

# *MINDER BELOVEN,* **MEER DOEN**

Een eerlijk en uitvoerbaar plan  
om toeslagenouders verder te helpen

# INHOUDSOPGAVE

<i>De samenvatting</i>	5
1.1 Inleiding en opdracht	5
1.2 Wat we zien	6
1.3 Wat we aanbevelen	7
1.4 Leeswijzer	9
Tot slot	9
<i>De feiten</i>	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Hoe de hersteloperatie is ontstaan	11
2.3 Hoe de hersteloperatie is georganiseerd	13
2.4 Hoe de hersteloperatie ervoor staat	17
<i>Onze analyse</i>	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Wat we zien	23
<i>De aanbevelingen</i>	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Wat we niet aanbevelen	29
4.3 Wat we wél aanbevelen	30
4.4 De omgang met jongeren	37
<i>Naschrift</i>	39
<i>Bijlage 1 Verantwoording werkwijze</i>	41
1 Aanleiding en opdracht	41
2 Uitgangspunten van de commissie	42
3 Hoe de commissie te werk is gegaan	42
<i>Bijlage 2 Inhoudelijk referentiekader commissie</i>	45
1 Responsieve overheid	45
2 Dossiervorming	46
3 Het lakken van dossiers	47
4 Van aansprakelijkheid naar compensatie	48
<i>Bijlage 3 Onderbouwing van onze cijfers en prognoses</i>	51
1 Aantallen gedupeerden	51
2 Aantallen ouders aanvullende schade	52

# 1

---

## DE SAMENVATTING

### 1.1 INLEIDING EN OPDRACHT

Tienduizenden burgers hebben het ongekende onrecht van de toeslagenaffaire moeten meemaken. Het kabinet heeft in 2020 beloofd om hun schade te herstellen. Die belofte wordt niet voldoende waargemaakt. Als spoedcommissie is ons gevraagd te onderzoeken hoe dat komt en om met concrete aanbevelingen te komen die voor verbetering en versnelling zorgen.

Dit is niet het eerste rapport over dat onderwerp. Alle mogelijke oorzaken en oplossingen zijn al eerder bedacht. Wat kan “alweer een commissie” daar nog in betekenen? We hebben eerst alles gelezen. Daarna hebben we naar zo veel mogelijk mensen geluisterd, waaronder ouders en jongeren. We hebben besloten om op basis van al die kennis klip en klaar op te schrijven waar de schoen wringt. Dat maakt het mogelijk om zes aanbevelingen te doen, op de meest urgente punten.

Bijna iedereen die we hebben ontmoet, doet zijn best en is van goede wil. Natuurlijk horen wij ook schokkende voorbeelden van hulpverleners die ouders in de kou laten staan. En ook wij weten dat sommige mensen dit systeem misbruiken. Maar die zijn veruit in de minderheid. We bewonderen ouders die blijven strijden voor hun recht én

daarnaast ook nog eens andere ouders helpen. We zijn de vele vrijwilligers dankbaar. We hebben respect – en we realiseren ons dat ouders deze zin met argwaan zullen lezen – voor de ambtenaren. Die werken zich een slag in de rondte. Vaak vanuit een hart vol schaamte, terwijl ze individueel geen dader zijn. Bovendien zijn veel ouders ook al wel goed geholpen.

We willen wel volstrekt helder zijn. Zoals het nu gaat, is het echt niet goed genoeg. Een aanzienlijk deel van de mensen wordt niet goed geholpen. Op deze manier gaat het nog vele jaren duren. De hersteloperatie voldoet bovendien niet aan wat in een rechtsstaat wél verwacht mag worden. U gaat daarom lezen dat wij stevig ingrijpen noodzakelijk achten.

## 1.2 WAT WE ZIEN

In hoofdstuk 2 staat beschreven hoe de hersteloperatie is georganiseerd en wat de getalsmatige voortgang is. Daar zijn we van geschrokken. Dit zijn de vijf belangrijkste knelpunten:

### KNELPUNT 1: De overheid heeft meer beloofd dan zij kan waarmaken

De meeste ouders weten al lang dat sommige wonden nooit meer kunnen helen. Geld kun je teruggeven, verloren jaren niet. Je kunt hoogstens je leven weer oppakken. Dat eist veel meer dan financiële compensatie alleen. Je omgeving kan je daar het beste bij helpen. De overheid is niet in staat om de aangerichte schade te herstellen. Het parlement en het kabinet moeten dat dus ook niet beloven.

De overheid kan op drie punten wél een belangrijke bijdrage leveren. Zij kan a) luisteren en erkennen, b) de schade compenseren, en c) ondersteuning bieden bij het vinden van een nieuw perspectief. Zij moet dat op een vertrouwenwekkende manier doen. Dat moet en kan nog een stuk beter.

### KNELPUNT 2: De hersteloperatie is een onoverzichtelijke en onuitvoerbare kluwen

Deze hersteloperatie is niet zo ontworpen, maar zo ontstaan. De verwachting was dat het om 20.000 toeslagenouders zou gaan. Uiteindelijk zouden zich 70.000 mensen aanmelden.<sup>1</sup> Keer op keer werd er meer snelheid beloofd en kwamen er nieuwe initiatieven. Dat is ten koste gegaan van de kwaliteit en de uitvoerbaarheid.

De huidige hersteloperatie is opgesplitst in te veel loketten. De in het schaderecht gebruikelijke scheiding tussen de vraag óf je gedupeerd bent en de vraag hoeveel je dan krijgt, loopt in deze operatie door elkaar heen. De dossiers zijn niet op orde. Dat leidt tot grote verstoppingen in de bezwaarprocedures.

Het laatste loket van aanvullende schade kent maar liefst vijf verschillende routes, met andere schadekaders. De gemeenten vullen daarnaast de brede ondersteuning verschillend in. Dat leidt tot onuitlegbare verschillen.

Ouders weten in deze kluwen niet meer waar ze moeten zijn. Door deze kluwen gaat de operatie veel te traag<sup>2</sup> en zijn de uitvoeringskosten te hoog. We zien dat betrokken partijen te veel hun eigen wedstrijd spelen. Niemand heeft het volledige overzicht. Er is geen coach die boven de partijen staat en die stuurt op de prestaties van het geheel.

### KNELPUNT 3: De juridische kwaliteit van het gehele proces is onvoldoende

De commissie spreekt geen oordeel uit over de juridische kwaliteit van individuele dossiers. Daar hebben wij in deze korte tijd geen onderzoek naar kunnen doen.

Wel hebben we een rechtsstatelijke analyse van het geheel uitgevoerd. Deze hersteloperatie voldoet niet aan wat je in een rechtsstaat wél mag verwachten.

Het is onaanvaardbaar dat verwachtingen worden gewekt die bij herhaling niet waargemaakt worden. Ouders verkeren langjarig in onzekerheid. Dossiers worden niet tijdig verstrekt. De beslistermijnen worden op grote schaal overschreden. Er is ongelijkheid in de behandeling van min of meer soortgelijke situaties. Dat is in strijd met de beginselen van onze rechtsstaat.

### KNELPUNT 4: Gezinnen die de regie kwijt zijn worden niet goed geholpen

Een discussie over wie ‘ernstig’ gedupeerd is, is onzinnig en pijnlijk voor ouders. Het leed is voor iedereen ernstig.

Het staat echter vast dat een aantal gezinnen in dit systeem onmogelijk goed geholpen kan worden. Hulpverleners en lotgenoten weten in de buurten waar ze werken precies wie ertoe behoort. Het zijn mensen die de eigen regie al voor de toeslagenaffaire kwijt waren of bij wie de eigen regie uit handen is geslagen door de overheid. Het zijn mensen die vaak op meerdere leefgebieden grote problemen hebben. Het is dan onmogelijk om daar zelf uit te komen. Dat kan alleen als iemand anders de regie neemt.

We schatten in dat dit om 2.000 tot 3.000 gezinnen gaat. De overheid heeft deze gezinnen niet goed in beeld. De ouders en jongeren die tot deze gezinnen behoren, zitten in zeer schrijnende situaties. Zij moeten veel beter geholpen worden.

<sup>2</sup> Na bijna vijf jaar is de of-vraag voor 80% van de bijna 70.000 indieners beantwoord. Bij de aanvullende schaderoutes zijn nu pas 1.300 mensen geholpen.

<sup>1</sup> Van wie er waarschijnlijk maximaal 44.000 gedupeerd gaan zijn.

### KNELPUNT 5: Ruimhartigheid zit niet in het DNA van de betrokken overheidsorganisaties

Ruimhartigheid gaat niet alleen over de hoogte van de bedragen. Het heeft juist ook veel te maken met de manier waarop de overheid met mensen omgaat. We constateren dat ruimhartigheid niet in het DNA van de betrokken overheidsorganisaties zit. Ouders hebben te maken met een overheid die hen steeds om bonnetjes vraagt en hen niet lijkt te vertrouwen.

Deels zit dat in de cultuur van de betrokken organisaties. Dat zien we bijvoorbeeld als de angst om te overcompenseren domineert. Deels ligt het ook aan het systeem waarbinnen de betrokken ambtenaren werken. Vaak ontbreekt het medewerkers aan mandaat om echt als gelijken met ouders een gesprek te voeren en toezeggingen te kunnen doen. Voor ouders is dit zeer frustrerend.

## 1.3 WAT WE AANBEVELEN

‘Als we terug in de tijd zouden kunnen, zouden we het heel anders ontwerpen.’ Die zin hebben we veel gehoord. Maar dat kan niemand. Alles opnieuw doen betekent grote rechtsonzekerheid en nog meer vertraging. We kiezen er daarom voor om het systeem stevig op de schop te nemen, maar om het niet over de kop te gooien. Dat is in het belang van de ouders. Zij moeten krijgen waar ze recht op hebben. Dat kan alleen als oplossingen ook uitvoerbaar zijn. We bevelen het volgende aan:

### AANBEVELING 1: Herontwerp het compensatieproces voor aanvullende schade

Dit moet een rechtmatige en uitvoerbare keten worden. De staat moet nastreven om alles te schikken. Dat betekent namelijk dat ouder en staat het eens zijn geworden. Een schikking is dus de uitkomst van een gelijkwaardig en goed doorlopen proces. Ook is dit de snelste manier.

We willen dat het ministerie van Financiën in dit proces een terugtrekkende beweging maakt. Zij is ook partij. Iedereen krijgt dus van een onafhankelijk persoon een schikkingsvoorstel. Uiteraard heeft iedere ouder ook de mogelijkheid om niet akkoord te gaan en naar de rechter te stappen.

Het aantal hulproutes moet worden ingeperkt. Nu is het voor ouders onoverzichtelijk. We stellen slechts twee routes voor:

► **Route A voor emotioneel herstel en hulp bij het aannemelijk maken van de schade.** Daar ligt de focus op zowel emotioneel als financieel herstel. Daar worden ouders geholpen met het op papier krijgen van hun verhaal en het aannemelijk maken van hun schade. We adviseren om dit volledig vanuit Stichting (Gelijk)waardig Herstel te doen. Dit is een bewezen en goed werkende methodiek. Voor de uitvoering vereist dit dat SGH stevig opschaalt en dat hun governance op orde is. Wij denken dat zij hiertoe in staat zijn.

► **Route B voor het zelf aannemelijk maken en indienen van de schade.** Bij deze route kunnen toeslagenouders terecht voor het indienen van de schade als ze geen behoefte hebben om hun verhaal te doen. Zij moeten zich daarin laten bijstaan door een advocaat. Het is aan henzelf en hun advocaat om de gevraagde onderbouwing aan te leveren voor het aannemelijk maken van de schade.

In beide routes worden schades langs één schadekader gelegd, dat voor iedereen geldt.<sup>3</sup> Daarin staat precies welke bedragen gelden en aan welke aannemelijkheid en bewijslast voldaan moet zijn.

De schadeposten waarbij dat niet mogelijk is worden doorverwezen naar de Commissie Complexe Schade.<sup>4</sup> Die schadeposten worden precies berekend. Het is onvermijdelijk dat dit meer tijd kost.

### AANBEVELING 2: Haal gezinnen die de regie kwijt zijn uit dit proces

We adviseren een team te organiseren dat de verantwoordelijkheid krijgt om hulp te verlenen aan gezinnen die de regie kwijt zijn. Deze gezinnen worden hiervoor uitgenodigd. Ze krijgen één hulpverlener die de regie tijdelijk overneemt. Die werkt gelijktijdig aan perspectief, compensatie en aanvullende hulp.

Het is goed mogelijk om deze gezinnen te vinden. Gemeenten en hulpverleners hebben daar een goed beeld van.

<sup>3</sup> Dat schadekader is net zoals nu gebaseerd op forfaitaire bedragen. We adviseren aan te sluiten bij het schadekader van SGH.

<sup>4</sup> CCS is anders dan de huidige Commissie Werkelijke Schade (CWS) een zelfstandige schadeberekenaar. Zij zijn dus niet langer een adviescommissie van de UHT. Dit is dus niet alleen een verandering in de naam.

Om goed te kunnen werken heeft dit team doorzettingsmacht nodig. Er moeten landelijk afspraken komen met woningcorporaties en ggz-instellingen, zodat deze gezinnen ook daadwerkelijk de hulp krijgen die ze nodig hebben.

### AANBEVELING 3: Pak de verstopping rond dossiers en bezwaarprocedures aan

Voor ouders en hun advocaten is het van groot belang dat zij binnen een redelijke termijn hun ouderdossier ontvangen. De staatssecretaris heeft dit in maart 2024 expliciet toegezegd. We zijn eerlijk over het feit dat dit niet gemakkelijk is: die dossiers liggen niet in een kast. Ze moeten samengesteld worden uit meer dan twintig systemen. Om het verstrekken van de dossiers te versnellen moet er actief contact zijn tussen UHT en de ouder en diens advocaat.

Ten tweede adviseren we om de dossiers vertrouwelijk ongelakt te verstrekken aan de advocaat, zoals in andere juridische procedures gebruikelijk is.

Ten derde moet de instroom naar de Bezwaarschriftenadviescommissie omlaag, afgekort de BAC. Daarvoor moet UHT vaker ruimhartig haar besluiten aanpassen als ouders een aannemelijk verhaal hebben. Daarnaast moet de BAC prioriteren in de behandeling van bezwaren.

Tot slot adviseren we om de dwangsommen bij niet tijdig beslissen af te schaffen. Die leiden niet tot versnelling maar tot meer vertraging.

### AANBEVELING 4: Harmoniseer de brede ondersteuning

De verschillen in de brede ondersteuning tussen gemeenten wringen met het gelijkheidsbeginsel en zorgen voor veel frustratie bij ouders. Daarom adviseren we om dat kader te harmoniseren. Dat moet in overleg met de 35 gemeenten die nu de meeste ouders helpen.

Ook moet duidelijk worden wanneer de brede ondersteuning klaar is. De rijksoverheid en de VNG moeten nu de gesprekken starten over wat er nodig is voor de overgang van brede ondersteuning naar reguliere ondersteuning in het sociaal domein.

### AANBEVELING 5: Wees eerlijk en organiseer rust en nazorg

Dit proces heeft rust en eerlijkheid nodig. Liever het eerlijke verhaal dan het gewenste verhaal. Liever goed dan snel. Laat daarom de 'heilige' belofte los dat iedereen in 2027 geholpen is.

Erken dat een aantal ouders, jongeren en ex-partners nog lange tijd gebukt zullen gaan onder de gevolgen van de toeslagenaffaire. Voor hen moet er een plaats met mogelijkheden voor verwerking zijn. Daar moet ook nazorg beschikbaar zijn.

### AANBEVELING 6: Stel een bestuurlijk kopstuk aan

Er is behoefte aan een onafhankelijk persoon die zorgt voor overzicht en gezamenlijkheid. De staatssecretaris moet deze persoon aanstellen in afstemming met de oudercommissie en de gemeenten.

Hij of zij is verantwoordelijk om vanuit gezag de prestaties van het geheel te verbeteren. Het bestuurlijk kopstuk kan zelfstandig rapporteren aan de staatssecretaris, de ouders en de media.

### Waarom dit de ouders echt gaat helpen

Met deze aanbevelingen wordt stevig versneld op de dossiers en op de afhandeling van de aanvullende schades. Daarmee voldoet het ook aan rechtsstatelijke eisen. Dat doen we door vergaand te versimpelen.

We organiseren een nieuwe voorziening voor gezinnen die de regie kwijt zijn, omdat zij die hulp absoluut nodig hebben.

We maken het systeem vertrouwenwekkender door onuitlegbare verschillen te harmoniseren.

Een bestuurlijk kopstuk dat door alle partijen vertrouwd wordt moet hierop toezien en zorgen voor meer onderlinge verbinding en samenwerking. Dat is dus niet alleen een versneller, maar ook een extra slot op de deur.

Het is onvermijdelijk dat de uitwerking hiervan enkele maanden kost. In de tussentijd loopt de operatie door in de huidige vorm.

## 1.4 LEESWIJZER

We hebben geprobeerd om dit rapport kort en leesbaar te houden voor de meeste ouders. Het is best moeilijk om in begrijpelijke taal te schrijven over beleid, uitvoering en recht. Daarom hebben we noodzakelijke toelichtingen en technische termen zo veel mogelijk in de voetnoten gezet. Dat is dus niet om dingen te 'verbergen'. Het rapport bestaat uit de volgende drie hoofdstukken:

- ▶ **Hoofdstuk 2. De feiten.** In dit hoofdstuk staat hoe de hersteloperatie nu is georganiseerd en hoe deze er getalsmatig voorstaat.
- ▶ **Hoofdstuk 3. Onze analyse.** In dit hoofdstuk werken we de vijf knelpunten uit.
- ▶ **Hoofdstuk 4. De aanbevelingen.** In dit hoofdstuk werken we de zes aanbevelingen uit.

We hebben drie bijlages bijgevoegd:

1. **Verantwoording van de werkwijze.** Hierin staat hoe en met wie we dit onderzoek hebben uitgevoerd. Welke stappen we hebben gezet, wat we hebben gelezen en met wie we hebben gesproken.
2. **Inhoudelijk referentiekader commissie.** In de tweede bijlage leggen we uit langs welk inhoudelijk referentiekader we denken.<sup>5</sup>
3. **Onderbouwing van onze cijfers en prognoses.** We nemen in dit rapport een risico door met cijfers te komen. Dat doen we omdat het alleen dan mogelijk is om echte uitspraken te doen over tijdsduur en wat nodig is. In deze bijlage staat hoe we tot die uitspraken zijn gekomen.

<sup>5</sup> Dit betreft de responsieve overheid, de omgang met dossiers en de omgang met bezwaar en beroep. Tot slot beschrijven we hoe normaal gesproken de stap te zetten van het vaststellen van onrechtmatigheid tot het bepalen van compensatie van de schade.

## TOT SLOT

We hadden als commissie twee maanden de tijd. We konden dit werk alleen uitvoeren dankzij de hulp van velen. We zijn geweldig geholpen in de gesprekken die we met ouders en jongeren hebben mogen voeren. Vanuit alle organisaties is volledige medewerking gegeven. Daar zijn we dankbaar voor.

We hopen dat de kracht en de welwillendheid van alle betrokkenen gebruikt wordt om dit recht te trekken. Die samenwerking is nodig om te doen wat nodig is: recht doen aan de toeslagenouders.

We spreken bewust zo veel mogelijk van 'toeslagenouders' in dit rapport. De term 'gedupeerde' heeft voor veel ouders een negatieve bijklank. Alleen waar in de hersteloperatie met een technische term officieel gesproken wordt over 'gedupeerde', bijvoorbeeld bij de integrale beoordeling, hanteren we die term om verwarring te voorkomen. Onder toeslagenouders verstaan we ook ex-partners en nabestaanden, voor wie speciale regelingen zijn getroffen.

# 2

---

## DE FEITEN

### 2.1 INLEIDING

De eerste weken hebben we besteed aan het krijgen van zo veel mogelijk overzicht. Dat klinkt eenvoudig, maar dat was het niet. Geen van de partijen heeft namelijk het volledige overzicht. Het overzicht dat wij hebben ontwikkeld presenteren we in dit hoofdstuk.

Aan bod komt:

1. Hoe de hersteloperatie is ontstaan.
2. Hoe de hersteloperatie is georganiseerd.
3. Hoe de hersteloperatie ervoor staat.

We schetsen hier niet opnieuw wat de toeslagenaffaire inhoudt. Daarover is op andere plaatsen al genoeg gezegd en geschreven.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Zie daarvoor de commissie-Donner met het rapport Omzien in verwondering en de Parlementaire Onderzoekingscommissie met het rapport Ongekend onrecht.

### 2.2 HOE DE HERSTEL-OPERATIE IS ONTSTAAN

De hersteloperatie is in 2019 ontstaan. In de periode tot 2024 kwamen er steeds nieuwe inzichten naar boven. Op basis daarvan zijn nieuwe beloftes gedaan en regelingen in het leven geroepen.

#### 2019

In mei 2019 werd de commissie-Donner ingesteld om te adviseren over een compensatieregeling voor mensen die door het toeslagensysteem gedupeerd waren. In november 2019 concludeerde deze commissie dat 287 ouders<sup>7</sup> slachtoffer waren geworden van ‘institutionele vooringenomenheid’.<sup>8</sup> Het advies was om deze ouders te compenseren voor de geleden schade.

<sup>7</sup> Dit zijn de zogeheten CAF-11-ouders. CAF staat voor Combinatieteam Aanpak Facilitators, een team van de Belastingdienst dat fraude van personen en organisaties met toelagen opspoorde. CAF-11 betrof een onderzoek naar fraude met kinderopvangtoeslag door een gastouderbureau. Het leidde tot het stopzetten of terugvorderen van toelagen.

<sup>8</sup> Dit houdt in dat de overheid ten onrechte aangenomen heeft dat een ouder geen recht had op kinderopvangtoeslag. Ook kreeg de ouder geen gelegenheid aan te tonen dat hij er wel recht op had. Dit kwam tot uiting in collectieve stopzetting zonder individuele beoordeling, een zero-tolerance onderzoek of het afwijzen van toeslag bij kleine onregelmatigheden in de stukken.

## 2020

Op 12 maart 2020 presenteerde de commissie-Donner haar eindrapport. Dit rapport verscheen later dan aangekondigd, omdat de groep van mogelijk gedupeerde ouders veel groter bleek dan gedacht. De commissie adviseerde om ouders te compenseren die ten onrechte € 10.000 of meer moesten terugbetalen. De verwachting was dat dit om ongeveer 1.800 personen zou gaan. De commissie voegde eraan toe dat ze dacht dat het er vermoedelijk minder zouden zijn.

Op 13 maart 2020 reageerde het kabinet op dit rapport. Het kabinet koos ervoor de grens van de commissie-Donner van € 10.000 te verlagen naar € 1.500 'om zo alle kwetsbare groepen te helpen'. De inschatting op dat moment was dat er 20.000 ouders in aanmerking zouden komen voor compensatie, reparatie of kwijtschelding.<sup>9</sup>

Om ouders zo snel mogelijk duidelijkheid te geven, werd vanaf mei 2020 een crisisorganisatie ingericht: de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. Daar werd in kaart gebracht of mensen gedupeerd waren en welk bedrag ze dan terug zouden moeten krijgen.<sup>10</sup> In diezelfde maand maakte het kabinet ook een spoedwet die het mogelijk maakt om toeslagenouders geld terug te geven.<sup>11</sup>

In de zomer van 2020 vroeg het kabinet aan gemeenten om ouders te ondersteunen die zich als mogelijk gedupeerde hadden aangemeld. Gemeenten gingen vanaf september 2020 deze 'brede ondersteuning' aanbieden aan ouders, kinderen en hun gezin. De VNG en de Belastingdienst spraken af dat rechthebbenden ondersteund zouden worden op vijf leefgebieden: financiën, wonen, zorg, gezin en werk.

Op 17 december 2020 publiceerde de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag haar eindrapport 'Ongekend onrecht'. Naar aanleiding van dit rapport kondigde het kabinet op 22 december 2020 de Catshuisregeling aan. Deze regeling hield in dat ouders na

een lichte toets of zij inderdaad gedupeerd waren €30.000 zouden krijgen.

## 2021

Na het openstellen van deze regeling was er een flinke toename in aantal mensen dat stelde gedupeerd te zijn. In februari 2021 hadden zich bijna 18.000 ouders aangemeld als mogelijke gedupeerde.

Medio 2021 beloofde het kabinet te onderzoeken of het mogelijk was om de hersteloperatie te verbeteren en te versnellen. Dit bleek nodig omdat de aantallen toenamen. Eind 2021 hadden bijna 50.000 ouders zich aangemeld.

Eind 2021 bleek ook dat de hersteloperatie zich in de ogen van ouders primair richtte op financieel herstel en dat emotionele aspecten onderbelicht bleven.<sup>12</sup> Ook bleken er grote verschillen te bestaan tussen toeslagenouders.

## 2022

In 2022 werd de Wet hersteloperatie toeslagen aangenomen. Hierin werden alle vorige afspraken gebundeld en werd een aantal nieuwe aanpassingen ingevoerd. Deze wet beoogt eraan bij te dragen toeslagenouders recht te doen en hen te helpen een nieuwe start te maken.<sup>13</sup> De ambitie van de overheid is om ouders een zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden.

Het totale 'pakket' in deze wet bevat:

- Excuses en erkenning.** De overheid biedt excuses aan voor het leed dat ouders is aangedaan. Erkenning van dit leed komt onder andere via een financiële tegemoetkoming.
- Financieel herstel.** De overheid compenseert de schade die ouders hebben geleden door het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag.
- Schuldenaanpak.** De schulden worden gepauzeerd. De overheid helpt om schulden kwijt te schelden. Ouders krijgen de betalingen die ze hebben gedaan om schulden af te lossen van de overheid terug.

- Ouders gaven aan dringend behoefte te hebben aan veiligheid, erkenning, eerlijkheid, duidelijkheid, menselijkheid, rehabilitatie, verbinding, rechtvaardigheid en steun voor hun kinderen. Zie onder andere Rapportage ouderbeleving herstelproces door Livework (november 2021).
- Deze spoedwet werd op 4 oktober 2022 aangenomen in de Tweede Kamer en op 1 november 2022 aangenomen in de Eerste Kamer.

- Brede ondersteuning van gemeenten.** Ouders worden door gemeenten geholpen bij problemen met geld, wonen, gezin, zorg en werk. Die ondersteuning is er ook voor ouders die in het buitenland wonen.

De genoemde vier punten gelden ook voor de kinderen en de partners of ex-partners van toeslagenouders. Met deze aanpak wil het kabinet gezinnen in staat stellen 'een nieuwe start' te maken.<sup>14</sup> Met de hersteloperatie hoopte de overheid ook bij te dragen aan herstel van vertrouwen in de overheid.

De afgelopen jaren stond de overheid naar eigen zeggen voor complexe beleidsafwegingen. Snelheid tegenover zorgvuldigheid, gelijkheid tegenover maatwerk en doelmatigheid tegenover versus ruimhartigheid. De overheid beloofde de juiste balans hierin te vinden. De uiteindelijke opzet van de wet kent een aantal principes. Allereerst persoonlijke benadering met keuzevrijheid en regie voor toeslagenouders. Ten tweede consistentie en gelijke behandeling. En verder ruimhartigheid en zorgvuldigheid.<sup>15</sup> Ruimhartigheid werd verkozen boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar zouden blijken. Ook zou de mens meer centraal moeten komen te staan. Onderdeel hiervan was dat er al vroeg in het proces persoonlijk contact met de ouder zou plaatsvinden.<sup>16</sup>

## 2023 en 2024

In deze jaren volgden er nieuwe wetten. Eerst kwam in 2023 de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, met maatregelen voor ex-toeslagpartners van toeslagenouders.<sup>17</sup> In 2024 volgde de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling. Deze wet regelt een verlenging van een aantal beslistermijnen op aanvragen en bezwaren, en ook verlenging van de indieningstermijn voor bezwaren. Verder bevat de wet onder meer aanpassingen in de nabestaandenregeling. Daarnaast zijn de termijnen voor brede ondersteuning benoemd: zes

maanden voor materiële voorzieningen en twee jaar voor het opstellen van een plan van aanpak.<sup>18</sup>

Het aantal ouders dat zich meldde als mogelijk gedupeerde bleef in deze jaren steeds verder stijgen. Op 31 december 2023 hadden bijna 70.000 ouders zich aangemeld. Toen sloot het loket. Van hen zijn op het moment van schrijven 40.342 als gedupeerde erkend.<sup>19</sup> De huidige verwachting is dat dit er maximaal 44.000 worden.

## 2.3 HOE DE HERSTELOPERATIE IS GEORGANISEERD

De Nederlandse staat is opgedeeld in rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. Daarnaast zijn er honderden uitvoeringsorganisaties. Het organiseren van een hersteloperatie is daardoor geen gemakkelijke opgave. Het eist een verdeling in wie wat doet. Daarnaast is ook een hele goede samenwerking tussen de betrokken organisaties nodig. Als we goed kijken naar de hersteloperatie, blijkt die organisatorisch opgeknipt in vijf grote delen:

- De vraag of iemand gedupeerd is en de compensatie van de IB-schade.
- De compensatie van de aanvullende schade.
- De schuldenaanpak.
- De brede ondersteuning.
- De specifieke regelingen.

Deze delen zelf zijn vaak ook weer opgeknipt in meerdere stappen, mogelijkheden en organisaties. Onderstaand lopen we de organisatie van ieder deel langs.

### DEEL 1: De vraag of iemand gedupeerd is en de compensatie van de IB-schade

Het eerste deel van de hersteloperatie gaat over het vaststellen of iemand gedupeerd is en hoeveel compensatie daar tegenover moet staan. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen:

- **Aanmelding.** Ouders die vinden dat zij gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire melden zich aan voor

<sup>9</sup> Het ging om drie groepen ouders: ouders die betrokken waren bij een onderzoek naar georganiseerde fraude, ouders die zijn getroffen doordat de wet erg streng was en ouders die ten onrechte geen betalingsregeling kregen. Het aantal van 20.000 was een combinatie van ouders die al bekend waren bij de Belastingdienst en ouders die zich hadden aangemeld of hun dossier hadden opgevraagd.

<sup>10</sup> Deze organisatie startte met 190 persoonlijk zaakbehandelaars en de verwachting was dat het totaal aantal fte zou groeien tot 500. Inmiddels werken er bij UHT ongeveer 2.100 mensen.

<sup>11</sup> Deze werd op 18 juni 2020 aangenomen in de Tweede Kamer en op 30 juni 2020 aangenomen in de Eerste Kamer.

<sup>14</sup> Hier zegt het kabinet dat de problemen waar veel gedupeerden al jaren mee te maken hebben niet in korte tijd opgelost kunnen worden. Ouders willen dat het herstelproces sneller gaat en willen tegelijkertijd ook een zorgvuldig proces en echt gehoord worden. Dat helpt om te begrijpen en te verwerken wat hen is aangedaan.

<sup>15</sup> Dit sluit aan op het advies over het waardenkader van de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag – Advies Waardenkader, 1 december 2021. Kamerstuk 2021D47779.

<sup>16</sup> Onder andere tijdens een aanmeldgesprek. In een driegesprek tussen gedupeerde ouder, UHT en gemeente zou vervolgens een plan van aanpak worden opgesteld.

<sup>17</sup> De wet werd op 20 juni 2023 aangenomen in de Tweede Kamer en op 11 juli 2023 aangenomen in de Eerste Kamer.

<sup>18</sup> De wet werd op 12 november 2024 aangenomen in de Tweede Kamer en op 10 december 2024 aangenomen in de Eerste Kamer.

<sup>19</sup> Bij sommige ouders is de integrale beoordeling niet afgerond. Bovendien hebben ongeveer 2.300 ouders bezwaar gemaakt, die volgens de integrale beoordeling niet gedupeerd zijn.

herstel.<sup>20</sup> Daarna worden schulden bij de overheid gepauzeerd.<sup>21</sup> Ook kunnen ouders zich hierna voor hulp melden bij de eigen gemeente. Alle aanmeldingen gaan vervolgens door naar de eerste toets.<sup>22</sup>

- **Eerste toets.** UHT voert een eerste toets uit om te zien of er in het verleden fouten zijn gemaakt bij de ouder over de kinderopvangtoeslag. De uitkomst van de eerste toets is een besluit<sup>23</sup> met ‘gedupeerd’ of ‘nog geen reden dat u gedupeerd bent’. De aanmelder die als ‘gedupeerd’ wordt erkend, ontvangt € 30.000 volgens de Catshuisregeling. Aanmelders die als ‘niet-gedupeerd’ worden aangemerkt, krijgen de Catshuisregeling niet. Zij mogen wel door naar de integrale beoordeling. Daar kan hun geval dan opnieuw bekeken worden.<sup>24</sup>

- **Integrale beoordeling.** Na de eerste toets krijgt iedere aanmelder een integrale beoordeling door een persoonlijk zaakbehandelaar van UHT.<sup>25</sup> Het gaat hier om schadecategorieën voor bedragen die de overheid ten onrechte heeft gekort of ingevorderd. Schades als inkomensverlies, waardeverlies van onroerend goed of gezondheidsschade komen hier niet aan bod.<sup>26</sup> Daarvoor moeten ouders bij de aanvullende schade zijn. Uit de integrale beoordeling kunnen drie uitkomsten volgen:

- a. **De ouder is gedupeerd en krijgt extra compensatie.** De compensatie moet hoger zijn dan € 30.000. Dan krijgt de ouder het verschil tussen dat bedrag en de € 30.000 aanvullend uitgekeerd. De ouder krijgt het hele bedrag als hij nog geen € 30.000 had gekregen vanuit de Catshuisregeling.

- b. **De ouder is gedupeerd maar heeft met de € 30.000 al genoeg compensatie gekregen.** De compensatie komt uit op een lager bedrag dan € 30.000. UHT vraagt het verschil niet terug en de ouder behoudt de € 30.000.

- c. **De ouder is niet gedupeerd.** De integrale beoordeling wordt afgesloten en de ouder krijgt een beschikking waarin dit staat. Ouders die bij de eerste toets als ‘gedupeerd’ werden erkend, maar dat toch niet blijken te zijn, hoeven de € 30.000 niet terug te betalen.<sup>27</sup> Ouders die net als bij de eerste toets als ‘niet-gedupeerd’ werden aangemerkt, krijgen geen compensatie.

Voor een deel van de ouders is de compensatie die zij via de eerste toets of de integrale beoordeling hebben gekregen voldoende. Zij kiezen er dan voor zich niet voor aanvullende schade aan te melden.

## DEEL 2: De compensatie van de aanvullende schade

Sommige ouders hebben aanvullende schade. Dat kan zowel materiële als immateriële schade zijn die in de integrale beoordeling niet of maar voor een deel wordt vergoed. Materiële schade betreft schades die in geld zijn uit te drukken zoals eigendommen of inkomensverlies. Immateriële schade is niet in geld uit te drukken. Denk aan het eindigen van een relatie.

Deze ouders kunnen zich pas melden wanneer hun integrale beoordeling is afgerond en ze als gedupeerde erkend zijn. Sinds september 2023 kan dat op vijf manieren:

1. **De Commissie Werkelijke Schade, afgekort CWS.** Als een gedupeerde aanvullende schadevergoeding vraagt bij UHT, geeft CWS advies over de hoogte daarvan. Daarbij vraagt CWS om een onderbouwing van deze aanvullende schade door de ouder of gemachtigde. CWS werkt met een schadekader waarin posten voor zowel materiële als immateriële schade zijn opgenomen.<sup>28</sup> Soms gaat het om vaste bedragen, bij de meeste wordt de schade berekend. UHT neemt het uiteindelijke besluit over het bedrag dat de ouder krijgt.

<sup>27</sup> Het gaat hier om 545 ouders die bij de integrale beoordeling als niet gedupeerd werden aangemerkt na een ‘ja’ bij de eerste toets.  
<sup>28</sup> Dat schadekader is in het voorjaar van 2024 herzien.

2. **De Stichting (Gelijk)waardig Herstel, afgekort SGH.** Dit is een aanvullende schaderoute voor zowel emotioneel herstel als financieel herstel. Bij SGH wordt aanvullende schade vergoed op basis van een schadebegroting met vaste bedragen. Het schadekader van SGH heet het ‘herstelmodel’. De vijf leefgebieden – zorg, financiën, gezin, wonen en werk – hebben elk verschillende schadeposten. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen materiële en immateriële schade. Om de hoogte van het schadebedrag te bepalen, maakt SGH gebruik van het feitenrelaas van de ouder dat is opgeschreven door een luisterend schrijver. In sommige gevallen wordt om bewijs gevraagd. Bijvoorbeeld als het gaat om inkomensverlies. Ouders met een integrale beoordeling van boven de € 30.000 komen in aanmerking voor deze route. Het ministerie van Financiën ondertekent de vaststellingsovereenkomst. Dat heeft afgekort een VSO. In deze overeenkomst staan afspraken over de vergoeding van de schade waar ouders en het ministerie van Financiën het samen over eens zijn geworden. Ouders kunnen kiezen voor een collectieve tekenceremonie op een neutrale locatie.

3. **De regieroute VSO.** Deze route is alleen op uitnodiging, wanneer gedupeerde ouders door ketenpartners of door hun advocaat worden voorgedragen. Er mag geen bezwaar of beroep lopen tegen de integrale beoordeling. Ook mogen ouders niet al meedoen aan CWS. Het schadekader van de regieroute is gelijk aan dat van CWS. Ouders gaan samen met hun gemachtigde in gesprek met iemand van het ministerie van Financiën over de schadeposten. Gezamenlijk bespreken ze de onderbouwing van die posten om tot een schikking te komen. Ook de regieroute wordt afgesloten met een VSO. Deze route wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën.

4. **De digitale route.** Dit is een pilot voor een aantal ouders met relatief eenvoudige schades of ouders die hun verhaal niet of niet nog een keer willen vertellen. De ouder zelf online zijn schades invullen. Daar moeten voor een deel van de schades ook bewijzen bij. Het schadekader van de digitale route volgt grotendeels dat van SGH. Niet alle schadeposten uit het herstelmodel zitten in de digitale route. Zo ontbreken 13 van de 29 posten, met name bij de gebieden werk en gezin. De digitale route wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën.

5. **Mediation bij UHT.** Ouders die bezwaar hebben gemaakt tegen de integrale beoordeling kunnen dit proberen op te lossen via mediation. Zij kunnen daaraan meedoen als ze een advocaat hebben. Ouders laten UHT weten dat ze mee willen doen en gaan dan met de mediator, hun advocaat en de bezwaarbehandelaar van UHT om tafel. Als dat tot een oplossing leidt, wordt die vastgelegd in een VSO. Sinds kort wordt in een pilot ook de aanvullende schade meegenomen. In de VSO zit dan zowel de compensatie voor de toeslagen als de aanvullende schade.

**Eigen gang naar de rechter.** Als ouders niet tevreden zijn over het behaalde resultaat in één of meer schaderoutes dan kunnen zij ook de zaak aan de civiele rechter voorleggen.

## De belangrijkste verschillen in schadekaders

Bij de aanvullende schade wordt gewerkt met drie verschillende schadekaders. Het schadekader van CWS gaat primair uit van het precies berekenen van de schade. Dan moet een ouder ook bewijzen aanleveren om de schade als gevolg van de kinderopvangtoeslag aannemelijk te maken. Bij andere schadeposten van CWS worden vaste bedragen gebruikt.

Het tweede schadekader is van SGH en heeft andere schadeposten dan CWS. Er zit wel veel overlap in, maar soms heten posten net anders of zijn ze anders ingedeeld. Ook maakt SGH geen onderscheid tussen materiële en immateriële schade. SGH werkt alleen met vaste bedragen. Ze berekenen dus geen precieze schades.

Het derde schadekader is van de digitale route. Dat werkt ook met vaste bedragen, maar er zijn minder schadeposten dan bij SGH. Ouders met inkomensschade kunnen bijvoorbeeld niet bij de digitale route terecht.

De verschillende schaderoutes leveren ook verschillende bedragen op. Het is moeilijk te zeggen of de verschillende bedragen ontstaan door het verschil in schadekaders. Het kan ook zijn dat de hoeveelheid en het soort problemen van de ouders van elkaar verschillen. Het rondzingen van dergelijke verschillen werkt wel het ‘shoppen’ van de ene route naar de andere in de hand. Ouders worden hierdoor onzeker.

<sup>20</sup> Ouders moeten melden voor welk(e) jaar of jaren zij zich aanmelden. De overheid kijkt dus alleen naar de jaren die in de aanvraag staan. Ouders kunnen zich later alsnog aanmelden voor andere jaren. In dat geval lopen er dus meerdere aanmeldingen naast elkaar.  
<sup>21</sup> De pauzeknop voor private schulden gaat pas in als iemand erkend gedupeerd is.  
<sup>22</sup> Aanmelden kon tot en met 31 december 2023. Gedupeerden die zich later hebben gemeld, kunnen een beroep doen op de verschoonbare termijn. Dat houdt in dat er goede redenen waren waarom ze zich te laat hebben aangemeld. Als dat wordt toegekend, gaan zij in één keer naar de integrale beoordeling (er vindt dus geen eerste toets meer plaats).  
<sup>23</sup> Dat heet formeel een ‘beschikking’.  
<sup>24</sup> In de integrale beoordeling zijn 10.984 ouders als gedupeerd erkend na een ‘nee’ in de eerste toets.  
<sup>25</sup> Er wordt in kaart gebracht welk bedrag aan kinderopvangtoeslag ouders ten onrechte niet hebben ontvangen of hebben moeten terugbetalen. Daar komen vergoedingen bij voor vervangende opvang, juridische hulp, voor rente en kosten die de ouder heeft betaald, een rentevergoeding en een aanvullende vergoeding van 1%.  
<sup>26</sup> Wel is er de mogelijkheid voor vaste bedragen voor enkele andere (im)materiële schades.



### DEEL 3: De schuldenaanpak

Op het moment dat ouders zich hebben aangemeld bij UHT, worden hun publieke schulden<sup>29</sup> gepauzeerd. Het moet wel gaan om schulden die voor 1 januari 2021 zijn ontstaan. Ouders hoeven tijdelijk de schulden niet te betalen. Het kwijtschelden van publieke schulden gebeurt wanneer ouders erkend gedupeerd zijn bij de eerste toets of de integrale beoordeling.

Bij private schulden loopt het oplossen van schulden anders. UHT weet namelijk niet welke schulden ouders bij bedrijven hebben. Ouders moeten zelf een overzicht van de schulden doorgeven aan Sociale Banken Nederland, afgekort SBN. SBN controleert deze schuldenlijst en laat ouders weten welke bedragen zij voor de ouders gaat betalen aan de schuldeiser.<sup>30</sup>

Wanneer een ouder niet gedupeerd is, stopt de pauzering en moet de ouder de schulden weer gaan betalen. Voor iemand die wel gedupeerd is, wordt de pauzeknop voor één jaar aangezet. Dat geldt voor zowel publieke als private schulden.<sup>31</sup> Ook schulden als gevolg van een betalingsachterstand worden op pauze gezet.<sup>32</sup>

De regeling voor het pauzeren en kwijtschelden van schulden geldt zowel voor de ouder als de toeslagpartner. Ex-toeslagpartners vallen niet onder deze regeling. Na het jaar van de pauzeknop moet een ouder de nog openstaande schulden weer gaan betalen. Dat zijn de schulden van na 1 januari 2021 en schulden die niet vallen onder de kwijtschelding.

### DEEL 4: De brede ondersteuning

De brede ondersteuning draagt bij aan de belofde ‘nieuwe start’. De financiële compensatie en schadeloosstelling gaat over het verleden, brede ondersteuning over

de toekomst. Dit is belegd bij de gemeenten. Brede ondersteuning wordt gegeven aan mensen die zich hebben aangemeld bij UHT. Als uit de integrale beoordeling blijkt dat iemand niet als ‘gedupeerd’ wordt gezien, stopt de brede ondersteuning binnen dertig dagen. De brede ondersteuning richt zich op ‘het hele systeem’ van de toeslagenouder. Dat gaat bij de meeste mensen om het gezin. Brede ondersteuning wordt geboden op basis van vijf leefgebieden:

- ▶ **Wonen.** Veilige en betaalbare plek om te wonen.
- ▶ **Financiën.** In staat zijn om een financieel gezonde huishouding te voeren.
- ▶ **Gezin.** Samenleven en opgroeien in een veilige omgeving waarbinnen kinderen zich kunnen ontwikkelen.
- ▶ **Zorg.** Welzijn vanuit lichamelijke en geestelijke gezondheid.
- ▶ **Werk.** Duurzaam kunnen participeren in een arbeidsproces, met minimaal de beschikking over een startkwalificatie.

Hierop mogen gemeenten ‘maatwerk’ leveren. Dat betekent dat rekening kan worden gehouden met de specifieke situatie van het gezin. Daarom is het niet mogelijk om precies te zeggen wie wat krijgt. Dat bepaalt de gemeente in overleg met de toeslagenouder.

Iedereen krijgt volgens de regeling een eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Daarna bespreekt een ouder met de gemeente wat nodig is om de doelstellingen te bereiken. Het eerste plan van aanpak wordt uiterlijk binnen acht weken na het eerste gesprek vastgesteld. Bij acute situaties<sup>33</sup> kan er direct een eerste plan van aanpak worden opgesteld. Binnen twee jaar komt een volledig plan van aanpak tot stand.

Na twee jaar is de brede ondersteuning klaar.<sup>34</sup> Daarna kan een ouder als het nog nodig is net als iedere andere inwoner geholpen worden met normale voorzieningen in het sociaal domein. Wel kan een voorziening die een

ouder krijgt volgens het plan van aanpak langer dan twee jaar doorlopen.<sup>35</sup>

Gemeenten worden door de rijksoverheid volledig gecompenseerd voor de kosten die zij maken voor de brede ondersteuning. De 342 gemeenten mogen binnen deze kaders zelf kiezen hoe ze omgaan met brede ondersteuning. De ene gemeenten is hier ruimhartiger in dan de andere. Wel is er een landelijke VNG-richtlijn.

### DEEL 5: De specifieke regelingen

Voor kinderen en jongeren is de **kindregeling** gemaakt.<sup>36</sup> Zij krijgen maximaal € 10.000. Hoeveel compensatie een kind krijgt, hangt af van de leeftijd.

Een **nabestaandenregeling** zorgt dat de partner of kinderen van de overledene verder kunnen met het herstelproces. De regeling is er ook voor nabestaanden van overleden kinderen.

Ook is er een regeling voor **ex-toeslagpartners**. Kinderopvangtoeslag wordt altijd aangevraagd door één ouder. Als deze ouder gedupeerd is, ontvangt hij of zij het geld dat bedoeld is voor het hele huishouden. Soms bereikt dit geld niet alle gedupeerden. Bijvoorbeeld als partners niet meer bij elkaar zijn. Daarom is besloten om ook de ex-toeslagpartners te compenseren.<sup>37</sup> Het gaat om een bedrag van € 10.000. Ook de ex-toeslagpartner krijgt toegang tot brede ondersteuning en hulp bij schulden.

## 2.4 HOE DE HERSTELOPERATIE ERVOOR STAAT

We hebben nu de verschillende stappen in de hersteloperatie in kaart gebracht. Maar hoe staat het met de voortgang? Wat vinden ouders ervan? Hoeveel mensen zitten waar? En wat zijn reële verwachtingen over hoe snel dit is afgerond?

### 2.4.1 Hoe de ouders de hersteloperatie ervaren

Meerdere keren is onderzocht hoe ouders het proces als geheel ervaren. Uit de onderzoeken van Motivaction uit 2021<sup>38</sup> en de Raad voor de Rechtsbijstand uit 2024<sup>39</sup> blijkt dat een meerderheid van de ouders:

- ▶ Het zowel gaat om financieel herstel als om erkenning
- ▶ Dit wil afsluiten zodat ze verder kunnen met hun leven
- ▶ Ontevreden is over het herstelproces. Dat zit met name in a) de duur van het traject, b) de onduidelijkheid van de structuur, en c) de manier waarop vanuit de overheid met hen wordt gesproken
- ▶ Ontevreden is over UHT en CWS en tevreden over SGH
- ▶ Het vertrouwen in de overheid kwijt is.

### 2.4.2 Hoe de hersteloperatie er nu voor staat

Op de volgende pagina hebben we alle beschreven delen en organisaties in één schema gezet. Op basis van rapportages van organisaties hebben we een zo goed mogelijk overzicht gemaakt van hoeveel mensen op dit moment op welke plek in het proces zitten. Dat zal niet precies kloppen, maar dit is het dichtst in de buurt dat we kunnen komen. We doen dit ook zonder al te stellig te zijn. Aantallen zijn in het verleden immers vaak onderschat. Geen enkele persoon of organisatie heeft in de huidige hersteloperatie wél dat volledige overzicht.

Na het schema constateren we waar de hersteloperatie nu getalsmatig staat en wat we de komende jaren verwachten. In bijlage 3 van dit rapport onderbouwen we hoe we tot deze cijfers zijn gekomen.

29 Schulden bij Belastingdienst en Dienst Toeslagen, gemeenten, waterschappen, UWV, CAK, DUO, Sociale Verzekeringsbank (SVB), Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Elke overheidsorganisatie wordt door UHT geïnformeerd en neemt dan contact op met de gedupeerde over het kwijtschelden. Voor alle overheidsorganisaties geldt dat schulden door ernstig misbruik of fraude niet worden kwijtgescholden. Dat geldt ook voor een boete voor deze schulden.

30 Daarna betaalt SBN rechtstreeks en vraagt aan de schuldeiser om de BKR-registratie te verwijderen.

31 Inclusief schulden bij incassobureaus en gerechtsdeurwaarders.

32 Met de volgende private partijen zijn afspraken gemaakt over de pauzeknop: de Nederlandse Vereniging van Banken, Aedes, Energie-Nederland, Zorgverzekeraars Nederland, de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland, het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen, Preventel, Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK).

33 Huisuitzetting, energieafsluiting, ontbinding van de zorgverzekering, etc.

34 Binnen de termijn van twee jaar kan dit plan van aanpak worden bijgesteld. Onderdelen uit het plan van aanpak kunnen een langere doorlooptijd hebben dan de eindtermijn van het plan van aanpak, bijvoorbeeld een studie.

35 Stel dat een doel in het plan van aanpak is om naar passend werk te komen en daarvoor een opleiding te volgen. Dan kan die opleiding ook na twee jaar nog worden vergoed uit de brede ondersteuning.

36 Kinderen van wie de ouders erkend gedupeerd zijn en die vallen binnen de leeftijdsgrens (niet ouder dan 20 jaar op 1 januari 2005 en uiterlijk geboren op 5 november 2022) hebben recht op de kindregeling.

37 Wel op voorwaarde dat iemand ten tijde van de problemen met de toeslagen nog toeslagpartner was.

38 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-01530432-166b-4bb7-b965-93534c08403f/1/pdf/bijlage-2-herijking-behoefteonderzoek-mogelijk-gedupeerden-motivaction.pdf>

39 Zie: <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/projecten/hkt/#h2c920fab-bd65-40fd-92f0-3e1afa42a3cc>



**Constateringen**

Cijfermatig constateren we het volgende:<sup>40</sup>

- De eerste toetsen zijn afgerond.** Vrijwel alle eerste toetsen hebben plaatsgevonden. 99% is afgerond. Van de bijna 70.000 aanmelders zijn circa 60.000 mensen doorgegaan naar de integrale beoordeling.
- De integrale beoordelingen zijn vergevorderd.** Ruim acht op de tien integrale beoordelingen zijn gemaakt. Wel moeten nog meer dan 8.000 bezwaren tegen de integrale beoordeling worden behandeld. Op dit moment zijn circa 40.000 mensen als gedupeerd erkend.
- Er zit een grote vertraging op dossiers.** Veel ouders hebben gevraagd om hun dossier te krijgen. Het samenstellen van de dossiers kost UHT veel tijd. Informatie uit de dossiers moet uit veel verschillende systemen komen. En er is discussie tussen UHT, ouders en advocaten wat er allemaal in een ouderdossier moet zitten.
- Er zit een grote verstopping bij bezwaar.** Mensen gaan om vele redenen in bezwaar. Soms omdat ze het niet eens zijn met een berekening. Steeds vaker ook om eindelijk hun dossier te krijgen. Veel ouders hebben bezwaar gemaakt tegen de integrale beoordeling. Zowel gedupeerde als niet gedupeerde ouders hebben dat gedaan. Deze bezwaren gaan naar de Bezwaarschriftenadviescommissie. Daar zit een grote verstopping. Een heel groot deel van die bezwaren is nog niet afgerond.<sup>41</sup> Een definitieve integrale beoordeling is wel nodig om voor aanvullende schade in aanmerking te komen. In kader 2 lichten we dit verder toe.

- Er zitten bijna 8.000 gedupeerden in de aanvullende schaderoute:<sup>42</sup>
  - Commissie Werkelijke Schade.** 736 van de 5.486 ouders die zich hebben aangemeld voor de aanvullende schaderoute via CWS, hebben een besluit over hun schade ontvangen.
  - De route SGH.** 472 van de 2.626 ouders die zich hebben aangemeld bij SGH hebben een overeenkomst over hun schade afgesloten.
  - De regieroute VSO.** Er hebben zich 140 ouders aangemeld van wie 72 een overeenkomst over de schade hebben afgesloten.
  - De digitale route.** In de pilot zijn 15 ouders uitgenodigd om mee te doen en er zijn nu 6 overeenkomsten afgesloten.
  - De route mediation UHT.** Tot nu toe zijn op een totaal van 36 bezwaren 30 overeenkomsten afgesloten na mediation waarin de aanvullende schade is meegenomen.

Ook is de eigen gang naar de rechter mogelijk. Hier hebben tot nu toe voor zover bekend 10 ouders gebruik van gemaakt.

- Het aantal ouders dat zich heeft gemeld als gedupeerde verschilt sterk per gemeente. Dat geldt ook voor het aantal verzoeken om brede ondersteuning.** In 37 gemeenten hebben zich meer dan 250 ouders gemeld. Dat is bij elkaar 60% van alle aanmeldingen. Inmiddels zijn er 16.000 plannen van aanpak opgesteld.

40 Alle genoemde cijfers gaan over de stand per 31 december 2024. Zo niet dan zetten we het erbij. Het betreft voorlopige cijfers. In de 19<sup>e</sup> voortgangsrapportage worden de cijfers definitief gemaakt.

41 Ouders die lang moeten wachten op de uitkomst van hun bezwaar tegen de integrale beoordeling stellen UHT in gebreke. Daarmee willen zij bereiken dat UHT sneller een besluit neemt. Ook van deze bezwaren is een heel groot deel niet afgerond. UHT moet dan een dwangsom betalen. Dit kost tientallen miljoenen per jaar.

42 Dit is het totaal aantal aanmeldingen verrekend met het aantal ouders dat zich heeft teruggetrokken of is gestopt.

**De grote vertraging bij bezwaar**

Ouders die het niet eens zijn met besluiten die UHT neemt, kunnen hiertegen bezwaar maken.<sup>43</sup> Het grootste aantal bezwaren gaat over de integrale beoordeling. Dit zijn in totaal 9.938 bezwaren, waarvan 77% van ouders die als gedupeerde zijn erkend. Daarnaast is bezwaar gemaakt tegen 20% van de beslissingen die UHT heeft genomen over aanvullende schade na advies van CWS.<sup>44</sup> Verder kan UHT in gebreke worden gesteld wanneer zij de beslistermijnen niet haalt.<sup>45</sup>

Het lukt UHT momenteel niet om de integrale beoordeling tijdig af te ronden of binnen de termijn te beslissen over de bezwaren tegen de definitieve beschikking. Dat betekent een forse toename van ingebrekestellingen. De afhandeling daarvan gaat ten koste van het behandelen van eerder ingediende aanvragen.<sup>46</sup>

**2.4.3 Wat we de komende jaren verwachten**

Naar onze best mogelijke schatting spreken we hier onze verwachtingen voor de komende periode uit. Een deel van het vastlopen van de hersteloperatie komt voort uit het structureel onderschatten van de aantallen ouders die zich zouden melden en hoeveel van hen grote schade hebben. Aan de andere kant lijkt het ons niet aannemelijk dat alle ouders die erkend gedupeerd zijn zich ook gaan melden voor aanvullende schade.

43 Het bezwaar kan zich richten op: 1) beslissing over eerste toets (wel of niet gedupeerd), 2) definitieve beschikking integrale beoordeling (bij de voorlopige beschikking kan geen bezwaar worden gemaakt, maar wel een zienswijze ingediend), 3) beslissing over werkelijke schade (op basis van advies CWS), 4) beslissing over te late aanmelding (wie zich na 31 december 2023 als gedupeerde heeft aangemeld).

44 De mogelijkheid om bezwaar te maken geldt ook voor de kindregeling, ex-toeslagpartnerregeling en nabestaandenregeling overleden kind. Bij de kindregeling zijn 478 bezwaren ingediend. Bij de ex-toeslagpartners gaat het om 26 bezwaren.

45 Het gaat om de volgende situaties. 1) Niet tijdige beschikking eerste toets (moet binnen zes maanden na aanmelding), 2) niet tijdige beschikking integrale beoordeling (moet binnen zes maanden na aanvraag integrale beoordeling, mag UHT eenmalig met zes maanden verlengen), 3) niet tijdige beslissing op bezwaar (zes weken zonder advies BAC, twaalf weken met advies BAC, UHT mag in beide gevallen eenmaal met zes weken verlengen), 4) niet tijdig besluit over verzoek aanvullende schadevergoeding CWS (moet binnen zes maanden na aanvraag, mag UHT eenmalig met zes maanden verlengen).

46 De integrale beoordelingen gingen volgens het principe first in, first out, maar nu wordt voorrang gegeven aan de IB's waar bezwaar tegen is gemaakt. Voor het betalen van dwangsommen omdat het besluit niet op tijd wordt genomen, is in 2024 en 2025 samen € 115 miljoen begroot.

- De integrale beoordelingen kunnen binnen een jaar zijn afgerond.** UHT verwacht in 2025 een besluit op iedere aanvraag afgegeven te hebben.<sup>47</sup> Dan zal naar onze verwachting nog wel twee jaar nodig zijn om alle ouders die dat willen een dossier te geven. Ook gaat er nog veel tijd zitten in het afhandelen van de bezwaren.
- Na afronding van de integrale beoordelingen zullen er ruim 44.000 gedupeerden zijn.** Er zijn nu ongeveer 40.000 ouders erkend als gedupeerde. De integrale beoordelingen zijn niet afgerond. Ook hebben bijna 2.300 ouders bezwaar gemaakt die bij de integrale beoordeling als niet gedupeerd werden bestempeld. Daarom schatten we in dat er nog ruim 4.000 gedupeerden bijkomen. Dat brengt het verwachte totaal op iets meer dan 44.000 gedupeerden.
- Maximaal 26.000 gedupeerden gaan naar de aanvullende schaderoutes, als die blijven zoals ze nu zijn.**<sup>48</sup> Dit vanuit de veronderstelling dat ongeveer 60% van de erkend gedupeerden na de integrale beoordeling een verzoek voor aanvullende schade heeft.<sup>49</sup> We hebben hierbij gekeken naar de compensatiebedragen die ouders na de eerste toets en de integrale beoordeling hebben ontvangen. Ouders met een bedrag van ruim onder de € 30.000 zullen waarschijnlijk weinig aanvullende schade hebben. De kans is dan niet zo groot dat zij zich voor een schaderoute gaan aanmelden.
- Als verwachting 3 klopt, kost het met de huidige doorlooptijd nog vijftien tot twintig jaar om deze operatie af te ronden.**<sup>50</sup> We nemen een ruime marge, omdat het lastig is te schatten is hoeveel tijd nodig zal zijn voor het beschikbaar stellen van dossiers en het afhandelen van bezwaren.

47 Formeel heet dat een beschikking.

48 Er moeten nog veel bezwaren tegen de integrale beoordeling worden afgehandeld. Daarna kunnen ouders pas door naar een aanvullende schaderoute. De BAC heeft niet de capaciteit om over dit aantal te adviseren en heeft ook nog een instroom van CWS-bezwaren.

49 Ongeveer 40% van de ouders die erkend gedupeerd zijn en van wie de integrale beoordeling is afgerond, heeft een compensatiebedrag van boven de € 30.000. Daarnaast schatten we in dat een derde van de ouders met een bedrag onder de € 30.000 ook voor aanvullende schade in aanmerking wil komen. Deze schatting werken we in de bijlage bij dit rapport verder uit.

50 Dan gaan we uit van 130 dossiers per maand bij CWS, SGH en de regieroute samen. Dan zijn bij 24.000 dossiers (verrekend met ruim 1.200 afgerond) 185 maanden nodig.

# 3

---

## ONZE ANALYSE

### 3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk staat hoe de hersteloperatie is georganiseerd en hoe zij ervoor staat. In dit hoofdstuk analyseren we dit beeld.

### 3.2 WAT WE ZIEN

Onze opdracht is om de knelpunten te onderzoeken. Onze gesprekspartners brachten er tientallen naar voren. We lichten vijf knelpunten uit, die naar onze mening de belangrijkste reden zijn dat de hersteloperatie vastloopt. Dat zijn:

1. De overheid heeft meer beloofd dan zij kan waarmaken.
2. De hersteloperatie is een onoverzichtelijke en onuitvoerbare kluwen.
3. De juridische kwaliteit van het gehele proces is onvoldoende.
4. Gezinnen die de regie kwijt zijn worden niet goed geholpen.
5. Ruimhartigheid zit niet in het DNA van de betrokken overheidsorganisaties.

#### 3.2.1 De overheid heeft meer beloofd dan zij kan waarmaken

De politiek en het kabinet hebben grote beloftes gedaan. Deze hebben we uitgewerkt in het vorige hoofdstuk.<sup>51</sup> De overheid is niet in staat gebleken om die beloftes waar te maken.

Ten eerste is de overheid niet in staat om de aangerichte schade te herstellen, hoe graag zij dit ook wil. De schade is namelijk niet alleen financieel: mensen zijn jaren verloren die niet kunnen worden teruggegeven. Het leed strekt zich uit over alle leefgebieden. Sommige wonden genezen nooit en de overheid kan en mag niet alles doen wat iemand misschien wel nodig heeft. Daarnaast heeft de overheid de schade ook zelf aangericht. De gedachte dat zij dan ook de aangewezen partner voor herstel is, lijkt ons nogal aanmatigend. De overheid – inclusief de politiek – moet geen beloftes doen die zij niet kan waarmaken. Zij moet

51 Zie paragraaf 2.2.

duus geen volledig ‘herstel’ beloven.<sup>52</sup> Veel belangrijker is dat de overheid waarmaakt wat zij wél kan doen. Dat is echt luisteren en erkennen, ruimhartig compenseren en ondersteunen waar het kan. Echt herstellen kan de ouder alleen zelf doen. Diens omgeving kan daar vaak het beste bij helpen.

Ten tweede de belofte om echt te luisteren naar het verhaal van de ouder en om bij te dragen aan emotioneel herstel.<sup>53</sup> Deze belofte wordt beperkt ingelost. Het is wel degelijk op meerdere momenten in het proces mogelijk om het verhaal te vertellen. Bijvoorbeeld bij de persoonlijk zaakbehandelaar.<sup>54</sup> Maar vervolgens gebruiken die slechts een deel van dit verhaal. Bij een volgend loket moet het weer opnieuw verteld worden. Wij zien slechts op twee plekken een echt werkende methodiek. Allereerst de KOTA Rapportage.<sup>55</sup> Daar is het volume echter laag. En daarnaast de Stichting (Gelijk)waardig Herstel. Daar wordt niet alleen echt geluisterd, maar wordt het verhaal ook opgetekend en daadwerkelijk gebruikt in de rest van het schadeproses.<sup>56</sup> Dat niet iedereen deze kans krijgt en dat dit zo laat gebeurt in het proces, is een zwak punt van deze hersteloperatie.

Ten derde de veelbesproken belofte van financiële ruimhartigheid. Op dit punt analyseren we dat de overheid ruimhartig is geweest voor mensen die een schade lager dan € 30.000 hadden. Die kregen namelijk allemaal € 30.000 met de Catshuisregeling. Dat betrof ongeveer 60% van de gedupeerden. Voor mensen met grotere schades is de overheid financieel niet ruimhartig geweest.

Daar waren de bedragen soms te laag,<sup>57</sup> is te veel bewijs gevraagd en hebben te veel controles plaatsgevonden. Daarmee vinden we de overheid niet ruimhartig voor de mensen die de grootste schades hebben geleden. Dit draait voor veel ouders ook om veel meer dan de hoogte van de bedragen. Het gaat ook om de manier waarop ze bejegend worden.

Ten vierde de belofte van snelheid, zorgvuldigheid en maatwerk in de uitvoering. Dat kan niet alle drie tegelijk. Snelle uitvoering op maat is niet zorgvuldig. Dan is er geen tijd om precies uit te zoeken wat de schade is. Laat staan hoe die schade zich verhoudt tot de schade van 40.000 anderen. Zorgvuldige uitvoering op maat is niet snel. Dan moet je heel precies uitzoeken wat de schade is en hoe deze zich verhoudt tot de schade van anderen. Dat kost heel veel tijd. Snelle en zorgvuldige uitvoering is alleen mogelijk als je brede categorieën maakt. Maar dat maakt het lastig om nog oog te hebben voor specifieke individuele omstandigheden en is het dus niet op maat. Sommige ouders zien verschil waar ze gelijkheid verwachten. Anderen ervaren traagheid waar snelheid was beloofd. Weer andere ouders zien zich als groep behandeld terwijl ze dachten dat naar hun persoonlijke situatie zou worden gekeken. Dit leidt tot teleurstelling.

Ten vijfde de belofte van brede ondersteuning op alle leefgebieden. Dat kunnen de gemeenten beperkt waar- maken, onder andere door wachtlijsten in het sociaal domein en de landelijke woningnood. Gemeenten en woningbouwcorporaties kunnen toeslagenouders bijvoorbeeld lang niet altijd helpen aan een veilige en betaalbare woonplek. Gemeenten weten dat psychosociale problemen en traumaverwerking van sommige ouders en kinderen gespecialiseerde expertise en capaciteit vereisen. Hiervoor zijn ze afhankelijk van ggz-instellingen. Daardoor kunnen ze sommige ouders en kinderen met complexe problemen niet helpen met het vinden van nieuw perspectief.

Tot slot enkele zinnen over het doel om met deze operatie het vertrouwen tussen overheid en samenleving te verstellen. Dit doel veronderstelt dat er eerst wel vertrouwen was. Maar was de relatie voor een deel van de inwoners al niet langer ingewikkeld? En mocht het vertrouwen er wel geweest zijn: zouden deze ouders dan een vertrouwensrelatie willen met de organisatie die hen

57 Ook dit beeld varieert. Voor sommige immateriële posten zijn bedragen relatief hoog. Voor een aantal materiele schades zijn ze iets lager dan in de letselschade gebruikelijk is.

dit heeft aangedaan? Vertrouwen is iets wat een ander je gunt omdat hij het heeft. Onderzoekers die het vertrouwen tussen overheid en samenleving analyseren, pleiten daarom al langer voor het begrip ‘vertrouwenswaardig handelen’. Als overheden bekwaam, betrouwbaar en vooral betrokken zijn bij de mensen voor wie ze willen werken, kan dat vertrouwen wekken en gezag vergroten. Het is daarom belangrijk om vertrouwenwekkend te gaan handelen.<sup>58</sup>

### 3.2.2 De hersteloperatie is een onoverzichtelijke en onuitvoerbare kluis

Hoewel de omvang van het onrecht ongekend is, is dit niet de eerste keer dat de overheid schade aanricht. Om goed te kunnen analyseren hoe de organisatie van deze hersteloperatie in elkaar zit, maken we gebruik van onderstaand referentiekader.

In het schaderecht moeten er in essentie twee stappen worden gezet:

- ▶ Het erkennen van aansprakelijkheid. In deze eerste stap moet de onrechtmatigheid worden vastgesteld.<sup>59</sup> In dit rapport noemen we die stap de ‘of-vraag’.
- ▶ Het bepalen van de omvang van de schade en het toekennen van compensatie. In deze tweede stap wordt de omvang van de schade van de gedupeerde bezien en hoeveel hij/zij dan krijgt. In dit rapport noemen we dat de ‘hoeveel-vraag’.<sup>60</sup>

In bijlage 2 hebben we dit uitgebreid uitgewerkt.

Deze basislogica zien we onvoldoende terug in hoe de hersteloperatie is georganiseerd. We concluderen dat het compensatieproces veel ingewikkelder is dan noodzakelijk, dat stap 1 en stap 2 door elkaar heen lopen.

58 Zie voor nadere onderbouwing hiervan het werk van Pippa Norris en het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur: “Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur (2022).”

59 De overheid heeft in het algemeen erkend dat zij bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag onrechtmatig gehandeld heeft. In de IB erkent de overheid de aansprakelijkheid ten opzichte van een inwoner door middel van een bestuursrechtelijke beschikking, die openstaat voor bezwaar en beroep onder de Awb.

60 De bedoeling van de Wet hersteloperatie toeslagen is dat de overheid een besluit neemt over de hoogte van de schades. Met dat besluit kan een gedupeerde ook naar de rechter. In reguliere schadeprocessen is het gebruikelijk dat voor dat moment partijen tot overeenstemming komen en een vaststellingsovereenkomst (VSO) afsluiten. Dat heet een schikking.

Daarnaast staan de processen van compensatie en brede ondersteuning onvoldoende met elkaar in verbinding. Zo is een hersteloperatie ontstaan die voor de ouders onoverzichtelijk en voor de overheid onuitvoerbaar is. Onderstaand lichten we dat toe.

Ten eerste concluderen we dat het compensatieproces te ingewikkeld is georganiseerd. Dat is goed te zien op de overzichtsplaat in hoofdstuk 2. We constateren het volgende:

1. **Er zijn te veel formele stappen met bijbehorende loketten.** Bij de meeste loketten is een dossier nodig en is er mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Dat leidt zowel voor de ouders als voor de overheid tot een enorme werklast en vertraging.<sup>61</sup>
2. **De of- en de hoeveel-vraag wordt in te veel stappen opgeknipt.** De of-vraag wordt zowel bij de eerste toets als bij de integrale beoordeling beantwoord. De hoeveel-vraag is bij drie verschillende loketten ondergebracht. Na de eerste toets volgt een compensatie van € 30.000 als iemand als gedupeerd is aangemerkt. Bij de integrale beoordeling volgt de compensatie van de directe schade die verrekend wordt met de € 30.000 uit de Catshuisregeling. Daarna komt nog de compensatie van de aanvullende schade. Dat loket is maar liefst in vijf routes opgeknipt. Ook is een gang naar de rechter mogelijk. Hierdoor weten ouders niet meer waar ze moeten zijn en welke route voor hen het meest passend en gunstig is.
3. **De of- en de hoeveel-vraag lopen bij de integrale beoordeling door elkaar heen.** Het is zowel het formele ticket om door te mogen naar de aanvullende schaderoutes als het loket waar berekend wordt hoeveel de ouder voor een deel van de schades krijgt. Dat leidt ertoe dat de bezwaren van ouders op beide elementen betrekking kunnen hebben. Omdat UHT de dossiers niet op orde heeft, leidt dit bovendien tot grote vertragingen.

Ten tweede concluderen we dat de processen van compensatie en brede ondersteuning onvoldoende met elkaar verbonden zijn. We weten uit andere

61 Die vertraging wordt nog eens vergroot omdat de overheid niet in staat is dossiers tijdig aan te leveren. Dat is voor velen reden om in bezwaar te gaan. Datzelfde geldt voor het feit dat de grondslagen voor de of-vraag vaak veranderd zijn.

52 Deze kritiek is sterk verbonden met de algemene kritiek op maakbaarheid. In dat wereldbeeld denkt de overheid dat zij in staat is om algemeen geldende opgaves te formuleren, die zij vervolgens met technisch-rationele methodes te lijf kan. Zo wordt wat gebroken is verklaard door de overheid weer heel gemaakt. Deze benadering staat op gespannen voet met een meer bescheiden beeld van wat de overheid is, kan en moet. Een inzichtrijk boek over dit thema is *De ban van de beheersing* (Van Putten, 2020).

53 18<sup>e</sup> Voortgangsrapportage: “Emotioneel herstel is daarom ingericht langs twee vormen van erkenning. Ten eerste is dat steun bij welbevinden, waarmee wordt erkend dat het welbevinden van de gedupeerde ouders en jongeren door toedoen van de overheid geschaad kan zijn. Ten tweede wordt er door middel van participatiesteun erkend dat de gedupeerde ouders en jongeren zelf het beste weten wat nodig en relevant is voor hun herstel.”

54 Dit begint bij de persoonlijk zaakbehandelaar van UHT, daarna bij de BAC, bij de luisterend schrijver van SGH, bij KOTA Rapportage en deels ook bij de secretaris van CWS.

55 De KOTA Rapportage wordt ondersteund door Stichting Lotgenotencontact.

56 In de kern helpt de methode van SGH ouders met het op papier krijgen van hun verhaal én de daaraan verbonden schadeclaim. Daarmee werkt de methode SGH toe naar een voorstel voor een schikking, wat verreweg de snelste manier is.

schadeprocessen dat het heel belangrijk is dat erkenning, compensatie en ondersteuning in samenhang worden behandeld.<sup>62</sup> Dat is nu niet het geval. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het proces van compensatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de brede ondersteuning. Hoewel die verdeling door de staatsinrichting van Nederland begrijpelijk is, levert het wel problemen op. Gemeenten hebben bijvoorbeeld veel last van ouders die al brede ondersteuning krijgen en tegelijk nog lang moeten wachten op hun integrale beoordeling. In de praktijk is de brede ondersteuning dan ook vaak overbruggingsondersteuning geweest.

Ook weten we dat het heel belangrijk is dat de gehele gezinscontext wordt meegenomen in de hersteloperatie. Daar hebben de problemen immers meestal betrekking op. Iedereen begrijpt: ouders kunnen pas verder als hun kind geholpen is. De meeste ouders hebben dus een totaalafpraak nodig. Dat lukt nu niet. Gemeenten betrekken de gezinscontext weliswaar bij de brede ondersteuning, maar de rijksoverheid doet dat niet bij het proces van compensatie dat uitsluitend is gericht op de individuele aanvrager. Het is dus voor dé overheid heel moeilijk om een totaalafpraak met een ouder te maken, omdat meerdere overheidsorganisaties allemaal een deel doen.<sup>63</sup> Die organisaties staan onvoldoende in verbinding met elkaar en delen niet voldoende informatie.<sup>64</sup>

Het geheel aan regelingen en loketten heeft tot een onoverzichtelijke kluwen geleid. Voor ouders is het geheel niet meer te overzien. Dit is strijdig met het uitgangspunt dat de ouder eigen regie zou krijgen. De term ‘eigen regie’ kan in zo’n ingewikkeld systeem al snel leiden tot ‘u komt er vast zelf wel uit’. Dat lukt het merendeel van de ouders niet. Zij krijgen geen advies over welke route het beste bij hun situatie en wensen past.<sup>65</sup>

De vraag dringt zich op waarom de hersteloperatie zo is ontworpen. Het eerlijke verhaal is dat de hersteloperatie niet zo ontworpen is, maar zo is ontstaan. Dat komt ten eerste door een snelle groei in het aantal mensen.<sup>66</sup> De relatief kleine herstelorganisatie kon deze omvang niet aan. Ten tweede zijn al die extra loketten en regelingen ook het gevolg van de vele tussentijdse beloftes. Bij ieder incident werd er meer snelheid beloofd en kwamen er nieuwe initiatieven. Die kosten veel en leveren in volume vaak weinig op. Dit is ten koste gegaan van de kwaliteit en uitvoerbaarheid. Er ontstaan onuitlegbare uitkomsten en de uitvoeringskosten zijn hoog. De organisaties werken te veel ieder voor zich’, soms op basis van verschillende waarden en ze waarderen te weinig elkaars kernkwaliteiten.<sup>67</sup> Al met al is het geheel zo minder dan de som der delen geworden.

Een logische vraag is ook of iemand heeft geprobeerd om bij te sturen. Hoewel niemand een volledig mandaat over het geheel had,<sup>68</sup> is bestuurlijk en topambtelijk wel degelijk een aantal keer geprobeerd om hier doorheen te breken. Dat heeft zeker effect gehad, maar de fundamentele problemen van het ontwerp zijn er niet mee opgelost.

Tot slot valt op dat bij de overheid niemand het volledige overzicht heeft van welke ouder waar in het proces zit. Daarmee is ook onbekend of sommige mensen met spoed hulp nodig hebben. Ook betekent het dat sommige mensen ten onrechte te lang in het proces blijven zitten, terwijl voor hen juist wel een snelle oplossing noodzakelijk en mogelijk is.<sup>69</sup> Niemand staat als een coach boven de partijen en let op de samenwerking en op de prestaties van het geheel.<sup>70</sup> Op dit ogenblik is de toeslagenouder daarmee de enige die de effecten van het herstelproces als geheel ervaart.

62 Denk aan de afhandeling van de aardbevingschade in Groningen, waar het gebrek aan samenhang ook een van de grote kritiekpunten is.

63 Door privacywetgeving mogen die bovendien niet alle informatie met elkaar delen. Voor de meeste ouders is dit niet te begrijpen. Zij denken en verlangen terecht met dé overheid te spreken. Dit vereist dat de Nederlandse overheden beter met elkaar gaan samenwerken en beter informatie met elkaar gaan delen.

64 UHT levert de dossiers aan voor de aanvullende schade bij CWS. Vervolgens moet het advies weer worden gecheckt door UHT om een besluit over het schadebedrag te nemen. Gemeenten vragen bij de start van de brede ondersteuning informatie aan de ouder of jongere voor het plan van aanpak. Maar het verhaal is eerder ook al door de persoonlijk zaakbehandelaar opgetekend.

65 Belangrijke punt hierbij is dat de overheid – met name het ministerie van Financiën en daaronder vallende diensten, betrokken bij de toeslagenaffaire – zichzelf ziet als ‘dader’. Dat leidt in de praktijk van de hersteloperatie tot een terughoudendheid aan overheidszijde om sturend of regisserend te willen zijn.

66 In het eerste advies van de commissie-Donner zou het om een paar duizend mensen gaan. Een paar jaar later meldden 70.000 mensen zich aan. Een bepalend moment hierin is de keuze geweest om de grens van € 10.000 teruggevoerde euro’s te verlagen naar € 1.500. Daarmee ging het om veel grotere aantallen. Ook de belofte van de Catshuisregeling dat iedere toeslagenouder € 30.000 zou krijgen heeft een grote aanzuigende werking gehad.

67 Voor een aantal organisaties is hun betrokkenheid bij de hersteloperatie ook een bedrijfsmodel geworden, gebaseerd op aanbestedingen en financiële continuïteit

68 Dat geldt zelfs voor de staatssecretaris. In het Nederlandse bestel is die alleen verantwoordelijk voor zijn deel van de rijksoverheid. De hersteloperatie omvat echter ook gemeenten.

69 Het kan overigens ook aantrekkelijk zijn om lang in het systeem te blijven, onder meer vanwege vrijstelling van het terugbetalen van schulden.

70 In jargon wordt dit een praktische invulling van de ‘stelselverantwoordelijkheid’ genoemd.

### 3.2.3 De juridische kwaliteit van het gehele proces is onvoldoende

De commissie spreekt geen oordeel uit over de juridische kwaliteit van individuele dossiers: daar heeft zij in de korte tijd haar gegeven geen onderzoek naar kunnen doen. Wel hebben wij een rechtsstatelijke analyse van het geheel gemaakt.

We zien ten eerste dat de overheid het vertrouwensbeginsel schendt. Vaak is ouders beloofd dat compensatie snel en ruimhartig zou plaatsvinden. Ook heeft de overheid toegezegd openheid van zaken te geven. Dit is niet de praktijk. De procedures duren lang en zitten vaak te veel op details. De overheid schendt daarmee het gewekte vertrouwen.

Daarnaast schendt de overheid het recht op een zorgvuldige en eerlijke procedure. De overheid kan alleen rechtmatige besluiten nemen als zij de feiten op een rijtje heeft en de belangen van de ouders kent. Het verhaal van de ouders is vaak onvoldoende gehoord en ouders krijgen vaak niet of te laat het dossier tot hun beschikking. De achterstand bij de BAC zien wij dan ook mede als logisch gevolg van de juridische kwaliteit van het proces waarmee de onrechtmatigheid wordt vastgesteld.

Ten derde handelt de overheid in strijd met de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het opknippen van de hersteloperatie in vele loketten, met verschillende routes en schadekaders, leidt tot een traag proces met verschillende uitkomsten. De rechtsongelijkheid wordt nog eens versterkt door de verschillende behandeling die ouders van gemeenten krijgen.

Het is in een rechtsstaat onacceptabel dat toezeggingen worden gedaan en verwachtingen worden gewekt, die steeds niet waargemaakt worden. Ouders verkeren jaren in onzekerheid, dossiers worden niet tijdig verstrekt, beslistermijnen worden vaak niet gehaald. De overheid moet de toeslagenouders recht doen. Dat betekent niet alleen hun de uitkomsten geven waar ze recht op hebben. Maar ook als overheid in alles voldoen aan juridische eisen en aan de code goed openbaar bestuur. Het hele proces is voor ons onder de streep niet wat in een rechtsstaat, in het bijzonder een responsieve rechtsstaat, mag worden verwacht.

### 3.2.4 Gezinnen die de regie kwijt zijn worden niet goed geholpen

De afgelopen jaren is er veel gediscussieerd over de vraag of het zinvol is om een deel van de ouders aan te merken als ‘ernstig gedupeerd’. Die vraag komt voort uit het breed gedeelde gevoel dat een groep ouders enorme problemen heeft en niet voldoende wordt geholpen. Dat gevoel leeft ook bij ons als commissie. De verhalen van een aantal ouders én jongeren lieten de rillingen over het lijf lopen.

Onze eerste conclusie is dat het zeer onwenselijk is om het label ‘ernstig gedupeerd’ te gebruiken. Ten eerste omdat niemand in staat is te definiëren wie dat dan zijn. Ten tweede omdat iedere ouder te maken heeft gehad met onrecht. Dat is altijd ernstig. Bovendien valt leed niet te vergelijken en is het begrip ‘ernstig’ dus subjectief.

Onze tweede conclusie is dat er wel degelijk een groep mensen is die niet goed geholpen kán worden in het huidige systeem. Dat komt omdat het systeem is ingericht op een scheiding tussen compensatie en ondersteuning én omdat het systeem uitgaat van eigen regie van de ouder. Alle hulpverlenende organisaties geven aan dat sommige gezinnen de regie niet meer zelf kunnen nemen. Hun situatie is zo complex dat gelijktijdig een oplossing nodig is op het terrein van compensatie en ondersteuning.

Hoewel hulpverleners en lotgenoten deze groep onmogelijk abstract kunnen definiëren, weten ze in de buurten waar ze werken wel wie ertoe behoort. Het zijn mensen die de eigen regie al voor de toeslagenaffaire kwijt waren of bij wie de eigen regie uit handen is geslagen door de overheid. Mensen die vaak op meerdere leefgebieden, zoals wonen, werken en zorg, grote problemen hebben.<sup>71</sup> Het is dan onmogelijk om daar zelf uit te komen.<sup>72</sup> Dat kan alleen als iemand anders de regie neemt. Ze moeten geholpen worden met een langjarig perspectief voor ogen.<sup>73</sup> In lijn met de hulpverlenende organisaties schatten wij in dat dit om 2.000 tot 3.000 gezinnen gaat.

71 Dat zijn bijvoorbeeld mensen die naar het buitenland gevlucht zijn, die zware psychische zorg nodig hebben, die ver weg wonen van hun kinderen, of die in zware schulden zitten.

72 Een compensatie van financiële schade is zinloos als iemand die direct weer kan inleveren bij andere schuldeisers. Verder gaan met je leven kan niet als je kinderen aan de andere kant van het land diep in de problemen zitten. Al twee jaar op de wachtlijst van een psycholoog staan is te lang als je kapot van de stress niet meer voor je kinderen kunt zorgen.

73 Dat is bepaald geen gegeven. Deze mensen dreigen bijvoorbeeld in het gat te vallen tussen de landelijke hersteloperatie die niet wordt afgerond en de gemeentelijke brede ondersteuning die na twee jaar stopt.

Een deel van de ouders in deze groep is al door de commissie-Donner geïdentificeerd. Dit zijn ook de gezinnen waarvan de kinderen vaak in schrijnende situaties zitten, zowel emotioneel als financieel. Een deel van die kinderen is inmiddels al volwassen en heeft zelf kinderen. Voor deze groep heeft de manier waarop de overheid de hersteloperatie heeft ingericht hun ellende nog verder vergroot. Eerst zijn ze door de toeslagenaffaire bijna alles kwijtgeraakt. Nu worden ze door de systemen die hen zouden helpen voor hun gevoel van het kastje naar de muur gestuurd.

De rijksoverheid heeft deze gezinnen niet goed in beeld. Hulpverleners en lotgenoten wijzen ons op het feit dat een klein deel van deze mensen ook onzichtbaar is. Die hebben de hoop verloren en laten niet meer van zich horen. Dit zijn ook de ouders wier vreselijke verhalen de berichtgeving in media en politiek domineren.

### 3.2.5 Ruimhartigheid zit niet in het DNA van de betrokken overheidsorganisaties

Het begrip ruimhartigheid is een soort toverwoord geworden. Niemand weet precies wat het betekent en het staat niet in de Wet hersteloperatie toeslagen. In de parlementaire geschiedenis is het begrip vooral gekoppeld aan de hoogte van de bedragen.<sup>74</sup> Voor ouders gaat dit begrip echter niet alleen om de hoogte van de bedragen, maar vooral ook om de wijze waarop ze bejegend worden. Ze ervaren dat ze niet vertrouwd worden, dat ze te vaak bonnetjes van jaren terug moeten inleveren. Dat de controledrang groter is dan de neiging om te vertrouwen. Ze ervaren dat medewerkers van betrokken overheidsorganisaties hen niet als mens maar als nummer behandelen.

Voor een deel van de medewerkers van deze overheidsorganisaties is het lastig om de gevraagde ruimhartigheid in de praktijk te brengen.

De eerste oorzaak daarvan is cultureel. Met name bij medewerkers van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst zit een nadruk op controle en rechtmatigheid in het DNA. De vraag om nu ineens ruimhartig te zijn, botst met de wijze waarop ze jarenlang

zijn opgeleid.<sup>75</sup> We zeggen zonder cynisme dat die houding een groot goed is. Het is een parel als het gaat om de financiële houdbaarheid van ons land. De houding is echter een draak als het gaat om de behandeling van individuele toeslagenouders.

Eenzelfde soort DNA komen we tegen bij een aantal gemeenten, die vooral vanuit de sfeer van de Participatiewet en het reguliere sociaal domein van een gemeente denken. De beschikbare middelen daarvoor zijn schaars en de eigen verantwoordelijkheid van burgers staat voorop. Een deel van de ambtenaren vindt het moeilijk om toeslagenouders anders te behandelen dan andere inwoners die in het reguliere sociaal domein worden geholpen. Hoewel dat vanuit de wereld van de gemeentebestuurder heel goed te verklaren is, is dat voor toeslagenouders onmogelijk te begrijpen. Het is namelijk anders dan wat beloofd is en niet in lijn met de geest van de regeling voor brede ondersteuning.

De tweede oorzaak voor een gebrek aan ruimhartigheid is systemisch. Medewerkers moeten werken binnen de vaktechnische kaders. Vaak hebben ze het mandaat of de ruimte niet om zelf keuzes te maken in wat ze wel of niet goedkeuren. Of ze hebben niet het mandaat om in een gesprek toezeggingen te doen. Ouders ervaren dan dat iemand weliswaar hoort wat je zegt, maar niet echt terugpraat. Dan is er dus ook geen sprake van een gelijkwaardig gesprek.

<sup>75</sup> Zoals Scheltema het formuleert in *Hersteloperatie kinderopvang. Bureaucratisch of responsief*: "Aan de ene kant beseft men dat de klassieke benadering achterhaald is, en dat bovendien de departementale procedure is vastgelopen. Anderzijds kan men de traditionele, geheel op beheersing en verantwoording gerichte werkwijze niet loslaten. Dat dit moeilijk is valt niet te verwonderen: beheersing en controle zitten in de haarvaten van het ministerie dat bij de overheid over de financiën gaat."

<sup>74</sup> In de wet wordt ruimhartig niet genoemd, laat staan gedefinieerd. In de memorie van toelichting komt het begrip wel terug maar zonder duidelijke toelichting. Zie daarvoor ook de uitleg in paragraaf 2.2 van dit rapport.

# 4

## DE AANBEVELINGEN

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan onze aanbevelingen. Eerst bespreken we wat we niet aanbevelen. Een aantal 'quick-fix' aanbevelingen lijken op het oog weliswaar logisch, maar gaan die ouders niet helpen. Daar willen we eerlijk over zijn.

Daarna beschrijven we de aanbevelingen die we wél doen. We denken dat met een aantal gerichte ingrepen de operatie versimpeld, verbeterd en versneld kan worden. En dat de operatie hiermee menselijker en vertrouwenwekkender wordt.

### 4.2 WAT WE NIET AANBEVELEN

'Als we terug konden in de tijd, zouden we het anders ontwerpen.' Die zin hebben we veel gehoord. Maar dat kan niemand. Alles opnieuw doen betekent grote rechtsonzekerheid én nog meer vertraging. We hebben daarom vanuit de huidige situatie gekeken naar wat simpeler en sneller kan. Dit betekent concreet dat we een aantal dingen niet gaan doen:

1. **We blijven af van het hele proces tot en met de integrale beoordeling.** Meer dan acht van de tien ouders heeft nu een integrale beoordeling. Daarmee is de óf-vraag voor veel ouders beantwoord. We schepen UHT dus niet op met grote veranderingen, zodat ze dit af kunnen maken. We grijpen wel in op het verstrekken van dossiers en op de bezwaarprocedures.
2. **We gaan geen ouders met een groot bedrag 'afkopen', alleen om het proces te versnellen.** Het is wel eens door ons hoofd gegaan. Met lagere aantallen is de hersteloperatie gemakkelijker uitvoerbaar. Kunnen we daarom niet iedereen een flink bedrag bieden zodat ze uit dit proces gaan? Toch is dit geen goed idee. Mensen die weinig aanvullende schade hebben kunnen zich hier dan voor aanmelden. Zo krijgen ze meer geld. Dat zorgt voor minder draagvlak in de samenleving. Maar mensen met meer schade die zich hiervoor aanmelden omdat ze van alles af willen zijn, krijgen dan veel minder dan waar ze recht op hebben. Dat is niet te verteren. Bovendien vinden we dat de overheid in staat moet zijn om die 44.000 mensen goed te helpen.
3. **We gaan niet met alle ouders een triagegesprek voeren.** We concluderen dat er te weinig aandacht is voor emotioneel herstel en dat niet alle ouders

hun verhaal hebben kunnen doen. Ook zien we dat de overheid geen overzicht heeft over wie waar in het proces zit én niet in beeld heeft welke ouders zonder regie in een hopeloze situatie zitten. Tot slot concluderen we dat ouders behoefte hebben aan advies over welke route voor aanvullende schade bij hen past. Een gesprek met iedereen kan overzicht geven en geeft de mogelijkheid om triage te doen. Het eerlijke verhaal is dat dit nu te laat en niet uitvoerbaar is. Om dit in één jaar te doen, is een organisatie van circa 100 fte nodig.<sup>76</sup> Dat creëert een nieuwe flessenhals in dit proces. We laten daarom advies bij de advocaat. De mogelijkheid om het volledige verhaal te doen, blijft bij SGH liggen. De huidige hulpverleners zullen de ogen en oren moeten zijn om de mensen te vinden die de regie kwijt zijn en zich in hopeloze situaties bevinden.

4. **We stellen geen eendagsplan voor.** Het idee om in één dag alle schade te regelen klinkt aantrekkelijk. We hebben het serieus onderzocht. Het gaat niet. Hoe goed een schadekader ook is en hoe ruimhartig de overheid zich ook opstelt: er zal altijd bewijslast moeten zijn. Dat vereist op zijn minst een aantal communicatiemomenten. De ervaring leert ook dat ouders tijd nodig hebben om na te denken en goede keuzes te maken als ze eenmaal in een schaderoute zitten. Als mensen de gevraagde aannemelijkheid heel goed op orde hebben, moet het wel in een paar weken kunnen. Met een goede voorbereiding in route B, die we in de volgende paragraaf voorstellen.

### 4.3 WAT WE WÉL AANBEVELEN

In deze paragraaf presenteren we onze aanbevelingen, waarbij we steeds zijn nagegaan of ze uitvoerbaar zijn.

#### 4.3.1 Herontwerp het compensatieproces van aanvullende schade

Het proces voor aanvullende schade moet echt op de schop. Met de huidige organisatie en doorlooptijden verwachten we dat de afhandeling vijftien tot twintig jaar duurt. Bovendien zijn de routes onoverzichtelijk en voldoen ze niet aan wat in een rechtsstaat wél verwacht mag worden. We hebben lang gezocht naar een ontwerp dat voldoet aan alle rechtsstatelijke eisen, past bij de verschillende wensen van ouders én dat uitvoerbaar en overzichtelijk is.

Cruciaal is dat er **één schadekader** komt voor iedereen. Daarin staat precies welke vaste bedragen gelden en aan welke bewijslast en aannemelijkheid ouders moeten voldoen. Dat moet er binnen drie maanden liggen. We adviseren om aan te sluiten bij het schadekader van SGH. Verbeteringen moeten vooral gezocht worden in het duidelijk maken van welke aannemelijkheid er geldt. Het schadekader moet vastgesteld worden door de staatssecretaris en beheerd worden door de aan te stellen ketenverantwoordelijke.

We adviseren dat de overheid nastreeft om **alle aanvullende compensatie te schikken**. Dit gaat sneller en betekent dat de overheid en de toeslagenouder er samen uit zijn gekomen. Dat is dus het gevolg van een goed doorlopen proces en een gelijkwaardige benadering. Iedereen krijgt van een onafhankelijk persoon een schikkingsvoorstel. Dat is dus niet iemand van de overheid, omdat de overheid één van de twee partijen is. Wij zien voor ons dat het ministerie van Financiën in dit proces een terugtrekkende beweging maakt en geen 100% controle doet op individuele schikkingsvoorstellen. Zij moet op afstand toetsen of het proces goed is doorlopen. We adviseren de overheid om in principe akkoord te gaan als de onafhankelijke expert het voorstel doet binnen de bandbreedtes van het schadekader. Uiteraard is het voor de ouder altijd mogelijk om niet akkoord te gaan en de zaak voor te leggen aan een onafhankelijke rechter.

We stellen een ontwerp voor met **slechts twee routes**, met als belangrijkste route die van SGH. Simpelweg omdat zij de best werkende methodiek hebben. Dat vereist wel dat zij stevig opschalen en dat de governance op orde is. Wij denken dat dit mogelijk moet zijn. Als commissie zeggen we het volgende: eigenlijk gunnen we alle ouders een aanpak met een luisterend schrijver. Het helpt zowel bij verwerking als bij het aannemelijk maken van de schade.

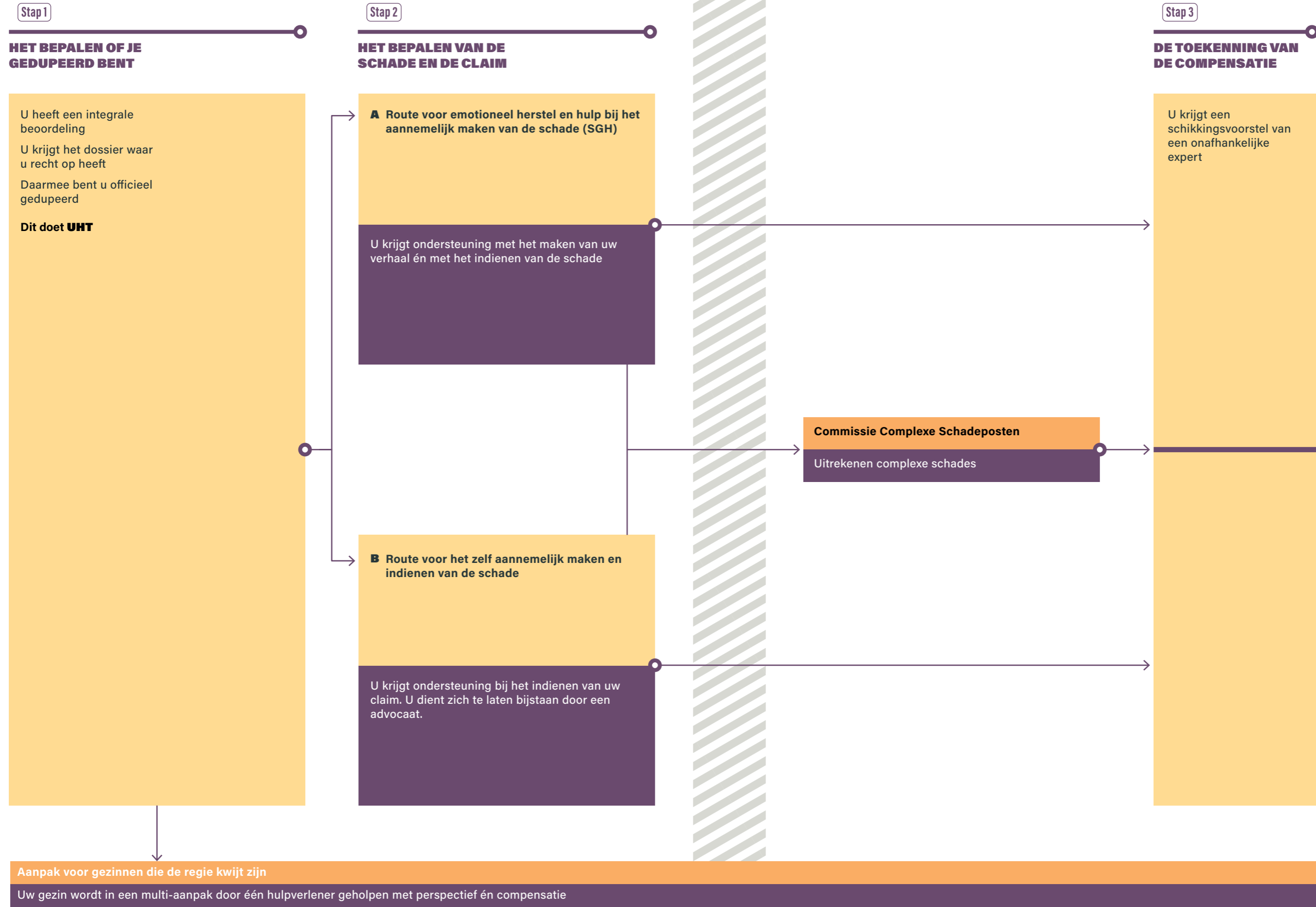
Maar we vinden ook dat ouders het recht hebben om dat niet te willen. Bovendien hebben sommige ouders het ook niet nodig. Hen willen we bedienen door een route open te stellen, die enkel bedoeld is als ondersteuning bij het indienen van aanvullende schade. Bij dat traject is altijd een mens betrokken. Op die voorwaarde mag dit traject dan digitaal ondersteund worden.

We adviseren om alle andere huidige routes af te schaffen en geen van de nieuwe initiatieven door te zetten. Ouders die op dit moment in een andere schaderoute zitten, worden doorverwezen naar één van deze twee routes tenzij een uitkomst reeds in zicht is.

<sup>76</sup> Daarbij gaan we uit van 4 uur per gesprek en 200 werkbare dagen per jaar.



Het nieuwe ontwerp ziet er dan als volgt uit:



Onderstaand lichten we de stappen toe:

**Stap 1.** Bij UHT horen ouders of ze gedupeerd zijn en krijgen ze het dossier. Daarna kunnen ze kiezen of ze doorgaan naar aanvullende schade.

**Stap 2.** Iedereen die aannemelijk maakt dat hij aanvullende schade heeft, moet die kunnen indienen. We adviseren om slechts twee routes te behouden:

► **Route A voor emotioneel herstel en hulp bij het aannemelijk maken van de schade.**

Daar ligt de focus op zowel emotioneel als financieel herstel. Ouders worden geholpen met het op papier krijgen van hun verhaal en het aannemelijk maken van hun schade.

► **Route B voor het zelf aannemelijk maken en indienen van de schade.** Bij deze route kunnen toeslagenouders terecht voor het indienen van de schade als ze geen behoefte hebben om hun verhaal te doen. Zij moeten zich daarin laten bijstaan door een advocaat. Het is aan henzelf en hun advocaat om de gevraagde onderbouwing aan te leveren voor het aannemelijk maken van de schade.<sup>77</sup>

Sommige schades zijn enorm ingewikkeld. Alleen voor die gevallen moet er een **Commissie Complexe Schadeposten** zijn. Denk aan ondernemers die als gevolg van de toeslagenaffaire failliet zijn gegaan.<sup>78</sup> Het is onvermijdelijk dat het berekenen van deze schade veel tijd kost. De onderdelen van hun schade die wel makkelijk bepaald kunnen worden, worden dan afgehandeld in een van de hoofdroutes. Wij adviseren dat deze commissie een doorontwikkeling is van de huidige Commissie Werkelijke Schade, met dien verstande dat de commissie geen adviserende functie heeft maar een eigen zelfstandige route is.

**Stap 3.** Via de routes komen schades aan bij een groep experts die zorgt voor schikkingsvoorstellen. Vooralnóg beschikt alleen SGH over dergelijke specialisten. Het is nodig om dit ook in te richten bij de andere routes.

<sup>77</sup> De groep ouders die een goed verhaal vanuit KOTA hebben en dit niet opnieuw met SGH willen doen, kunnen dit verhaal ook hier als onderbouwing gebruiken.

<sup>78</sup> In een kleinschalige enquête (n=23) onder gedupeerde ondernemers, gaf een aantal van hen aan schade van enkele tonnen te hebben. Ondernemers met dergelijke schadebedragen lopen aan tegen de minimisregeling. Daar moet goed naar gekeken worden of dat echt niet anders kan.

Zowel de ouder als de overheid kan kiezen om dit voorstel te accepteren of een voorstel voor aanpassing te doen. Dat moet binnen de bandbreedtes van het schadekader. De overheid gaat akkoord als hieraan voldaan is. Dat akkoord geeft het ministerie van Financiën. Zij moeten immers gaan betalen.’

Als de overheid en ouder er niet uitkomen, vinden wij dat de overheid een besluit moet nemen zodat de ouder daarmee naar de bestuursrechter kan. Uiteraard ligt de route naar de civiele rechter voor de ouder ook altijd open.

#### 4.3.2 Haal gezinnen die de regie kwijt zijn uit dit proces

We weten dat sommige gezinnen de eigen regie al voor de toeslagenaffaire kwijt waren of bij wie de eigen regie uit handen is geslagen door de overheid. Deze gezinnen hebben grote problemen op meerdere leefgebieden en kunnen zelf onmogelijk uit de problemen komen. Dat kan alleen als iemand anders de regie overneemt.

We adviseren om één team te organiseren dat deze gezinnen helpt met een totaalaanpak. Dit team werkt onder verantwoordelijkheid van het bestuurlijk kopstuk en is ook afrekenbaar op de behaalde resultaten. Het team is landelijk ingesteld, en werkt nauw samen met gemeenten bij de invulling van de aanpak. Deze gezinnen krijgen één hulpverlener die gelijktijdig werkt aan langjarig perspectief, compensatie en aanvullende hulp. Deze hulpverlener neemt de regie daarmee tijdelijk over van de ouders.

Het is mogelijk om deze gezinnen te vinden. De gemeenten, het Instituut voor Publieke Waarden, SGH en de Stichting Lotgenotencontact hebben daar een goed beeld van. In lijn met deze organisaties schatten wij in dat het om 2.000 tot 3.000 gezinnen gaat. Om goed te kunnen werken heeft het team doorzettingsmacht nodig, ook richting gemeenten.

Deze route is alleen op uitnodiging beschikbaar. Mensen worden uitgenodigd op basis van ‘meest urgente gevallen eerst’. Ook daar is geen definitie voor te maken, maar hulpverleners kunnen goed aangeven om wie het gaat. Ook ervaringsdeskundigen kunnen helpen. Het team kiest zelf wie ze eerst helpen. Het team wordt samengesteld uit de mensen die deels nu ook al voor deze doelgroep werkt, zoals IPW en de gemeenten. Gemeenten hebben hiervoor wel de goede randvoorwaarden van de rijksoverheid nodig.

Daarnaast adviseren wij het ministerie op een aantal leefgebieden op voorhand afspraken te maken om deze groep de hulp te geven die absoluut noodzakelijk is. Met Aedes zouden landelijke doorbraakafspraken gemaakt moeten worden om een aantal urgentiewoningen ter beschikking te stellen. Met GGZ Nederland zou een vergelijkbare afspraak gemaakt moeten worden. Er moeten trajecten voor Jeugdhulp, GGZ, en Jeugd-GGZ beschikbaar zijn. De werkwijze en organisatie van het Ondersteuningsteam Uithuisplaatsingen Toeslagaffaire van de VNG kan worden geïntegreerd in de aanpak.

#### 4.3.3 Pak de verstopping rond dossiers en bezwaarprocedures aan

De overheid moet rechtmatig handelen. Zij kan echter alleen zorgvuldige en gemotiveerde besluiten nemen op basis van een compleet dossier. Die dossiers bestaan nog niet en liggen nergens op een plank. Ze moeten worden samengesteld.<sup>79</sup> Het is een basaal vereiste in een rechtsstaat dat een gedupeerde ook toegang heeft tot het dossier dat de overheid heeft. De realiteit van dit moment is dat UHT niet aan die eisen voldoet. Er is te veel achterstand ontstaan. De commissie verwacht niet dat het inzetten van veel extra capaciteit op korte en middellange termijn haalbaar is. Vanuit die realiteit komt de commissie tot de volgende voorstellen:

1. **Erken het recht op informatie.** Erken dat mogelijk gedupeerden niet alleen recht hebben op een beslissing in de integrale beoordeling, maar ook op een adequate onderbouwing daarvan.<sup>80</sup> Daarvoor is volledigheid van informatie en heldere uitleg van die informatie nodig.<sup>81</sup> Dat is dus meer dan de beperktere informatie in het besluit. Al eerder is in overleg tussen UHT en de advocatuur de inhoud van het ouderdossier vastgesteld.<sup>82</sup> Dat moet de

standaard zijn, hoeveel moeite dit ook kost.<sup>83</sup> De commissie adviseert de politiek en UHT te stoppen met het verstrekken van persoonlijke dossiers. Alle informatie daarin is voorhanden bij de Belastingdienst. Dat is nu een te grote inspanning voor UHT en het is niet noodzakelijk voor deze operatie.

2. **Zorg voor een laagdrempelig en direct contact met UHT.** Zorg dat uitvoerende medewerkers van UHT in overleg met de ouder en/of zijn rechtsbijstandverlener de informatiebehoefte bespreken. Uitgangspunt is het ouderdossier, maar als de gedupeerde aangeeft dat hij of zij met minder informatie toe kan, is dat uiteraard onderling af te spreken.<sup>84</sup> Wees in dit contact ook eerlijk over informatie die niet binnen overheidssystemen voorhanden is. Laat in die situaties ruimhartig informatie van de burger toe in het dossier.<sup>85</sup> Het ontbreken van informatie bij de overheid mag niet in het nadeel van de toeslagenouder zijn en in zo’n geval is de overheid ruimhartig in de beoordeling. Dit vereist dat de behandelend ambtenaar hiervoor mandaat heeft, dat ervaart en gebruikt.<sup>86</sup>

3. **Pak de wachtstapel bij de BAC aan.** Het afronden van de volledige integrale beoordeling moet qua proces een gezamenlijke verantwoordelijkheid van UHT én BAC zijn. De voorraad bezwaren bij de BAC is alleen de verantwoordelijkheid van de BAC. De commissie adviseert UHT en BAC om zo spoedig mogelijk te komen tot een inventarisatie van de wachtstapel aan bezwaren. Geef als BAC prioriteit aan zaken waarin het vooral gaat om de vraag of

<sup>83</sup> Dit betekent ook inclusief de LIC-overzichten, wij hebben namelijk meermaals begrepen dat deze cruciaal zijn.

<sup>84</sup> Naar het oordeel van de commissie dient de informatievergaring zich sowieso niet te beperken tot de informatiebronnen waar de overheid zelf over beschikt. Zeker als informatie niet meer voorhanden is binnen de overheid (bijvoorbeeld vanwege de verplichtingen van de Archiefwet) of niet meer volledig voorhanden is binnen de overheid (bijvoorbeeld omdat het versnipperd is over meerdere digitale systemen) kan en moet de overheid de hulp van de aanvrager inroepen om de informatie op basis waarvan besloten moet worden, zo volledig mogelijk te maken. Dit past ook een overheid die responsief wil zijn.

<sup>85</sup> In principe geldt bij UHT al dat bij gebrek aan informatie het ouderverhaal leidend is. We hebben echter veel voorbeelden gehoord dat dit in de praktijk niet zo gebeurt.

<sup>86</sup> Medewerkers van UHT die met gedupeerden in gesprek gaan, moeten ook het mandaat hebben, ervaren en gebruiken dat nodig is om zaken al af te handelen, zonder dat alles eerst afgestemd hoeft te worden in de ambtelijke lijn. In het kader van de responsieve overheid is het belangrijk dat ouders en UHT in gesprek kunnen wanneer er geen overeenstemming is. Veel zaken kunnen in onderling overleg worden opgelost waardoor bezwaar niet nodig is en de BAC kan worden ontlast.

de overheid wel of niet onrechtmatigheid erkent.<sup>87</sup> Zet bij duidelijke of aanneemelijke fouten als UHT een stap naar voren om een wijzigingsbesluit te nemen op basis van ruimhartigheid, zodat de BAC daarover geen advies hoeft te geven.<sup>88</sup>

4. **Stop met lakken bij stukken die onder geheimhouding naar advocaten gaan.** Het lakken van dossiers is onnodig en veel te tijdrovend.<sup>89</sup> Het ongelakt verstrekken van dossiers aan advocaten onder vertrouwelijkheid is in andere rechtsgebieden gebruikelijk. De commissie ziet geen inhoudelijke redenen waarom dit in de hersteloperatie anders moet zijn. Ouders die ervoor kiezen om geen advocaat in de arm te nemen, krijgen hun dossier gelakt. Het duurt dan ook langer voordat ze hun dossier krijgen.
5. **Schaf de dwangsommen bij niet tijdig beslissen af.** Dwangsommen schieten op dit moment hun doel voorbij. Dat komt omdat de hersteloperatie op meerdere fronten muurvast zit. Door alle dwangsomprocedures wordt dit alleen maar erger, omdat de prikkel is om meer bezwaren in te dienen. Bovendien leidt het tot oneerlijkheid: ouders die zich niet roeren worden continu achteraan gezet in de wachtrij, omdat zij die dat wel doen, voorrang krijgen. UHT houdt de verplichting om binnen een redelijke termijn besluiten te nemen.<sup>90</sup> Zij moet alles op alles blijven zetten om blokkades op te heffen en achterstanden in te lopen.
6. **Maak de inzet van advocaten bespreekbaar.** Advocaten spelen een belangrijke rol voor toeslagenouders in de hersteloperatie. Vaak zijn ze de enige reddingsboei waar ouders zich – vaak

jarenlang – aan vast kunnen houden. Er zijn echter ook andere geluiden, namelijk dat een klein groepje advocaten onethisch gebruikmaakt van een aantal kwetsbare regelingen in de hersteloperatie.<sup>91</sup> Dit is zowel de toeslagenouders, het merendeel van de advocaten als de betrokken uitvoeringsorganisaties een doorn in het oog. Daarnaast vertegenwoordigt een aantal advocaten een extreem grote groep toeslagenouders.<sup>92</sup> Los van de emotionele belasting voor deze advocaten, leidt dit in de logistiek en planning van de hersteloperatie tot problemen. Alleen al omdat de agenda van deze advocaten zo vol zit, is een afspraak op korte termijn vaak niet mogelijk.<sup>93</sup> Een oplossing hiervoor is niet makkelijk. Wij roepen advocaten, hun beroepsorganisatie en de Raad voor de Rechtsbijstand op om hierover met elkaar in gesprek te gaan en tot werkbaardere modellen te komen.

#### 4.3.4 Harmoniseer de brede ondersteuning

De verschillen in de brede ondersteuning tussen gemeenten wringen met het gelijkheidsbeginsel en zorgen voor veel frustratie bij ouders. Daarom adviseren we om het kader waarbinnen gemeenten toeslagenouders helpen te harmoniseren en vast te leggen. Zo ontstaan er minder onuitlegbare verschillen. Het ministerie van Financiën en de VNG moeten die kaders gezamenlijk opstellen. We adviseren om de circa 35 gemeenten met relatief veel toeslagouders het voortouw te laten nemen in deze gesprekken met de rijksoverheid. We adviseren om dit ook in nauw contact met ervaringsdeskundigen en jongeren te bespreken: zij weten heel goed wat nodig is.

Dat betekent ook dat er geen nieuwe verschillen geïntroduceerd worden. We adviseren daarom ondanks sympathieke bedoelingen om geen nieuw schuldentraject in te richten voor toeslagenouders die na volledige compensatie opnieuw in de schulden komen. Dit is niet uitlegbaar voor andere mensen die ook in een financieel kwetsbare positie zitten en gebruikmaken van het reguliere schuldhulpaanbod.

- 91 Daarbij valt te denken aan het op onjuiste gronden aanvragen van een integrale beoordeling, om gebruik te kunnen maken van specifieke faciliteiten (brede ondersteuning, schuldenregeling) of om te kunnen koersen op dwangsommen (BNTB) of de € 5.000-regeling bij het intrekken van bezwaar.
- 92 Soms gaat het om één advocaat die meer dan zeshonderd ouders bijstaat. Vaak tegen wil en dank, omdat ouders zich in arren moede tot deze toegewijde advocaten wenden.
- 93 Daarbij merken we op dat die kortetermijnafspraken soms schril afsteken tegen de lange tijd dat ouders eerst hebben moeten wachten. Maar voor organisaties betrokken in de hersteloperatie is dit in hun proces een ingewikkeld punt.

Ook moet duidelijk zijn wanneer de brede ondersteuning klaar is. De rijksoverheid en de VNG moeten daarom nu de gesprekken starten over hoe de overgang van de brede ondersteuning naar de reguliere ondersteuning in het sociaal domein eruit komt te zien.

#### 4.3.5 Wees eerlijk en organiseer rust en nazorg

We adviseren politiek en bestuur om na de implementatie van dit advies te zorgen voor rust. Dat betekent dat we vragen om terughoudendheid met nieuwe toezeggingen, ook voor nieuwe groepen. Ongetwijfeld staan er nieuwe belangengroepen op voor ouders die buiten de boot dreigen te vallen. Maak daar geen aparte regelingen voor, maar vraag de keten hoe ze die groep kunnen helpen.

Rust betekent ook: niet meer vragen om snelheid. Het is niet haalbaar om in 2027 iedereen geholpen te hebben. Ook met onze meest optimistische berekeningen is dit onuitvoerbaar. Durf meer tijd te nemen aan de voorkant van het proces door goed te luisteren naar de behoeften van de ouders en oprechte excuses te maken. Dat betaalt zich later uit in zowel kwaliteit voor de ouder als in snelheid van het traject als geheel.

Daarnaast adviseren we om rekenschap te geven van het pijnlijkste feit. Het aangerichte leed kan voor veel mensen niet hersteld worden. Dat betekent dat blijvende verwerking nodig is en er een plek nodig is waar ouders naartoe kunnen als ze het zwaar hebben. Daar moet ook het landelijk expertisecentrum komen dat kan helpen met emotioneel herstel. We adviseren om in overleg met de oudercommissie hiervoor een plaats en ritueel te ontwerpen.

#### 4.3.6 Stel een bestuurlijk kopstuk aan dat op het geheel stuurt

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor de hersteloperatie. Dat laat onverlet dat de staatssecretaris in het Nederlandse bestel niet overal over gaat. Dat betreft bijvoorbeeld de gemeenten. Ook is de staatssecretaris onderdeel van de overheid waarmee ouders in een procedure verwickeld zijn.

We denken daarom dat het helpt als de staatssecretaris, in afstemming met de oudercommissie en de gemeenten, een bestuurlijk kopstuk aanstelt. Deze persoon is verantwoordelijk om vanuit gezag de prestaties van het geheel te verbeteren. Hij of zij persoon moet zorgen voor overzicht, regie en doorzettingsmacht. Het bestuurlijk kopstuk kan zelfstandig rapporteren aan de staatssecretaris, de ouders en de media.

Deze persoon mag niet in dienst zijn van een van de betrokken organisaties. Het bestuurlijk kopstuk moet de kwaliteit en samenwerking tussen de verschillende organisaties verbeteren door:

1. contact te onderhouden met alle ouderorganisaties, de ombudsman en de inspecties
2. te zorgen voor zo veel mogelijk overzicht op aantallen en op knelpunten
3. de organisaties kennis te laten maken met elkaars kernkwaliteiten en methoden
4. organisaties aan te spreken op zaken die een goede hersteloperatie in de weg staan en zo impasses te doorbreken
5. de regie te nemen op de ontwikkeling en toepassing van één schadekader
6. de verantwoordelijkheid te nemen voor gezinnen die de regie kwijt zijn.

Voor de uitvoering van deze taken krijgt het bestuurlijk kopstuk een klein bureau met enkele medewerkers. Het bestuurlijk kopstuk is ook aanspreekbaar op de te behalen resultaten.

## 4.4 DE OMGANG MET JONGEREN

De commissie heeft als uitdrukkelijk aandachtspunt meegekregen te kijken naar de situatie van jongeren. Inclusief de problematiek van DUO-schulden: leningen die jongeren zijn aangegaan niet om te studeren, maar om hun ouders of het gezin waar zij deel van uitmaakten financieel te steunen.

We hebben uitdrukkelijk contact gezocht met jongeren en met hen gesprekken gevoerd. Individueel en in groepsverband. Het is ons duidelijk dat jongeren door de toeslagenaffaire zeer zware jaren in hun leven hebben moeten meemaken. Een aantal van hen staat nog steeds voor grote problemen, zowel emotioneel als financieel. Om niet te spreken over het effect dat uithuisplaatsingen tot op de dag van vandaag hebben op onderlinge verhoudingen binnen gezinnen en families.

<sup>87</sup> De hoogste prioriteit heeft óf iemand gedupeerd is. Daarna hebben de zaken prioriteit waarin discussie bestaat over welke jaren compensatie wel/niet plaatsvindt. Vervolgens komen de zaken waarin ter discussie staat wat die compensatie zou moeten zijn.

<sup>88</sup> Dit is in lijn met het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel 'Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen'. Kamerstuk 36 577, nr. 4 dd. 20 juni 2024. De afdeling Advisering van de Raad van State oppert dat bij de behandeling van bezwaren de door UHT gehanteerde first in, first out-systematiek kan worden losgelaten.

<sup>89</sup> In artikel 3 lid 5 Gedragsregels Advocatuur staat opgenomen dat er een mogelijkheid is dat een advocaat aan een wederpartij of een derde vertrouwelijkheid toezegt of dat deze vertrouwelijkheid voortvloeit uit de aard van zijn relatie met een derde. In dat geval zal de advocaat deze vertrouwelijkheid ook jegens zijn cliënt in acht dienen te nemen.

<sup>90</sup> Die redelijke termijn geldt dan in het licht van de hersteloperatie, inclusief wat redelijk verwacht mag worden van UHT. Het begrip 'redelijke termijn' bedoelen we hier zoals het is beschreven in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens over het recht op een eerlijk proces.

Ten aanzien van de problematiek van jongeren wenst de commissie een aantal opmerkingen te maken:

1. Exact zicht op deze groep bestaat niet. Dat komt door de diversiteit, de omvang en de problematische informatieverstrekking.
2. De diversiteit is groot. Sommige jongeren wonen nog – of weer – bij hun ouders. Andere jongeren zijn inmiddels volwassen, zijn uitgevlogen, hebben een partner, een eigen gezin, maar kunnen nog steeds met heftige problematiek kampen.
3. De groep jongeren is groot. Alleen al 101.609 jongeren hebben gebruik gemaakt van de kindregeling.
4. Omdat UHT niet bevoegd is om actief aan gemeenten informatie te verstrekken over welke jongeren gebruik hebben gemaakt van de kindregeling, is het voor gemeenten lastig om zicht te krijgen op deze groep en hen actief te benaderen.
5. Naast jongeren die een DUO-lening hebben aangevraagd om in de dramatiek van de toeslagenaffaire hun ouders of gezin financieel boven water te houden, zijn er ook jongeren die wel onder de kindregeling vallen, maar die een DUO-lening hebben aangevraagd om daadwerkelijk hun studie te bekostigen.

We moeten eerlijk zijn: in de korte tijd die we als commissie gehad hebben om ons werk te doen, hebben ook wij niet een volledig beeld kunnen krijgen van deze problematiek. Wij raden de staatssecretaris aan om eerst wél dat beeld te krijgen, voordat er nieuwe maatregelen worden beloofd. In het algemeen lijkt een nieuwe route ons niet verstandig. Dit zal de kluwen alleen maar vergroten. Door nu harde aanbevelingen te doen, lopen we het risico dat ook wij een belofte doen die we niet kunnen waarmaken.

Wel denken wij dat een deel van deze jongeren geholpen kan worden bij de aanpak die wij voorstellen ten aanzien van gezinnen die de regie kwijt zijn. Daar waar jongeren nog in nauwe verbinding staan met het gezin waarin zij de toeslagenaffaire hebben meegemaakt, lijkt dit de meest logische plek om ook hun aanvullende schade mee te nemen. Inclusief een beoordeling van mogelijke DUO-schulden. Jongeren die niet meer deel uitmaken van dat gezin of die familie zouden – zeker als ook zij geen regie meer hebben over hun problematiek – als afzonderlijke casus in die brede aanpak opgenomen kunnen worden.

Voor het overige adviseert de commissie eerst meer te inventariseren om welke groep het gaat, wat de omvang en problematiek is, voordat opnieuw een initiatief wordt gestart dat grote kans heeft om de blokkades alleen maar te doen toenemen.

## NASCHRIFT

### GEEF DE BELASTINGDIENST TERUG AAN DE BELASTINGDIENST

Tot slot treden we met één overweging buiten de kaders van onze opdracht. Veel gesprekspartners benoemden het brede vraagstuk of het nu wel verstandig is om toeslagen binnen het ministerie van Financiën/de Belastingdienst te positioneren. Wij hebben daar ook over nagedacht.

De controlecultuur binnen het ministerie van Financiën is een kernkwaliteit. We zeggen dat zonder cynisme. Het ministerie moet de financiële kaders bewaken en de Belastingdienst moet streng en rechtvaardig zijn.

Die cultuur kan een goede uitvoering van toeslagen echter in de weg zitten. Hoezeer de intentie van veel medewerkers ook gericht is op het ruimhartig helpen van gedupeerden, het werkt regelmatig niet zo uit.

Wij kunnen ons voorstellen dat het belangrijk is dat mensen die *aan* inkomensondersteuning werken in een cultuur *van* inkomensondersteuning werken. Die cultuur is niet de cultuur van het ministerie van Financiën. De huidige positionering helpt niet om belangrijke signalen over wat niet goed ging voldoende te horen. We vinden het daarom verstandig om de Dienst Toeslagen onder te brengen bij het ministerie van SZW. Uiteraard speelt de wijze waarop in de toekomst het stelsel van kinderopvangtoeslag financieel vorm wordt gegeven hier een rol.

Maar er is misschien nog wel een belangrijker punt. De kritiek op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, inclusief de hersteloperatie, raakt het hele ministerie. Ook diensten die daar in mindere mate bij betrokken zijn, zoals de Belastingdienst. Het is voor ons land essentieel dat deze dienst optimaal functioneert, waarbij de cultuur van rechtmatigheid en controle juist een kernkwaliteit kan zijn. Wij hebben tijdens ons werk als commissie ervaren dat de problematiek rond de hersteloperatie en de toeslagenaffaire een veel bredere uitstraling binnen het hele ministerie heeft.

De Belastingdienst moet weer gaan doen waar hij goed in is. En waar Nederland hem voor nodig heeft. Geef de Belastingdienst terug aan de Belastingdienst.

## Bijlage 1

---

# VERANTWOORDING WERKWIJZE

### 1 AANLEIDING EN OPDRACHT

De *Adviescommissie voortgang hersteloperatie toeslagen* is op 6 november ingesteld door de toenmalige staatssecretaris Nora Achahbar (Toeslagen en Douane). De commissie bestond uit de leden Chris van Dam (voorzitter), Cathalijne Dortmans en Simon Sibma. Het instellingsbesluit gaf de commissie de volgende taak mee:

#### Artikel 3. Taak

1. De commissie heeft tot taak om, met oog voor de behoeften van de gedupeerden, te onderzoeken op welke wijze de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen kan worden versneld en verbeterd en hoe eventuele knelpunten daarin op korte termijn kunnen worden weggenomen.
2. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies kan de commissie aanbevelingen doen.

In de toelichting werd benadrukt dat het daarbij belangrijk is om “zo snel en persoonsgericht mogelijk herstel aan gedupeerden te bieden in de vorm van financiële compensatie en te voorzien in ondersteuning om het leven weer verder op de rit te krijgen. De commissie zal zich ook richten op onderliggende knelpunten op het gebied van bezwaren en de opschaling van de schaderoutes”.

De commissie moest uiterlijk op **1 februari 2025** haar eindrapport uitbrengen aan de staatssecretaris. In het instellingsbesluit werd ook geregeld dat de commissie door een secretariaat wordt ondersteund.

Dit secretariaat is verzorgd door adviseurs van Berenschot. Hun team bestond uit Roeland Stolk, Floris Bannink, Pepijn van der Beek, Harmen Binnema, Lisa van Langen, Jeroen Boot, Jules Ancion en Kim Lemaire.

Koen van Tankeren was verantwoordelijk voor de communicatie.

## 2 UITGANGSPUNTEN VAN DE COMMISSIE

Er is geen strak omljnd kader waarbinnen de commissie adviseert. De commissie heeft het als haar taak gezien de opdracht breed op te vatten en onconventionele maatregelen niet bij voorbaat uit te sluiten. Zij heeft oog gehad voor de verschillende oplossingsrichtingen die recentelijk of langer geleden zijn genoemd of geïmplementeerd en daarbij meegenomen wat nu al goed gaat. Belangrijk richtpunt voor de commissie was dat het kabinet wil dat alle gedupeerde ouders uiterlijk eind 2027 volledig gecompenseerd zijn voor de geleden schade.

Gezien de korte doorlooptijd kon de commissie niet alles onderzoeken. De commissie heeft gebruikgemaakt van alles wat er al lag, mede om te voorkomen dat zij opnieuw het wiel zou gaan uitvinden. Om het onderzoek behapbaar te houden, heeft de commissie zich gericht op de belangrijkste knelpunten die de hersteloperatie vertragen en belemmeren. De commissie heeft deze knelpunten vanuit meerdere perspectieven bekeken. Het perspectief van de gedupeerden, onder wie jongeren en kinderen, stond centraal. Wat helpt hen daadwerkelijk om zowel materieel als emotioneel tot herstel te komen?

Daarnaast heeft de commissie de knelpunten vanuit een juridisch, organisatorisch en politiek-bestuurlijk perspectief bekeken en daarbij het gemeentelijke niveau uitdrukkelijk betrokken. Ervaringen met de brede ondersteuning van gemeenten zijn dus ook meegenomen in het onderzoek. De uitvoerbaarheid en integraliteit waren eveneens belangrijke uitgangspunten.

## 3 HOE DE COMMISSIE TE WERK IS GEGAAN

De eerste stap was om vanuit het perspectief van de gedupeerden en de uitvoering een beeld te vormen van hoe de hersteloperatie in de praktijk werkt en welke knelpunten vertragen en belemmeren. Daarvoor heeft de commissie een aantal organisaties die nauw betrokken zijn bij de hersteloperatie gevraagd 'colleges' voor te bereiden, waarin zij hun ervaringen met de commissie deelden. In deze eerste fase ontving de commissie vooral informatie.

In de tweede stap vormde de commissie vanuit meerdere perspectieven een breder beeld van de belangrijkste knelpunten. In deze fase ging de commissie meer zelf op zoek naar informatie. Dat deed zij door ontbrekende

documenten op te vragen en door gesprekken aan te gaan met specifieke personen en organisaties.

De derde stap richtte zich op het zoeken van oplossingen voor deze knelpunten. Daarbij zijn ook deskundigen of organisaties van buiten de wereld van de kinderopvangtoeslag en het herstel bevraagd.

Bij alle gesprekken heeft de commissie gewerkt op basis van een protocol waarin is vastgelegd hoe de commissie omgaat met de informatie die gesprekspartners deelden. Dit bood de zekerheid van een vertrouwelijke setting, waardoor iedereen zich in de gesprekken vrij kon uiten. Dit heeft de commissie geholpen om een compleet en diepgaand beeld te krijgen van de hersteloperatie, waar die is vastgelopen en wat eraan te doen is.

Tijdens het gehele onderzoek heeft de commissie specifieke momenten georganiseerd om met ouders, jongeren en hun vertegenwoordigers te spreken. De commissie heeft een apart e-mailadres ingesteld waar personen en organisaties relevante stukken naar toe konden sturen en hun ervaringen konden delen. In totaal heeft de commissie circa honderd reacties ontvangen. Met iedereen die heeft gemaaild is vervolgens uitgebreid contact geweest per telefoon of e-mail. Met een aantal mensen zijn ook nog op locatie of via Teams gesprekken gevoerd door leden van de commissie.

Parallel aan de gesprekken heeft de commissie alle relevante beschikbare rapporten en adviezen bestudeerd en geanalyseerd op knelpunten en oplossingsrichtingen. Dat gold ook voor stukken die het ministerie van Financiën en andere organisaties hadden aangeleverd naar aanleiding van de colleges en verdiepende gesprekken. Daarnaast heeft de commissie gewerkt aan een zo compleet mogelijk overzicht van alle getallen om de volumes in de verschillende fases van de hersteloperaties te visualiseren.

Op verzoek van de commissie is in de tweede week van januari een sneakpreview getoond aan de staatssecretaris en de ambtelijke top van het ministerie van Financiën. Deze ging over de richting die de commissie voor ogen had. De staatssecretaris heeft geen inzage gehad in een conceptversie van het rapport.

Op basis van de documentstudie en de gesprekken heeft de commissie haar bevindingen en conclusies opgesteld en aanbevelingen gedaan. De commissie heeft twee sessies georganiseerd, één over bezwaar en beroep en

één over ernstig gedupeerden (die we voorafgaand aan de bijeenkomst nog zo noemden), met personen en organisaties die de commissie bij de eerste en tweede stap had gesproken. Zij hebben dezelfde sneakpreview gekregen als de staatssecretaris. In deze sessies zijn de bevindingen en aanbevelingen op hoofdlijnen gedeeld en is deelnemers om reactie gevraagd. De inbreng uit deze twee sessies is meegenomen bij het opstellen van het definitieve rapport.

De commissie heeft vanaf de start op 7 november zestien keer vergaderd. Deze vergaderingen werden voorbereid en ondersteund door het secretariaat. Er zijn in de eerste, tweede en derde stap dertig gesprekken gevoerd door de commissie, zo veel mogelijk in complete samenstelling en anders met ten minste twee van de drie leden. Daarnaast hebben de commissieleden en het secretariaat tientallen individuele gesprekken gehouden.

### Dataverzameling en -analyse

Om een beeld te kunnen vormen van de inrichting en organisatie van de hersteloperatie, om de knelpunten in beeld te krijgen en vervolgens de oplossingsrichtingen, heeft de commissie met name gebruikgemaakt van documenten en gesprekken. Deze vormen de onderbouwing voor de bevindingen en aanbevelingen in het rapport.

Zowel de documenten als gesprekken zijn geanalyseerd op knelpunten en oplossingsrichtingen met behulp van een codeerschema. De commissie heeft alle stukken gelezen die zij kon vinden of die haar zijn toegezonden.

### Gesprekken

We hebben met vele personen gesprekken gevoerd. Dat betrof bestuurders en medewerkers van de volgende organisaties plus de volgende privépersonen:

1. Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK)
2. Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen (BAC)
3. Commissie van Wijzen
4. Commissie Werkelijke Schade (CWS)
5. Externe klankbordgroep leiderschap en cultuur Belastingdienst
6. Inspecteur-generaal Inspectie belastingen, toeslagen en douane
7. Instituut voor Publieke Waarden (IPW)
8. Ministerie van Financiën (vier keer)
  - Eén werkbezoek
  - Directeur-generaal Dienst Toeslagen

- Directeur-generaal Fiscale Zaken
- Secretaris-generaal
- 9. Mevrouw D. Hak (voormalig directeur-generaal Dienst Toeslagen)
- 10. Mevrouw R. Leijten
- 11. Mevrouw S. Top (over de afdeling in Groningen)
- 12. Ministerie van SZW
- 13. Nationale Ombudsman
- 14. Ombudsman Rotterdam-Rijnmond
- 15. Ondersteuning Team Buitenland (OTB)
- 16. Oudercommissie Kinderopvangtoeslag
- 17. Stichting (Gelijk)waardig Herstel (twee keer)
- 18. Stichting Lotgenotencontact
- 19. UHT Serviceteam Groningen
- 20. Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT)
- 21. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (inclusief een groepsgesprek met een aantal gemeenten)
- 22. Werkgroep Toeslagenadvocaten

Daarnaast hebben we tientallen gesprekken gevoerd met toeslagenouders, jongeren en een advocaat. Deze gesprekken vonden zowel fysiek als digitaal plaats. De fysieke gesprekken hebben twee keer op een zaterdag plaatsgevonden. Ook hebben we enkele achtergrondgesprekken gevoerd met experts en hoogleraren.

## Bijlage 2

---

# INHOUDELIJK REFERENTIE- KADER COMMISSIE

In deze bijlage zet de commissie op een rij hoe een aantal voor de hersteloperatie relevante thema's of onderwerpen normaliter in ons land geregeld zijn. We brengen in beeld hoe qua beleid of qua wetgeving de zaken liggen, aangevuld met een specifieke vertaling naar de hersteloperatie.

### 1 RESPONSIEVE OVERHEID

Een overheid kan richting inwoners op verschillende manieren omgaan met regels, beleid en processen. In de loop der eeuwen – en zeker sinds het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw – heeft die omgang zich ontwikkeld van een verticaal naar een horizontaal perspectief. Was er in vroeger tijden sprake van een (alleen)heerser die het volk aan zich onderworpen had, tegenwoordig leven we in een democratie waarin vrijheid en gelijkheid belangrijke richtsnoeren zijn. De overheid als bureaucratie probeert die (rechts)gelijkheid op efficiënte en effectieve wijze vorm te geven.

De realiteit is dat het in onze hoogontwikkelde samenleving voor burgers niet zo makkelijk is om zich te verhouden tot de overheid. De WRR heeft bij herhaling gewezen op het doen-vermogen van burgers. De overheid

verwacht van burgers dat ze zelfredzaam zijn en op allerlei onderdelen van het leven actief keuzes maken. Denkvermogen is daarvoor niet genoeg. Redzaamheid vraagt ook doen-vermogen. Beleid en regelgeving moeten 'doenlijk' zijn voor burgers.<sup>94</sup>

In dit kader wijst Scheltema<sup>95</sup> erop dat de overheid zich dient te transformeren van een bureaucratische rechtsstaat naar een responsieve rechtsstaat. "In de bureaucratische rechtsstaat zijn de waarborgen van de rechtsstaat in een systeem van regels opgenomen, maar is niet verzekerd dat de burger die waarborgen ook ervaart in zijn contacten met de overheid. In de responsieve rechtsstaat gaat het juist om dat laatste: ervaart de burger in zijn contacten met de overheid dat hij in een rechtsstaat leeft, dus dat het uiteindelijk om hem gaat en niet om de overheid?"

<sup>94</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) Weten is nog geen doen; een realistisch perspectief op redzaamheid; <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/doenvermogen>

<sup>95</sup> Scheltema, M., 'Hersteloperatie kinderopvang: bureaucratisch of responsief'. In: Nederlands Juristenblad, 2024/137, afl. 22, p. 1688 e.v.

De Nationale ombudsman<sup>96</sup> beschrijft hoe die responsieve overheidsaanpak een praktische uitwerking kan (en moet) krijgen in hersteloperaties. Een kernelement daarbij is het hebben van aandacht voor de behoeften van gedupeerden. Uit het rapport: “De focus ligt vaak op snel handelen en werken vanuit de bestaande systemen waardoor het persoonlijk contact met gedupeerden snel naar de achtergrond verschuift. Uit gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd blijkt ook dat overheidsinstanties bijna nooit voor de start van een hersteltraject in gesprek gaan met gedupeerden of belangenorganisaties van gedupeerden. Hierdoor weten overheidsinstanties niet goed wat de behoeften van gedupeerden zijn. De ombudsman beveelt aan om juist vóór de start, maar ook tijdens en na afloop in gesprek te gaan en te blijven met gedupeerden en te vragen wat zij nodig hebben. Dit zou een centrale rol moeten spelen.”

Voor ons als commissie is het beeld van de responsieve overheid leidend, zeker als sprake is van een hersteloperatie na onrechtmatig overheidsoptreden.

## 2 DOSSIERVORMING

Het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing (een beschikking) is aan regels gebonden. Deze regels zijn te vinden in:

- ▶ de wet, met name in de Algemene wet bestuursrecht: de Awb
- ▶ het recht, bijvoorbeeld als het gaat om algemene beginselen van behoorlijk bestuur die niet gecodificeerd zijn, niet of nog niet in de wet zijn opgenomen, maar wel in de rechtspraak (de jurisprudentie) worden erkend
- ▶ behoorlijkheidseisen: een criterium waar de Nationale Ombudsman op toetst.

De beslissing die UHT neemt tijdens de integrale beoordeling (of iemand wel of niet als gedupeerde wordt aangemerkt), is een beschikking in de zin van de Awb. Deze wet besteedt in een groot aantal artikelen aandacht aan de kwaliteit van een beschikking:

3:2 Awb: bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

3:46 Awb: vereist is een deugdelijke motivering. Motivering moet begrijpelijk, consistent en concludent zijn.

3:4 lid 1 Awb: als het bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft, dan dient duidelijk te zijn hoe belangen zijn afgewogen.

3:4 lid 2 Awb: de verplichting van de evenredige belangenafweging: de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Naarmate meer gewicht toekomt aan het belang van de burger dat dreigt te worden geschaad, moet een bestuursorgaan zwaardere argumenten kunnen ontleen aan het behartigde algemeen belang.

Naar het oordeel van de commissie dient de informatievergaring zich niet te beperken tot de informatiebronnen waar de overheid zelf over beschikt. Zeker als informatie niet meer voorhanden is binnen de overheid (bijvoorbeeld vanwege de verplichtingen van de Archiefwet) of niet meer volledig voorhanden is binnen de overheid (bijvoorbeeld omdat het versnipperd is over meerdere digitale systemen) kan en moet de overheid de hulp van de aanvrager inroepen om de informatie op basis waarvan besloten moet worden, zo volledig mogelijk te maken. Dit past ook een overheid die responsief wil zijn.

De Dienst Toeslagen of enige andere dienst vallend onder het ministerie van Financiën beschikt niet over een fysiek dossier van individuele burgers. Er is geen ‘hangmap’ voorhanden waarin overzichtelijk – door de jaren heen – alles over toeslagen is verzameld. Alle relevante informatie moet uit ongeveer twintig digitale, soms reeds afgesloten, systemen worden verzameld.

Uitgangspunt is dat de motivering bij de bekendmaking van een beschikking wordt vermeld (3:47 lid 1 Awb). De wet eist niet dat direct een volledig onderliggend dossier wordt verstrekt. Het begrip ‘dossier’ komt als zodanig ook niet voor in de Awb, wel het begrip ‘op de zaak betrekking hebbende stukken’. Deze dienen beschikbaar te worden gesteld (‘ter inzage te worden gelegd’) wanneer er bezwaar wordt ingesteld tegen de beschikking (7:4 lid 2 en 5 Awb). Het inzagerecht wordt door de wetgever gezien als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verloopende bezwaarschriftprocedure. Ook als beroep

wordt ingesteld bij de rechter dienen ‘alle op de zaak betrekking hebbende stukken’ aan de rechter toegezonden te worden (8:42 Awb).

Wat wordt bedoeld met ‘op de zaak betrekking hebbende stukken’? Anders geformuleerd: wat moet er in dat dossier zitten?

De wet geeft geen omschrijving. Aangenomen moet worden dat dit alle stukken betreft die relevant kunnen zijn voor de bestuursrechter om tot een uitspraak te komen en die een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming van het bestuursorgaan, zoals een kopie van het primaire besluit, adviezen, onderzoeksrapporten, verslagen van hoorzittingen en dergelijke. De jurisprudentie van de Raad van State, de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep is op dit thema zeer uitgebreid.<sup>97</sup>

Het gaat hier primair om de stukken die betrekking hebben op het geschil, het punt of de punten waartegen bezwaar of beroep ingesteld is. Dat kan in de ene casus slechts een klein onderdeel vormen van het geheel aan besluitvorming door het bestuursorgaan, terwijl het in een andere casus over de volledige zaak gaat. Juist hier kan het verschil liggen tussen wat in de volksmond wordt aangeduid als ‘het dossier’ en de inhoud van het begrip van ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’. De commissie heeft hier als algemeen beeld verkregen dat op het bestuursorgaan een ruime verplichting rust om alle op het geschilpunt betrekking hebbende stukken die door het bestuursorgaan zijn gebruikt bij de voorbereiding en het nemen van het besluit, toe te voegen.

Naast een bestuursrechtelijke functie heeft het dossier in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag ook nog een andere functie. Voor ouders is het dé vindplaats voor het kunnen begrijpen waarom hun in al die jaren al dat leed is aangedaan. Zij hopen in het dossier te lezen waarom de harde overheidsaanpak hun ten deel is gevallen. Dat kan – bij het constateren van discriminatie of bij onterechte toepassing van opzet/grove schuld – ook nog betekenis hebben voor de omvang van de schadebepaling.

Op 25 maart 2024 heeft de staatssecretaris van Financiën in een brief<sup>98</sup> aan de Tweede Kamer bevestigd dat er in overleg met de werkgroep toeslagenadvocaten van de

NOvA (in afstemming met Oudercommissie, BAC en CWS) één uniform dossier is ontwikkeld dat beter voldoet aan de informatiebehoefte van ouders en gemachtigden. Het bevat alle mogelijke relevante documenten voor herstel in iedere fase van het proces en zou volgens de toelagadvocaten en de Oudercommissie voldoen aan de informatiebehoefte. De staatssecretaris meldt dat ook FSV-informatie aan het ouderdossier wordt toegevoegd.

In de 16<sup>e</sup> Voortgangsrapportage is toegezegd om vanaf april 2024 dit dossier (genaamd: ouderdossier) op verzoek te verstrekken als ouders behoefte hebben aan meer informatie dan het informatie- en beoordelingsformulier. UHT zal alles op alles zetten om naast de verstrekking van dossiers aan ouders wier bezwaar- of CWS-behandeling start, ook in de IB-fase op verzoek dossiers te verstrekken.

Er zijn ook verzoeken van ouders om alle informatie die over hen bekend is bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen te ontvangen. Dit wordt het ‘persoonlijk dossier’ genoemd. Het samenstellen van zo’n persoonlijk dossier is zeer tijdrovend en het verstrekken daarvan kan op korte termijn niet plaatsvinden. In maart 2024 lagen er 4.966 aanvragen voor het verstrekken van het persoonlijk dossier.

## 3 HET LAKKEN VAN DOSSIERS

Uitgangspunt in de Awb is dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken in volledigheid worden verstrekt. De Awb kent geen bepaling waarin gesproken wordt over lakken of het deels weglaten van informatie. Art 8:29 Awb biedt een mogelijkheid voor partijen (dus ook voor het bestuursorgaan) om – indien daar gewichtige redenen voor bestaan – het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken te weigeren of aan te geven dat alleen de bestuursrechter – en niet de wederpartij – kennis mag nemen van de inlichtingen of de stukken. Maar dit is de uitzondering op de regel.

Enkele inzichten uit de jurisprudentie:

1. Op de zaak betrekking hebbende medische stukken moeten worden toegezonden, zonder dat het bestuursorgaan daarvoor toestemming aan de belanghebbende hoeft te vragen.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Herstel bieden, een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten. <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/herstel-bieden-een-vak-apart>

<sup>97</sup> Zie voor een overzicht Tekst en Commentaar Bestuursrecht.  
<sup>98</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/329c8619-ca9f-4689-b922-b87f9c94b19c/file>

<sup>99</sup> Memorie van Toelichting, Parlementaire Geschiedenis Awb II, p. 440.



2. De Hoge Raad<sup>100</sup> stelt dat als een stuk passages bevat die op de zaak betrekking hebben, dit stuk als geheel een op de zaak betrekking hebbend stuk is. De verplichting om dit stuk te overleggen, ziet daardoor niet slechts op de voor de beoordeling van de zaak relevante passages.
3. In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep<sup>101</sup> is overwogen dat het bestuursorgaan niet kan volstaan met het inzenden van een geanonimiseerde versie van een stuk, ook niet met een beroep op de AVG waar het persoonsgegevens betreft, en ook niet omdat het stuk reeds in een voorprocedure geanonimiseerd was.

Uitgangspunt is dat – zeker in de bezwaar- en beroepsfase – de stukken voor procespartijen volledig en toegankelijk zijn. Lakken is in dit soort procedures ongebruikelijk, ook bij andere rechtsgebieden dan het bestuursrecht.

Complementair hieraan is de geheimhoudingsplicht van professionals betrokken bij de zaak, onder wie advocaten. Op advocaten rust vanuit de Advocatenwet (artikel 11a) de plicht tot geheimhouding, waarbij geldt dat aan hem of haar verstrekte informatie alleen benut mag worden ten behoeve van de zaak waarin rechtsbijstand wordt verleend. Uiteraard staat het de advocaat vrij om het dossier te bespreken met de cliënt en op die cliënt rust geen geheimhouding. Maar het systeem is zo ingericht dat van de advocaat verwacht wordt dat deze op verstandige wijze omgaat – ook in het contact met de cliënt – met de aan hem of haar verstrekte informatie. Gelet op zijn bijzondere positie in het rechtsbestel is de advocaat gehouden tot betamelijke beroepsuitoefening. Tuchtrechtelijk wordt hier op toegezien.

In artikel 3 Gedragsregels Advocatuur is de vertrouwelijkheid nader uitgewerkt. Artikel 3 lid 5 biedt de mogelijkheid dat een advocaat aan een wederpartij of een derde vertrouwelijkheid toezegt. Die vertrouwelijkheid zal de advocaat ook jegens zijn cliënt in acht nemen. Als voorbeeld wordt genoemd het toezenden van medische informatie van de wederpartij, die van belang is voor het beoordelen van de zaak.

#### 4 VAN AANSPRAKELIJKHEID NAAR COMPENSATIE

In de kern van de zaak draait de hersteloperatie om het erkennen van aansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen door de overheid, en het bepalen en vaststellen van de omvang van de schade die door dat onrechtmatige handelen in het leven van mensen is ontstaan. Het lijkt de commissie zinnig om die twee stappen – die bij elk onrechtmatig handelen gelden – nog eens helder op een rij te zetten.

##### STAP 1: het erkennen van aansprakelijkheid

Het begin bij artikel 6:162 lid 1 Burgerlijk Wetboek: hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. Inmiddels is duidelijk<sup>102</sup> dat in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de overheid onrechtmatig gehandeld is en de overheid heeft de aansprakelijkheid daarvoor ook in algemene zin erkend.

In individuele zaken staat deze aansprakelijkheidserkenning centraal in de integrale beoordeling. Daarbij gaat het ook om de omvang van de erkenning, over bijvoorbeeld het aantal jaren waarvoor de overheid aansprakelijkheid accepteert. De overheid erkent deze aansprakelijkheid door middel van een bestuursrechtelijke beschikking, die openstaat voor bezwaar en beroep onder de Awb.

In dit rapport wordt stap 1 wel geduid als de ‘of-vraag’: óf in iemands zaak de staat aansprakelijkheid erkent, óf iemand als gedupeerde wordt aangemerkt.

Bijzonder aan de integrale beoordeling is dat er ook elementen uit stap 2 (het bepalen van de omvang van de schadevergoeding) worden meegenomen. Dit uit de (responsieve) gedachte dat voorkomen moet worden dat gedupeerden meerdere procedures moeten voeren. In de integrale beoordeling wordt ook bepaald hoeveel onterecht betaalde bedragen en invorderingen de gedupeerde terugbetaald krijgt en er zijn (deels forfaitaire) schadecategorieën voor onder andere opzet/grove schuld en vooringenomenheid.

##### STAP 2: het bepalen van de omvang van de schade

Deze stap duiden wij in het rapport wel aan als de ‘hoeveel-vraag’. De meeste ervaring met het bepalen van de omvang van schadevergoeding is opgedaan in het schadeverzekeringsrecht. In Nederland kennen we een terughoudende cultuur in het toekennen van schadevergoedingen, veelal gebaseerd op de werkelijk berekende schade, uitgaande van dagwaardes van goederen, met de laatste jaren opkomende aandacht voor vergoeding van emotionele schades.

De Wet hersteloperatie toeslagen bepaalt in artikel 2.1 lid 3 dat een aanvrager naast de schadevergoeding die in de integrale beoordeling is vastgesteld, ook nog een aanvullende schade kan claimen. Deze dient dan vastgesteld te worden door de Dienst Toeslagen. Dit betekent dat er een bestuursrechtelijke beslissing komt, op basis van civielrechtelijke redenerlijnen.

In stap 2 is het zeer gebruikelijk dat partijen op basis van een vaststellingsovereenkomst (VSO) onderling tot een afspraak komen. Uit een oogpunt van herstel is dit een veel betere benadering, omdat een VSO verondersteld wordt op basis van horizontaliteit tot stand te komen. Een bestuursrechtelijke beschikking is meer een top-down-instrument.

De commissie leest de Wet hersteloperatie toeslagen zo dat indien het niet lukt om op basis van een VSO tot een vergelijk te komen, er altijd sprake dient te zijn van een bestuursrechtelijke eindbeslissing. Dat zal dan een afwijzende beslissing zijn die ook weer vatbaar is voor bezwaar en beroep.

100 Hoge Raad 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672, AB 2018/245, JB 2018/130 en BNB 2018/164.

101 CBb 26 januari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:45.

102 Zie het rapport ‘Ongekend onrecht’.

## Bijlage 3

---

# ONDERBOUWING VAN ONZE CIJFERS EN PROGNOSES

### 1 AANTALLEN GEDUPEERDEN

In de discussie over het herstel van de toeslagen gaat het vaak over de bijna 70.000 aanmeldingen. Maar aanmelden is niet hetzelfde als gedupeerd zijn. Vrijwel alle eerste toetsen zijn afgerond en ook de integrale beoordelingen zijn vergevorderd. Dan zien we dat ook veel ouders niet als gedupeerd worden aangemerkt. In totaal zijn dat er 18.854.<sup>103</sup>

Wel is in een periode van vijf jaar het aantal erkend gedupeerden toegenomen van 23.021 naar 40.342. Dat is een stijging van 17.321. De groei zit met name in het jaar 2024. Toen werden veel integrale beoordelingen afgerond. Tussen december 2023 en december 2024 nam het aantal erkend gedupeerden toe met 7.169.

<sup>103</sup> Dit zijn ten eerste de ouders die bij de integrale beoordeling te horen hebben gekregen dat ze niet gedupeerd zijn. Verder betreft het de ouders die zich tussen de eerste toets en de integrale beoordeling hebben afgemeld of dit al bij de start van de eerste toets hebben gedaan.

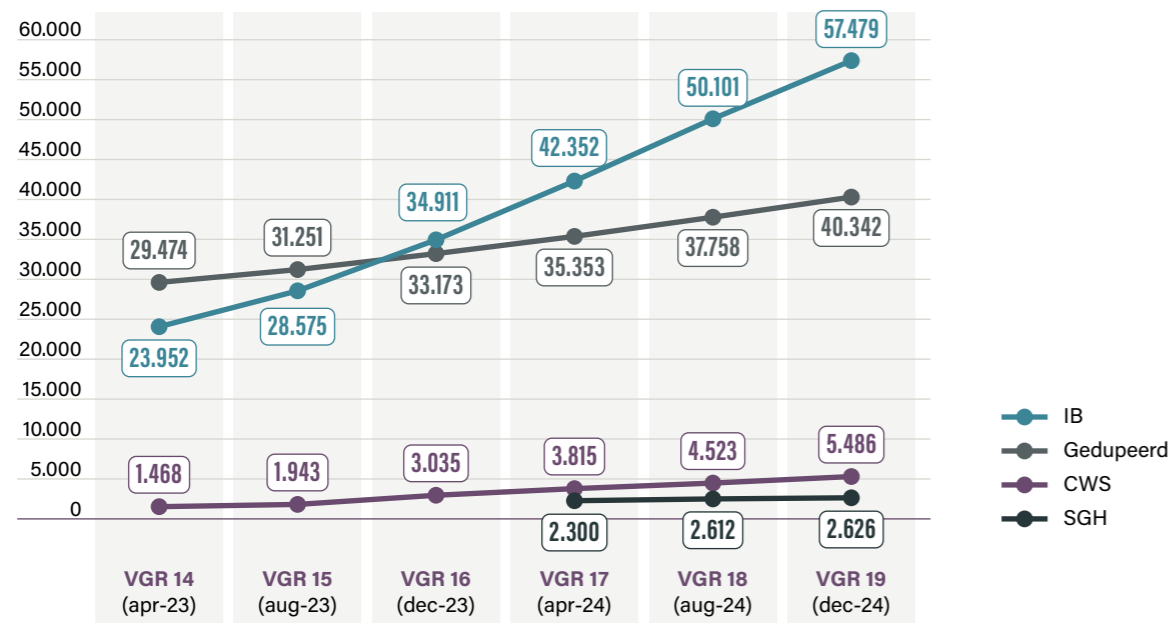
Voortgangsrapportage	Erkend gedupeerden	Verskil met vorige periode
december 2021	23.021	
maart 2022	24.617	1.596
juni 2022	25.900	1.283
september 2022	27.260	1.360
december 2022	28.057	797
april 2023	29.474	1.417
augustus 2023	31.251	1.777
december 2023	33.173	1.922
april 2024	35.353	2.180
augustus 2024	37.758	2.405
december 2024	40.342	2.584

Hoeveel erkend gedupeerden zullen er uiteindelijk zijn? Meer dan acht op de tien integrale beoordelingen zijn afgerond. Ten opzichte van de 57.479 integrale beoordelingen is 70,1% erkend gedupeerd. Wel zijn er nog meer dan 2.000 bezwaren van ouders die bij de integrale beoordeling niet als gedupeerd zijn erkend. En er moeten nog ongeveer 11.000 integrale beoordelingen worden gedaan. Op basis van de uitkomst van de eerste toets doen we voor deze groep de aanname dat een derde van hen erkend gedupeerd is. Dat komt neer op zo'n 3.500 gedupeerden erbij. Ten tweede doen we de aanname dat een derde van de bezwaren gegrond wordt verklaard. Dat betekent circa 760 gedupeerden erbij. In totaal zou het aantal gedupeerden dan rond de 44.000 uitkomen.

## 2 AANTALLEN OUDERS AANVULLENDE SCHADE

De tweede vraag is welk deel van de gedupeerden een verzoek voor aanvullende schade zal doen. CWS en SGH hebben op dit moment de meeste meldingen voor aanvullende schade. In totaal hebben zich 8.112 ouders gemeld bij deze organisaties. Het aantal nam toe met de komst van SGH eind 2023. Dit is te zien in de stijging in de cijfers van april 2024. Tijdens het proces van aanvullende schade zijn ongeveer 300 ouders gestopt voordat er een besluit over hun aanvullende schade was genomen.

Het aantal gedupeerden dat een verzoek voor aanvullende schade doet, is naar verhouding veel sneller gegroeid dan het totaal aantal erkend gedupeerden. In april 2023 had 5,0% van de erkend gedupeerden zich bij CWS gemeld. In december 2024 was het aandeel bij CWS en SGH samen 20,1%. En er zijn 140 deelnemers aan de regieroute. Tegelijk laat dit ook zien dat veel ouders geen verzoek voor aanvullende schade doen. Zelfs als we hierin meenemen dat er nog veel bezwaren tegen de integrale beoordeling moeten worden afgehandeld. Want alleen met een afgeronde integrale beoordeling kan een ouder een verzoek doen voor aanvullende schade. Dus er gaat nogal wat tijd overheen tussen erkend worden als gedupeerde en de start van de schaderoute.



We kunnen daarom nog iets preciezer kijken naar de bedragen die ouders toegekend krijgen in de integrale beoordeling. In de Catshuisregeling van € 30.000 en een eventuele aanvulling uit de integrale beoordeling (IB), is al een (deels) vaste vergoeding van schade opgenomen. Sommige ouders hebben meer schade dan wat zij hebben gekregen uit de Catshuisregeling en de integrale beoordeling. Deze ouders willen waarschijnlijk in aanmerking komen voor vergoeding van aanvullende schade.<sup>104</sup> Daarvoor is de afronding van de IB's (inclusief uitkomst van bezwaar) noodzakelijk.

Een deel van de materiële en immateriële schade wordt al vergoed in de integrale beoordeling. De hoogte van het bedrag voor deze schade wordt in sterke mate bepaald door 1) de hoogte van het terugvorderen/niet uitkeren van de toeslag en 2) het aantal jaren dat de problematiek speelde.<sup>105</sup> In de IB zit daarnaast een mogelijke compensatie voor juridische kosten en door ouders betaalde rente. Als het bedrag van de integrale beoordeling ruim onder de € 30.000 is, gaat het dus om een relatief laag bedrag dat is teruggevorderd of een beperkt aantal jaren. Dan is naar verwachting ook de aanvullende schade minder groot en zal die binnen de € 30.000 voldoende zijn vergoed.<sup>106</sup>

We nemen daarom aan dat de hoogte van het compensatiebedrag een indicatie geeft van de omvang van de aanvullende schade.<sup>107</sup> En dat we daarmee een prognose kunnen doen hoeveel ouders zich gaan melden voor één van de schaderoutes. Op dit moment hebben 37.201 van

de 40.342 gedupeerden een beschikking van de integrale beoordeling of hebben ze zich na de eerste toets afgemeld voor de integrale beoordeling. We zien de volgende verdeling van compensatiebedragen:<sup>108</sup>

- ▶ Minder dan € 30.000 60,4%
- ▶ Tussen de € 30.000 en € 60.000 26,8%
- ▶ Tussen de € 60.000 en € 90.000 8,4%
- ▶ Meer dan € 90.000 4,4%

Met deze verdeling kunnen we een inschatting maken van het aantal ouders dat zich nog gaat melden voor aanvullende schade. We doen de volgende aannames:

- ▶ De groepen met een bedrag van € 30.000 en hoger (samen 39,6%) zullen aanvullende schade hebben en aan één van de routes willen deelnemen. Op basis van de hierboven genoemde circa 44.000 gedupeerden gaat het om ongeveer 17.500 meldingen voor aanvullende schade.
- ▶ Een deel van de ouders met een compensatiebedrag lager dan € 30.000 heeft een vorm van aanvullende schade. Bij SGH geldt een drempel van € 30.000 voor aanmelding. Bij CWS volstaat een afgeronde integrale beoordeling.
- ▶ Ook bij een aanpassing van de schaderoutes blijft het mogelijk zich aan te melden bij een compensatiebedrag van minder dan € 30.000. We schatten in dat ongeveer een derde van deze groep hiervan gebruik gaat maken. Dat komt neer op zo'n 8.500 meldingen.
- ▶ Bij elkaar verwachten we circa 26.000 ouders die een verzoek voor aanvullende schade gaan doen.<sup>109</sup>

We hebben de effecten van de verwachte aantallen gedupeerden met aanvullende schade en de nieuwe inrichting niet financieel doorgerekend. Dit valt buiten de opdracht van de commissie.

104 Een grote groep ouders heeft (nog) geen bezwaar gemaakt. Dat betekent niet dat hun afwijzing is afgerond. Bijna alle ouders met een IB-beschikking hebben nog de mogelijkheid om in bezwaar te gaan. Sinds 10 juli 2024 wordt een bezwaartermijn van 16 weken gehanteerd. Tegen IB-beschikkingen van voor die datum konden ouders in ieder geval heel 2024 nog in bezwaar, dan wel tot een jaar na de beschikking (als dat een latere datum oplevert). Op 31 maart 2025 sluit de aanmeldingstermijn voor aanvullende schade voor IB-beschikkingen waarvan vóór 1 oktober 2024 het bezwaar is afgerond. Dit betreft bijna 4.000 dossiers en is een belangrijke eerste indicatie om in te schatten hoeveel ouders verzoeken voor aanvullende schade gaan doen.

105 Ter illustratie: bij een totaalbedrag van € 20.000 dat is teruggevorderd over een periode van acht jaar gaat het om compensatie van materiële schade van € 5.000 (25% van € 20.000) en van immateriële schade van € 8.000 (16 halve jaren x € 500). Deze ouder krijgt een (forfaitair) bedrag van € 13.000 aan schade gecompenseerd binnen het totale bedrag van de IB.

106 Zoals het in de Catshuisregeling is verwoord: "Indien het totale bedrag aan compensatie of tegemoetkoming - inclusief het bedrag voor de werkelijke schade - lager of gelijk is aan € 30.000, vindt geen nadere uitbetaling plaats. In dat geval wordt ervan uitgegaan dat de ouder met het forfaitaire bedrag van € 30.000 ook voor de werkelijke schade is gecompenseerd."

107 Gaat het om een groot bedrag en heeft die situatie zich over een groot aantal jaren voorgedaan, dan kan het bijna niet anders of dit heeft impact gehad op werk, inkomen, huis, gezin, etc.

108 Dit zijn de bedragen van de eerste toets en/of de integrale beoordeling.

109 Van dit totale aantal gaan de volgende groepen nog af: a) al een VSO ondertekend via SGH of de regieroute, b) akkoord met het besluit van UHT na advies van CWS, c) VSO ondertekend na mediation en digitale route. Het gaat hier om naar verhouding kleine aantallen.

