

Plan van aanpak invoeringstoets hersteloperatie

Inleiding

Op 17 februari 2023 heeft de vaste Kamercommissie van financiën verzocht een invoeringstoets te laten uitvoeren op de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht).¹ In de brief over de stand van zaken van Dienst Toeslagen (6 juli jl.) is toegezegd om aan het einde van dit jaar een plan van aanpak met de Kamer te delen voor een invoeringstoets op onderdelen van de hersteloperatie die zich hiervoor lenen.² Met dit document wordt aan deze toezegging tegemoet gekomen.

In het afgelopen jaar heeft Dienst Toeslagen ervaringen opgedaan met een invoeringstoets op de maatregel KOT voor ouders met een Wlz-indicatie en een werkende partner. De resultaten van deze eerste toets zijn inmiddels met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedeeld, met het verzoek deze ook met uw Kamer te delen. De ervaringen die met deze toets zijn opgedaan, zijn meegenomen in dit plan van aanpak, waarin wordt geschetst hoe in samenwerking met de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) tot een invoeringstoets wordt gekomen.

Dit plan van aanpak richt zich binnen de Wht op de kindregeling. Om deze en andere keuzes te verantwoorden, is het allereerst van belang om de doelen en de rijksbrede kaders voor invoeringstoetsen scherp te hebben, zoals geschetst door het stelselverantwoordelijke ministerie van Justitie en Veiligheid³.

Doelen en kaders invoeringstoets

De invoeringstoets is een *ex durante* evaluatie-instrument, voortkomend uit de kabinetsreactie op het rapport 'ongekend onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag. Het ministerie van Justitie en Veiligheid omschrijft de invoeringstoets als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De toets vindt bij voorkeur op het vroegst mogelijke moment na inwerkingtreding plaats, waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking in de praktijk. Regelgeving heeft tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar effect teweeg te brengen.

Het instrument kent *twee centrale doelen*. In de eerste plaats om eerder en beter in te spelen op signalen over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. In de tweede plaats dient het de positie van uitvoeringsorganisaties te versterken, zodat zij met de invoeringstoets beter in staat worden gesteld om knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terug te leggen op de beleidstafel. Vermoedens dat regelgeving niet geheel uitwerkt zoals gehoopt kunnen zo aan het licht komen, idealiter op het moment dat bijsturing nog mogelijk is.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid roept op om doelmatig met dit instrument om te gaan en selectief en doelgericht te zijn. Door een duidelijke focus op de hiervoor genoemde doelen om signalen en knelpunten uit de uitvoeringspraktijk uit te diepen, kan het instrument aanvullen op reeds bestaande instrumenten als beleidsevaluaties waarbij wordt getracht een compleet beeld van de maatregel te schetsen. Dit kan snel nieuwe inzichten en toepassingen in de praktijk opleveren die in verhouding staan tot de gevraagde capaciteit en werklast die gepaard gaan met een invoeringstoets.

Scope invoeringstoets: kindregeling

Een invoeringstoets op de gehele hersteloperatie staat niet in verhouding tot de hierboven genoemde kaders en doelen. De hersteloperatie is dusdanig groot en complex dat het niet aansluit bij het karakter van de invoeringstoets zoals beschreven door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De wet bestaat uit een veelvoud aan regelingen, elk met eigen specifieke processen en samenwerkingsverbanden. Een deel van deze regelingen moet bovendien nog van start gaan of is recentelijk gestart, en bevindt zich daarom in een te vroeg stadium van uitvoering om iets zinvol te kunnen zeggen over de volledige werking in de praktijk. Andere onderdelen van de wet betreffen codificaties van al langer lopende regelingen, waarbij eventuele bijsturing kan

¹ Kamerstukken II 2022/23, 2023Z02950

² Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1270

³ Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 96; Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 103

intervenieren met een spoedige voortgang. Bovendien ontvangt uw Kamer vier maandelijks een rapportage over de voortgang van de regelingen en de uitdagingen waar daarbij tegenaan wordt gelopen, en wordt continu gewerkt om deze regelingen te verbeteren en te versnellen.

Daarom stelt dit plan van aanpak voor de invoeringstoets toe te spitsen op de kindregeling. Dit onderdeel is in werking getreden op 5 november 2022. Inmiddels heeft 95% van de bij UHT bekende kinderen van vastgesteld gedupeerde ouders een beschikking ontvangen, waardoor naar verwachting voldoende signalen beschikbaar zijn om iets zinvols te kunnen zeggen over de uitwerking in de praktijk. Verwachting is dat de behandeling van het overgrote deel van de doelgroep ten tijde van de invoeringstoets is afgerond, waarmee de potentiële mogelijkheden van de invoeringstoets om tot bijsturing te komen worden beperkt. Mogelijk kunnen inzichten uit de toetsing helpen om de burgers in de staart van het proces bij UHT op een zo effectief mogelijke manier te helpen. Dat het gaat om een eindige maatregel, beperkt daarmee de potentiële meerwaarde van de invoeringstoets. Structurele maatregelen lenen zich beter om verbeteringen in beleid voort te brengen voor de lange termijn. Dat neemt niet weg dat waardevolle lessen getrokken kunnen worden uit de ervaringen met betrekking tot toekomstige vergelijkbare trajecten.

Bij het herstel van de problemen met de kinderopvangtoeslag wordt naast de ouders aandacht besteed aan hun kinderen. Voor hen is de kindregeling gemaakt. De kindregeling is een herstelregeling bedoeld als steun in de rug voor kinderen en jongeren. De kindregeling biedt kinderen⁴ van ouders/verzorgers, die erkend gedupeerde zijn door de problemen bij de kinderopvangtoeslag, een financiële tegemoetkoming en aanvullende hulp van de gemeente. Het gaat om ruim 90.000 kinderen, waarvan de meeste kinderen en jongeren die bij UHT bekend zijn inmiddels een brief en/of betaling hebben ontvangen. De komende periode ligt de focus in de uitvoering op kinderen in een bijzondere situatie, zoals bijvoorbeeld wanneer er een gezag vraagstuk speelt. Daarnaast worden kinderen geholpen die zichzelf bij UHT melden (pleegkinderen en kinderen van overleden ouders), de kinderen van ex-toeslagpartners en de kinderen waarvan hun ouder recentelijk als KOT-gedupeerde is erkend en wordt vastgesteld welke behoefte er is onder de doelgroep aan brede ondersteuning door gemeenten.

Aanpak invoeringstoets

De invoeringstoets poogt de twee voorlopige centrale hoofdvragen te beantwoorden zoals geformuleerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid, waarbij de onderliggende deelvragen als richtinggevend worden beschouwd.

- Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - o In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
 - o Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - o Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?
- Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 - o Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - o In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
 - o In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het allereerst van belang om het doel en de achtergrond van de maatregel scherp te hebben. Hiervoor wordt op basis van de wettekst en memorie van toelichting, de uitvoeringstoets en overige relevante documentatie het beleidstraject geanalyseerd, en de daaruit voortkomende doelen gedestilleerd. Signalen over de uitvoeringspraktijk dienen in dat licht te worden geduid.

Vanuit deze analyse wordt door een werkgroep een set vragen geformuleerd om gericht input op te halen. Deze vragen worden uitgezet binnen UHT, Dienst Toeslagen en relevante onderdelen van de Belastingdienst bij de medewerkers die zich bezig houden of hebben gehouden met het

⁴ Daarnaast ook pleeg- en stiefkinderen en kinderen van ex-toeslagpartners.

implementeren en/of uitvoeren van de kindregeling. In een gezamenlijke sessie met medewerkers worden door de werkgroep de eerste beelden en conclusies getoetst.

Eveneens zal worden verkend in hoeverre het mogelijk is een sessie met kinderen en jongeren te organiseren, die mee hebben gedacht om de behoeften van de doelgroep te borgen in de herstelmaatregelen, of zelf ervaringen hebben met de kindregeling. Daarnaast worden sessies met andere uitvoerders en stakeholders die zich bezighouden met de kindregeling gepland, zoals de VNG en het Ondersteuningsteam Ouders in het Buitenland (OTB). Bekende signalen worden getoetst en nieuwe signalen opgehaald, voornamelijk om erachter te komen hoe de maatregel uitwerkt voor de doelgroep. Deze invoeringstoets richt zich primair op de onderdelen van de regeling die worden uitgevoerd door UHT en onderdelen van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst, en niet op knelpunten binnen de uitvoering door derde partijen. Daar waar afhankelijkheden zitten worden deze uiteraard wel meegenomen in de analyse.

Naast de signalen uit de uitvoering zal de werkgroep ook proberen een zo goed mogelijk beeld te krijgen van hoe de regeling uitpakt voor de gedupeerde kinderen. Allereerst wordt vanuit de bekende signalen en gesprekken met kinderen en jongeren, medewerkers en stakeholders beoordeeld of dit perspectief voldoende in kaart kan worden gebracht. Mogelijkerwijs is het noodzakelijk gebruik te maken van een extern onderzoeksbureau om de gevolgen voor de doelgroep voldoende in kaart te brengen. Dit wordt nauwkeurig afgewogen, waarbij het uitgangspunt is geen extern onderzoeksbureau in te schakelen, tenzij hiervan de verwachte meerwaarde in verhouding staat tot de belasting van de uitvoering en de kinderen en/of ouders uit de doelgroep.

2024, week	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Vooronderzoek	■																
Input ophalen		■															
Sessie stakeholders en derden			■														
Sessie kinderen/jongeren				■													
Sessie Medewerkers					■												
Opstellen Rapportage			■ V 0.1				■ V 0.9				■						
Verdiepend onderzoek (Extern?)			■				■				■						
Vormgeving							■				■						

Bovenstaand figuur geeft een eerste concept planning van de invoeringstoets. De ambitie is om de invoeringstoets op de kindregeling in het tweede kwartaal van 2024 af te ronden en aan de Kamer aan te bieden. De invoeringstoets wordt nog doorontwikkeld en uit de eerste pilot is gebleken dat het proces bewerkelijk kan zijn. Belangrijke afhankelijkheid voor de planning is bijvoorbeeld in hoeverre een extern onderzoek noodzakelijk wordt geacht en zo nodig in gang kan worden gezet.