

Notitie verbetervoorstellen voor de hersteloperatie toeslagen vanuit het perspectief van ouders

Michiel Scheltema, Erik Visser en Reinier van Zutphen

21 februari 2025

Inleiding

Wij volgen vanuit onze eigen rol en positie de hersteloperatie toeslagen al geruime tijd. Met de hersteloperatie toeslagen wil de overheid recht doen aan het leed dat ouders en kinderen is toegebracht en hen helpen om een nieuwe start te maken. Daarnaast hoopt de overheid met deze operatie een begin te maken met het herstel van vertrouwen in de overheid.¹ Wij zien echter dat dit structureel onvoldoende lukt. De operatie stagneert, ten koste van burgers die ernstig benadeeld zijn door de overheid. Zij ervaren niet dat het herstel om hen draait en raken verstrikt in een nieuwe bureaucratische machine. De manier waarop de hersteloperatie wordt uitgevoerd voldoet daarmee niet aan de doelen en de waarden van de rechtsstaat.²

Wat ons bindt is het belang en perspectief van toeslagenouders en hun kinderen.³ Wij hopen door onze inzichten te bundelen in hoe een overheid het bieden van herstel behoorlijk en responsief kan handelen een bijdrage te kunnen leveren aan de verbetering van de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen. Door het perspectief van de ouder centraal te stellen denken wij dat de operatie als geheel ook sneller kan worden afgerond. Door te luisteren, erkenning te bieden en te zoeken naar oplossingen, bijvoorbeeld in de bezwaarfase, kan actief gewerkt worden aan een afsluiting. Versnelling door nieuwe regelingen zonder goed stil te staan bij de beleving van ouders of het beperken van rechtsbescherming van ouders, werkt op ten duur averechts.

In het verleden zijn al veel adviezen voor verbetering van de uitvoering van de operatie gegeven, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Meest recent heeft de spoedadviescommissie voortgang hersteloperatie toeslagen (hierna: Commissie Van Dam) haar rapport gepresenteerd met de veelzeggende titel 'Minder beloven, meer doen'.⁴ Dit advies wijst wat ons betreft de goede richting voor verbetering voor toeslagenouders. Wij zullen dit advies niet overdoen, maar we wijzen naar aanvullende oplossingsrichtingen. Ook erkennen we dat er al veel in het werk wordt gezet door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) om de processen te verbeteren.

Wij schetsen geen nieuwe vergezichten of een volledig andere vormgeving van de regelingen, maar we proberen praktische verbetervoorstellen te doen om tot een uitvoering te komen die meer recht doet aan de belangen en het perspectief van ouders en kinderen.

Leeswijzer:

- 1. De verbetervoorstellen in het kort:** deze paragraaf geeft een overzicht van de verbetervoorstellen, voorzien van een korte toelichting.
- 2. Het probleem: het perspectief van ouders staat niet centraal:** welke problemen zien we waardoor het perspectief van ouders onvoldoende geborgd is?
- 3. Oplossingsrichtingen binnen de bestaande opzet:** de hersteloperatie begint niet vanaf nul en helemaal overnieuw beginnen is niet mogelijk. Onze voorstellen moeten dus te realiseren zijn binnen de bestaande structuur van de hersteloperatie.
- 4. Verbetervoorstellen vanuit het perspectief van ouders:** op basis van de geconstateerde problemen komen we tot verbetervoorstellen.
- 5. Afsluitende opmerkingen.**

¹ Aldus onder andere de [memorie van toelichting](#) bij de Wet hersteloperatie toeslagen; *Kamerstukken II 2021/22 36151*, nr. 3.

² M. Scheltema, '[Hersteloperatie kinderopvang. Bureaucratisch of responsief?](#)', *NJB 2024/1357*.

³ In deze notitie staat het herstelproces voor ouders centraal. De analyse en oplossingsrichtingen kunnen ook ter inspiratie dienen voor het herstelproces voor kinderen en jongeren.

⁴ Commissie Van Dam, [Minder beloven, meer doen](#), 2025, Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25 31066*, nr. 1458.

1. De verbetervoorstellen in het kort

In deze paragraaf worden de verbetervoorstellen in het kort weergegeven. We houden de structuur van paragraaf 4 aan, waarin een uitgebreidere onderbouwing van de verbetervoorstellen wordt gegeven.

Zo vroeg mogelijk en één keer het volledige verhaal (paragraaf 4.1)

Het is voor een goed herstelproces essentieel dat ouders hun verhaal kunnen doen en ervaren dat er echt geluisterd wordt. Dat is het begin van erkenning.⁵ In de huidige opzet van de hersteloperatie is pas laat in het proces ruimte voor het hele verhaal, bijvoorbeeld pas bij de hoorzitting in bezwaar. Bovendien moeten ouders het leed meermaals oprakelen in de verschillende fases. Iedere keer dat ouders hun verhaal doen herbeleven ze hun ervaringen. En iedere keer dat zij zich daarna niet gehoord voelen vergroot dit de vertrouwenskloof tussen hen en de overheid.

Verbetervoorstellen

- Zorg ervoor dat ouders zo vroeg mogelijk hun volledige verhaal kunnen doen en laat dit verhaal met hen meereizen gedurende het proces.
- Zorg voor voldoende vaardigheden bij UHT voor het voeren van een waarde georiënteerd gesprek, gericht op een goed verloop van het verdere proces.

Bied duidelijkheid (paragraaf 4.2)

De manier waarop de hersteloperatie wordt uitgevoerd voldoet op onderdelen niet aan de rechtsstatelijke eis van rechtszekerheid. Hierdoor ervaren ouders te veel onzekerheid. Besluiten van UHT op de integrale beoordeling geven niet altijd voldoende inzicht in hoe de beslissing tot stand is gekomen. Dit leidt tot veel onnodige bezwaarschriften. Ook wordt veel te laat inzicht gegeven in de onderliggende stukken, terwijl ouders daar recht op hebben. Dat wijkt te veel af van wat in het bestuursproces gebruikelijk is. In de praktijk zien we dat UHT hier wel belangrijke stappen heeft gezet in de afgelopen periode.

Gedurende de verschillende fases van de operatie staan ouders vaak in de 'wachtstand', dat kan grote impact hebben. UHT biedt weinig proactieve informatie over het verdere verloop en de planning. Onduidelijkheid wordt ook gecreëerd door de hoge complexiteit van de verschillende regelingen. Regelingen moeten goed worden uitgelegd, zodat ouders weten waar zij aan toe zijn. Als het niet mogelijk is goed uit te leggen hoe een regeling in een individueel geval uit zal pakken of een regel niet langer uitlegbaar is, moeten de regels geschrapt of heroverwogen worden.

Verbetervoorstellen

- Motiveer besluiten altijd en op een begrijpelijke en inzichtelijke wijze, zodat ouders weten waar zij aan toe zijn.
- Zorg dat de relevante stukken tijdig beschikbaar zijn. Blijf in contact met ouders over welke informatie in ieder geval nodig is.
- Geef op gezette tijden informatie over de stand van zaken, ook als er geen nieuwe informatie beschikbaar is.
- Leg regelingen begrijpelijk uit aan individuele ouders, zeker als van de ouders een keuze verwacht wordt.
- Bezie welke regelingen niet (langer) uitlegbaar zijn, zoals de vereiste notariële akte bij informele schulden, en herzie deze.

⁵ Erkenning keert terug als een van de belangrijkste factoren voor herstel. Zie nader: Nationale ombudsman, [Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten](#), Rapportnummer: 2023/157.

Integreer procedures en werk oplossingsgericht (paragraaf 4.3)

De hersteloperatie kent veel verschillende routes en procedures. Daardoor moeten ouders vaak wachten. In veel gevallen zouden er echter al stappen gezet kunnen worden voor ouders die wachten op een besluit op de integrale beoordeling of ouders die in bezwaar zijn gegaan. Er zou hier dus meer integraal en parallel gewerkt kunnen worden. Wij zien vooral ruimte om de luisterend schrijver in te zetten al tijdens de fase van de integrale beoordeling. Daarbij moet in alle fases van de hersteloperatie oplossingsgericht gewerkt worden. Er kan meer gebruik worden gemaakt van bestaande initiatieven, zoals de door ouders ontwikkelde 'KOTA rapportage' aan de voorkant van het proces van de integrale beoordeling.⁶

Voor de vergoeding van werkelijke schade zijn er vijf verschillende routes. Dit is onhoudbaar. Net als de Commissie Van Dam adviseren wij om tot maximaal twee routes voor het vergoeden van werkelijke schade te komen. De route van de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH) zou daarbij de standaard moeten vormen. De tweede route zou ruimte moeten bieden voor een gedegen schadevaststelling bij complexe gevallen en zou toegang moeten bieden tot de bestuursrechter als ouders er niet uitkomen met UHT.

Verbetervoorstellen

- Integreer waar mogelijk de integrale beoordeling en de procedure voor werkelijke schade en zet daarbij de luisterend schrijver zo vroeg mogelijk in.
- Werk veel meer oplossingsgericht bij de integrale beoordeling en werkelijke schade.
- Kom tot maximaal twee routes voor de vergoeding van werkelijke schade.

Creëer ruimte voor de uitvoering (paragraaf 4.4)

Net als bij veel andere hersteltrajecten van de overheid zijn de juridische processen en financiële verantwoording te leidend geworden, ten koste van de ouders. Verantwoording en rechtmatigheid zijn belangrijk, maar er moet een goede balans gevonden worden. Medewerkers krijgen in de praktijk te weinig ruimte en bestuurlijke dekking om het goede te doen. Dit leidt ook tot een organisatie die te veel intern gericht is, dit is zichtbaar bij de integratie van de route van SGH, met vertraging tot gevolg.

Ook moet er ruimte zijn voor handelen dat bijdraagt aan het herstel, los van de financiële kant van de zaak. Dit vraagt om andere vaardigheden bij medewerkers, maar ook een om een zekere uitvoeringsmarge bij UHT en andere betrokken partijen, als SGH.

Verbetervoorstellen

- Zorg voor een marge in de uitvoering zodat medewerkers en SGH kunnen doen wat nodig is om herstel te bieden. Geef daarbij dekking aan en heb vertrouwen in de vakkennis van medewerkers en SGH.
- Investeer in het vakmanschap van herstelmedewerkers.
- Creëer een gereedschapskist voor de uitvoering met oog voor andere dan financiële oplossingsmogelijkheden.

Neem verantwoordelijkheid voor het gehele herstelproces (paragraaf 4.5)

De rijksoverheid heeft de problematiek van ouders veroorzaakt en draagt dus eindverantwoordelijkheid voor het gehele herstelproces. Dat gaat niet alleen om de financiële kant van de zaak, maar juist ook om het bieden van emotioneel herstel en erkenning en de ondersteuning anders dan het financieel herstel.

Het bieden van ondersteuning gericht op het maken van een 'nieuwe start' wordt uitgevoerd door gemeenten. De opdracht voor gemeenten is niet eenvoudig, zij worden geacht op basis van brede kaders ouders te ondersteunen op het gebied van financiën, gezin, werk, wonen en zorg. Dat leidt tot veel verschillen tussen gemeenten. Doordat het financieel herstel zo vertraagd is, worden de gesprekken met ouders in de gemeenten ook steeds ingewikkelder. Er is behoefte aan meer regie

⁶ Zie: www.kotarapportage.nl

vanuit de rijksoverheid, zeker wat betreft de kaders waarbinnen de ondersteuning wordt geboden. Daarnaast moet de rijksoverheid gemeenten goed faciliteren wat betreft kennis en expertise, zoals door het centraal beschikbaar stellen van ervaringsdeskundigheid.

Doordat er veel aandacht aan het financieel herstel is gegeven is het bieden van emotioneel herstel nog minder sterk ontwikkeld. We zien hier stappen in de juiste richting, hoewel het nog niet duidelijk is of deze ondersteuning alle ouders goed bereikt. Daarnaast is het belangrijk dat er goede nazorg wordt geleverd na afronding van het financieel herstel, met oog voor een duidelijk pad richting de reguliere ondersteuning door de overheid.

Verbeteraanbevelingen

- Neem de verantwoordelijkheid als rijksoverheid voor het gehele herstelproces dus ook voor het bieden van brede ondersteuning en emotioneel herstel.
- Biedt heldere kaders voor de brede ondersteuning door gemeenten en faciliteer hen met kennis en expertise.
- Biedt goede nazorg na afronding van het financieel herstel, met oog voor een duidelijk pad richting de reguliere ondersteuning door de overheid.

Monitor de hersteloperatie vanuit het perspectief van ouders (paragraaf 4.6)

Productiecijfers spelen een te grote rol bij hoe er over de hersteloperatie wordt gerapporteerd, onder andere aan de Tweede Kamer. Hierdoor wordt onvoldoende inzichtelijk of de hersteloperatie de beoogde doelen bereikt en worden er maatregelen genomen die wel tot versnelling op papier leiden, maar niet tot verbetering van het herstelproces voor ouders. Er moeten monitoringsinstrumenten worden ingericht die recht doen aan het perspectief van ouders. Instrumenten als de leidraad Menselijke Maat die is ontwikkeld door de Algemene Rekenkamer kunnen daarbij als inspiratie dienen.⁷ Inzicht krijgen in het perspectief van ouders en kinderen en daarnaar handelen vraagt goede kennis over het burgerperspectief en hoe hersteloperaties burgergericht vormgegeven worden. Deze kennis is beschikbaar binnen en buiten de overheid. Voor de monitoring zouden bestaande systemen versterkt kunnen worden, zo monitort de Raad voor rechtsbijstand vanuit het ouderperspectief.⁸ Het ministerie van financiën zou bij het maken en uitvoeren van herstelbeleid structureel meer gebruik moeten maken van beschikbare vakkennis. Dit kan bijvoorbeeld door het oprichten van een externe adviesgroep.

Verbeteraanbevelingen

- Monitor, naast de voortgang van het administratieve proces, het bereik van de doelen van de hersteloperatie vanuit het perspectief van ouders en rapporteer daarover op gezette tijden aan de Tweede Kamer.
- Overweeg een adviesgroep in te stellen die vanuit het perspectief van ouders en de responsieve rechtsstaat meekijkt op het vervolg, adviseert en als klankbordgroep functioneert. Niet incidenteel, maar voor langere tijd.

⁷ Algemene Rekenkamer, [Grip op menselijke maat](#), 2024 en bijbehorende bijlage 'Leidraad voor menselijke maat'.

⁸ Zie meest recent: Raad voor de Rechtsbijstand, [HKT Rapportage ervaringen ouders november 2024](#), 2024.

2. Het perspectief van ouders staat onvoldoende centraal

Het beeld dat het herstel voor de ouders van de toeslagenaffaire te lang duurt en niet voldoet aan de doelstellingen, wordt breed gedragen. Om tot concrete voorstellen te kunnen komen staan we eerst kort stil bij centrale problemen die wij in de praktijk zien.

2.1. Ouders voelen zich onvoldoende gehoord en ervaren geen erkenning

Toeslagenouders ervaren niet dat het herstel om hen draait. Er is onvoldoende ruimte om aan het begin van het proces het verhaal te vertellen. Dit komt onder andere door een stapeling van procedures. Eerst wordt een 'lichte toets' uitgevoerd, daarna wordt op grond van een aantal vastgestelde schadeposten een 'integrale beoordeling' uitgevoerd, waarna nog de 'werkelijke schade' aan de orde kan komen, waarbij het resultaat van iedere stap een besluit is waartegen bezwaar en beroep openstaat. Pas aan het einde van het proces is het 'hele verhaal' relevant voor de beoordeling, want bij de lichte toets en de integrale beoordeling wordt maar naar een deel van het verhaal gekeken. Het proces van de eerste aanmelding tot een finale afsluiting van het financieel herstel duurt momenteel jaren. In veel gevallen hebben ouders pas op de zitting in bezwaar het gevoel dat zij gehoord worden en worden erkend in hun leed. De hoop in een volgende fase wel gehoord te worden, speelt mee in de beslissing om in bezwaar te gaan of om de zaak voor te leggen in de procedure voor werkelijke schade.

2.2. Ouders weten niet waar ze aan toe zijn

De problematiek rond de toeslagen is ontstaan doordat de waarborgen van de rechtsstaat onvoldoende functioneerden. De rechtsbescherming heeft gefaald, dit is meermaals vastgesteld. Onder meer door de Commissie Donner, de Venetiëcommissie en twee parlementaire commissies.⁹ Wij zien een herhaling van deze dynamiek. Een belangrijke waarborg van de rechtsstaat is het rechtszekerheidsbeginsel. Ouders moeten weten waar zij aan toe zijn, besluiten dienen voldoende gemotiveerd te zijn en de stukken waarop besluiten zijn gebaseerd moeten beschikbaar zijn. Dat is nu niet het geval. Zo is het in de fase van de integrale beoordeling voor ouders bij het primaire besluit vaak onvoldoende duidelijk waar de vergoeding voor de schade op gebaseerd is. Ouders of hun gemachtigden kunnen dus na ontvangst van het primaire besluit niet vaststellen of de vergoeding juist is vastgesteld.¹⁰ Juist omdat het vertrouwen in de overheid - gezien het verleden - laag is, is inzicht bieden in het eigen handelen extra van belang. We zien dan ook dat veel toeslagenouders in bezwaar gaan omdat zij het niet vertrouwen en simpelweg willen weten hoe het zit. In bezwaar worden de relevante stukken vervolgens vaak veel te laat verstrekt, soms zelfs pas na de eerste zitting van de bezwaaraadviescommissie.

De procedure is ook onduidelijk. Zo zijn er vijf verschillende routes voor het vaststellen en vergoeden van de 'werkelijke schade'.¹¹ In de routes worden verschillende kaders gehanteerd. Het lukt de overheid niet goed om deze verschillende routes uit te leggen. Om een goede keuze te maken tussen deze routes is gedetailleerde kennis van de route en de situatie van de ouder nodig. Duidelijke informatie over de verschillende routes, op grond waarvan de toeslagenouders een weloverwogen keuze kunnen maken, is er niet. Nieuwe procedures als de 'digitale route' leiden bovendien tot nieuwe onzekerheden: heb ik juist gekozen? Ook hier zien we parallellen met andere herstelprocedures, zoals de versterkingsoperatie in Groningen.¹² Wijzigingen in beleid leiden tot nieuwe onzekerheid.

Gedurende het proces ervaren ouders veel onzekerheid over het vervolg van hun zaak. Zo is het gesprek met de Commissie Werkelijke Schade (CWS) voor veel toeslagenouders een spannend en emotioneel moment. Daarna horen zij echter lang niets en is het lastig om informatie te verkrijgen over

⁹ Commissie Donner, [Omzien in verwondering](#), 2019, Venetiëcommissie, [Opinion on the Legal Protection of Citizens](#), 2021, Parlementaire ondervragingscommissie toeslagen, [Ongekend onrecht](#), *Kamerstukken II 2020/21* 35510, nr. 2, en de kabinetsreactie: *Kamerstukken II 2020/2021* 35510 nr. 4, p. 1, Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, [Blind voor mens en recht](#), *Kamerstukken II 2023/24* 35867, nr. 6.

¹⁰ Zie eerder: Bezwaaraadviescommissie Hersteloperatie Toeslagen, [Jaarverslag 2023](#), p. 14.

¹¹ Zie uitwerking: [Commissie Van Dam](#), p. 14-15.

¹² Daar bleek een commissie nodig om verschillen bij vergelijkbare schades te verklaren, zie nader het [eindadvies van de Commissie Verschillen](#).

de stand van zaken. In het gehele proces wordt te weinig proactief informatie verstrekt over wat de ouder wanneer kan verwachten.

2.3. Het juridisch en verantwoordingsperspectief staan te veel centraal

In veel hersteltrajecten staan niet de behoeften van degene waar het om gaat centraal, maar de eigen juridische en verantwoordingsprocessen. Dit constateerde de Nationale ombudsman 2023 in zijn rapport 'Herstel bieden: een vak apart'.¹³ Hoewel herstel bieden vraagt om goed luisteren is daar als gevolg van juridisering steeds minder ruimte voor. Deze analyse wordt gedeeld door het kabinet, zo stelt in reactie op dit rapport:

Voor een goed functionerend openbaar bestuur zijn en blijven rechtmatigheid en verantwoording heel belangrijk. In de praktijk blijft er in de belangenafweging echter soms te weinig ruimte over voor andere publieke waarden zoals rechtvaardigheid, morele afwegingen of de menselijke maat. [...] De voornaamste ambitie van een hersteltraject zou niet moeten zijn de hoogte van de schade tot achter de komma vast te stellen, maar om met de benadeelde burger om tafel te gaan zitten om een antwoord te vinden op de vraag: 'Wat heeft u nodig om verder te komen?'¹⁴

Door deze dynamiek raakt – ondanks de beste bedoelingen - het herstelproces op de achtergrond. Dit zien wij ook in de hersteloperatie toeslagen. Veel tijd en energie gaat zitten in de (interne) verantwoording, zowel financieel als 'vaktechnisch'. Hoewel de bedoeling is dat er ruimhartig herstel wordt geboden, zijn de juridische en verantwoordingskaders leidend. Ook als dit ten koste gaat van de belangen van ouders. En ook als het gaat om relatief kleine afwijkingen.

Een andere situatie waarin de interne (verantwoordings)processen te veel leidend bleken, ten koste van een snelle en kwalitatief betere afhandeling voor ouders, is de implementatie van de herstelroute van SGH. Uiteraard moet ook deze route aan bepaalde kaders voldoen, maar de onenigheid tussen de overheid en SGH over de benodigde controle heeft tot onnodige vertraging geleid. De ouders waren de dupe omdat zij in onzekerheid kwamen te zitten. Zeker als het proces al was gestart. De waarde van de ontwikkelde methode vanuit het perspectief van de ouders moet voldoende gewicht krijgen in de afwegingen. Zo blijkt uit cijfers van de Raad voor de Rechtsbijstand de route van SGH op vrijwel alle vlakken vanuit het perspectief van ouders significant beter wordt gewaardeerd dan de route van CWS. Zo geeft maar 17% van de respondenten aan zich door CWS gehoord te voelen en 18% had het gevoel erkend te worden. Van de ouders die de route bij SGH doorliepen 62% aan zich gehoord te voelen en 72% voelde zich erkend.¹⁵ Een overheid die het perspectief van ouders centraal zegt te willen stellen en tot nu toe niet tot een beter alternatief is gekomen dient zuinig te zijn op een dergelijke route. Dat betekent dat de controle niet de overhand zou moeten krijgen.¹⁶ Dit is ook in lijn met het verzoek met een aangenomen Kamermotie die verzoekt om tot een controle op stelselniveau op basis van steekproeven te komen.¹⁷

2.4. Financieel herstel en andere ondersteuning zijn onvoldoende op elkaar afgestemd

Bij de opzet en uitvoering van de hersteloperatie is het financieel herstel steeds dominant geweest, terwijl dit slechts één van de factoren voor betekenisvol herstel is. Emotioneel herstel en ondersteuning op andere vlakken dat het financiële zijn eveneens van belang en kunnen niet los gezien worden van het financieel herstel door UHT. Vanaf het begin van de operatie zijn deze elementen echter losgeknipt. Zo bieden gemeenten brede ondersteuning op vijf leefgebieden (financiën, gezin, werk, wonen en zorg). Deze ondersteuning heeft als einddoel het maken van een 'nieuwe start'.¹⁸ Nu het financieel herstel veel langer duurt dan verwacht, levert dat voor ouders en gemeenten een ingewikkelde situatie op. De ondersteuning is langer nodig en het einddoel raakt uit

¹³ Nationale ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*, Rapportnummer: 2023/157.

¹⁴ *Kabinetsreactie op het rapport 'Herstel bieden: een vak apart'*, p. 4. Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25 33047, nr. 28.

¹⁵ Dezelfde tweedeling is te zien bij aspecten als vertrouwen in de procedure, voldoende informatie, respectvolle behandeling, snelheid en eerlijke behandeling. Raad voor de Rechtsbijstand, *HKT Rapportage ervaringen ouders november 2024*, 2024.

¹⁶ Eerder deed de Nationale ombudsman de aanbeveling: '[G]eeft niet teveel prioriteit aan het afleggen van verantwoording en het controleren van gedupeerden en uitvoerders', Nationale ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*, Rapportnummer: 2023/157, p. 4.

¹⁷ *Motie van het lid Van Eijk c.s. Kamerstukken II 2024/25 31066*, nr. 1457.

¹⁸ Artikel 2.21 Wet herstel operatie toeslagen.

zicht als het financieel herstel niet is afgerond.¹⁹ Bij de ondersteuning door gemeenten is bovendien veel ruimte gelaten aan individuele gemeenten bij de invulling daarvan. Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten en ingewikkelde gesprekken tussen medewerkers van gemeenten en ouders. Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt blijkt vaak dat het gesprek tussen de gemeente en de ouder over wat er nodig is niet altijd goed op gang komt. Dit komt door een gebrek aan kaders en te veel nadruk op materiële zaken, maar ook omdat niet altijd de kennis en ervaring aanwezig is om dit gesprek goed te voeren. Gemeenten zijn de meest nabije overheid en hebben verantwoordelijkheid genomen voor hun inwoners, maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij de rijksoverheid. Eindverantwoordelijkheid vraagt om regie, deze ontbreekt nog te vaak.

Inmiddels is er wel meer aandacht voor het emotioneel herstel van ouders en kinderen, bijvoorbeeld door lotgenotencontact en het ouderplatform.²⁰ Hoewel dit goede stappen zijn, lijkt het bereik van deze initiatieven nog beperkt.

3. Oplossingsrichtingen binnen de bestaande opzet

De opzet van de hersteloperatie is complex en kent een aantal weffouten, zoals de stapeling van procedures. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het in deze fase geen oplossing is om opnieuw te beginnen. Daarvoor is de operatie te ver gevorderd. Een drastisch andere opzet zou tot veel vertraging en bovendien tot nieuwe verschillen tussen ouders leiden.²¹ Daarom richten wij ons op verbeteringen die te realiseren zijn binnen de huidige structuur en opzet van de hersteloperatie toelagen. Daarbij hebben we rekening gehouden met het feit dat de uitvoeringscapaciteit van de UHT beperkt is en dat veranderingen in een lopende operatie ingewikkeld zijn.

Daarnaast benaderen we de hersteloperatie vanuit het perspectief van de ouders. Wij denken dat verbetering van de uitvoering van de hersteloperatie vanuit dit oogpunt ook tot versnelling in de operatie zal leiden. Op dit moment probeert de overheid ('onorthodoxe') bureaucratische instrumenten in te zetten om tot versnelling te komen, zoals het 'afkopen' van bezwaar of het strenger handhaven van termijnen.²² Deze maatregelen kunnen op korte termijn tot versnelling leiden in de tabellen van de voortgangsrapportages, maar op termijn juist voor vertraging. Deze maatregelen leiden er namelijk toe dat toelagenouders zich nog minder gehoord voelen en het handelen van de overheid minder snel positief zullen waarderen.

Wij gaan uit van het principe van procedurele rechtvaardigheid. Dat houdt in dat als de overheid burgers de ruimte geeft om hun verhaal te doen, echt luister en haar handelen goed uitlegt, de burger het handelen van de overheid vaker als legitiem zal ervaren. Toegepast op de hersteloperatie toelagen komen daardoor komen de doelen van de hersteloperatie dichterbij en neemt de tevredenheid over de manier waarop het herstel wordt geboden toe. Hiervoor zijn dus in eerste instantie geen nieuwe regelingen nodig, maar moet tot een verbetering van de manier waarop het bestaande beleid wordt uitgevoerd gekomen. Zoals de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag over 2023 stelde: het burgerperspectief vraagt om andere *een manier van doen*.²³ Waar wij aanpassingen in het beleid en regelgeving voorstellen doen wij dat omdat de bestaande kaders een rechtvaardige uitvoering in de weg staan.

4. Verbetervoorstellen

In de volgende paragrafen omschrijven wij oplossingsrichtingen die volgens ons binnen de huidige structuur van de hersteloperatie mogelijk zijn. Wij proberen daarbij ondersteunend te zijn aan goede

¹⁹ Deze analyse wordt ook gemaakt door de regering en heeft tot wijzigingen in de brede ondersteuning geleid, zie: de [nota van wijziging](#) op de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toelagen (*Kamerstukken II 2023/24 36577*, nr. 9, p. 8).

²⁰ [Achttiende voortgangsrapportage hersteloperatie toelagen](#), p. 20-21, bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25 31066*, nr. 1428.

²¹ De Commissie Van Dam komt ook tot deze conclusie, [Commissie Van Dam](#), p. 7 en 29-31.

²² *Kamerstukken II 2023/24 31066*, nr. 1390., p. 2-3

²³ [Jaarverslag Nationale ombudsman, Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2023, Burgerperspectief: een manier van doen](#), *Kamerstukken II 2023/24 36521*, nr. 2.

ontwikkelingen die al in gang zijn gezet en de richting die is uitgestippeld door de Commissie Van Dam.

4.1. Zo vroeg mogelijk en één keer het volledige verhaal

Binnen de huidige opzet kunnen ouders pas in een laat stadium, zoals bij een luisterend schrijver van de SGH hun volledige ervaring sinds de eerste terugvordering vertellen.

Het doen van het verhaal ten opzichte van een onafhankelijke derde, zoals een luisterend schrijver of mediator, heeft in veel gevallen toegevoegde waarde.²⁴ Gezien de eerdere ervaringen van ouders met toeslagen is dat logisch. Met de juiste vaardigheden kan echter ook door UHT meer invulling gegeven worden aan het luisteren naar ouders, zoals bij de behandeling van bezwaren. Hier kan er geleerd worden van initiatieven die onder andere door ouders zelf zijn ontwikkeld, zoals de aanpak van de “KOTA rapportage”.

Het proces zou zo vormgegeven moeten worden dat ouders in een keer het gehele verhaal kunnen vertellen en dat dit verhaal ook 'meegenomen' wordt naar volgende fases. Uiteraard vraagt dit ook vaardigheden en tijd van degene die het verhaal aanhoort en vastlegt. Het optimaal gebruik maken van de luisterend schrijver en een goede afstemming tussen SGH en UHT lijken hiervoor nodig.

Doordat de hele ervaring direct ter tafel komt, weet UHT aan de voorkant ook veel beter wat de individuele behoeften zijn.²⁵ Deze manier van werken zou voor de groep die nog wacht op een primair besluit op de integrale beoordeling uitkomst kunnen bieden.

Voor ouders die wachten op de behandeling van hun bezwaar op de integrale beoordeling, ligt een andere aanpak meer voor de hand. Voor deze groep is een verbetering van de behandeling in bezwaar, gericht op een oplossing vanuit het perspectief van ouders geboden. De bezwaarbehandelaar bij UHT zou moeten beschikken over vaardigheden die een belangen georiënteerd gesprek mogelijk maken. Deze vaardigheden kunnen worden aangeleerd door middel van training.

Er zijn verschillende mogelijke uitkomsten van een dergelijk gesprek. De partijen komen er samen uit en sluiten af met een door beiden gedragen vaststellingsovereenkomst. Uit het oogpunt van tevredenheid is dat de meest wenselijke uitkomst. Als dat niet lukt, kunnen partijen samen kijken hoe de verdere procedure zal zijn: behandelt de UHT medewerker zelf verder het bezwaar of wil de ouder liever dat de bezwaaradviescommissie dat doet? Kiest de ouder voor dat laatste, dan behoort die keuze geëerbiedigd te worden. Verder kan waar nodig externe mediation ingezet worden.²⁶ Belangrijk is dat de ouder voldoende regie heeft in het meedenken over deze verschillende stappen. Zoals we in de paragraaf 4.3 aangeven, kan er daarnaast ingezet worden op het integreren van procedures waardoor de ouder eerder het hele verhaal kan vertellen en minder vaak het verhaal hoeft te herhalen. Hierbij zien wij veel mogelijkheden in het vervroegd inzetten van de luisterend schrijver van SGH.

Verbetervoorstellen

- Zorg ervoor dat ouders zo vroeg mogelijk hun volledige verhaal kunnen doen en laat dit verhaal met hen meereizen gedurende het proces.
- Zorg voor voldoende vaardigheden bij UHT voor het voeren van een waarde georiënteerd gesprek, gericht op een goed verloop van het verdere proces.

4.2. Bied duidelijkheid

Bij het nemen van besluiten biedt UHT niet altijd voldoende inzicht in hoe zij tot het besluit is gekomen. Zo bevatten besluiten op de integrale beoordeling vaak onvoldoende informatie voor de

²⁴ Zie al de oproep van de Nationale ombudsman over het meer inzetten van bemiddeling uit 2022: [Nationale ombudsman, Wachten op herstel, hoe lang nog? 3^e rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen](#), Publicatienummer 2022/122. Uiteraard is er ook een groep ouders die niet nog een keer oude wonden willen openen. Deze keuze moet in het proces ook gerespecteerd worden.

²⁵ Uiteraard moet er daarna ook ruimte zijn voor aanvullende informatie en nieuwe ontwikkelingen.

²⁶ Er zijn externe mediations ingekocht. In de achttiende voortgangsrapportage blijkt dat deze nog maar beperkt ingezet zijn, [Achttiende voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen](#), p. 15.

ouder om te achterhalen hoe UHT tot het schadebedrag is gekomen. Besluiten moeten voor ouders altijd voldoende inzicht geven in hoe zij tot stand zijn gekomen. Dat betekent dat er geen besluiten zouden moeten worden genomen die niet op duidelijke en begrijpelijke wijze zijn gemotiveerd. Concreet moet de primaire beslissing op de integrale beoordeling in ieder geval vermelden: voor welke jaren er schade wordt vergoed, het bedrag aan terugvordering per jaar waar de vergoeding op gebaseerd is, en de bedragen per relevant schade element. Deze werkwijze kan ook een aanzienlijk deel van de bezwaarschriften voorkomen. Dat scheelt voor ouders, maar ook voor UHT: minder bezwaarschriften zullen gaan over een gebrek in de motivering en vaker over de daadwerkelijke inhoud. Bovendien zou er gestreefd moeten worden naar een besluit dat in één keer goed is, dus de gegevens waarop UHT voornemens is de compensatie te baseren zouden ook al voorafgaand aan het besluit met de ouders kunnen worden gedeeld om zo fouten te voorkomen. Het is goed dat UHT inmiddels stappen in deze richting neemt, zo is er een nieuwe toelichting op de integrale beoordeling geïntroduceerd waarin helderdere informatie wordt verstrekt.²⁷ Op de website van UHT wordt aangegeven dat het voorgenomen besluit wordt aangegeven over welke jaren er gecompenseerd wordt en hoe de berekening tot stand is gekomen.²⁸ Wij juichen deze maatregelen toe omdat op die manier het aantal bezwaren omlaag kan gaan en de zekerheid voor ouders toeneemt. Uiteraard blijft het belangrijk om de vinger aan de pols te houden bij ouders waar verbetering mogelijk is.

In de bezwaarfase dient UHT ook de onderliggende stukken tijdig met de ouder te delen, dit is een eis die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen. Het komt nog vaak voor dat deze stukken heel lang op zich laten wachten, onder andere vanwege het lakken van passages uit deze stukken. Dit proces is tijdrovend en mogelijk niet altijd noodzakelijk. Het sneller verstrekken van de relevante documenten is noodzakelijk om tot een versnelling van de doorlooptijden te komen. Ook hier is het van belang in contact te blijven; aan welke informatie is behoefte?

Doordat het herstelproces zo vertraagd is geraakt weten ouders tijdens de herstelprocedure onvoldoende waar zij aan toe zijn. Vaak staan ze in de wachtstand, terwijl een nieuwe processtap veel kan betekenen. Hierdoor is de boog steeds gespannen en is er dus geen rust. Concreet horen wij van ouders dat de procedure bij CWS weinig inzicht verschaft in wanneer er een volgende stap zal worden gezet. In veel gevallen kan het helpen als er op gezette tijden informatie wordt gegeven, ook als er niets te melden is of als de boodschap is: het gaat nog een aantal maanden duren. UHT zou dus op gezette tijden, op basis van behoefte, informatie moeten verstrekken over de komende periode. Dit moet niet alleen op verzoek gebeuren, maar ook proactief.

De hersteloperatie is een complex stelsel van regelingen geworden. Voor ouders is het heel lastig erachter te komen hoe de regeling in elkaar zit en waar aanspraak op kan worden gemaakt.

Dit geldt helemaal als een ouder gevraagd wordt om een keuze te maken die van grote invloed kan zijn op het verdere proces en de hoogte van de compensatie. Dit is het geval in de fase van de vergoeding van de werkelijke schade. Hiervoor zijn op dit moment vijf routes beschikbaar. Het is niet in te schatten welke route voor de eigen situatie het meest past. UHT moet hier actief en zo veel mogelijk op het individu toegesneden informatie over bieden. Wij realiseren ons dat dit geen eenvoudige opdracht is in de huidige opzet. Daarom stellen wij voor om tot maximaal twee routes voor de vergoeding voor werkelijke schade te komen. Dit is in lijn met het advies van de commissie Van Dam en werken wij uit in de volgende paragraaf. Zolang er nog meer dan twee routes bestaan, kan de complexiteit van de opdracht geen excuus zijn om ouders onvoldoende voor te lichten. Van een behoorlijke overheid verwachten wij beter.

In het verlengde hiervan zouden regelingen die niet (langer) uitlegbaar zijn heroverwogen moeten worden. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is het verlangen van een notariële akte bij het overnemen van informele private schulden. In de basis kunnen al vragen worden gesteld bij de veronderstelling dat mensen bij een informele schuld bij vrienden of familie een notariële akte laten opstellen. Nu de compensatie van werkelijke schade zo lang op zich laat wachten is deze steeds lastiger vol te houden. Met gerechtelijke procedures tot gevolg.

²⁷ [Achtttiende voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen](#), p. 13.

²⁸ <https://herstel.toeslagen.nl/feiten-en-cijfers-37-991-erkend-gedupeerden/>

Verbetervoorstellen

- Motiveer besluiten altijd en op begrijpelijke en inzichtelijke wijze, zodat ouders weten waar zij aan toe zijn.
- Zorg dat de relevante stukken tijdig beschikbaar zijn. Blijf in contact met ouders over welke informatie in ieder geval nodig is.
- Geef op gezette tijden informatie over de stand van zaken, ook als er geen nieuwe informatie beschikbaar is.
- Leg regelingen begrijpelijk uit aan individuele ouders, zeker als van een ouder een keuze verwacht wordt.
- Bezie welke regelingen niet (langer) uitlegbaar zijn, zoals de vereiste notariële akte bij informele schulden, en herzie deze.

4.3. Integreer procedures en werk oplossingsgericht

De hersteloperatie is opgedeeld in verschillende fases en procedures die in sommige gevallen parallel lopen. In de vorige paragraaf is al aan de orde gekomen dat dit stelstel lastig uitlegbaar is en tot veel complexiteit leidt. Het opknippen van het herstelproces in verschillende fases kan het herstel belemmeren, omdat de uitkomst van iedere stap moet worden afgewacht. Daarom doen we een aantal voorstellen om tot een integratie van procedures te komen. Uiteraard met oog voor de verschillende posities van ouders afhankelijk van in welke stap van het proces zij zitten.

Integratie beoordeling en procedure werkelijke schade

Door de fases waar mogelijk parallel te laten verlopen kan tijd gewonnen worden en kan het schadeproces effectiever verlopen. Dit kan bereikt worden door slimmer te werken en zonder de wetgeving te wijzigen.

Deze mogelijkheid zien wij met name bij de integrale beoordeling en de beoordeling van de compensatie voor werkelijke schade. Waar mogelijk zouden deze procedures geïntegreerd moeten worden. Hoewel integratie niet altijd mogelijk is, zien wij mogelijkheden voor ouders die wachten op een eerste besluit op de integrale beoordeling en ouders die wachten op een besluit op bezwaar op de integrale beoordeling. Als al duidelijk is dat zij behoefte hebben aan een compensatie via SGH kan er al een luisterend schrijver ingezet worden. De informatie uit het Feitenrelaas kan eventueel ook betrokken worden bij de afhandeling van de integrale beoordeling, of de afdoening van de integrale beoordeling kan deel uitmaken van de vaststellingsovereenkomst. Om teleurstelling te voorkomen, moet er wel vooraf gekeken worden of integratie mogelijk is. Als er in de fase van integrale beoordeling discussie is over of een ouder 'gedupeerd' is in de zin van de Wet hersteloperatie toeslagen, of het aantal jaren waarover een vergoeding wordt verstrekt, zal deze beoordeling eerst afgewacht moeten worden.

Ook bij de compensatie voor werkelijke schade buiten de route van SGH zou gekeken moeten worden waar het parallel laten lopen van de procedures mogelijk is.

Oplossingsgericht werken bij de integrale beoordeling

Een groot deel van de ouders wacht op een besluit op de integrale beoordeling of op een besluit op bezwaar naar aanleiding van het besluit op de integrale beoordeling. Deze fase leidt ook tot veel bestuurlijke dwangsommen en dwangsommen naar aanleiding van een beroep niet tijdig beschikken bij de bestuursrechter. Dit vraagt om een versnelling in de afhandelingen van bezwaarschriften, maar er kan ook veel winst behaald worden in het kijken of er buiten de beslissing op bezwaar meer oplossingsgericht gewerkt kan worden. Het hierboven genoemde belangen georiënteerd gesprek kan hier een rol in spelen. Daarnaast is bekend dat vroegtijdig (telefonisch) contact maken met de bezwaarmaker, kan helpen om tot een goede oplossing te komen. Het contact maakt namelijk een gesprek mogelijk over de vraag waar het ouders écht om gaat en waarmee deze voor de toekomst geholpen kan worden.

Deze manier van werken is ook in lijn met de bedoeling van de bezwaarprocedure en de principes van procedurele rechtvaardigheid. Bovendien is de grotere nadruk op het zoeken naar oplossingen in

bestuurlijke procedures onderdeel van de beweging die het kabinet voorstaat voor het hele bestuursrecht. Zo wordt in de het concept van de Wet versterking waarborgfunctie Awb voorgesteld om een onderzoeksplicht voor bestuursorganen te introduceren. Bestuursorganen worden verplicht om bij bezwaar eerst te onderzoeken of dit 'informeel' afgedaan kan worden.²⁹ Zoals de Nationale ombudsman in zijn reactie op dit voorstel aangaf kunnen de maatregelen uit dit wetsvoorstel nu al in de praktijk worden gebracht, daarnaast vragen de behoorlijkheidsvereisten al dat de overheid oplossingsgericht werkt.³⁰

Wij zien dat UHT al belangrijke stappen zet. Zoals wij in de volgende paragraaf aangeven vraagt dit wel vertrouwen en dekking van de organisatie, een marge voor de uitvoering en een gereedschapskist met oplossingen. Met andere woorden: oplossingsgericht werken vraagt niet alleen iets van de medewerkers op de werkvloer, maar ook commitment vanuit de aansturing om de juiste randvoorwaarden te creëren.

Twee routes voor vergoeding werkelijke schade

Vanuit het perspectief van ouders zijn de verschillende procedures voor werkelijke schade niet goed uit te leggen. Deze vormgeving leidt ertoe dat een ouder keuzes moeten maken met beperkte informatie. Ook voor UHT is het een lastige opdracht om de verschillen tussen procedures uit te leggen of de verschillen te verklaren. De Commissie Van Dam wijst terecht op de noodzaak van een eenduidig kader.³¹ De overheid moet kiezen en het aantal routes te beperken. Wij adviseren om tot twee procedures te komen:

1. Een procedure op basis van forfaitaire schadebedragen, eindigend in een vaststellingsovereenkomst;
2. Een procedure waarbij de feitelijke schade wordt betrokken, eindigend in een vaststellingsovereenkomst of een besluit.

Voor de eerste procedure adviseren wij om de duidelijke keuze te maken voor SGH. Deze route wordt verreweg het positiefst gewaardeerd door ouders en is verder op te schalen. In combinatie met de luisterend schrijvers lijkt in deze route een goede balans gevonden te zijn tussen snelheid en zorgvuldigheid en tussen tegemoetkoming aan de werkelijke schade en een grofmazige vaststelling daarvan. Doordat er wordt afgesloten met een vaststellingsovereenkomst verloopt het proces op basis van gelijkwaardigheid en is er ruimte om oplossingsgericht te werken. Dit voorstel is in lijn met de Commissie Van Dam. De implementatie van de SGH-route als hoofdroute vraagt wellicht enige inkadering, maar dat vraagt wel om zorgvuldig handelen van de overheid. Zoals in paragraaf 2.3 al aangegeven moeten de financiële verantwoording en de juridische kaders niet de overhand nemen. Deze route wordt veel beter gewaardeerd dan de CWS route en blijkt bovendien sneller. Een beter alternatief is er dus niet vanuit het perspectief van ouders.

Een tweede route blijft nodig. Er zijn namelijk gevallen waarbij de schade als gevolg van het overheidshandelen de forfaitaire schadebedragen overstijgt.³² Daarbij is ook te denken aan complexe gevallen waarde forfaitaire bedragen geen recht doen aan de geleden schade. Ook in die gevallen moet het mogelijk zijn om deze schade vergoed te krijgen. Voor de rechtsbescherming van belang dat het mogelijk is om naar de bestuursrechter te kunnen stappen als er verschil van inzicht met UHT blijft bestaan. Desalniettemin zal ook in deze procedure een oplossing waar zowel de overheid als de ouder genoeg mee kan nemen de meest wenselijke zijn. Er zal dus steeds moeten worden gekeken of een vaststellingsovereenkomst tot de mogelijkheden behoort. Ook bij de tweede procedure moet het verhaal van de individuele ouder centraal staan en moeten geschillen over bewijsvoering vermeden worden.

De Commissie Van Dam heeft een gedetailleerd advies gegeven over hoe een tweede route vorm zou moeten worden gegeven, en heeft nog een speciale voorziening voor complexe gevallen voorgesteld. De staatssecretaris heeft aangegeven dat het kabinet op korte termijn reageert. Wij willen dit proces

²⁹ Conceptmemorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 30. Raadpleegbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>

³⁰ [Reactie Nationale ombudsman op de Wet versterking waarborgfunctie Awb](#), p. 2.

³¹ [Commissie Van Dam](#), p. 7 en 14-15.

³² Zie bijvoorbeeld een recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 16 december 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7990.

niet belasten met een voorstel voor een alternatieve vormgeving van deze tweede route. Het is wat ons betreft belangrijk *dat* besloten wordt tot het beperken van het aantal routes, maar laten ons (nu) niet uit over de vormgeving daarvan. Twee belangrijke randvoorwaarden bij deze tweede route zijn wel dat er ruimte blijft voor complexe situaties en dat waar nodig rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter.

Aangezien wij adviseren maximaal twee routes aan te houden, zou de zogenaamde 'digitale route' niet doorgezet moeten worden. Hierbij speelt mee dat deze digitale route weer een geheel eigen kader kent, met verschillen met en onrust onder ouders die het proces bij SGH of CWS al hebben doorlopen.

Verbetervoorstellen

- Integreer waar mogelijk de integrale beoordeling en de procedure voor werkelijke schade en zet daarbij de luisterend schrijver zo vroeg mogelijk in.
- Werk veel meer oplossingsgericht bij de integrale beoordeling en werkelijke schade.
- Kom tot maximaal twee routes voor de vergoeding van werkelijke schade.

4.4. Creëer ruimte voor de uitvoering

In veel hersteloperaties krijgen juridische en financiële verantwoording de overhand.³³ Hoewel rechtmatige uitvoering en de verantwoorde besteding van publieke middelen belangrijk zijn, moet er wel een goede balans gevonden worden met de waarde van het praktijkoordeel van degene die dagelijks het gesprek voert en weet wat het individu nodig heeft. Want herstel bieden is een vak dat zich niet altijd goed in (interne) regels en verantwoordingsstructuren laat vatten. Het is overigens slechts zelden dat de wet zelf in de weg staat. Vaker gaat het om de structuur daarom heen die kan leiden tot een te beperkt begrip van 'rechtmatige uitvoering'. Medewerkers moet in de praktijk voldoende ruimte worden gelaten en zij moeten zich ook gesteund weten door de leiding van de hersteloperatie als die ruimte gebruikt wordt. Daarom adviseren wij om een marge te hanteren voor besluiten in de praktijk. Wanneer een beslissing binnen een bepaalde bandbreedte blijft, zou het praktijkoordeel van de medewerker niet nogmaals bevestigd moeten worden. Dit vraagt om vertrouwen, ondersteuning en investering in het vakmanschap van de medewerker. Geef medewerkers in de praktijk de ruimte om samen met toelagenouders te kijken wat er nodig is.

Hetzelfde geldt voor de implementatie van de SGH-route; de stichting moet haar werk binnen bepaalde kaders uitvoeren, maar deze kaders moeten niet dermate strikt gehanteerd worden dat de flexibiliteit, responsiviteit en tijdigheid van deze methode teniet worden gedaan. Ook hier moet een marge zijn, waarbij de afweging moet worden gemaakt tussen nogmaals terug gaan naar de ouder, of nogmaals vertraging, en het belang van de afronding van het proces.

Onderdeel van de uitvoeringsruimte zou ook een uitbreiding van de 'gereedschapskist' in het herstelproces moeten zijn. Tot nu toe is het financieel herstel door UHT dominant. Maar in de praktijk kunnen er ook andere – niet financiële - zaken van belang zijn. Zoals een stapje extra om ouders op weg te helpen door in een individueel geval op papier te zetten dat een ouder geen fraudeur was.

Deze ruimte is zowel juridisch als financieel goed te verantwoorden. Juridisch kan het niet zo zijn dat de overheid wetten, grondrechten en rechtsbeginselen heeft geschonden bij de uitvoering van de toelagen en deze wetten en beginselen binnen de hersteloperatie in het nadeel van ouders inzet. Wanneer het perspectief van ouders en de doelen van de hersteloperatie centraal staan, biedt de wet voldoende ruimte voor een andere aanpak. Hetzelfde geldt voor de rechtmatige besteding van middelen. Wanneer de marge die de wet biedt beredeneerd wordt gebruikt om tot een beter herstelproces te komen, leidt dat tot doelmatigere en doeltreffendere besteding. Als doen wat nodig is echt niet binnen de regels mogelijk blijkt, heeft de overheid de ruimte om van regels af te wijken.³⁴

³³ Nationale ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*, Rapportnummer: 2023/157, p. 33-36.

³⁴ Als de nood echt aan de man is kan er ook snel een oplossing worden gerealiseerd, bijvoorbeeld via begunstigende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving. Zeker nu het gaat om buitengewone omstandigheden en er groot maatschappelijk belang is gemoed met een voortvarende oplossing gemoed.

Verbetervoorstellen

- Zorg voor een marge in de uitvoering zodat medewerkers en SGH kunnen doen wat nodig is om herstel te bieden. Geef daarbij dekking aan en heb vertrouwen in de vakkennis van medewerkers en SGH.
- Investeer in het vakmanschap van herstelmedewerkers.
- Creëer een gereedheidskist voor de uitvoering met oog voor andere dan financiële oplossingsmogelijkheden.

4.5. Neem verantwoordelijkheid voor het gehele herstelproces

Ouders ervaren bij de hersteloperatie niet dat de overheid als één overheid optreedt, verschillende partijen hebben een onderdeel van het herstelproces in handen. Deze tweedeling is het meeste zichtbaar bij de brede ondersteuning die wordt uitgevoerd door gemeenten en het financieel herstel door UHT. De rijksoverheid draagt verantwoordelijkheid voor het leed dat ouders en jongeren is aangedaan. Zij zal dus ook de verantwoordelijkheid voor het gehele herstelproces moeten nemen. Dat gaat niet alleen om het financieel herstel, maar ook ten aanzien van de ondersteuning bij het maken van een 'nieuwe start' en het bieden van emotioneel herstel.

Regie betekent dat de rijksoverheid gemeenten ondersteunt en de juiste randvoorwaarden creëert om deze taak goed uit kunnen voeren. Dat past ook in de bestuurlijke verhoudingen en zeker in de situatie waarin de rijksoverheid zo'n grote schuld in te lossen heeft. Moeilijke keuzes worden nu nog te vaak naar de spreekkamers van gemeenten verschoven. De brede ondersteuning kent ruime kaders en ingewikkelde doelstellingen. Door de vertraging in het financieel herstel raken de doelen van de brede ondersteuning door gemeenten uit het zicht. Binnen de brede ondersteuning is vooral behoefte aan meer duidelijkheid door middel van harmonisering en focus op wat nodig is. Om zo terug te komen tot de kern van de brede hulp in plaats van een focus op materiële compensatie. Regie gaat ook over het beschikbaar stellen van kennis en expertise, zoals de inzet van ervaringsdeskundigen. Inzet van ervaringsdeskundigheid kan de overheid echt helpen de ingewikkelde gesprekken te voeren.

Het emotioneel herstel, waaronder erkenning, moet in iedere fase van het proces een rol kunnen spelen, afhankelijk van de behoeften van ouders. Vandaar dat wij in de vorige paragraaf hebben geadviseerd om een marge in de uitvoering te creëren voor UHT om ook andere acties te ondernemen dan het uitvoeren van de financiële regelingen. Dat vraagt ook om de vaardigheden om het goede gesprek te voeren en te vragen: 'wat heb je nodig?'. In de praktijk blijkt dat het echte emotionele herstel pas kan beginnen na afronding van het financieel herstel. Dat betekent dus dat er ook voldoende nazorg wordt geboden. Waarbij er ten aanzien van materiële ondersteuning een duidelijk pad wordt neergelegd richting het normale regime van ondersteuning door de overheid op het gebied van zaken als inkomen, schuldhulpverlening en huisvesting.

Verbetervoorstellen

- Neem de verantwoordelijkheid als rijksoverheid voor het gehele herstelproces dus ook voor het bieden van brede ondersteuning en emotioneel herstel.
- Biedt heldere kaders voor de brede ondersteuning door gemeenten en faciliteer hen met kennis en expertise.
- Biedt goede nazorg na afronding van het financieel herstel, met oog voor een duidelijk pad richting de reguliere ondersteuning door de overheid.

4.6. Monitor de hersteloperatie vanuit het perspectief van ouders

De manier waarop erover de hersteloperatie wordt gerapporteerd, onder andere aan de Tweede Kamer, is van invloed op de keuzes die worden gemaakt over de uitvoering en het verdere verloop van de hersteloperatie. In de vele voortgangsrapportages die al naar de Tweede Kamer zijn gestuurd zijn veel cijfers opgenomen. Over hoeveel ouders er in welke fase van het proces zitten, het aantal genomen en nog te nemen besluiten of afgesloten vaststellingsovereenkomsten, het aantal verbeurde dwangsommen. Deze cijfers geven nuttig inzicht in het werk dat er nog gedaan moet worden, de kosten en de planning. Maar deze manier van denken leidt ertoe dat er te veel gestuurd wordt op productie. Een voorbeeld van deze manier van kijken is zijn de 'onorthodoxe maatregelen' om de

hersteloperatie te versnellen zoals het 'afkopen' van bezwaarschriften met 5.000 euro, het strenger handhaven van termijnen en het beperken van de rechtsbescherming.³⁵ Deze manier heeft bovendien een waterbedeffect: er zullen meer procedures voor de rechter komen. De vraag is wie daarbij gebaat is.

Deze manier van rapporteren en sturen geeft heel weinig inzicht in of de hersteloperatie de doelen bereikt. Deze doelen zijn recht doen aan het veroorzaakte leed en het bieden van een nieuwe start. Om inzicht te krijgen of de hersteloperatie verbetert vanuit het perspectief van ouders is heel andere informatie nodig. Daarvoor is nodig dat er in gesprek wordt gegaan met ouders en dat de juiste vragen worden gesteld. De leidraad Menselijke Maat die door de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld zou daarbij behulpzaam kunnen zijn,³⁶ samen met inzichten over hoe herstelbeleid goed vormgegeven kan worden. Wij denken dat inzicht in deze factoren tot andere beleidsmaatregelen leidt en ook tot verbetering van de kwaliteit van de uitvoering op de werkvloer. Onderdeel van de kwaliteit van het werk is uiteraard tijdigheid, wat een bepaalde productie vraagt. Uiteindelijk is deze manier van kijken en werken effectiever voor het bieden van betekenisvol herstel. Bovendien neemt de democratische legitimatie van de operatie toe; het debat in de Tweede Kamer gaat minder over de hoeveelheid werk die verzet wordt en meer over hoe goed herstel geboden kan worden. Bij de monitoring kunnen bestaande instrumenten versterkt kunnen worden, zoals met het kenniscentrum van die Raad voor Rechtsbijstand dat al rapporteert over de tevredenheid van ouders.

Het ontwikkelen van mechanismen om het perspectief van ouders beter te betrekken bij de uitvoering en besluitvorming en het inrichten van andere manieren van monitoring is een flinke opgave en vraagt ook om andere (vak)kennis. Een extern perspectief kan helpen. Daarom zou kunnen worden overwogen om een externe onafhankelijke adviesgroep in te stellen die doorlopend gevraagd en ongevraagd over deze zaken kan adviseren en kan rapporteren aan het parlement over de voortgang van de hersteloperatie vanuit het perspectief van de ouders.

Verbetervoorstellen

- Monitor, naast de voortgang van het administratieve proces, het bereik van de doelen van de hersteloperatie vanuit het perspectief van ouders en rapporteer daarover op gezette tijden aan de Tweede Kamer.
- Richt een adviesgroep om vanuit het perspectief van ouders en de responsieve rechtsstaat meekijkt, adviseert en als klankbordgroep functioneert. Niet incidenteel, maar voor langere tijd.

5. Afsluitend

De hersteloperatie toeslagen verloopt niet goed. Deze pijnlijke conclusie is al vele malen getrokken. Wij hebben niet de illusie dat wij met deze verbetervoorstellen daar morgen verandering in kunnen aanbrengen. Wel hopen we een richting voor verbetering vanuit het perspectief van ouders te bieden, dat is de overheid namelijk verplicht voor de mensen die zij zo ernstig heeft benadeeld.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24 31066, nr. 1390., p. 2-3.

³⁶ Algemene Rekenkamer, [Leidraad voor menselijke maat](#), 2024. Zie in het bijzonder onder 'de uitvoering', p. 10-13.