

EINDEVALUATIE BESTUURLIJKE ADVIESRAAD KINDEROPVANGTOESLAG

Voor: Demissionair Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane
Van: Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag
Betreft: Eindevaluatie
Datum: 15 september 2023

Vooraf

Het instellingsbesluit van de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) ging uit van een einde van de instellingstermijn per 1 april 2023. De BAK heeft per brief van 16 februari 2023 aan de staatssecretaris aangegeven dat de BAK zijn activiteiten op 31 maart 2023 beëindigt. Het instellingsbesluit vraagt om een evaluatie van de inzet van de BAK, echter zonder nadere specificatie.

De BAK heeft het ministerie verzocht om aan te geven waar de accenten van een evaluatie kunnen liggen. Op basis van de taakomschrijving in het instellingsbesluit heeft het ministerie op 20 februari 2023 een voorstel geformuleerd (zie onderstaand), waar de BAK bij zijn evaluatie gebruik van kan maken. Dit voorstel is richtinggevend; het staat de BAK vrij aan welke punten hij aandacht wil geven.

Het ministerie gaf daarnaast aan dat voor het reflecteren op de effectiviteit van de adviezen van de BAK inzicht nodig is in de verwerking van de adviezen. In het genoemde memo zegt het ministerie toe dat hierin ambtelijk wordt voorzien door een overzicht op te stellen van de door de BAK gegeven adviezen en voor zover mogelijk de doorwerking daarvan in de hersteloperatie. Aangezien dit overzicht nog altijd niet beschikbaar is gesteld aan de BAK, is besloten om de eindevaluatie nu wel op te stellen, om tot een definitieve afronding te komen.

Evaluatiecriteria

Het ministerie heeft de BAK de volgende evaluatiecriteria meegegeven:

1. Opdracht en effectiviteit

- Is de BAK erin geslaagd om zijn adviesopdracht adequaat te vervullen?
- Zijn de 4 adviesonderwerpen uit de taakomschrijving - uitvoering, juridische aspecten, beleid van en communicatie over de Hersteloperatie - in de adviezen van de BAK aan bod gekomen?
- Hebben de adviezen van de BAK effect gehad op de hersteloperatie?
- Is de BAK erin geslaagd om zijn eigen ambities te realiseren?

2. Proces en samenwerking

- Hoe verliep de informatievergaring t.b.v. het opstellen van de adviezen?
- Hoe beziet de BAK de ontvangst en verwerking van de adviezen?
- Hoe beschouwt de BAK de nazorg van afgeronde/aangeboden adviezen?

3. Bereik en communicatie

- Zijn de organisaties bereikt voor wie de adviezen van belang zijn?
- Hoe beziet de BAK haar zichtbaarheid tijdens de invulling van zijn taak?
- Hoe beschouwt de BAK zijn connectie met de doelgroep?

In het vervolg gaan we in op elk van de drie hoofdcriteria

1. Opdracht en effectiviteit

Op voordracht van de staatssecretaris van Financiën is op 1 april 2020 de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK) ingesteld. De BAK heeft in het instellingsbesluit als taak gekregen om *“de Staatssecretaris van Financiën a. gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoering, juridische aspecten en beleid van en communicatie over de hersteloperatie, gericht op het herstellen van de problemen in de kinderopvangtoeslag, mede naar aanleiding van het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen; b. verbindingen te leggen tussen het Strategisch Crisisteam¹ en andere actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de hersteloperatie”*.

De BAK is een tijdelijk adviescollege in de zin van artikel 5 Kaderwet adviescolleges en heeft een instellingstermijn van drie jaar. In de afgelopen drie jaar heeft de BAK in totaal 18 adviezen uitgebracht. De meeste adviezen heeft de BAK in de eerste twee jaar gegeven; het betrof overwegend gevraagde adviezen. In het laatste jaar heeft de BAK minder adviezen uitgebracht: tweemaal heeft de BAK gebruikgemaakt van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren; de staatssecretaris heeft de BAK geen adviesvragen meer voorgelegd.

In de periode april 2020 – maart 2023 heeft de BAK de volgende adviezen uitgebracht.

1. Geloofsbrieven BAK (juli 2020)
2. Advies beoordeling onredelijke hardheid toeslagenstelsel (juli 2020)
3. Adviezen uit vergadering BAK 15 juli (juli 2020)
4. Advies organisatie UHT (november 2020)
5. Advies samenwerking met gemeenten (november 2020)
6. Advies naar aanleiding van eindverslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) en Kamerbrief ‘herstel en toeslagen’ (januari 2021)
7. Advies BAK over uitvoering compensatie € 30.000 (februari 2021)
8. Ideeën BAK over communicatie over hersteloperatie rond 1 mei (april 2021)
9. Advies BAK over procesvoorstel Kindregeling (mei 2021)
10. Reflectie BAK op uitvoering hersteloperatie; een ongevraagd advies (juni 2021)
11. Advies motie Grinwis c.s. (december 2021)

¹ Nu Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

12. Advies regionale uitvoering (december 2021)
13. Advies waardenkader 2.0 (december 2021)
14. Advies uithuisplaatsingen (januari 2022)
15. Advies afwegingskader onrechtmatigheid (januari 2022)
16. Advies verzoek persoonlijk dossier (maart 2022)
17. Ongevraagd advies over Commissie Werkelijke Schade (december 2022)
18. Herstel van vertrouwen: een aanhoudende zorg. Eindadvies BAK (maart 2023)

Op basis van bovenstaande opsomming stellen we vast dat de BAK over alle adviesonderwerpen uit het instellingsbesluit heeft geadviseerd, waarbij de nadruk heeft gelegen op vraagstukken over beleid en organisatie van het hersteloperatie. In onze brief over beëindiging van de inzet van de BAK (d.d. 16 februari 2023) stelt de BAK dat *“de hersteloperatie in een nieuwe fase terecht is gekomen. Met het afronden van het besluitvormingsproces rond de Herstelwet is het juridisch kader grotendeels afgerond. Het ontwerp van de processen om de hersteloperatie uit te voeren, is daarmee vastgelegd. De vragen en opgaven voor de komende fase zijn – hoewel nog steeds fors – van een andere, meer uitvoerende aard. De BAK acht zichzelf niet de juiste instantie om in deze fase adequaat te adviseren.”*

Met het waardenkader dat de BAK heeft opgesteld, heeft de BAK duidelijk gemaakt langs welke principes / uitgangspunten adviesaanvragen zijn beoordeeld. Het bieden van houvast en handelingsperspectief was voor de BAK altijd leidend. De prettige contacten met de huidige demissionaire staatssecretaris en haar voorgangster hebben de BAK geholpen om passend en scherp te kunnen adviseren. In haar schriftelijke reactie op de eerdergenoemde brief van de BAK heeft de staatssecretaris het volgende opgenomen over de meerwaarde van de BAK: *“De BAK heeft in de afgelopen jaren meerdere waardevolle adviezen uitgebracht, waaronder uw advies van december 2021. Daarin heeft u uw waardenkader aangescherpt, met als doel om de Belastingdienst/UHT een handvat te bieden in de uitvoering van de hersteloperatie. De kernwaarden en de zes uitvoeringsprincipes die de BAK in dit advies heeft geformuleerd dienen nog steeds als houvast in de uitvoering.”*

In het eindadvies (d.d. maart 2023) heeft de BAK onder meer een overzicht opgenomen van de rode draden uit de verschillende uitgebrachte adviezen. Hieruit blijkt de consistente lijn en aandacht die de BAK heeft gegeven aan verschillende thema's. We noemen in het bijzonder het centraal stellen van de behoeften van de gedupeerde ouders/kinderen, de betrokkenheid van en samenwerking tussen gemeenten, de transparantie van het herstelproces, de flexibiliteit van de uitvoeringsorganisatie en de noodzakelijke aandacht voor erkenning en emotioneel herstel. De brede samenstelling van de BAK heeft ertoe bijgedragen dat ervaringen, bijvoorbeeld uit de afhandeling van fysieke en emotionele schade door de aardgaswinning in Groningen, zijn meegenomen in de advisering over de hersteloperatie. Deze inzichten hebben de adviezen verrijkt.

2. Proces en samenwerking

De BAK is positief over de medewerking die hij heeft ontvangen vanuit het ministerie ten behoeve van het opstellen van de adviezen. Er was grote bereidheid om informatie aan te leveren en/of contacten aan te reiken, al was het soms wel lastig om hierin voldoende snelheid te organiseren. Ondanks de personele wisselingen was er op ambtelijk niveau altijd een aanspreekpunt voor de BAK; de wekelijkse afstemmomenten waren waardevol.

Op bestuurlijk niveau heeft de BAK vrijwel elk kwartaal een overlegmoment gehad met de staatssecretaris. Deze momenten werden inhoudelijk voorbereid met concrete agendapunten. Zeker in het eerste jaar van de instellingstermijn van de BAK werd het zicht op de omvang van de toeslagenaffaire steeds duidelijker en was sprake van veel dynamiek in de aanpak van de hersteloperatie. De overlegmomenten tussen de BAK en de staatssecretaris werden benut om te reflecteren op nieuwe ontwikkelingen en te zoeken naar houvast. De BAK heeft ervaren dat de toenmalige staatssecretaris veel waarde hechtte aan die overlegmomenten.

Ook in de daaropvolgende jaren zijn de overlegmomenten tussen de BAK en de staatssecretaris telkens gebruikt om adviesaanvragen te bespreken en om met de staatssecretaris van gedachten te wisselen over de richtingen van denken van de BAK. Deze bespiegelingen zijn verwerkt in de uiteindelijke adviezen. Bij alle overlegmomenten met de staatssecretaris waren ook verantwoordelijk ambtenaren van SCT/UHT aanwezig. Ook tussentijds is er desgewenst tussen leden van de BAK en ambtelijke betrokkenen prettig contact geweest over specifieke onderwerpen.

Zoals bij aanvang van deze eindevaluatie al opgemerkt, heeft de BAK geen totaaloverzicht ontvangen van de impact die de BAK-adviezen hebben gehad in de beleids- en uitvoeringskeuzes die zijn gemaakt in het kader van de hersteloperatie. Ook in de eerdere jaren heeft de BAK een aantal keren gevraagd om inhoudelijke reflecties vanuit het ministerie op de aangereikte adviezen. Dit heeft slechts beperkt opvolging gekregen. Niettemin ziet de BAK – bijvoorbeeld ten aanzien van het versterken van de rol van gemeenten in de hersteloperatie – dat zijn adviezen (deels) zijn opgepakt.

3. Bereik en communicatie

De BAK heeft gedurende zijn instellingstermijn veelvuldig contact gehad met betrokkenen binnen SCT/UHT op verschillende thema's. Daarnaast is een aantal keren contact geweest tussen de voorzitter van de BAK (soms ook in aanwezigheid van een aantal leden) en de voorzitter van het Ouderpanel, het toenmalige Kindpanel en de Commissie Werkelijke Schade. Ook heeft een delegatie van de BAK gesprekken gevoerd met Kamerleden, bijvoorbeeld in het kader van de uitwerking van de motie Grinwis en de presentatie van het eindadvies. Ten slotte hebben op de initiatief van de BAK, zowel bestuurlijk als ambtelijk, op meerdere momenten overleggen plaatsgevonden met gemeenten en de VNG. Al deze gesprekken met betrokken organisaties waren van belang ter onderbouwing van en inspiratie voor uit te brengen adviezen en om draagvlak en handelingsperspectief te vinden. De BAK heeft alle medewerking gekregen om deze gesprekken te organiseren en heeft de inzichten vertaald in diverse adviezen.



Wat de zichtbaarheid van de BAK betreft, merken we het volgende op. Als adviesraad van de staatssecretaris van Financiën heeft de BAK de keuze gemaakt om niet eigenstandig bekendheid te geven aan zijn adviezen. De komst van de website van Toeslagen Herstel en de aparte pagina daarbinnen voor de BAK heeft de zichtbaarheid van de BAK vergroot. Hier zijn alle adviezen van de BAK te downloaden. Daarnaast heeft de huidige demissionaire staatssecretaris de keuze gemaakt om in de Voortgangsrapportages over de hersteloperatie een aparte paragraaf op te nemen over de inzet van de BAK in het voorbije kwartaal. Aanvullend werden de uitgebrachte adviezen in een bijlage opgenomen. Op deze manier hebben de adviezen van de BAK een groter bereik gekregen.

Tot slot

De BAK is de staatssecretaris erkentelijk voor de bijdrage die de BAK heeft mogen leveren aan de hersteloperatie in de afgelopen jaren. Het herstel van het vertrouwen van gedupeerde ouders en hun kinderen staat echter nog aan het begin; het zal de komende jaren aanhoudende inspanningen van betrokken overheidsorganisaties vragen.

In het eindadvies spreekt de BAK over *“het risico dat de toeslagenaffaire wordt gezien als een vreselijk incident; dat miskent dat sprake is van hardnekkige onderliggende patronen, zowel wat betreft de bejegening van burgers door de overheid, als wat betreft het gebrek aan één overheid, omdat beleid maken en uitvoeren gescheiden werelden zijn.”* De BAK spreekt de hoop uit dat zijn oproep in het eindadvies - om lessen uit het ontstaan van het kinderopvangtoeslagschandaal en de hersteloperatie breder te gaan toepassen binnen de overheid - ook daadwerkelijk opvolging krijgt. De BAK ziet dit als een kabinetsbrede opgave.