, het ministerie en de BAC hebben aandacht voor de problemen met de bezwaarprocedures en proberen deze te verbeteren. Zij doen dat onder andere door:

- Te onderzoeken of (een deel van de) bezwaarzaken kunnen worden opgelost via bemiddeling (mediation). Zij zijn in juni 2022 een zogeheten pilot (proefproject) gestart met externe bemiddelaars (mediators). Deze mediators zijn dus niet in dienst van de Belastingdienst. In eerste instantie zullen 20 bezwaardossiers voor mediation worden voorgelegd;
- De onderlinge samenwerking tussen de UHT en de BAC te verbeteren;
- Maatregelen te nemen om de bezwaarprocedure meer te stroomlijnen. Zo maakt de BAC het mogelijk méér hoorzittingen te houden, door de zittingen van de minder complexe zaken te laten uitvoeren door één medewerker van de BAC, in plaats van drie (dit wordt enkelvoudig horen genoemd);
- Te onderzoeken of vroegtijdig persoonlijk contact met de ouder in de bezwaarfase helpt om de zorgen en wensen van deze ouder op een betere manier in beeld te krijgen. Op deze manier kan de best passende oplossing worden geboden. Soms is dat niet het doorlopen van de bezwaarprocedure. Als blijkt dat

²³ Brief van de staatssecretaris van 31 mei 2022 gericht aan de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

²⁴ Het vijfde lid van artikel 7:10 Awb. Zie ook de [bezwaarwijzer](https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/bezwaarwijzer) van de Nationale ombudsman:
<https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/bezwaarwijzer>.

ouders dit op prijs stellen zal met alle ouders die bezwaar hebben gemaakt contact worden opgenomen. Zo probeert de UHT ervoor te zorgen dat alleen "echte" bezwaarzaken bij de BAC terechtkomen.²⁵

Maar ondanks deze aandacht en de genomen maatregelen, gaat het de UHT en de BAC niet lukken om ervoor te zorgen dat de achterstanden bij de behandeling van bezwaren worden ingelopen. De staatssecretaris heeft aangegeven dat de UHT eind 2023 bijna alle (95% van de) bezwaarschriften binnen de termijn afhandelt.²⁶ De Nationale ombudsman blijft de behandeling van bezwaarschriften door de UHT en de BAC kritisch volgen.

4.3 Verstrekking van de toeslagendossiers

De vorige staatssecretaris gaf, bij haar aantreden begin 2020, aan het vertrouwen van de ouders in de toeslagenaffaire te willen terugwinnen. Dat zou gebeuren door snelheid en openheid te brengen in de hersteloperatie. De openheid bestond er voor een deel uit dat ouders bij de UHT kopieën van hun gehele toeslagendossier konden opvragen.

De UHT heeft een speciale afdeling die de verzoeken behandelt van ouders die zo'n kopie willen ontvangen. Dat is het team VPD (Verzoek Persoonlijk Dossier). De ouders die hun dossier opvragen, krijgen van de UHT alle informatie die bij de Belastingdienst/Toeslagen over hen bekend was. Het team VPD moet die informatie samenbrengen uit allerlei systemen van de Belastingdienst. En die informatie, die vanwege de privacywetgeving niet naar buiten mag worden gebracht, uit de dossiers halen.

Het samenstellen van deze dossiers is erg veel werk. Een dossier kan zeer omvangrijk zijn (er zijn voorbeelden van dossiers tot 10.000 pagina's). Daarbij komt dat de informatie in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen niet altijd even duidelijk en/of bruikbaar is.²⁷ Het lakken van privacygevoelige informatie is volgens de UHT onvermijdelijk. En de dossiers worden verschillende keren gecontroleerd voordat zij naar de ouders gaan.

Gedurende de hersteloperatie heeft het team VPD méér taken gekregen van de UHT. Het team VPD anonimiseert nu namelijk ook de hersteldossiers en de bezwaardossiers. Dat wil zeggen, het team brengt de informatie bij elkaar die de UHT nodig heeft om een herstelverzoek of een bezwaarschrift te behandelen. En het maken van de hersteldossiers of de bezwaardossiers heeft bij de UHT en bij het team VPD voorrang, omdat de behandeling van de herstelverzoeken en bezwaarschriften zonder die dossiers niet verder kan. Vanwege het vele werk heeft de UHT het team VPD uitgebreid. Ook hier was het moeilijk om meer personeel te vinden. Het uitbreiden van het team gaat ook nog steeds door. Maar dat kon niet voorkomen dat er problemen ontstonden bij het afhandelen van de verzoeken om persoonlijke dossiers. De wachttijden liepen voor de ouders enorm op en is op dit moment meer dan drie jaar.

Het ministerie en de UHT denken na over mogelijke oplossingen en verbeteringen. Een oplossing zit er op korte termijn niet in. Mogelijke verbeteringen zijn: meer informatie, meer communicatie en persoonlijk contact met de ouders, zodat die beter kunnen bepalen waar zij behoefte aan hebben. Ook wil de UHT niet meteen het hele persoonlijke dossier sturen naar de ouder. Maar eerst een samenvatting van dat dossier toesturen, of het kleinere hersteldossier, met een toelichting. Daarna kan de ouder in een persoonlijk gesprek aangeven welke informatie hij nog mist.

Een wachttijd van ruim drie jaar is onacceptabel. Evenals bij het knelpunt in de bezwaarprocedure, zal de Nationale ombudsman de ontwikkelingen op het gebied van de verzoeken om de persoonlijke dossiers kritisch blijven volgen.

²⁵ Zie: 10^e Voortgangsrapportage, pag. 21 e.v.

²⁶ Zie: 10^e Voortgangsrapportage, pag. 22 en 23.

²⁷ Zie ook: versnipperde informatiehuishouding bij Toeslagen; het [rapport](#) van 21 april 2021 met de titel "De informatiehuishouding bij Toeslagen" van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed; zie: <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2021/04/22/rapport-toeslagen>.

5 Klachtbehandeling door de UHT in de periode augustus 2021 tot en met april 2022

De klachtbehandeling door de UHT

De Nationale ombudsman vindt de klachtbehandeling door de UHT in de periode augustus 2021 tot en met april 2022 in het algemeen voldoende. De Nationale ombudsman heeft dat, net als in de eerste twee rapportages, beoordeeld aan de hand van de zeven basisvereisten voor professionele klachtbehandeling²⁸. Met speciale aandacht voor de vereisten die in de 2^e rapportage niet op orde waren, namelijk de vereisten van open en laagdrempelige toegang, voortvarende klachtbehandeling en adequate registratie. Hieronder gaan we op deze vereisten in.

Uit de 2^e rapportage bleek dat veel klachten gingen over de lange behandeltermijn van de herstelverzoeken. Veel van die klachten waren gegrond, maar dat leidde vaak niet tot een versnelde behandeling van het ingediende herstelverzoek. Of tot versnelling van de behandeling van herstelverzoeken in het algemeen. Daarom onderzoekt deze 3^e rapportage ook of de klachtbehandelaars voldoende ruimte kregen om een oplossing te vinden voor ouders die een klacht hadden ingediend. En of de leiding van de UHT open stond voor de signalen die de klachtbehandelaars gaven. Dit valt onder het vereiste van evalueren en leren van klachten. Dit wordt hieronder toegelicht.

5.1 Open en laagdrempelige toegang

De Nationale ombudsman verwacht van overheidsinstanties dat zij toegankelijk zijn in de meest brede zin. Dat betekent dat een burger via elk kanaal en via elke ambtenaar een ingang kan vinden bij de overheidsinstantie om zijn ongenoegen kenbaar te maken. Omdat elke ingang de juiste is, moeten medewerkers onvrede kunnen herkennen en een open, alerte houding hebben. Dan kunnen ze ervoor zorgen dat de klacht op de juiste plek terechtkomt en wordt behandeld.

Klachten kunnen bij de UHT op verschillende manieren worden ingediend. In de praktijk gebeurt dat meestal telefonisch. Uit de interviews die de onderzoekers hielden met ouders, bleek dat zij in het algemeen geen moeilijkheden tegenkomen bij het indienen van een klacht. En dat de klachtbehandelaars makkelijk te bereiken zijn. Dat beeld kwam ook naar voren uit de klachtdossiers die de Nationale ombudsman bekeek.

"...Ik heb de klacht telefonisch ingediend. Ik kon makkelijk vinden hoe dat moest. Ik kreeg snel iemand aan de lijn..."

Daarbij moet het volgende worden opgemerkt. Al in de 1^e rapportage deed de Nationale ombudsman aan de (vorige) staatssecretaris de aanbeveling om het mogelijk te maken ook digitaal een klacht in te dienen bij de UHT. Deze aanbeveling is uiteindelijk ruim een jaar later opgevolgd. Zie hierover verder [hoofdstuk 6.1](#), aanbevelingen uit de 1^e monitor.

5.2 Voortvarende klachtbehandeling

Voortvarende behandeling van de klacht is een belangrijk aspect voor goede klachtbehandeling. Tijdige klachtbehandeling draagt ertoe bij dat de burger zich door de overheid serieus genomen voelt. Een voorwaarde voor professionele klachtbehandeling is een kwalitatieve, voortvarende en transparante afhandeling van klachten, signalen en meldingen.

Uit de cijfers over de klachtbehandeling door de UHT blijkt dat een groot deel van de klachten sinds november 2021 wordt afgehandeld binnen de wettelijke termijn.²⁹ Dit is beduidend anders dan in de 2^e rapportage, waar die termijn vaak niet gehaald werd. Ook blijkt dat het klachtenteam niet zo vaak gebruik

²⁸ Zie: publicatienummer 2020/035: "Klachtenmonitor Defensie" van de Veteranenombudsman; <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2020035>.

²⁹ De wettelijke afhandelingstermijn voor klachten is zes weken. Deze termijn mag éénmaal met maximaal vier weken worden verlengd (artikel 9:11 Awb).

heeft gemaakt van de mogelijkheid om de afhandelingstermijn te verlengen. Dat beeld wordt ook bevestigd door het onderzoek van klachtendossiers en de interviews met ouders die hadden geklaagd.

"...Ik had het gevoel dat de klacht snel werd opgepakt en afgehandeld..."

	Ontvangen	Afgehandeld	Afgehandeld binnen 6 wkn	Afgehandeld binnen 10 wkn	Niet afgehandeld (cumulatief)
Augustus '21	39	89	10%	56%	186
September	87	131	28%	41%	142
Oktober	102	131	50%	57%	113
November	112	144	83%	97%	81
December	93	103	83%	94%	71
Januari '22	66	81	88%	100%	56
Februari	83	81	89%	98%	65
Maart	65	78	90%	97%	51
April	70	66	94%	96%	76

5.3 Adequate registratie

Registratie van klachten is voor een overheidsinstantie een wettelijke verplichting. Om klachten effectief te kunnen behandelen en te monitoren is het belangrijk om goede afspraken te maken over de registratie van de ontvangen klachten, meldingen en signalen en de manier van behandeling. Een adequate registratie is nodig voor de kwaliteit van de klachtbehandeling en is een voorwaarde om leren van klachten mogelijk te maken.

De manier waarop de UHT de informatie over klachten registreert is na de 2^e rapportage zichtbaar verbeterd. Uit de klachtdossiers die de Nationale ombudsman heeft bekeken, blijkt dat de UHT vrijwel altijd op een heldere manier vastlegt wat de klacht is. Uit de klachtdossiers die de Nationale ombudsman bekeek bleek – anders dan in de eerste twee rapportages – dat de UHT in de meeste gevallen de klachtbehandeling afslot met een schriftelijk bericht aan de ouder.

5.4 Evalueren en leren van klachten

De Nationale ombudsman gelooft dat het burgerperspectief geborgd moet worden in alles wat een overheidsorganisatie doet. Klachtbehandeling speelt hierbij een prominente rol omdat de burger door goede klachtbehandeling eerder een centrale plek krijgt in het overheidshandelen. Klachten van burgers stimuleren een goede taakuitvoering, doordat ze erop wijzen waar de dienstverlening beter kan. Professionele klachtbehandeling geeft een organisatie een continue impuls tot leren.

"Mijn klacht is niet opgelost. Ik heb alleen enkele tips ontvangen..."

Ondanks de vele klachten over de behandelingsduur van de integrale beoordelingen³⁰, lukt het de UHT niet om de hersteloperatie te versnellen. Niet in het algemeen, en niet in individuele gevallen. Zoals hierboven al is aangegeven ligt dit niet aan de klachtbehandelaars of de klachtenprocedure.

³⁰ Integrale beoordeling betekent dat de UHT één beslissing neemt over alle onderdelen van het herstelverzoek (kan dus meerdere toeslagen, meerdere toeslagjaren en meerdere herstelregelingen betreffen. De maximale wettelijke beslistermijn voor de integrale beoordeling is twaalf maanden (6 maanden plus 6 maanden mogelijkheid tot verlenging). Op 17 juni 2022 was van ruim 32.000 ouders de wettelijke beslistermijn voor de integrale beoordeling verstrekt.

"De klachtbehandelaar krijgt een tien. De totale afhandeling inclusief de oplossing een één..."

In de 3^e rapportage is gebleken dat de klachtbehandelaars van de UHT zaken aan de orde kunnen stellen bij andere afdelingen van de UHT of bij het ministerie. En zo dingen bereiken voor ouders. Dit heet: doorzettingsmacht. Alleen geldt dat niet bij klachten over de behandelingsduur van de integrale beoordeling en klachten over de duur van het opvragen van het persoonlijk dossier. Verder staan de leiding van de UHT en het ministerie open voor de signalen van de klachtbehandelaars.

In het interview met de medewerkers van het klachtenteam van de UHT kwam naar voren dat zij hun rol als klachtbehandelaar breder zien dan alleen de klacht afhandelen. De klachtbehandelaars zien hun werk soms als vergelijkbaar met dat van een maatschappelijk werker. Met de ouders wordt namelijk veel meer besproken dan alleen de inhoud van de klacht. En er wordt ook meegedacht over zaken die niet direct met de klacht te maken hebben. Zij kunnen dingen bereiken voor ouders, behalve wanneer het gaat om de snelheid en de tijdigheid van de integrale beoordelingen of het opvragen van persoonlijke dossiers. De klachtbehandelaars kunnen zaken escaleren, door ze bij het management van de UHT of het ministerie aan de orde te stellen. Zij noemden een aantal voorbeelden waarin ze dat succesvol hadden gedaan. Bijvoorbeeld een ouder die voor de eerste toets³¹ was afgewezen, maar bij wie alsnog informatie bekend werd bij de behandeling van de klacht. Hierdoor werd de compensatie alsnog toegewezen.

In zaken waarin de behandelingsduur een rol speelt, kunnen de klachtbehandelaars luisteren, duidelijkheid geven, grenzen stellen, verwachtingen managen, en eerlijk en transparant zijn over waar de ouders zich bevinden in de wachtrij voor de integrale beoordeling of de persoonlijke dossiers. En veel ouders zijn daar ook mee geholpen.

"...De klacht is opgelost. En de medewerker van de Belastingdienst vond het ook een kwalijke zaak dat de termijnen onduidelijk zijn..."

Daarnaast hebben de klachtbehandelaars ook geen invloed op het herstel voor kinderen of ex-partners, omdat de regelingen er voor die groepen slachtoffers nog niet zijn. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman spraken onder meer hun zorgen hierover uit in een brief van 22 april 2022 aan de staatssecretaris.³²

5.5 Overige vereisten van professionele klachtbehandeling

De overige vereisten van professionele klachtbehandeling zijn: herkenning van de klachten, burger centraal stellen, en duidelijke motivering van de uitkomst van de klachtbehandeling. Over deze vereisten kwam de Nationale ombudsman in de 3e rapportage geen bijzonderheden tegen.

³¹ Om ouders sneller recht te kunnen doen, heeft het Kabinet eind december 2020 besloten een (standaard) bedrag van € 30.000 uit te keren aan alle gedupeerde ouders, die een herstelverzoek hebben ingediend (Besluit Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag; onder meer: Staatscourant 2021, nr. 28301) en die aan een aantal voorwaarden voldeden. Dit gebeurt door een zogenaamde eerste (ook zogenaamde lichte) toets door de UHT.

³² Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/ombudsmannen-vragen-opnieuw-versnelling-in-hersteloperatie-toeslagenaffaire>.

6 Aanbevelingen uit eerdere rapportages

6.1 Aanbevelingen uit de 1^e monitor

In zijn 1^e rapportage deed de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen. In zijn 2^e rapportage gaf de ombudsman aan dat hij tevreden was over de manier waarop de staatssecretaris en de UHT op de aanbevelingen hadden gereageerd, behalve op het volgende punt: het invoeren van de mogelijkheid om langs elektronische weg (via internet) klachten in te dienen bij de UHT. Ofwel: het digitale klachtenformulier.

Het digitale klachtenformulier

In reactie op de aanbeveling van de Nationale ombudsman liet de staatssecretaris weten aan de slag te zullen gaan met de invoering van het digitale klachtenformulier. En dat de mogelijkheid om via internet klachten in te dienen dan meteen ook zou worden opengesteld voor de gehele Belastingdienst. Tot dan toe konden klachten bij de Belastingdienst, net als bij de UHT, alleen telefonisch en per brief worden ingediend. Het lukte de Belastingdienst en het ministerie echter niet het elektronische klachtenformulier zo snel als verwacht in te voeren. Verschillende keren bleek dat het op de aangekondigde datum van invoering – door technische of organisatorische problemen – nog niet mogelijk was het elektronische klachtenformulier open te stellen voor gebruik. In de periode waar deze 3e rapportage klachtbehandeling UHT over gaat (augustus 2021 - april 2022) was het elektronisch klachtenformulier nog niet online.³³

Inmiddels heeft het ministerie laten weten dat het is gelukt het digitale klachtenformulier voor de Belastingdienst, en dus ook voor de UHT, in te voeren. Sinds 31 mei 2022 is het digitale klachtenformulier voor het publiek te gebruiken. De UHT zal de Nationale ombudsman op de hoogte houden van het functioneren van het online formulier en het gebruik daarvan. Vanaf deze datum kunnen klachten bij de UHT (en bij alle andere onderdelen van de Belastingdienst) niet alleen telefonisch of per brief worden ingediend, maar ook digitaal. Het tot dan toe online beschikbare klachtenformulier kon wel online worden ingevuld maar moest worden geprint, ondertekend en uiteindelijk per post verstuurd. Het hele proces van het indienen van een klacht kan nu dus volledig digitaal worden doorlopen. De aanbeveling is daarmee opgevolgd.

6.2 Aanbevelingen uit de 2e monitor

In de 2^e rapportage over de klachtbehandeling door de UHT, in de periode maart tot en met juli 2021, deed de Nationale ombudsman vier aanbevelingen. Drie van die aanbevelingen gingen rechtstreeks over de klachtbehandeling. De vierde ging over de standaardbrief die de UHT gebruikte bij afwijzingen voor de eerder genoemde eerste toets.

De Nationale ombudsman is tevreden over de manier waarop de staatssecretaris en de UHT op deze vier aanbevelingen hebben gereageerd. De Nationale ombudsman beschouwt de aanbevelingen als opgevolgd. Hieronder geven we in het kort aan waarom.

Aanbevelingen over de klachtbehandeling

De aanbevelingen van de Nationale ombudsman over de klachtbehandeling van de UHT luiden als volgt:

- Het klachtenteam moet voor de ouders goed bereikbaar zijn;
- Bij de behandeling van klachten mag de maximale behandeltermijn niet worden overschreden. Daarnaast moet zo min mogelijk gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de afhandelingstermijn te verlengen;
- De door de klachtbehandelaars opgestelde telefoonnotities moeten voldoende duidelijk en volledig zijn.

De vorige staatssecretaris liet in haar reactie op de aanbevelingen het volgende weten:³⁴ "Het klachtenteam van de UHT is in de zomer van 2021 uitgebreid met extra klachtbehandelaars." Zij noemde dat: het klachtenteam is opgeschaald. Door het opschalen was het team volgens de staatssecretaris inmiddels goed toegankelijk. Het klachtenteam had de eerdere werkachterstanden bijna ingelopen. De verwachting was dat vanaf medio oktober 2021 alle klachten binnen de wettelijke termijn zouden worden behandeld. En door het

³³ Zie: brief van de staatssecretaris van 13 april 2022 aan de Nationale ombudsman over de stand van zaken van het digitaal klachtenformulier.

³⁴ Zie: brief van de (vorige) staatssecretaris van 11 oktober 2021 aan de Nationale ombudsman in reactie op zijn 2^e rapportage.

opschalen van het klachtenteam was er aandacht voor zorgvuldige registratie van de klachtbehandeling en meer tijd voor verbetering van de kwaliteit.

In deze 3^e rapportage is gebleken dat er op de punten, waarop een aanbeveling was gedaan, inderdaad verbetering is opgetreden. Er waren minder signalen over de slechte bereikbaarheid van het klachtenteam. Ook de cijfers over de afhandelingstermijnen zijn sinds november 2021 een stuk beter. Uit de klachtdossiers, de interviews met ouders die klachten hadden ingediend, en de periodieke cijfers bleek dat de klachten meestal voldoende voortvarend werden afgehandeld. In de klachtdossiers die wij vanaf augustus 2021 zagen, bleek dat er een duidelijke verbetering was gekomen in de kwaliteit van de registratie.

Afwijzingsbrief eerste toets

Aanvankelijk gebruikte de UHT bij de afwijzingen voor de eerste toets een standaardbrief, waarin niet de concrete reden van de afwijzing werd genoemd. In de standaardbrief stond een algemeen lijstje met redenen waarom ouders die zich hadden aangemeld niet als slachtoffers van de kinderopvangtoeslagaffaire werden beschouwd. De UHT gaf daarbij niet exact aan welke reden voor de ouder die de brief kreeg van toepassing was. De Nationale ombudsman vond dit niet behoorlijk. De Nationale ombudsman vond dat ouders die zich hadden aangemeld er recht op hadden te weten om welke concrete reden de eerste toets bij hun tot een afwijzing had geleid.

De Nationale ombudsman vond dit punt een knelpunt in de hersteloperatie en legde dat voor aan de UHT.

Dat leidde er niet meteen toe dat de kwestie door de UHT werd opgepakt.

In het rapport over de 2^e rapportage deed de Nationale ombudsman de staatssecretaris daarom een aanbeveling. De staatssecretaris liet in reactie daarop weten dat de UHT een zogeheten gepersonaliseerde standaardbrief zou gaan ontwikkelen. Het was enige tijd onduidelijk wanneer de UHT die nieuwe standaardbrief zou gaan gebruiken. De Nationale ombudsman stuurde de staatssecretaris op 16 november 2021 een brief.³⁵ De ombudsman vond de aanpassing van die brief te lang duren. Begin 2022 kreeg de Nationale ombudsman van de UHT een kopie van de nieuwe brief. De UHT liet weten de brief – met concrete, op de aanvraag toegespitste afwijzingsgrond – met ingang van begin februari 2022 aan ouders te sturen. De Nationale ombudsman vindt de nieuwe brief een grote vooruitgang, en beschouwt ook deze aanbeveling als opgevolgd.

³⁵ Brief van 16 november 2021 van de Nationale ombudsman aan de (vorige) staatssecretaris over de afwijzingsbrief eerste toets. 2022/122

7 Informatieoverzicht

In deze rapportage heeft de Nationale ombudsman gebruik gemaakt van de volgende informatie: 35 klachtdossiers, die de Nationale ombudsman heeft uitgekozen en heeft opgevraagd bij de UHT. Bij het selecteren van de klachtdossiers hebben wij een representatieve keuze gemaakt naar klachtonderwerp en naar de uitkomst van de klacht (gegrond/ongegrond);

- Telefonische interviews met 21 ouders, die klachten hadden ingediend bij de UHT, en van wie het klachtendossier door de Nationale ombudsman is bekeken;
- Periodieke gesprekken met medewerkers van de klachtenafdeling UHT;
- Gesprek met de klachtencoördinator, de teamleider van het klachtenteam en vier klachtbehandelaars van de UHT;
- Informatie die de UHT en het ministerie over de klachtbehandeling hebben verstrekt;
- Gesprekken met leiding en medewerkers afdeling Bezwaar van de UHT, waaronder van de "pilot mediation in bezwaar";
- Gesprek met vaktechnisch coördinator UHT;
- Gesprekken met de voorzitter van de BAC;
- Gesprek met de teamleider van het team VPD van de UHT;
- Gesprek en presentatie van een mediator over herstelbemiddeling³⁶;
- (De behandeling van) klachten over de UHT die ouders hebben ingediend bij de Nationale ombudsman;
- Gesprek met NOVA (Nederlandse Orde van Advocaten)-kinderopvangtoeslagaffaire werkgroep;
- Gesprekken met ouders over hun ervaringen met de UHT.

³⁶ Zie ook artikel met de titel "Als herstel van vertrouwen het doel is, is herstelbemiddeling het middel" in het Nederlands Juristenblad nummer 17 (2022).