

# Hersteloperatie kinderopvang

## Bureaucratisch of responsief?

**Michiel Scheltema<sup>1</sup>**

Waarom lukt het maar niet de hersteloperatie voor de slachtoffers van de toelagenaffaire op een voor iedereen bevredigende manier af te ronden? Het denkkader van de bureaucratische rechtsstaat heeft nog steeds te veel de overhand en moet worden ingewisseld voor dat van de responsieve rechtsstaat en de burgergerichte overheid. Dat is ook de benadering die de overheid nu breed uitdraagt, en die het Ministerie van Financiën ook wil volgen. Binnen dat denkkader moeten de afwegingen worden gemaakt, afwegingen over de hoogte van de vergoedingen, over de inrichting van de procedures en over de stappen die daarin worden gezet. In de werkwijze van de stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH), waar toelagouders in samenwerking met deskundigen, vrijwilligers en bedrijven in de financiële sector een alternatieve route naar herstel hebben ontwikkeld, staan de ouders centraler dan in de departementale procedure en dat werpt vruchten af.

### Inleiding

De hersteloperatie voor de toelagouders verloopt niet op een bevredigende manier. Dat is teleurstellend, niet alleen voor de ouders die lang wachten of hebben moeten wachten op het hun beloofde herstel, maar ook voor degenen die zich inzetten voor dit herstel.

Waarom lukt het maar steeds niet om de hersteloperatie af te ronden?

Mijn indruk is dat dit niet ligt aan degenen die zich hard maken voor het herstel. Bij de overheid zijn velen met overtuiging aan het werk om recht te doen aan degenen die door het functioneren van het stelsel van de kinderopvang toelagen in de problemen zijn gekomen. Dat

geldt ook voor vele anderen, zoals advocaten, hulpverleners en deskundigen. En het geldt zeker ook voor de stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH), een organisatie waarin toelagouders in samenwerking met deskundigen, vrijwilligers en bedrijven in de financiële sector een alternatieve route naar herstel heeft ontwikkeld.

Dat het toch niet lukt, is naar mijn mening eerder te wijten aan de manier waarop de regels van het bestuursrecht worden toegepast en de werkprocessen bij de overheid zijn ingericht. In opzet zijn die regels en die werkprocessen gebaseerd op de uitgangspunten van de rechtsstaat. Maar de manier waarop die uitgangspunten zijn vertaald in rechtsregels, in werkprocessen en in de cultuur bij de overheid vertonen aanzienlijke gebreken. Bij een problematiek zoals die zich hier voordoet, leidt dat tot schrijnende resultaten. Zo ontstond de toelagenaffaire, en zo ontwikkelt zich een hersteloperatie die opnieuw de ouders groot onrecht aandoet.

Voor een goed begrip van die gebreken is het nuttig verband te leggen met de huidige discussie rond het thema responsieve of burgergerichte rechtsstaat.

### De bureaucratische en de responsieve of burgergerichte rechtsstaat

Mede door het werk van de WRR is de laatste jaren duidelijk geworden dat het mensbeeld waarvan de overheid en het bestuursrecht uitgaan bij het vormgeven aan de rechts-

**Het vertrouwde en te veel in zichzelf besloten systeem van bureaucratische regels is ook niet eenvoudig te transformeren in een meer op de behoeften en belangen van de burger gerichte benadering**

staat, niet realistisch is. De burger is niet een altijd een rationeel handelende persoon die bovendien het doenvermogen heeft om met een ingewikkeld rechtssysteem om te gaan. Ik heb wel eens de tegenstelling gemaakt tussen de bureaucratische rechtsstaat en de responsieve rechtsstaat.<sup>2</sup> In de eerste 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. Want dat is toch het wezen van de rechtsstaat?

Hoewel dit gedachtegoed van de WRR en van andere brede weerklank heeft gevonden, blijkt het in de praktijk toch heel moeilijke de procedures en rechtsregels daaraan aan te passen. Het vertrouwde en te veel in zichzelf besloten systeem van bureaucratische regels is ook niet eenvoudig te transformeren in een meer op de behoeften en belangen van de burger gerichte benadering. De interne processen die gericht zijn op beheersing en controle, en die een strenge taak- en bevoegdheidsverdeling kennen, hebben een zinvolle basis, maar zijn vaak vormgegeven zonder aandacht te besteden aan de gevolgen ervan voor de burger. Maar eenvoudig is het niet om vanuit de traditionele cultuur over te gaan naar een geheel andere benadering.

Dat blijkt ook uit het verloop van de hersteloperatie zelf. Toen die enige tijd aan de gang was, is er een ouderonderzoek gedaan over het herstelproces. Staatssecretaris Van Huffelen heeft toen een herijking van de operatie aangekondigd, waarin de ouders veel meer centraal zouden komen te staan.<sup>3</sup> Emotioneel herstel zou bijvoorbeeld veel aandacht krijgen. De positieve verwachting die ik van de herijking had,<sup>4</sup> is ongegrond gebleken: de sterk intern gerichte benadering van de procedure heeft binnen de overheid toch weer de overhand gekregen.

Wel is het interessant en verheugend dat er nu een tweede procedure door de SGH is ontwikkeld, die de ouders centraal stelt. Er bestaan nu twee verschillende procedures naast elkaar, de één vanuit de traditionele, meer bureaucratische benadering, en de andere vanuit het burgerperspectief.<sup>5</sup> Beide procedures vertegenwoordigen haast het ideaalbeeld van ieder van de perspectieven. Er valt daarom voor de toekomst van het bestuursrecht veel te leren, en nu ook veel te verbeteren.

Bij de procedure van de overheid heeft de vormgeving bekende patronen gevolgd. Centraal staat de vraag op hoeveel schadevergoeding getroffen ouders recht hebben, en hoe de hoogte van de schade en het causale ver-

## De stichting probeert met een minimum aan bureaucratie met het financiële herstel om te gaan, daarbij gebruik makende van de praktijk bij letselschade

band bewezen moeten worden. In lijn met het patroon van specialisatie bij de overheid is er niet één procedure, maar is er een veelheid van procedures die ieder een deelaspect van de schadevergoeding behandelen. De burger met veel schade moet dus een reeks van afzonderlijke procedures doorlopen. Bezwaar en beroep completeren de procedure.

De procedure van de stichting stelt de burger centraal. Wat zijn de behoeften van de toeslagouders, en hoe kan daaraan recht worden gedaan? In die procedure wordt de erkenning van het onrecht en de mogelijkheid om het verhaal te doen van wat een ouder overkomen is, een grote plaats ingeruimd. Dat is in lijn met de huidige inzichten over hersteloperaties, en de responsieve benadering.<sup>6</sup> De stichting probeert met een minimum aan bureaucratie met het financiële herstel om te gaan, daarbij gebruik makende van de praktijk bij letselschade. De procedure is gericht op overeenstemming tussen overheid en ouder, resulterend in een vaststellingsovereenkomst. Bezwaar en beroep op de rechter zijn dan niet meer aan de orde.

Beide procedures komen aan de orde in de recente brief van de staatssecretaris<sup>7</sup> aan de Tweede Kamer. Daarbij is ook een evaluatie gevoegd van een pilot die de procedure van de stichting betreft.<sup>8</sup> De achtergrond van de brief is het gegeven dat de hersteloperatie met behulp van de procedures van de overheid zeer traag gaat, en dreigt vast te lopen. Dan komt de burgergerichte benadering van de stichting in beeld. Die zou een goede aanvulling of alternatief kunnen bieden. De pilot was opgezet om dat te onderzoeken, en de evaluatie is bedoeld om die mogelijkheid te beoordelen.

### De worsteling van de overheid met een meer responsieve procedure

In de brief van de staatssecretaris en in de meegezonden evaluatie van de procedure van de stichting is de worsteling van het departement met een meer burgergerichte benadering te zien. Aan de ene kant beseft men dat de

#### Auteur

1. Prof. mr. M. Scheltema is onder veel meer voormalig regeringscommissaris Awb.

#### Noten

2. M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37, afl. 9, p. 287.

3. Brief van 3 december 2021 over Opbrengsten herijking aanpak herstelopera-

tie kinderopvangtoeslag, *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 933.

4. Zie M. Scheltema, 'Herijking hersteloperatie toeslagouders. Voorbode van een nieuwe bestuurscultuur?', *NTB* 2022/1, afl. 1, p. 1-6.

5. Laatstgenoemde procedure is in verschillende opzichten innovatief, maar de ruimte ontbreekt om daar uitgebreider op in te gaan.

6. De Nationale ombudsman heeft er indringend op gewezen dat dit in een

hersteloperatie door de getroffen vaak het belangrijkste wordt gevonden, belangrijker dan de schadevergoeding. Natuurlijk blijft die meestal evenzeer van belang, maar herstel zonder dat men zijn verhaal heeft kunnen doen blijkt veelal onmogelijk. Zie het rapport van 24 oktober 2024, *Herstel bieden, een vak apart. Een verge-*

*lijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten.*

7. Brief van 31 mei 2024 van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, over Update routes aanvullende schade, *Kamerstukken I* 2023/24, 36151, AB.

8. Evaluatie van de pilot (Gelijk)waardig Herstel, 12 mei 2024, bijlage bij de in de vorige noot genoemde brief.



© Shutterstock

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 zit in de haarvaten van het ministerie dat bij de overheid over de financiën gaat.

Tegen die achtergrond is het voor het ministerie niet eenvoudig om de door de stichting ontwikkelde procedure te omarmen. Men ziet de voordelen, maar schrikt voor de risico's in termen van beheersing en controle. Er is samenwerking nodig met een stichting die de burger centraal stelt. Dat die tegengestelde achtergrond van overheid en stichting vlug kan leiden tot verschil van mening of zelfs ongemakkelijke gesprekken, laat zich denken. Het is daarom verheugend dat beide partijen verder willen samenwerken om de problematiek zo snel mogelijk op te lossen. Daarvoor is wel een goed inzicht in de huidige problemen nodig.

### Evalueren vanuit het burgerperspectief

Om tot dat inzicht te komen, moet een evaluatie wel de responsieve rechtsstaat bij het beoordelen van de procedures betrekken. Dat is immers de benadering die de overheid nu breed uitdraagt, en die het Ministerie van Financiën ook wil volgen. Het zou dus van belang zijn beide procedures vanuit dat perspectief te evalueren.

Dat is nog niet gedaan. Wel is er het als evaluatie gepresenteerde stuk dat met de brief van de staatssecretaris is meegezonden, maar dat is niet een echte evaluatie, en gaat bovendien alleen over de procedure van de stichting. Het kader van de responsieve rechtsstaat wordt niet gehanteerd, en er wordt ook niet een ander beoordelingskader gepresenteerd. Bovendien is de evaluatie gedaan door een aantal ambtenaren van het departement. Gesteld is dat zij onafhankelijk hun werk konden doen. Formeel waren zij echter niet onafhankelijk, maar meer

## Een evaluatie moet wel de responsieve rechtsstaat bij het beoordelen van de procedures betrekken

relevant is dat zij ingebed waren in de bureaucratische cultuur van het departement. Logischerwijs vormde die achtergrond mede hun denkkader.

Dat neemt niet weg dat het evaluatieteam zich moeite heeft gegeven om breder te kijken. Een aantal elementen die in een burgergerichte procedure passen, hebben uitdrukkelijk de aandacht gekregen. In die zin is duidelijk een beweging naar een andere benadering zichtbaar.

Zoals gezegd was het stuk niet zozeer een evaluatie maar een stuk, bedoeld om een beslissing over de opschaling van de pilot voor te bereiden. Daarvoor biedt het een te beperkte basis: de invalshoek van de responsieve rechtsstaat wordt niet gehanteerd, en bovendien wordt niet ingegaan op het alternatief: hoe goed zijn de andere beschikbare procedures?

### Beoordeling vanuit het perspectief van de responsieve rechtsstaat

Om tot een wat completer beeld te komen, maak ik hieronder enkele opmerkingen over de beide procedures vanuit het perspectief van de responsieve rechtsstaat. Zij betreffen een viertal punten. Veel uitgebreider gaat de Nationale ombudsman in op de manier waarop de overheid een hersteloperatie zou moeten vormgeven.<sup>9</sup> Zijn rapport kan worden beschouwd als een invulling van het kader van de responsieve rechtsstaat voor hersteloperaties. Het is moeilijk te begrijpen dat de evaluatie in het

geheel geen gebruik heeft gemaakt van de inzichten van dit rapport.

Ik beperk mij hier tot enkele punten die specifiek relevant zijn voor de hersteloperatie.

### **Het delen van het ondervonden leed en de erkenning van het onrecht**

Bij het grootschalig disfunctioneren van de overheid, zoals bij de toeslagen en de aardgasproblematiek, geldt het langzamerhand als een eerste vereiste dat de gedupeerden gehoor vinden bij het delen van hun belevenissen, en dat zij daarbij erkenning vinden voor het onrecht dat hun is aangedaan, zodat emotioneel herstel mogelijk wordt. Velen, waaronder zoals gezegd de Nationale ombudsman<sup>9</sup> hebben daarop gewezen. Soms lijkt het erop dat dit voor de getroffensten het belangrijkste is om weer met hun leven verder te kunnen gaan. Het ouderonderzoek bij de herijking van de hersteloperatie bevestigt dit:

*'Resultaat 1. Ouders hebben behoefte aan meer persoonlijk contact en aandacht voor emotioneel herstel in het herstelproces.'*<sup>11</sup>

In de traditionele overheidsorganisatie en het traditionele bestuursrecht is daarvoor weinig aandacht; dat zou bij een burgergerichte overheid anders moeten zijn.

Ondanks het voornemen uit de herijking komt dit onderdeel in de departementale procedures te weinig en te laat aan bod. Juist doordat het herstel in verschillende fasen gaat – zie hieronder – is de medewerker van de overheid in iedere fase vooral geïnteresseerd in het deel van het relaas van de ouder dat relevant is voor zijn deelbessing, en niet in het hele verhaal. Ook ontbreken mankracht en professionaliteit om dit onderdeel bij grote aantallen ouders te adresseren. Het feit dat de procedure voor de ouders in stukjes is geknipt, is hier een duidelijk belemmerende factor.

Uit de evaluatie leid ik af dat de SGH-procedure in dit opzicht bepaald heel goed scoort. De geruime tijd en aandacht die aan dit onderdeel wordt besteed, werpt kennelijk vruchten af.<sup>12</sup> Daarmee vergeleken is het beeld bij de departementale procedure vaak ronduit negatief.

Gezien het grote belang dat dit punt vanuit het burgerperspectief heeft, zou dit een van de belangrijkste conclusies van een evaluatie moeten zijn. De staatssecretaris kondigt aan dat zij ook bij de departementale procedure meer aandacht voor dit onderdeel wenst.<sup>13</sup> Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat dit in verband met de hiervoor genoemde belemmeringen slechts beperkt mogelijk is. Ligt het dan niet voor de hand ook in de departementale procedure dit onderdeel van de SGH toegankelijk te maken voor iedere ouder die dat wenst?

9. Zie het rapport, genoemd in noot 6.

10. Zie ook tekst bij noot 6.

11. Brief van de staatssecretaris, genoemd in noot 3, p. 5.

12. De stichting is bijzonder creatief geweest in het opzetten van dit onderdeel

van de procedure door het inschakelen van vrijwilligers. Daardoor kan ruime aandacht worden gegeven, en kunnen grote aantallen worden verwerkt, terwijl de kosten laag blijven.

13. Brief van de staatssecretaris, genoemd

### **De ene burger en de vele loketten**

Kenmerkend voor de overheidsorganisatie is dat een burger voor het oplossen van een probleem vaak bij vele bestuursorganen en loketten langs moet gaan. De interne logica van specialisatie in een bureaucratische organisatie

## **De interne logica van specialisatie in een bureaucratische organisatie betekent dat de nadelen daarvan als het ware bij de burger worden neergelegd**

betekent dat de nadelen daarvan als het ware bij de burger worden neergelegd. Een burgergerichte overheid zou juist het probleem van de burger centraal moeten stellen, en hem moeten ondersteunen om dat als geheel op te lossen. Dat wordt tegenwoordig vrij algemeen ingezien. Ik citeer in dit verband de recente brief van de secretarissen-generaal aan de kabinetsinformatuur:

*'Mensen willen één overheid ervaren en zo willen wij ook werken.'*<sup>14</sup>

Staatssecretaris Van Huffelen citeert uit het ouderonderzoek over dit punt het volgende:<sup>15</sup>

*'Resultaat 3: Ouders willen een sneller herstelproces, maar vinden het nog belangrijker dat ze zorgvuldig en in één keer goed worden geholpen.'*

De opsplitsing in vele loketten en procedures doet zich bij de hersteloperatie in sterke mate voelen. Een belangrijk deel van de operatie ligt in handen van het Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), maar daarnaast is de gemeente voor veel problemen het aanspraakpunt voor de toeslagouders. Bovendien kunnen tal van andere organisaties betrokken zijn, zoals jeugdbescherming, huisvesting en de voorzieningen in verband met het kwijtschelden of overnemen van schulden. Tenslotte heeft het departement de procedure nog weer in stukken geknipt. Procedures volgen elkaar op: eerst de lichte toets, vervolgens de integrale beoordeling die nog weer in verschillende delen uiteen kan vallen, en daarna de beoordeling door de Commissie werkelijke schade.

Toeslagouders zijn dus aangewezen op een veelheid van loketten en procedures. Voor een zo ernstige proble-

in noot 10, voor wat betreft de procedure bij de Commissie werkelijke schade; zie p. 4.

14. Brief van 12 januari 2024 van de secretaris-generaal van Algemene Zaken aan de kabinetsinformatuur, namens het overleg

van de secretarissen-generaal, rijksoverheid. nl/documenten/brieven/2024/01/15/sgo-brief-15-januari-2024.

15. Brief van de staatssecretaris, genoemd in noot 3.

matiek als bij veel ouders aanwezig is, valt dat moeilijk te verdedigen, en zou ook niet door de secretarissen-generaal verdedigd kunnen worden wanneer zij hun zojuist geciteerde visie volgen.

Inmiddels heeft de rechter kortgeleden aangegeven,<sup>16</sup> en de Raad van State onderschreven,<sup>17</sup> dat de opsplitsing van de herstelprocedure in stukjes niet alleen voor de betrokkene, maar ook voor de uitvoering en de rechtsbescherming desastreus is.

‘Ten overvloede overweegt de rechtbank als volgt. Belastingdienst/Toeslagen neemt op een aanvraag tot herbeoordeling van het recht op kinderopvang-toeslag een veelheid aan beschikkingen... Tegen ieder besluit staat rechtsbescherming open en kan in bezwaar, beroep en hoger beroep worden geprocedeerd. Het gevolg is dat het herstel van gedupeerden gefragmenteerd in een veelheid aan procedures aan de orde kan komen, waarbij in de meeste procedures slechts een deelaspect van dat herstel kan worden behandeld, terwijl bedoeld is zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden. De rechtbank voorziet en wijst Belastingdienst/Toeslagen en de wetgever er nadrukkelijk op dat op deze wijze een aanvrager niet alleen jarenlang moet wachten op primaire besluiten en beslissingen op bezwaar in de bestuurlijke fase, maar dan nog eens vele jaren ontwikkeld kan zijn in allerlei procedures bij de rechtbank en de Afdeling. Dit staat haaks op de doeleinden van de hersteloperatie en komt het herstel van het vertrouwen in de overheid niet ten goede.’

In dit licht is het bevreemdend hoe het evaluatierapport met deze problematiek omgaat. Gesignaleerd wordt dat de benadering door SGH een ‘holistisch’, dus allesomvattend karakter heeft, in tegenstelling tot die van het departement. Die constatering lijkt mij juist, maar de indruk wordt gewekt dat beide benaderingen even goed zijn. Dit is geenszins het geval: een burgergerichte overheid streeft naar een ‘holistische’ benadering. De huidige veelheid van procedures staat, zoals de rechtbank zegt, haaks op de doeleinden van de hersteloperatie: het herstel van het vertrouwen in de overheid. De holistische benadering van de SGH scoort dus op dit punt veel beter dan de departementale procedures.

### Rechtstatelijke beginselen die in het geding zijn

Bij de hersteloperatie zijn verder een tweetal rechtstatelijke beginselen in het geding die voor de burger belangrijke waarborgen bevatten. Ik denk dan aan het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Die beginselen worden vaak meer vanuit het perspectief van de overheid dan van de burger vormgegeven. Dat past niet bij een meer responsieve benadering. Daarom ga ik na wat voor de burger de betekenis van deze beginselen voor de hersteloperatie zou moeten zijn.

#### Rechtszekerheid

Het beginsel van de rechtszekerheid heeft in de rechtsstaat een fundamenteel karakter. Rechtszekerheid voor de burger betekent dat hij in zijn verhouding tot de overheid

zekerheid omtrent zijn rechtspositie heeft, zodat hij zijn handelen en zijn leven daarop kan afstemmen. Rechtszekerheid moet daarom geboden worden wanneer dat voor het handelen van de burger nodig is. Dan kan het niet zo zijn dat de burger te horen krijgt dat de overheid over een aantal jaren wel zal zeggen hoe het zit. Voor de ouders zou dit betekenen dat zij al die jaren in het onzekere blijven, en in feite niet met hun leven verder kunnen. Al die tijd wordt hun de broodnodige rechtszekerheid onthouden.

De lange duur van de procedures voor veel ouders betekent dan ook dat ten opzichte van hen een fundamenteel beginsel van de rechtsstaat ernstig wordt geschonden. In de evaluatie lijkt dat punt weinig aandacht te krijgen. De gegevens uit de evaluatie lijken op te leveren dat de procedure van SGH veel sneller tot een afronding leidt dan bij de andere routes. Als dat zo is, dan zou die procedure vanuit dit aspect een grote bijdrage aan de rechtszekerheid voor burgers kunnen leveren. Zij zouden daardoor soms jaren eerder hun leven weer kunnen opvatten.

De ernst van de problematiek bij het departement en de grote verdienste van de SGH-procedure in dit opzicht lijken nog niet goed te zijn doorgedrongen. Tegenover de ouders valt niet te verdedigen dat zij nog jaren de rechtstatelijke rechtszekerheid moeten missen, en dus ook nog jaren niet verder kunnen met hun leven. Geschat wordt dat het nog wel vijf jaar gaat duren voor de CWS gereed is. Naast dit moeilijk te aanvaarden leed voor de ouders staan ook grote, vrij desastreuze nadelen voor de overheid. Die betreffen al direct de gevolgen van te trage besluitvor-

## De ernst van de problematiek bij het departement en de grote verdienste van de SGH-procedure in dit opzicht lijken nog niet goed te zijn doorgedrongen

ming. Er wordt nu een veelheid van procedures gevoerd over de dwangsommen die bij overschrijding van termijnen verschuldigd zijn. Deze leggen een zo groot beslag op de capaciteit van uitvoering en rechter, dat de afhandeling van de gewone procedures in de knel komt. Dat leidt weer tot verdere vertraging. Om die vicieuze cirkel te doorbreken heeft de regering een wetsvoorstel gemaakt om de termijnen te verlengen. Het is wel schrijnend dat nu juist de toeslagouders, aan wie door de overheid al zoveel onrecht is aangedaan, een recht wordt ontnomen dat aan iedere burger toekomt: recht op een tijdige beslissing door de overheid. De kritiek van de Raad van State is dan ook niet mals: men moet de procedures versnellen en niet de termijnen verlengen.<sup>18</sup>

Ook in andere opzichten ondervindt de overheid nadelen van de traagheid. De schade voor veel burgers

loopt op zolang zij geen punt kunnen zetten achter de procedure. Dat leidt weer tot een grotere hulpvraag, die vooral op het bord van de gemeenten terecht komt. Zo verstrekken gemeenten bijzondere voorzieningen aan toelagouders. Wanneer dat zich over langere tijd gaat uitstrekken, kunnen mensen daar te veel op gaan leunen of zelfs misbruik van gaan maken.

Voor de evaluatie zou dit het volgende moeten betekenen.

In de eerste plaats zou bij de beoordeling van de SGH-procedure dit aspect veel gewicht moeten krijgen. Bij een afweging tegen eventuele nadelen zou dit rechtsstatelijke aspect zwaar moeten wegen.

In de tweede plaats zou bij de beoordeling betrokken kunnen worden dat SGH-procedures in de plaats kunnen komen van departementale procedures. Daardoor vermindert dat aantal, zodat de snelheid van afhandelen ook van die procedures zal toenemen. Ook hier een winst dus aan rechtszekerheid.

In hoeverre zich problemen bij de opschaling van dit deel van de procedure kunnen voordoen ingeval er veel animo is voor de SGH-procedure kan ik niet overzien. Maar wanneer het voordeel groot is, zou ook hier de overheid alles in het werk moeten stellen om het opschalen te ondersteunen.

### ***Het gelijkheidsbeginsel***

Een ander fundamenteel beginsel krijgt in de evaluatie meer aandacht: het gelijkheidsbeginsel. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar een specifieke toepassing van dat beginsel: in hoeverre krijgt de ene getroffen ouder meer dan de andere. Inderdaad een belangrijk punt.

Wel lijkt mij een ander aspect van het gelijkheidsbeginsel haast nog belangrijker. Dat betreft de ongelijkheid van behandelen voor wat het tijdstip van beslissen door de overheid betreft. Sommige ouders weten vier of vijf jaar eerder dan andere waar zij aan toe zijn. Vanuit het burgerperspectief lijkt mij dat een moeilijk te verteren verschil: sommigen hebben al jaren hun leven weer kunnen oppakken terwijl anderen nog in de wachtkamer zitten. Evenals bij de rechtszekerheid wordt het beginsel van de gelijke behandeling ernstig geschonden door de lange duur van de afhandeling. Dat zal op dezelfde manier moeten meewegen bij de beoordeling van de procedures.

### ***Gelijkheid en uitlegbaarheid bij de vergoedingen***

Dan het aspect van de hoogte van de schadevergoeding. Dat is het centrale aandachtspunt in de evaluatie, en uiteraard ook een essentieel punt in de hersteloperatie. De individuele ouders moeten het gevoel krijgen dat hun recht wordt gedaan; de ene ouder moet niet anders behandeld worden dan de andere, en de overheid en dus ook de belastingbetaler moeten niet meer betalen dan aanvaardbaar is. Daarom is ook begrijpelijk dat de staatssecretaris verlangt dat de vergoedingen uitlegbaar zijn. Zeker nu de discussie in de media vooral dit punt betreft.

Het is jammer dat de evaluatie niet een voor een buitenstaander heel helder inzicht geeft in de methode die de stichting gebruikt voor het berekenen van de hoogte van de vergoedingen. Dat is wel nodig voor de uitlegbaarheid. Er worden nu voorbeelden gegeven van bedragen die men onjuist berekend vindt, maar daarbij blijft onduide-

lijk wat de achtergrond daarvan is, en hoe het eventueel beter zou kunnen.

Daarom volgen hier op basis van de evaluatie en informatie van de stichting enkele gegevens over dit onderwerp.

Tot de procedure bij de stichting worden alleen toegelaten degenen die twee procedures van het departement hebben doorlopen: de lichte toets en de integrale beoordeling. Bij de integrale beoordeling wordt nagegaan wanneer en in welke mate de belastingdienst onjuist heeft gehandeld, en komen veel gegevens op tafel.

De procedure is gericht op het sluiten van een vaststellingsovereenkomst. Daarbij wordt aan de ouder een voorstel gedaan voor de vergoeding die dat kan accepteren of afwijzen. Bij acceptatie komt een overeenkomst met het departement tot stand, waarna de zaak definitief is afgewikkeld en geen procedures meer mogelijk zijn. Bij afwijzing kan men alsnog naar de Commissie werkelijke schade of naar de burgerlijke rechter.

Het voorstel aan de ouders is gebaseerd op een schadekader met forfaitaire bedragen voor onderdelen van de schade, zoals gedwongen verhuizing, uithuisplaatsing van een kind, terecht komen in schuldsanering en dergelijke.

## **Het voorstel aan de ouders is gebaseerd op een schadekader met forfaitaire bedragen voor onderdelen van de schade. Daarbij wordt de methodiek uit de praktijk van massaschade en letselschade gevolgd**

Daarbij wordt de methodiek uit de praktijk van massaschade en letselschade gevolgd. Het schadekader is tevoren gedeeld met het departement, en vervolgens gevalideerd door een validatiecommissie, bestaande uit experts uit die beide velden. Dit moest ervoor zorgen dat de hoogte van de forfaitaire bedragen in het kader in lijn is met wat in de markt gebruikelijk is.

Een professionele schade-analist stelt de hoogte van de schade voor een ouder vast op basis van dit schadekader.

Daarbij gebruikt hij de gegevens uit het relaas van de ouder, de gegevens uit de integrale beoordeling, en verdere ondersteunende documentatie. Indien relevant worden gegevens van het UVW, de schuldsanering, kadaster of jeugdzorg bij de beoordeling betrokken. Ook andere rele-

<sup>16</sup> Uitspraak Rb. Rotterdam 16 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3342.

<sup>17</sup> Advies van de Raad van State van 1 mei 2024 over de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toe-

slagen, gepubliceerd op de website van de Raad van State.

<sup>18</sup> Advies van de Raad van State, genoemd in voetnoot 15.

vante informatie wordt bij de ouders opgevraagd. Bij de bepaling van de vergoeding aan de ouder worden de reeds ontvangen schadebedragen op basis van de Catshuisregeling en de integrale beoordeling afgetrokken van het berekende totaal. Dat kan ertoe leiden dat geen vergoeding meer wordt toegekend, en ook geen vaststellingsovereenkomst wordt opgemaakt.

In verband met het vier-ogen-principe wordt de beoordeling vervolgens door een tweede schade-analist bekeken. Wanneer die instemt, kan het resultaat als basis dienen voor de vaststellingsovereenkomst tussen ouder en departement.

Ik kan deze methodiek niet goed beoordelen, maar het feit dat die professioneel wordt opgezet en uitgevoerd, en overeenstemt met schadeafhandeling zoals die in het privaatrecht plaatsvindt, geeft wel vertrouwen. Dat lijkt ook de implicatie van de evaluatie: er wordt geen enkele kritiek op de methodiek uitgeoefend, maar wel in een aantal gevallen op de hoogte van de uitkomsten.

Ik heb daar geen mening over, maar zou denken dat dit laatste moet liggen hetzij aan de bedragen uit het schadekader, hetzij aan de manier waarop dat wordt toegepast. Overleg tussen het departement en de stichting zou hier tot een oplossing kunnen leiden. Het schadekader zou daarin kunnen worden bijgesteld, en over de toepassing zouden nadere afspraken gemaakt kunnen worden.

Dan blijven er nog de berichten dat volgens de evaluatie de vergoedingen in de procedure van de stichting aanzienlijk hoger zijn dan die door de Commissie werkelijke schade worden toegekend. Maar dit is geen conclusie uit de evaluatie. Het rapport vermeldt daarover zelf:

‘We roepen dan ook op om de vergelijking (tussen de SGH-route en die via de Commissie werkelijke schade) niet te maken op basis van deze evaluatie, want ze hebben een andere populatie, de gegevens zijn niet representatief en ook andere facetten van de routes zouden meegewogen moeten worden voor een eerlijke vergelijking.’<sup>19</sup>

Het is dus niet goed mogelijk om zonder nadere gegevens in dit opzicht conclusies te trekken.

Daar komt bij dat de vergoedingen in de vaststellingsovereenkomsten definitief zijn, terwijl die van de CWS nog aangevochten kunnen worden. Dat gebeurt in ongeveer de helft van de gevallen. Dat zal ertoe leiden dat de gemiddelde vergoeding van het CWS hoger wordt, en dus het verschil kleiner. Dat is nog sterker het geval wanneer men de kosten van de vervolprocedures na de CWS meerekent.

Ten slotte is voor de belastingbetaler van belang dat de uitvoeringskosten bij de stichting volgens de gegevens van de evaluatie een factor 10 lager zijn dan bij het departement.

## Enige conclusies uit het voorgaande

### *Erkenning en emotioneel herstel*

In de eerste plaats lijkt de methode van de stichting om de ouders hun verhaal te laten doen en hen te ondersteunen bij het emotioneel herstel, heel goed te werken. Dit gaat vaak niet goed bij de departementale procedure.

Omdat dit een cruciaal punt is in een hersteloperatie, moet de vraag opkomen: kan dit onderdeel van de procedure van de stichting niet ruimer beschikbaar komen? Zou niet iedereen die is toegelaten tot de Catshuisregeling en € 30.000 ontvangt, niet evenzeer deze vorm van erkenning geboden moeten worden? Vele malen goedkoper. En minstens even belangrijk zou de Nationale ombudsman zeggen.<sup>20</sup>

### *Tempo van de voortgang van de hersteloperatie*

In de tweede plaats is de snelheid van afhandelen zodanig essentieel en een zo groot probleem – zie ook het advies van de Raad van State – dat dit het andere belangrijke aandachtspunt zou moeten zijn. Dat zou betekenen dat alles uit de kast moet worden gehaald om de ouders sneller te helpen. Die urgentie blijkt niet uit de evaluatie, en evenmin voldoende uit de brief van de staatssecretaris. Het eerste wat in de huidige situatie nodig is, is nagaan hoe de ouders sneller geholpen kunnen worden, in wat voor soort procedure dan ook. Dit gebeurt onvoldoende.

Zo is de pilot van de stichting stopgezet. Nu het de bedoeling is om met die procedure door te gaan en op te schalen, had men toch de pilot kunnen laten doorlopen totdat overgeschakeld kan worden op de definitieve procedure. Tegelijkertijd kan gewerkt worden aan verbeteringen die deels al direct in de pilot doorgevoerd kunnen worden. Nog moeilijker uit te leggen vind ik het dat de ouders die al in de procedure begonnen waren, niet verder mogen. Zij worden opnieuw met onzekerheid geconfronteerd. Enige informatie over wanneer de procedures verder gaan, wordt hun niet gegeven. Niet minder relevant is dat de hele organisatie die de stichting heeft opgebouwd en die juist op stoom begon te komen, nu ineens voor onbepaalde tijd werkeloos wordt. Het opstarten wordt moeilijker naarmate de tijd vordert, en onzekerheid over wanneer men weer aan de slag kan, maakt het probleem alleen maar groter. Het is zeer te hopen dat het zomerreces of de kabinetswisseling er niet toe leiden dat men pas na de zomer weer verder gaat.

Uit de stukken blijkt dat het departement uitlegbaarheid van groot belang vindt bij het toekennen van de vergoedingen. Maar is uitlegbaarheid over maatregelen die tot vertraging leiden niet ten minste even belangrijk? Wat waren de dringende redenen die noodzaakten tot stopzetten van de pilot en zijn die afgewogen tegen

**Nu het de bedoeling is om met die procedure door te gaan en op te schalen, had men toch de pilot kunnen laten doorlopen totdat overgeschakeld kan worden op de definitieve procedure**

het extra leed van de vertraging voor de ouders in het algemeen, en de ouders die al in procedure waren in het bijzonder? Bestond inzicht in de problemen die het stopzetten zou veroorzaken voor de organisatie van de stichting, ook voor het later weer opstarten? Zou dat tot verdere vertraging leiden? En tenslotte, zou niet op een andere, minder vertraging veroorzakende manier aan de problemen die het departement ziet, tegemoetgekomen kunnen worden?

#### ***Uitlegbaarheid van de hoogte van de vergoedingen***

Dit punt is evenzeer van belang voor de steun aan de hersteloperatie. Nu de methodiek van de procedure bij de stichting in de evaluatie geen kritiek ondervindt, is het belangrijk dat het departement en de stichting nog goed gaan kijken naar de vraag of de bedragen uit het schadekader niet te hoog uitkomen, of dat er dubbeltellingen bij de berekening van schadebedragen voorkomen. Ook is het goed dat er nadere afspraken over de toepassing van het kader worden gemaakt, zodat daar geen misverstanden over ontstaan. Door dergelijke bijstellingen zullen de gemiddelde schadebedragen waarschijnlijk naar beneden bijgesteld kunnen worden.

Conclusies over de hoogte van deze bedragen in verhouding tot de bedragen uit de andere routes kunnen pas getrokken worden wanneer men met representatieve

gegevens vergelijkingen kan maken. Dat is, zoals uit de evaluatie blijkt, nu nog niet mogelijk.

#### **Ten slotte**

Uitlegbaarheid is van grote betekenis voor het draagvlak van de hersteloperatie. Essentieel is dat dit alle onderdelen van het herstelproces betreft. Het daarvoor noodzakelijk kader is dat van de responsieve rechtsstaat. Daarbinnen moeten de afwegingen worden gemaakt, en dat geldt de hoogte van de vergoedingen, de inrichting van de procedures en de stappen die daarin worden gezet. Het denkbeeld van de bureaucratische rechtsstaat moet worden ingewisseld voor dat van de burgergerichte overheid.

Het is een hoopvol teken dat de staatssecretaris de procedure van de stichting tot een reguliere procedure wil maken wanneer aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.<sup>21</sup> Dat geeft hoop op een verdere afhandeling van de hersteloperatie zonder dat die gaat uitgroeien tot een tweede, zich alsmaar voortslepende affaire. Tegen die achtergrond kan het haast niet anders of departement en stichting gaan elkaar vinden. •

<sup>19</sup>. Evaluatie, genoemd in noot 8, p. 64.

<sup>20</sup>. Zie het rapport, genoemd in noot 6.

<sup>21</sup>. Zie de brief van de staatssecretaris, genoemd in noot 7.