



Ministerie van Financiën

Evaluatie van de pilot (Gelijk)waardig Herstel

12 mei 2024

Voorwoord

Beste lezer,

Deze evaluatie is uitgevoerd door circa tien ambtenaren van het Ministerie van Financiën. Wij zijn niet werkzaam voor het programma-DG Herstel, en evenmin verantwoordelijk voor de 'herstelroutes' en voor de samenwerking met de Stichting (Gelijk)waardig Herstel; wel hebben sommigen van ons een bijdrage geleverd aan de bredere hersteloperatie toelagen. Gedurende vier weken hebben wij geprobeerd een zo goed mogelijk antwoord te vinden op de vragen uit de 'referentiesheet'. Wij willen hiermee een bijdrage leveren aan het herstel van de ouders. Met een open blik, oprecht luisterend naar alle vertellers, een schrijver en professionals, geven we een inzicht in de werking van de pilot. We hopen dat betrokken partijen zich herkennen in de bevindingen en aanbevelingen en wensen de ouders spoedig herstel. We danken alle ouders en professionals voor hun inzichten, die ook ons eigen wereldbeeld verrijkt hebben.

Het evaluatieteam

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	De mensen om wie het gaat	6
1.3	Onderzoeksopzet.....	7
1.3.1	Aanpak.....	7
1.3.2	Verantwoording en beperkingen	8
1.4	Hoofdlijn	9
1.5	Leeswijzer	10
2	De hersteloperatie	11
2.1	De hersteloperatie zoals vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen	11
2.2	Pilots naast CWS-route	12
2.3	Kwantitatieve informatie	14
2.3.1	Uitgangspunten besluitvorming maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders	14
2.3.2	Kwantitatief beeld april 2024.....	14
3	Pilot Stichting (Gelijk)waardig herstel.....	16
3.1	Dienstverleningsovereenkomst.....	16
3.2	Aanpak SGH	18
3.3	Het schadekader van SGH	23
3.4	Observatie.....	25
4	Uitkomsten t.a.v. de zeven onderzoeksvragen.....	26
4.1	Ervaringen ouders	26
4.2	Animo.....	28
4.3	Doorlooptijd	32
4.4	Schaalbaar	33
4.5	Ketenpartners en uitvoerders andere routes	38
4.6	Uitlegbaar en proportioneel	39
4.6.1	Uitlegbaarheid	40
4.6.2	Juridische uitlegbaarheid: karakter van het model.....	41
4.6.3	De toepassing van het schadekader van SGH in de praktijk	43
4.6.4	Schadevergoeding in verhouding tot de mate van gedupeerdheid	49
4.6.5	Motivering van schadeposten	50
4.6.6	Strijdigheid verhaal en ondersteunende documentatie	51
4.6.7	Stapeling van schadeposten.....	53
4.6.8	4.6.8. Hypothetische schade	53
4.6.9	De financiële uitkomsten	54
4.7	Navolgbaarheid van de totstandkoming van een VSO.....	56
5	Conclusies: perspectieven, bevindingen en aanbevelingen	60
5.1	Inleiding.....	60
5.2	Verschillende perspectieven.....	60
5.3	Bevindingen met betrekking tot de zeven onderzoeksvragen	61
5.4	Overige bevindingen.....	65
5.5	Rolverdeling	65
5.6	Aanbevelingen	66

6	Bijlage 1: Concept-Referentiesheet evaluatie pilot SGH	69
---	--	----

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De urgentie om de hersteloperatie van de problemen met de kinderopvangtoeslag beter en sneller te laten verlopen is groot.¹ In juni 2023 heeft het kabinet een breder pakket van onorthodoxe maatregelen voorgesteld om ouders voor wie de vergoedingen uit de eerste toets en integrale beoordeling niet voldoende zijn versneld duidelijkheid te geven. Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH) heeft een pilot ontwikkeld die consistent is met deze oproep van het kabinet. Dit alternatief van een aanvullende schaderoute is sneller en grofmaziger en geeft de ouder meer regie. Binnen deze aanpak vindt aanvullende compensatie voor werkelijke schade plaats via een schadekader met forfaitaire bedragen waarbij het verhaal van de ouder als vertrekpunt wordt genomen en de eisen voor het aannemelijk maken van causaliteit worden verlaagd.²

De pilot loopt sinds het najaar 2023. Conform de toezegging aan de Tweede Kamer is de pilot geëvalueerd.³ Dit rapport is het resultaat van die evaluatie.

De opdracht voor de evaluatie is bijgevoegd. We onderzoeken de processen en uitkomsten van de pilot van de SGH-route en toetsen in welke mate dit leidt tot tevredenheid voor de ouders en voor de overheid. De inzichten die hieruit volgen kunnen worden gebruikt om te komen tot een besluit over een opschaling van de pilot. Het opschalingsbesluit is geen onderdeel van de evaluatie.

Bij aanvang van de pilot zijn zeven voorwaarden voor opschaling geformuleerd. Onderdeel van de evaluatie is onderzoeken of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt: *In hoeverre zijn de zeven voorwaarden voor opschaling voldoende ingevuld om over te gaan tot opschaling van de pilot van de SGH-route?* De zeven voorwaarden hebben betrekking op de ervaring van eigen regie en tevredenheid voor ouders (1), animo (2), doorlooptijd (3) en schaalbaarheid (4) van de route. Daarnaast moet het proces beheersbaar zijn voor ketenpartners (5), moeten financiële uitkomsten passen binnen het juridische kader en tevens uitlegbaar zijn (6) en zijn de resultaten van de route navolgbaar (7).

Dit rapport bevat een feitelijke weergave van de processen en uitkomsten van de pilot van de SGH-route. Mede aan de hand van dit rapport kan politieke besluitvorming plaatsvinden over het (al dan niet) structureel vormgeven van de route. Voor een structurele uitrol van de pilot is een aantal aanbevelingen gemarkeerd. De resultaten van de pilot kunnen op diverse manieren worden geïnterpreteerd. Het evaluatieteam heeft gepoogd aan alle perspectieven van de betrokkenen partijen recht te doen.

¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 23 juni 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1245.

² Brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 28 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1288.

³ Brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 28 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1288.

Box 1: Woorden doen ertoe

Tijdens de evaluatie hebben we gemerkt dat woorden ertoe doen. Voor ouders kunnen woorden onbedoeld pijnlijk overkomen.⁴ Daarom proberen we in deze evaluatie neutrale woorden te gebruiken. Mocht dat niet altijd gelukt zijn, dan vragen we begrip. Onderstaande tabel toont een aantal termen die we proberen te vermijden.

Woorden	Waarom beladen?	Wat gebruiken we wel
Gedupeerden of slachtoffers	Benadrukt het slachtofferschap en de ongelijkwaardigheid	Vertellers als het ouders betreft die deelnamen aan de pilot van de SGH-route, anders Ouders.
Versnelling	Sommige ouders willen juist na optekening van hun verhaal vertraging, om de tijd te hebben voor verwerking, alvorens een Vaststellingsovereenkomst (hierna: VSO) te tekenen.	Doorlooptijd
Bewijs vragen/ bewijsstukken	Kan voor ouders wantrouwen betekenen: doet denken aan de Belastingdienst, en we worden nog steeds niet geloofd.	Onderliggende of ondersteunende documenten
Aanzuigende werking	Voor SGH is het juist goed als ouders zich melden voor gelijkwaardig herstel, terwijl de term erop zinspeelt dat het slecht is als veel mensen zich melden.	Animo
Dossier	Hierbij kunnen ouders een negatieve associatie hebben met de Belastingdienst, terwijl het "Feitenrelaas" van hen zelf, dat is hun eigen verhaal en identiteit.	Feitenrelaas of VSO-pakket

Het evaluatieteam bedankt alle betrokken bij SGH en DG Herstel (hierna ook: DGH) voor de goede samenwerking en de kennis en ervaringen die ze in korte tijd aan ons beschikbaar hebben gesteld. In het bijzonder danken wij de ouders voor het delen van hun indrukwekkende verhalen.

1.2 De mensen om wie het gaat

Ouders die gedupeerd zijn door de problemen met de kinderopvangtoeslag moeten zo snel en zo goed mogelijk worden geholpen om een nieuwe start te kunnen maken. SGH verwoordt dit als volgt:

⁴ Zie ook Woordenboek
https://www.gelijkwaardigherstel.nl/_files/ugd/ed9330_35e347f2880b4b6ca8d61e1a5cde21ea.pdf

“Tienduizenden onschuldige mede-inwoners van Nederland zijn jaren onterecht beschuldigd en bejegend als fraudeurs. Ze wisten steeds weer dat er iets niet klopte aan de manier waarop ze werden behandeld, maar het was niet duidelijk dat dit door deze onterechte stempel kwam. Waar ze ook kwamen probeerden ze te bewijzen dat ze niet fraudeur waren, maar overal bleef de deur dicht. Door de vele gebeurtenissen en situaties waarin zich dit niet gehoord en gezien worden zich openbaarden, werden de gevoelens en ervaringen van eenzaamheid, schaamte, laag zelfbeeld steeds dieper. Bij ieder gezinslid leefde dit anders. [...]

Het domino-effect [...], vloeide en vloeit door in de hele samenleving. Deze onschuldige ouders zijn vanaf het moment van de invorderingen uitgesloten door de gehele Nederlandse samenleving; overheidsinstellingen, gemeenten, verzekeraars, werkgevers, de rechtspraak, sociale omgeving en veelal liefdesverbanden binnen eigen families. De regie over het leven verdween stap voor stap en geruisloos uit het leven. Dit resulteerde in een leven van eenzaamheid, twijfelen aan jezelf en families die worden ontwricht. Dit verspreidt zich over een periode van ruim 15 jaar.”⁵

Het onderzoeksteam heeft dit beeld voor ogen gehouden en getracht vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan het herstel van de ouders.

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Aanpak

De evaluatie betreft de pilot van de SGH-route. Om tot een evaluatie te komen is gebruikgemaakt van bestaande informatie, zoals de afspraken tussen het ministerie en SGH bij de start van de pilot, Kamerstukken en informatie uit interne nota's. Deze informatie is aangevuld met eigen analyses op basis van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data.

Voor de kwalitatieve analyse zijn in totaal 20 interviews afgenomen met betrokkenen van SGH, DGH en anderen, zie Tabel 1 voor een overzicht van de interviews. De kwantitatieve analyse is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie en geanonimiseerde data afkomstig van SGH en DGH; we hebben geen vertrouwelijke informatie van SGH over de ouders, zoals Feitenrelazen, gevraagd of ontvangen. De openbare informatie verwijst naar de leermonitoren en verslagen gepubliceerd door SGH zelf. Om een vergelijking te maken met de bestaande aanvullende schaderoutes bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS) en de Regieroute is ook hierover informatie opgehaald bij CWS, medewerkers van de Regieroute en is gebruikgemaakt van eigen kennis op het Ministerie van Financiën.

De evaluatie is gestart met een “kick-off”-bijeenkomst bij SGH waar informatie is verstrekt over de werkwijze van de stichting. Daarbij was het evaluatieteam en bestuur en personeel (waaronder ouders die persoonlijke ervaring hebben met de SGH-route) aanwezig. Eerste inzichten op basis van het feitenmateriaal en analyses zijn in een dialoogsessie voorafgaand aan de oplevering van dit rapport met SGH en DGH apart besproken.

⁵ Aanvullende informatie vanuit SGH voor de evaluatiecommissie, d.d. 25 april 2024, p. 1-2.

Tabel 1: Overzicht aantal interviews

Interviews met	Aantal
Vertellers (Ouders)	8
Luisterend Schrijver	1
Schadeanalisten	3 ⁶
Validatiecommissie	2
Raad van Bestuur / Raad van Toezicht SGH	1
DGH	2
UHT	2
CWS	1

1.3.2 Verantwoording en beperkingen

De evaluatie is in korte tijd tot stand gekomen. Er is beperkte tijd geweest voor inwerken in de materie, ophalen van gegevens en analyseren van de data. Daaronder valt bijvoorbeeld beperkte kennis van de (letsel)schadepraktijk. Er kon een beperkt aantal interviews met betrokken partijen worden gehouden. De geïnterviewden die hebben deelgenomen aan de pilot van de SGH-route zijn niet aselekt geselecteerd maar door SGH voorgedragen; ook de namen van de geïnterviewde Luisterend Schrijver en de schadeanalisten zijn afkomstig van SGH. We hebben geen ouders gesproken die zowel betrokken zijn bij de pilot van de SGH-route als bij de CWS- of de Regieroute waardoor er geen vergelijking over ervaringen kan worden gemaakt met andere aanvullende schaderoutes. Daarnaast hebben we ook niet gesproken met ouders die eventueel in de toekomst gebruik willen maken van de SGH-route.

De evaluatie heeft betrekking op de pilot van de SGH-route. De CWS-route en de Regieroute zijn slechts beperkt in de evaluatie betrokken. Waar in dit rapport een vergelijking wordt gemaakt tussen de drie routes is dit beperkt gedaan. Deze vergelijkingen zijn onvolledig, omdat een eerlijke vergelijking alleen mogelijk is als de routes in hun geheel beschouwd worden. Een integrale vergelijking valt buiten de scope van deze evaluatie.

De periode waarover geëvalueerd wordt, loopt van 16 oktober 2023 tot 1 april 2024. Per 1 april 2024 bevonden 1.572 ouders zich in verschillende fasen van het herstelproces van de SGH-route.⁷ Daarnaast zijn per 1 april 2024 in totaal 91⁸ VSO-pakketten aangeboden aan het Ministerie van Financiën.⁹ Deze stukken bevatten een invulhulp, de beschikking met de uitkomst van de Integrale Beoordeling (IB) en in de meeste gevallen de relevante ondersteunende documenten en een leeswijzer. De analyse van de schadestaten is gedaan op basis van de schadestaten zoals toegelicht in de door SGH overlegde documenten. De VSO-pakketten zijn bekeken met de blik van een derde, zonder kennis van de Feitenrelazen. SGH heeft naar aanleiding van de analyse in dit rapport aanvullende anonieme toelichtingen verstrekt voortkomend uit bijvoorbeeld de Feitenrelazen.

⁶ Met één van de drie schadeanalisten is tweemaal gesproken.

⁷ Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 1 april 2024, p. 4.

⁸ NB. SGH baseert haar evaluatie op 68 concept VSO's.

⁹ SGH noemt dit een collectieve vaststellingsovereenkomst: het collectieve zit in de aanpak; het zit er niet in dat de overeenkomst voor een groep mensen zou gelden: elke verteller ontvangt zijn eigen VSO. Om die reden wordt in dit document VSO gebruikt.

We merken op dat we geen uitspraken kunnen doen over de representativiteit van deze VSO's ten opzichte van de populatie van ouders. Cijfers over bedragen en toekenning van schadeposten zijn gebaseerd op alle aangeleverde documenten ten behoeve van de uiteindelijke VSO's. Er is een steekproef genomen van de (geanonimiseerde) VSO-pakketten voor de beoordeling van de toepassing van het schadekader. We hebben naar de 14 meer recente VSO's gekeken voor de verdiepende analyse. De reden is de lerende organisatie. In interviews met schade-analisten, Vertellers en het bestuur kwam naar voren dat in het kader van een lerende organisatie de kwaliteit van de pilot gedurende het traject is toegenomen. Op basis van die gesprekken is de verwachting dat de VSO-pakketten in deze niet aselechte groep van betere kwaliteit zijn, dan als we een aselechte steekproef hadden genomen.

In paragraaf 4.7 wordt per onderdeel gespecificeerd op basis van welk aantal VSO's de bevindingen zijn bepaald. De steekproef is niet representatief.

Voor data over de Vertellers en schadeanalisten en het aantal afgeronde Feitenrelazen en doorrekeningen is afgeweken van de einddatum van 1 april 2024. Hiervoor zijn op verzoek van SGH cijfers tot en met 12 april 2024 geanalyseerd omdat in de periode van 1 tot en met 12 april sprake was van een grote toename in aantal afgeronde VSO's. SGH heeft toegelicht welke data zij tot hun beschikking hebben en monitoren, en hoe de cijfers uit hun Eerste Verslag en de Leermonitor tot stand komen. Op ons verzoek heeft SGH aanvullende data beschikbaar gesteld zoals het verloop van aantallen (bijvoorbeeld over de instroom van Vertellers) over tijd. De ontvangen cijfers komen overeen met de gegevens uit de wekelijks door SGH gepubliceerde Leermonitoren.

Deze evaluatie onderzoekt de uitwerking van de pilot van de SGH-route. Het startpunt is dat de SGH-route als civielrechtelijke route naast de bestuursrechtelijke CWS-route bestaat. In deze evaluatie wordt daarom de rechtmatigheid van de SGH-route zelf, gelet op bijvoorbeeld de doorkruisingsleer, het legaliteitsbeginsel en het aanbestedingsrecht, niet betrokken (zie bijlage 1). Dit laat onverlet dat de juridische inbedding en de randvoorwaarden wel een belangrijke rol zouden moeten spelen bij de beslissing om de pilot van de SGH-route op te schalen.

Gelet op bovenstaande beperkingen kunnen de volledigheid en representativiteit van de resultaten van deze evaluatie niet gegarandeerd worden. Wel biedt de evaluatie inzicht in de pilot van de SGH-route en de stand van zaken wat betreft de zeven voorwaarden voor opschaling.

1.4 Hoofdlijn

De SGH-route richt zich op emotioneel en financieel herstel van de ouder, met betrokkenheid van de maatschappij in de vorm van vrijwillige schrijvers. Uit deze evaluatie komt naar voren dat de SGH-route duidelijke meerwaarde heeft voor de ouders. Daarnaast leidt het (zeer waarschijnlijk) tot versnelling van de afwikkeling van de hersteloperatie tegen relatief lage uitvoeringskosten. Wel zijn er enkele verbeteringen nodig, vooral qua uitlegbaarheid aan de kant van de overheid.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over de hersteloperatie. In dit hoofdstuk komen de wet en de verschillende herstelroutes en ook de doelstelling van de SGH-route aan de orde. Daarnaast wordt kwantitatieve achtergrondinformatie gegeven. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de vormgeving en invulling van de SGH-route. Hoofdstuk 4 gaat in op de zeven voorwaarden voor opschaling. Dit hoofdstuk is het hart van het onderzoek. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Aan het eind van het rapport volgen de bijlage met de evaluatieopdracht.

2 De hersteloperatie

2.1 De hersteloperatie zoals vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen

Er zijn verschillende compensatieregelingen en tegemoetkomingen voor ouders naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire die uit de Wet hersteloperatie toeslagen (hierna: Wht) volgen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de regelingen die doorlopen moeten worden om bij de SGH-route terecht te komen.

Naast dit stelsel van regelingen kan een ouder altijd een vordering tot schadevergoeding instellen bij de civiele rechter.

De eerste toets/de Catshuisregeling

Een ouder die kinderopvangtoeslag heeft ontvangen en die meent in het verleden gedupeerd te zijn door de Belastingdienst/Toeslagen kan vanwege institutionele vooringenomenheid, hardheid van het stelsel of een onterechte kwalificatie van opzet of grove schuld (O/GS) een aanvraag indienen bij UHT.¹⁰ Direct na de aanvraag worden de publieke schulden van de ouder gepauzeerd tot de uitkomst van de beoordeling van de aanvraag. Ook komt de ouder in aanmerking voor brede ondersteuning door de gemeente op de vijf leefgebieden financiën, gezin, werk wonen en zorg.¹¹ UHT stelt vervolgens in een eerste toets vast of de ouder recht heeft op een herstelmaatregel. Als dat het geval is, ontvangt de ouder een forfaitair bedrag van € 30.000.¹² Na toekenning van dit bedrag worden zo spoedig mogelijk meerdere regelingen binnen de hersteloperatie toeslagen toegekend. Op de eerste plaats worden de publieke schulden van de ouder kwijtgescholden.¹³ Daarnaast worden op aanvraag van de ouder de achterstanden op privaatrechtelijke schulden door Sociale Banken Nederland (SBN) betaald of overgenomen.¹⁴

De integrale beoordeling

Na de eerste toets vindt de integrale beoordeling (hierna ook: IB) van de situatie van de ouder plaats, tenzij de ouder zich daarvoor afmeldt. In de IB worden de stukken van de ouder uitgebreid beoordeeld door UHT. Op basis van het hersteldossier beslist een beoordelaar of en voor welke herstelregelingen de ouder in aanmerking komt en zo ja, voor welke jaren. In de IB zijn ook bedragen opgenomen voor materiële en immateriële schade als de schade is ontstaan door institutionele vooringenomenheid of hardheid van het stelsel.¹⁵ De O/GS-tegemoetkoming bestaat uit 30% van het bedrag aan kinderopvangtoeslag dat moest worden terugbetaald.¹⁶ Als de uitkomst is dat de ouder recht heeft op meer dan € 30.000 dan wordt het meerdere uitbetaald. In alle andere gevallen mag de ouder het bedrag van € 30.000 houden.

Aanvullende compensatie voor de werkelijke schade

¹⁰ Zie artikel 2.1, eerste lid, en artikel 2.6, eerste lid, Wht.

¹¹ Zie artikel 2.21 Wht.

¹² Zie artikel 2.7, eerste lid, Wht.

¹³ Zie artikel 3.1 e.v. Wht.

¹⁴ Zie artikel 4.1 e.v. Wht.

¹⁵ Zie artikel 2.2 en 2.3 Wht.

¹⁶ Zie artikel 2.6 Wht.

Na de IB kan een ouder ten slotte een aanvraag doen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade indien diegene van mening is dat diens werkelijke schade groter is dan hetgeen na de IB is uitbetaald.¹⁷ De werkelijke schade is het bedrag uit de IB plus eventuele extra schade, zoals emotionele schade, vermogensschade of inkomensschade. Om in aanmerking te komen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade moet een ouder aannemelijk maken:

- dat de door hem werkelijk geleden schade overeenkomstig het civiele schadevergoedingsrecht hoger is dan het al toegekende bedrag; en
- in welke mate de door hem werkelijk geleden schade overeenkomstig het civiele schadevergoedingsrecht hoger is dan het al toegekende bedrag.¹⁸

Voor de invulling van de eisen om in aanmerking te komen voor vergoeding van de werkelijke schade bepaalt de Wht dat de ouder niet hoeft te bewijzen, maar wel aannemelijk moet maken:

- (1) wat de hoogte van de schade is; en
- (2) dat de schade veroorzaakt is door de toeslagenproblematiek (causaliteit).

Als het bedrag dat uit deze toets volgt hoger is dan het bedrag dat is vastgesteld in de IB, dan wordt voor het meerdere aanvullende compensatie toegekend. Kwijtschelden publieke en overgenomen private schulden worden niet meegenomen in de saldering.

De Wht regelt dat CWS UHT adviseert omtrent de werkelijke schade. UHT neemt het advies van CWS in beginsel over en stelt bij beschikking het bedrag aan aanvullende compensatie voor de werkelijke schade vast.

2.2 Pilots naast CWS-route

Naast de in de Wht geregelde CWS-route lopen er momenteel twee pilots: de Regieroute VSO en de SGH-route op grond van contractsvrijheid of onrechtmatige daad. De drie routes worden in de tabel hieronder uiteengezet en met elkaar vergeleken

Tabel 2: De drie routes

	CWS-route	Regieroute VSO	SGH-route
Doelstelling	Compensatie voor aanvullende werkelijke schade (concrete schade)	Compensatie voor aanvullende werkelijke schade (concrete schade)	Emotioneel herstel en abstracte financiële compensatie
Schadekader	Werkelijke schade, immateriële (forfaitair) en	Werkelijke schade, immateriële (forfaitair) en materiële schade,	Geheel forfaitair, o.b.v. leefgebieden werk, wonen, gezin, financieel en zorg,

¹⁷ Zie artikel 2.1, derde lid, Wht.

¹⁸ Zie artikel 2.1, derde lid, en artikel 2.3, eerste tot en met zevende lid, Wht; zie ook ABRvS 27 september 2023: ECLI:NL:RVS:2023:3620.

	materiële schade, maatwerk, alle schade	maatwerk, alle schade	lagere eisen voor aannemelijk maken schade en causaliteit, gemaximeerd
Vastlegging	Advies en beschikking	Schikking (VSO)	Schikking (VSO)
Uitvoering	CWS, UHT	Ministerie van Financiën	SGH
Status	Actief	Pilot sinds juni 2023 ¹⁹	Pilot sinds oktober 2023
Aantal aanmeldingen	2.791 ²⁰	100 ²¹	1862 ²²
Aantal in behandeling	288 ²³	37	1756 ²⁴
Aantal beschikkingen of VSO's	500 ²⁵	16	91
Gemiddelde doorlooptijd	60 weken ²⁶	13 weken ²⁷	21 weken ²⁸
Voorwaarden	Tijdig + definitieve toekennende IB-beschikking	Tijdig + geen IB-bezwaar of beroep + niet in behandeling in andere route	Tijdig + niet in behandeling in andere route na opschrijven Feitenrelaas + bij ondertekenen VSO geen IB-bezwaar of beroep
Wijze van binnenkomst	Eigen aanvraag	Op uitnodiging of doorverwijzing	Eigen aanvraag of doorverwijzing via ketenpartners en advocaten
Aard van de zaken	Alle type zaken	Complex	Alle type zaken
Onderbouwing	Bekende feiten bij de overheid i.c.m. verhaal ouder + onderliggende stukken	Bekende feiten bij de overheid i.c.m. verhaal ouder + onderliggende stukken	Uitgebreid verhaal ouder in Feitenrelaas + onderliggende stukken voor vijf schadeposten en IB

¹⁹ Op 1 april was het nog een pilot; inmiddels is bekend dat deze route definitief wordt opgeschaald.

²⁰ <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>, meting 29 maart 2024.

²¹ Er zijn 100 ouders aangemeld (door middel van uitnodiging of doorverwijzing) voor de pilot van de Regieroute.

²² Leermontitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p 4.

²³ <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>, meting 29 maart 2024.

²⁴ Leermontitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p 4.

²⁵ <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>, meting 29 maart 2024.

²⁶ UHT rapportage week 13 2024 slide 12 424 dagen, circa 60 weken.

²⁷ 11 weken zonder tekenen van de VSO, 13 weken met tekenen van de VSO (info van de Regieroute).

²⁸ Zie paragraaf 4.3.

Kosten per ouder	€ 36.000	€ 7.000	€ 2.760 - 4.350 (excl. BTW)
Gemiddeld toegekende bedrag voor salderen²⁹	€ 26.000 ³⁰	€ 114.000	€ 153.000
Gemiddeld bedrag na salderen	€ 18.000	€ 85.200	€ 128.000
Rechtsbescherming	Bezwaar en beroep	Civiele rechter; toetsing beperkt door finale kwijting ³¹	Civiele rechter; toetsing beperkt door finale kwijting

2.3 Kwantitatieve informatie

2.3.1 *Uitgangspunten besluitvorming maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders*

In de brief van 23 juni 2023 aan de Kamer over maatregelen om te komen tot versnelde duidelijkheid voor ouders is een aantal aannames en uitgangspunten opgenomen bij de beoogde meer grofmazige en vereenvoudigde beoordeling van werkelijke schade met een schikking als eindresultaat.³²

Gegeven de op dat moment bestaande grote mate van onzekerheid ten aanzien van de instroom zijn in de brief twee kwantitatieve scenario's geschetst. Een laag scenario waarbij 2% van de ouders kiest voor de CWS-route en 20% voor een VSO-route en een hoog scenario waarbij 4% van de gedupeerden kiest voor de CWS-route en 40% voor een VSO-route. Dit gaf een bandbreedte in het aantal verwachte deelnemers (vanaf 2021) van 9.600 tot 18.600.

2.3.2 *Kwantitatief beeld april 2024*

Begin april 2024 zijn er ca. 5.300 aanmeldingen van ouders (gemeten vanaf 2021) voor één of meerdere routes voor aanvullende schade. Daar zijn de ouders in meegenomen die nog in de wachtrij bij CWS staan en zich aangemeld hebben voor de route bij SGH.

De aanname bij de financiële raming was dat de gemiddeld toegekende schadebedragen (na verrekening van de IB) in de CWS-beschikkingen hoger zouden zijn (€ 35.000) dan de op dat moment geraamde bedragen in VSO's (tussen de € 10.000 en € 15.000). Gedachtengang daarbij was dat in het

²⁹ Wanneer het compensatiebedrag uit de IB-beschikking lager ligt dan de al ontvangen €30.000,- van de Catshuisregeling dan noemen we het verschil het Catshuis-surplus. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op de eventuele vergoeding voor aanvullende schade. Er wordt in alle schaderoutes gesaldeerd. Dit kan betekenen dat geen additionele vergoeding meer wordt uitgekeerd. De kwijtingescholden schulden worden overigens in geen van de routes gesaldeerd.

³⁰ Op basis van de laatste 200 adviezen. In verband met beschikbaarheid van data op korte termijn zijn niet alle 500 adviezen meegenomen.

³¹ Finale kwijting houdt in dat partijen verklaren dat ze niets meer van elkaar te vorderen hebben.

³² Brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 23 juni 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1245.

algemeen meer complexe en zwaarder getroffen ouders het CWS-traject zouden volgen en dat bij een hoger aantal deelnemers aan de VSO-route het gemiddelde bedrag aan aanvullende schade af zou nemen.

Bij benadering zijn er begin april 2024 ca. 35.000 IB's definitief afgerond, waarvan ca. 70% (24.500) gedupeerde is. Er zijn ca. 6.000 nog niet afgeronde bezwaren op de IB-beschikking. Ook staat de aanmeldingstermijn voor aanvullende schade voor alle ouders met een onherroepelijk vastgestelde IB nog open tot 1 januari 2025 (daarna geldt een termijn van 6 maanden na vaststelling IB).³³

Indicatief is aan te geven dat nu ruim 20% van de ouders met een definitieve IB die gedupeerd blijken na de IB zich heeft aangemeld voor één van de schaderoutes. Dit percentage kan toenemen omdat de termijn nog open staat, de SGH-route en de Regieroute nog niet breed zijn opengesteld en een deel van de ouders nog in bezwaar is.

- Het gemiddeld aanvullende bedrag van de uitkomst van de CWS-route is in de loop van het jaar 2023 gedaald van € 26.000 naar € 20.000 per deelnemer aan de route. In 2024 is er vooralsnog een verdere daling van het gemiddelde aanvullende bedrag zichtbaar.
- Het bezwaarpercentage op de afgegeven CWS-beschikkingen ligt rond de 55% (272 bezwaren op ca. 500 afgegeven CWS-adviezen. Ca. 50 bezwaren zijn afgehandeld, waarvan een klein deel gegrond en ca. ruim 40% gedeeltelijk gegrond);
- In het Eerste Verslag van SGH is aangegeven dat bij de eerste 68 doorrekeningen in de pilot van de SGH-route er een gemiddeld aanvullend bedrag van € 114.000 is toegekend. In het eerste verslag is daarbij ook aangegeven dat met het toenemen van het aantal schadeberekeningen geen significante verandering ontstaat in het gemiddeld aanvullend uitgekeerde bedrag.
- Uit de eerste 91 VSO's (meer uitkomsten) komt een gemiddeld schadebedrag naar voren van € 128.000 (na verrekening IB).
- De bedragen van de twee routes zijn verschillend; dit heeft waarschijnlijk o.a. te maken met verschillende uitgangspunten van de schaderoutes en kan daarnaast ook te maken hebben met verschillen in populaties, maar dat weten we niet. Bovendien is er bij de SGH-route sprake van een akkoord tussen overheid en ouder, terwijl in de CWS-route de ouder nog in bezwaar gaat of kan gaan.

³³ Zie paragraaf 1.3 Aanvullende schadeafhandeling 16e VGR.

3 Pilot Stichting (Gelijk)waardig herstel

3.1 Dienstverleningsovereenkomst

De afspraken tussen SGH en DGH over deze alternatieve schadeafhandeling zijn opgeschreven in een zogenoemde 'Dienstverleningsovereenkomst' en in een latere aanpassing daarvan ('Overdrachts- en wijzigingsovereenkomst'³⁴). De Dienstverleningsovereenkomst is door beide partijen ondertekend op 21 juli 2023.³⁵ In de dienstverleningsovereenkomst is het belang van draagvlak en vertrouwen van ouders en andere betrokkenen en van betrokken partijen benadrukt, om zo "te komen tot een gezamenlijk gedragen verdedigbaar, uitlegbaar en uitvoerbaar project. Geleerde lessen zullen steeds worden vastgelegd ten einde op basis van objectief bepaalde feiten en omstandigheden het herstelproces verder vorm te geven."³⁶ Onderdeel van de Overwegingen vormt de onderkenning dat het belang van ouders, ex-partners, jongeren en kinderen boven alles staat. Het faciliteren van erkenning, herstel, verwerking en afsluiting van al het leed dat het toeslagenschandaal heeft berokkend staat in dit proces voorop, voor zover dit in de gegeven omstandigheden voor individuen (nog) mogelijk is. De maatschappelijke context en het publieke belang brengt met zich mee dat rechtmatigheid, uitlegbaarheid en verantwoording, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming onderdelen zijn die in dit proces in acht moeten worden genomen. Het huidige proces van de schadeafhandeling moet sneller om ouders duidelijkheid te geven en schadeloos te stellen zodat zij hun leven weer kunnen oppakken. De SGH heeft daarvoor een unieke oplossing voor de schadeafhandeling.³⁷

Wat betreft de schadeafhandeling is in de Dienstverleningsovereenkomst opgenomen dat de SGH-route tot een beoordeling van de schade leidt die in een collectieve vaststellingsovereenkomst (C-VSO) uitgewerkt wordt, die namens de overheid wordt ondertekend door DGH. Daarbij is opgenomen dat de staat verantwoordelijk is voor het overkoepelende financiële herstelproces en dus ook voor de financiële aspecten van de vaststellingsovereenkomst.³⁸ Om vaststellingsovereenkomsten te bereiken wordt een schadekader opgezet en gevalideerd.³⁹ Voor de uitvoering van de validatie van de doorvertaling van het schadekader zoeken de partijen samen naar de meest pragmatische, snelle en effectieve manier om objectief bepaalde feiten en omstandigheden te verkrijgen, op een wijze die ouders zoveel mogelijk ontlast en het vertrouwen in de neutraliteit en het proces niet schaadt en waarmee de rechtmatigheidstoets wordt ingevuld.⁴⁰

³⁴ Overdrachts- en wijzigingsovereenkomst, kenmerk 201865004.015.035-A. Ondertekend op 27 november 2023 door de bestuurders G. van Atten en N. Dipai van de Stichting (Gelijk)Waardig Herstel, de bestuurder van Stichting Number 5 Foundation C. Wijdoogen en door DG Ketenregie C. van de Louw namens staatssecretaris Financiën – T&D.

³⁵ Dienstverleningsovereenkomst, kenmerk 201865004.015.035.

Ondertekend op 21 juli 2023 door bestuurder P.L. van Oranje van Stichting Number 5 Foundation en DG Herstelbeleid F. van Diepenbeek namens de staatssecretaris van Financiën – T&D.

NB: Formeel was de ondertekening toen dus niet door SGH (die stichting is later opgericht), maar door Stichting Number 5.

³⁶ Dienstverleningsovereenkomst, onder Overweging, onder g.

³⁷ Dienstverleningsovereenkomst, onder Overwegende dat, pag. 2

³⁸ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder a.

³⁹ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder j.

⁴⁰ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder f en j.

De objectief bepaalde feiten en omstandigheden worden samen overeengekomen, waarbij de laatste validatie ervan steekproefsgewijs plaatsvindt door een derde partij die buiten de ondertekenende partijen staat als dit voor de rechtsmatigheidstoets noodzakelijk is. De partijen zullen intensief samenwerken om de rechtsmatigheidstoets vorm te geven.⁴¹

Afgesproken is dat het traject wordt ingericht "vanuit levens van mensen en (o.a.) de letschadepraktijk en gangbare normen van conflictbeslechting. Schade wordt erkend in de meest ruime zin van het woord, zodat daaronder begrepen is letselschade (materiële en immateriële schade). Daarbij erkennen de partijen dat brede ondersteuning en emotioneel herstel onlosmakelijk verbonden zijn aan het herstelproces. Processen, regels en structuren zijn dienstig en ondersteunend aan het benodigde herstel van ouders, jongeren en kinderen en zullen dit herstel niet mogen belemmeren, bemoeilijken en vertragen."⁴²

Waar bij de CWS-route de focus ligt op de werkelijke schade, ligt die in deze route op een abstracte schadeberekening, die uitgaat van een meer grofmazige benadering van vaste gevalideerde schadebedragen die resulteren in een schikkingsvoorstel.⁴³ Daartoe wordt een schadekader opgezet en gevalideerd ten behoeve van het bereiken van een C-VSO. In de Dienstverleningsovereenkomst is als norm voor validatie van het schadekader opgenomen dat het kader voldoet aan de Wet Herstel Toeslagen, binnen het civiel schadevergoedingsrecht valt en aansluiting heeft bij de kaders van CWS betreffende de type schadeposten en de hoogte van de immateriële schade (binnen bandbreedte van CWS).⁴⁴ Het kader wordt vooraf getoetst door bepaalde experts. Het schadekader wordt vooraf door beide partijen afgestemd; tussentijdse aanpassingen van het kader behoeven instemming van de staat.⁴⁵

Het doel van het SGH-proces⁴⁶ is een neutrale alternatieve schaderoute waarin emotioneel en financieel herstel hand in hand gaan en ouders steeds eigen regie hebben, vanaf de keuze voor deze route tot en met de wijze van afhandeling. Ouders, maatschappij en overheid zorgen ieder vanuit eigen rol voor een herstelroute die:

- A. Eenvoudig, menselijk en duidelijk is voor deelnemende ouders (door de combinatie van uitgangspunten, eigen keuzes en regie en transparante communicatie);
- B. Steeds is gebaseerd op ervaringen van eigen keuzes en regie van de deelnemende ouder (vanaf het moment dat een ouder kiest voor deze route tot en met de manier van afronden die bij hem/haar past);
- C. Emotionele en financiële genoegdoening teweegbrengt bij deelnemende ouders;
- D. Vertrouwen en rechtvaardigheid biedt voor deelnemende ouders.

Rode draad is hierbij dat de Verteller procedurele rechtvaardigheid ervaart. Dit houdt in dat de Verteller zich echt gehoord voelt, inspraak heeft gehad in het

⁴¹ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder j.

⁴² Dienstverleningsovereenkomst, Overweging, onder h.

⁴³ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder d.

⁴⁴ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder g.

⁴⁵ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder f en i.

⁴⁶ Zoals opgenomen in de bijlage bij de Dienstenovereenkomst, paragraaf 2.1. opgenomen.

proces, snapt hoe de beslissing tot stand is gekomen en ook ervaart dat deze beslissing gangbaar is. De verwachting is dat als de Verteller deze procedurele rechtvaardigheid ervaart, hij of zij meer tevreden zal zijn met de uitkomst.⁴⁷

Afgesproken is dat de partijen nauw samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en in een cultuur van vertrouwen, actief informatie delen, leren en streven naar waarborgen van continuïteit in de uitvoering.⁴⁸

In de overeenkomst is aangegeven om via een pilot in twee fases ervaring op te doen. In november 2023 zouden de partijen gezamenlijk een evaluatie van de pilot uitvoeren en lessen voor verbetering van het processen trekken.⁴⁹ In de wijzigingsovereenkomst is vastgesteld dat de planning (tijdsplanning, duur, moment van opschaling en evaluatie) en 'de aard van de pilot en het lerende karakter dat hiermee gepaard gaat, zich niet leent voor een strakke tijdsplanning die in een overeenkomst wordt vastgelegd'.⁵⁰ Partijen komen overeen werkafspraken te maken over de planning van de pilot en de eventueel hieraan gekoppelde opschaling'. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt. Door SGH is een uitgebreide, eigen evaluatie gemaakt: het Eerste Verslag, 14 maart 2024.

3.2 Aanpak SGH

De Dienstverleningsovereenkomst⁵¹ is op hoofdlijnen geformuleerd. SGH is verantwoordelijk voor de inrichting en werkwijze van het proces.⁵²

De aanpak van (Gelijk)waardig herstel is ontwikkeld voor en door ouders, kinderen en jongeren samen met (van de overheid) onafhankelijke experts. In de werkwijze staan de ouders en hun gezinnen die getroffen zijn centraal. SGH ziet het als haar taak om als neutrale organisatie een civielrechtelijke herstelroute te faciliteren om de Staat en benadeelde ouders tot overeenstemming te laten komen met als doel om het conflict af te ronden en elkaar los te laten, zodat de benadeelde weer naar de toekomst kan kijken.⁵³ Dit betekent dat SGH zich niet alleen richt op financieel herstel, maar ook uitdrukkelijk op emotioneel herstel. SGH benadrukt dat het financieel herstel een uitkomst is van een beginnend proces van emotioneel herstel en niet het startpunt. De Verteller bepaalt pas later in het proces of hij of zij wel of niet zijn/haar Feitenrelaas laat doorrekenen.⁵⁴ De combinatie van het opstellen van het Feitenrelaas en de toepassing van het schadekader⁵⁵ maakt het volgens SGH mogelijk voor ouders "om op menswaardige manier aan een vorm van afronding te beginnen, en perspectief te bieden met een blik op de toekomst."

De SGH heeft bij de vormgeving gebruik gemaakt van inzichten uit de schadepraktijk. Ervaringen uit de letselschadepraktijk leren, aldus SGH, dat ouders

⁴⁷ Zie onder meer tweede interview met Validatiecommissie.

⁴⁸ Dienstverleningsovereenkomst, Overweging k en l, en art. 1.3.

⁴⁹ Dienstverleningsovereenkomst, art. 9.3

⁵⁰ Overdrachts- en wijzigingsovereenkomst, kenmerk 201865004.015.035-A, art. 6

⁵¹ Incl. de Wijzigingsovereenkomst

⁵² Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4. In de bijlage bij de Dienstverleningsovereenkomst is in het Plan van Aanpak e.e.a. verder uitgewerkt. De SGH is bevoegd dit plan tussentijds aan te passen, binnen de grenzen van de gedragsnormen, kaders en uitgangspunten van artikelen 1.3 en 1.4 (zie art. 1.5).

⁵³ Eerste verslag Stichting (gelijkwaardig) herstel d.d. 14 maart 2024, p. 3.

⁵⁴ Reactie SGH 6 mei 2024.

⁵⁵ Herstelmodel genoemd.

zich eerst gehoord en gekend willen weten voordat ze kunnen nadenken over de schadevergoeding.⁵⁶ Empirisch-juridisch onderzoek van Karlijn van Doorn, benoemt het belang van meer herstelgericht denken bij de afwikkeling van massaschade met meer aandacht voor immateriële belangen in de schaderegeling. Dit heeft gevolgen voor de invulling van het schadebegrip, de wijze van schadeberekening, de inrichting van verdeelsleutels en de invulling van de partijautonomie in situaties van massaschade.⁵⁷ De ervaringen bij letselschadepraktijken, aldus SGH is dat voor ouders van belang is: het is een impactvolle gebeurtenis, dus ouders willen duidelijke informatie en helder proces, Een aantal van deze uitgangspunten worden ook in de werkwijze toegepast.

De belangrijkste uitgangspunten van de werkwijze zijn eigen regie, vertrouwen, neutraliteit en collectiviteit. De stichting heeft als uitgangspunt dat er sprake is van collectief falen en dat dit collectieve oplossing vergt waarbij de maatschappij moet zijn betrokken. Dit komt terug werkwijze en organisatie doordat door vrijwillige Nederlanders te activeren om een Feitenrelaas van de ouder op te schrijven, en als Luisterend Schrijvers bij de stichting. Ouders maken als (onbedoelde) ervaringsdeskundigen hier deel van uit.⁵⁸

De SGH is in staat geweest om binnen zeer korte tijd een professionele organisatie en hersteloperatie op te tuigen, te operationaliseren en veel betrokken mensen aan zich te verbinden. De SGH-route is vormgegeven als pilot. SGH benadrukt het belang van een continu lerend proces. Dit komt ze in haar aanpak ook tot uiting. Er vinden (kwaliteits)verbeterslagen plaats. SGH maakt inzichten en verbeterpunten transparant door wekelijks een zogenoemde Leermonitor op haar site te publiceren. Ze benadrukt dat daar een pilot voor bedoeld is: om in de praktijk te leren hoe het Herstelmodel en de onderliggende processen werken. "Een Pilot is geen generale repetitie waarin alles perfect moet zijn." aldus haar toelichting in het Eerste Verslag.⁵⁹

Werkwijze

Bij de stichting zijn ouders, kinderen, onafhankelijk deskundigen op verschillende gebieden, vrijwilligers en kennispartners betrokken. De aanpak start met een Feitenrelaas. In het Eerste Verslag van SGH wordt het als volgt beschreven: "De benadeelde ("Verteller") doet aan een neutraal persoon (de vrijwillige en getrainde "Luisterend Schrijver") zijn of haar gehele verhaal op basis van een zorgvuldig uitgedachte structuur.⁶⁰ De uitkomst is een op Feitenrelaas van alle impactvolle gebeurtenissen die worden doorvertaald naar schadeposten op basis van een Herstelmodel met schadeposten met forfaitaire bedragen in lijn met de Nederlandse rechtspraktijk.⁶¹ Het blijkt voor Vertellers van grote waarde dat degene die onbevooroordeeld luistert en hen helpt met het opstellen van het

⁵⁶ In de Dialogosessie met SGH werd als 'top 5' genoemd: 1) impactvolle gebeurtenis dus ze willen duidelijke informatie, inclusief proces, 2) begrip/erkenning voor de situatie, 3) nakomen van afspraken, 4) tussentijds contact, en pas daarna 5) schadevergoeding.

⁵⁷ Karlijn van Doorn: De mensen achter de grote getallen: Een empirisch-juridisch onderzoek naar de belangen van benadeelden in situaties van massaschade.

⁵⁸ Ook de ombudsman beveelt aan om juist vóór de start, maar ook tijdens en na afloop in gesprek te gaan en te blijven met gedupeerden en te vragen wat zij nodig hebben Zie Rapport nationale ombudsman: Herstel bieden: een vak apart.

⁵⁹ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 14.

⁶⁰ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 3.

⁶¹ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 3.

Feitenrelaas, een vrijwillige mede-Nederlander is. Dit versterkt het gevoel van rechtvaardigheid – de Luisterend Schrijver staat symbool voor de Nederlandse samenleving die hen weer opneemt in de samenleving.”

Het Feitenrelaas is daarmee het vertrekpunt. Voor enkele onderdelen levert de Verteller ‘ondersteunende documenten’ aan. Het Feitenrelaas komt, samen met de ondersteunende stukken, terecht bij de schadeanalist. De schadeanalist beoordeelt de schade van de Verteller aan de hand van het Feitenrelaas. De schadeanalist berekent op basis van het Feitenrelaas en het schadekader met de schadeposten de compensatie en vult een zogenoemde ‘invulhulp’ in en betreft daar ook de IB bij: een ingevulde schadestaat waarin per schadepost is opgenomen of deze voor desbetreffende Verteller aan de orde is. Daartoe analyseert hij of zij het Feitenrelaas op aannemelijkheid en volledigheid. De schadeanalist voert één of meer gesprekken met de Verteller om het Feitenrelaas te bespreken en waar nodig aanvullende vragen te stellen, bijvoorbeeld als het Feitenrelaas onhelder is, inconsistenties bevat of niet strookt met de ondersteunende documenten. Hij of zij vraagt eventueel om aanvullende informatie om zo tot een ingevulde schadestaat te komen.

Naast de invulhulp wordt de leeswijzer meegestuurd. Als daartoe aanleiding is, wordt in de leeswijzer (geanonimiseerd⁶²) per schadestaat toegelicht waarom er een afwijking is tussen de ondersteunende documenten en de berekening in de schadestaat of dat er in het geheel geen ondersteunende documenten meer voorhanden zijn. De schadestaat, ondersteunende documentatie en leeswijzer moeten op elkaar aansluiten. Er worden in ieder geval de volgende ondersteunende documenten bijgevoegd met betrekking tot de volgende schadeposten⁶³:

Tabel 3: Ondersteunende documenten per schadepost (niet uitputtend)

Schadepost	Aan te leveren document
Werk variant A: niet/minder kunnen werken	Ontslagbrief, belastingaangiftes, loonbrieven en gegevens van het UWV bij minder kunnen werken
Noodgedwongen verhuizing	Overzicht website Mijn Overheid en oude poststukken
Afwijzing WSNP/MSNP	Afwijzingsbrief WSNP/MSNP
Gezin Variant A: emotionele schade door inperking van ouderschap	Brief Raad voor de Kinderbescherming
Gezin Variant B: emotionele schade door ongewenste onthechting van ouder en kind(eren)	Brief Raad voor de Kinderbescherming

Hierna voert de schadeanalist het terugkoppelgesprek waarin de gehele invulhulp wordt doorgenomen en uitleg wordt gegeven, ook over de posten die niet in de

⁶² Deze is, aldus interviews, niet herleidbaar tot de concrete situatie, vanwege het principe van vertrouwen en om privacy redenen.

⁶³ Herstel Model C-VSO, Opties voor Onderbouwing, p. 2-3.

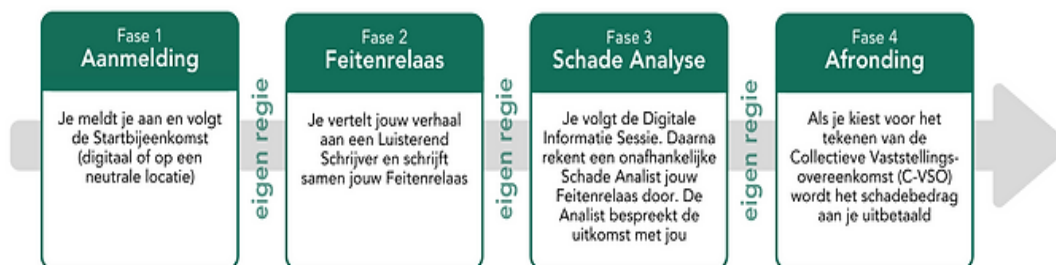
analyse zijn betrokken. De schadeanalist zorgt voor het vervolmaken van de benodigde informatiepakketten die met het ministerie moeten worden gedeeld om te komen tot het opstellen van een VSO. Deze pakketten bevatten in de meeste gevallen een invulhulp, leeswijzer, de IB-beschikking en relevante ondersteunende documenten. Het Feitenrelaas maakt hier uitdrukkelijk geen onderdeel van uit.

Box 2: gebruik term VSO

NB: Hiervoor wordt gesproken over een 'pakketten tot het opstellen van een VSO'. Immers: voor een overeenkomst - dus ook vaststellingsovereenkomst - zijn twee partijen nodig, dus in dit geval de ouder en het ministerie. Omwille van de leesbaarheid en omdat in de praktijk de rol van DGH zeer beperkt is, wordt in de navolgende teksten het onderscheid tussen deze pakketten en de daadwerkelijke VSO niet overal onderscheiden.

Als afsluiting vindt er een ceremonie plaats waarin de VSO door zowel de Verteller als het ministerie wordt ondertekend. SGH geeft aan dat de ceremonies een belangrijk onderdeel zijn van maatschappelijk herstel. "De ceremonies bieden een moment van gelijkwaardigheid, van 'verzoening' (tussen inwoner en staat en van mens tot mens) en helpen bij het opbouwen van vertrouwen in de overheid."⁶⁴ De Verteller kan er ook voor kiezen om van de ceremonie af te zien; dan vindt de ondertekening digitaal plaats.

Figuur 1: De 4 fases van (Gelijk)waardig herstel vanuit het perspectief van de ouder



Bron: website SGH

Compensatie

De financiële schadevergoeding wordt door SGH niet zozeer gezien als financieel instrument maar als een uitkomst van procedurele rechtvaardigheid.⁶⁵ De financiële vergoeding is gebaseerd op een schadekader dat is opgesteld met ouders en door experts en schadeverzekeraars. Het uitgangspunt is niet een concrete schade maar de werkwijze betreft een collectieve afwikkeling van massaschade en de erkenning van leed en letsel op individueel niveau (zie verder onder par. 3.3), waardoor de schade wordt berekend op basis van forfaitaire bedragen per schadepost.⁶⁶

Governance

⁶⁴ Reactie SGH 6 mei 2024.

⁶⁵ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 13.

⁶⁶ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 4.

SGH is een stichting. De stichting wordt geleid en beheerd door het bestuur (hierna ook: RvB). Deze is verantwoordelijk voor het bepalen van de strategie en beleidsrichtlijnen. Ook stuurt het bestuur volgens de beschrijving de directie aan. De directie is verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de visie en missie van de organisatie. De directie coördineert de uitvoering van de met de Raad van Toezicht (hierna ook: RvT) en bestuur afgestemde taken. De SGH kent een Raad van Toezicht. Het is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op het bestuur van een gehele organisatie en het is verantwoordelijk voor de waarborging van goed bestuur, het bewaken van de organisatiedoelen en het behartigen van de belangen van belanghebbenden.⁶⁷

Validatiecommissie

Er is een zogenoemde Validatiecommissie. De Validatiecommissie bestaat uit vier leden die daarin zitting hebben gezien hun deskundigheid op het gebied van letselschade: een wetenschapper, rechter en letselschadeadvocaat en is ingesteld door SGH. De taakopdracht van de Validatiecommissie is niet in de Dienstverleningsovereenkomst beschreven of op andere wijze vastgelegd. In de Dienstverleningsovereenkomst is opgenomen dat de doorvertaling van het schadekader moet worden gevalideerd en stelt de Staat normen aan de validatie.⁶⁸ De Validatiecommissie die door SGH is ingesteld valideert het schadekader en doet eventueel voorstellen voor bijstelling van het kader als daartoe aanleiding bestaat.

SGH beschrijft in haar Eerste Verslag de verschillende functionarissen (functies en taken) binnen de organisatie⁶⁹:

- Coördinatoren: Hij of zij is contactpersoon voor de ouder gedurende alle 4 fasen (zie hierboven).
- 'Luisterend schrijvers': Deze schrijvers hebben als taak het Feitenrelaas van de ouder op te schrijven, de ouder vertelt. De schrijver is een vrijwilliger, vaak binnengekomen via de Partnerships (bedrijven/maatschappelijke organisaties). Hij of zij krijgt vooraf een digitale training van 1 uur en wordt daarna gekoppeld aan een ouder. Zie fase 2.
- Schadeanalisten: De schadeanalist draagt zorg voor het lezen en doorrekenen van de Feitenrelazen. De analist krijgt in zijn/haar werkzaamheden ondersteuning van een tweede analist. Schadeanalisten overleggen regelmatig met elkaar om hun inzichten te delen en voeren onderling een kwaliteitscheck uit voordat het wordt voorgelegd aan de ouder.⁷⁰

De werkzaamheden in de fase van de schadeanalyse zijn belegd bij drie teams, aldus het Eerste Verslag: een Schadeanalyse team, een Informatieteam (die zorgdraagt voor informeren van de ouders en ondertekeningsceremonie) en een Kennisteam dat de kennis bundelt en zo nodig de schadeanalist ondersteunt. Naast de kwaliteitscheck, waarbij het uitgevoerde werk door een andere analist wordt

⁶⁷ Bijlage bij Dienstverleningsovereenkomst, paragraaf 4.1.

⁶⁸ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4 onder f en g, p.5.

⁶⁹ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel, paragraaf 2.1, p. 49 en verder.

⁷⁰ De werkzaamheden in de fase schadeanalyse zijn belegd bij drie teams, aldus het Eerste Verslag: een schadeanalyse team, een Informatieteam (die zorgdraagt voor informeren van de ouders en ondertekeningsceremonie) en een Kennisteam die de kennis bundelt en zo nodig de schadeanalist ondersteunt.

bekeken, vinden kalibratie-overleggen plaats, met als doel om bij twijfel met collega's af te stemmen over wat de beste handelswijze is. Daarnaast zijn er clusteroverleggen met alle analisten.⁷¹ Om de consistentie te bewaken, wordt een soort 'jurisprudentiebundel' bijgehouden. Met deze werkwijze wordt door verschillende personen (meer-ogenprincipe) naar de uitwerking gekeken. Deze werkwijze is ten behoeve van de kwaliteitsborging.

3.3 Het schadekader van SGH

Forfaitaire bedragen

Het schadekader – door SGH Herstelmodel⁷² genoemd, is gebaseerd op de letselschadepraktijk en bestaat uit forfaitaire bedragen.

In de SGH-route gaat het niet om het vaststellen van de daadwerkelijk geleden schade, maar om het toekennen van (gewogen) forfaitaire bedragen waarbij zowel materiële als immateriële schade wordt vergoed.⁷³ SGH geeft aan dat het onzekere causaal verband en het feit dat er niet altijd wordt gewerkt met ondersteunende documentatie in het schadekader is verdisconteerd in de hoogte van de specifieke schadeposten of de beperking in de duur van de schade.⁷⁴ Om het totale schadebedrag te berekenen worden de vaste bedragen die horen bij de toegekende schadeposten bij elkaar opgeteld. Er is niet, zoals bijvoorbeeld voor de schadeafhandeling in Groningen, sprake van een maximumbedrag (anders dan het maximum van het totaal aan posten).

Alvorens het bedrag wordt uitgekeerd, vindt er een verrekening plaats met de al uitbetaalde materiële en immateriële schadevergoeding in de integrale beoordeling⁷⁵ en het eventuele surplus⁷⁶ in de Catshuisregeling.⁷⁷

Het schadekader volgt de structuur van de vijf leefgebieden van de brede ondersteuning door gemeenten: werk, wonen, financiën, gezin en zorg. Deze leefgebieden zijn in het schadekader opgesplitst in 28 concrete schadeposten waar bedragen aan zijn gekoppeld.⁷⁸ Bij de berekening van de schade wordt niet alleen uitgegaan van de vraag 'welke schade heb je opgelopen?', maar ook het gezichtspunt: 'wie was jij (de ouder) voor de toeslagaffaire, wat is er met je gebeurd, wie ben je nu en wie had je kunnen zijn?' Voor de schadetoerekening betekent dit ook dat een bepaalde gebeurtenis tot uitdrukking wordt gebracht in het toekennen van verschillende posten.

⁷¹ Interview schadeanalisten

⁷²

https://www.gelijkwaardigherstel.nl/_files/ugd/ed9330_9b88629166fb46e28785be019725c664.pdf, p. 12.

⁷³ (Gelijk)waardig Herstel, Herstelmodel, Validatie, Aanpak en Schadeposten, p. 8 en 12.

⁷⁴ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 23-24; brief van SGH van 9 april 2024, p. 10.

⁷⁵ Zie artikel 2.2 onder c en d en artikel 2.3, derde en vierde lid, Wht.

⁷⁶ Dit is het verschil tussen het bedrag in de Integrale Beoordeling en de € 30.000 die is uitbetaald in de Catshuisregeling als het bedrag in de Integrale Beoordeling lager is dan € 30.000.

⁷⁷ (Gelijk)waardig Herstel, Herstelmodel, Validatie, Aanpak en Schadeposten, p. 8; https://www.gelijkwaardigherstel.nl/_files/ugd/ed9330_9b88629166fb46e28785be019725c664.pdf, p. 12.

⁷⁸ (Gelijk)waardig Herstel, Herstelmodel, Validatie, Aanpak en Schadeposten, p. 8; Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 67.

Het schadekader is tot stand gekomen door samenwerking met gedupeerde gezinnen, experts uit de wetenschap, juridische experts, schade-experts en de advocatuur.⁷⁹ Het was een 'organisch proces' waarbij een model is gemaakt met gebruikmaking van een aantal Feitenrelazen en daarover zijn dialogen gevoerd met vakmensen voor aanvullende perspectieven. Het schadekader is (na nog enige aanpassingen) aan de hand van de (letsel)schadepraktijk gevalideerd door de Validatiecommissie.⁸⁰ De forfaitaire bedragen die in het schadekader zijn opgenomen, zijn daarna door de Validatiecommissie gevalideerd op basis van onderliggende normering die gangbaar is in de Nederlandse rechtspraak van het schadevergoedingsrecht, zoals bijvoorbeeld een bedrag voor verhuizing of voor verkoop van bezittingen. Voor erkenningsposten is vooral gekozen voor herkenbare en eenduidige bedragen. Bij de hoogte van de bedragen is ook rekening gehouden met de impact op de ouders. Door de schadeanalisten is aangegeven dat de posten zijn gemitigeerd, waardoor onder de streep de vergoeding in balans is.

Het schadekader is door de Validatiecommissie als volgt toegelicht: Het schadekader neemt het vergoeden van concrete schade als uitgangspunt, maar in het schadevergoedingsrecht is het tot op zekere hoogte ook toegestaan om abstracte schadevergoeding toe te passen. Het gaat om het individuele Feitenrelaz, maar de normbedragen zijn abstract. De reden hiervoor is dat het individueel afdoen met concrete schade in complexe zaken heel lang duurt en kan leiden tot zware bewijslast, hoge uitvoeringskosten en slepende discussies.⁸¹ Normbedragen zijn verder gebaseerd op gemiddelden (bijv. bij inkomensschade⁸²). Het schadekader begroot op basis van gemiddelde normbedragen en verdisconteert onzekerheid in causaliteit in de hoogte van het normbedrag, maar die abstracte schade-toepassing wordt zo individueel mogelijk toegespitst op de situatie van het individu. Dat gebeurt door toepassing van het 'abstracte' kader op het individuele Feitenrelaz. Door uit te gaan van dit individuele Feitenrelaz is de aanpak van SGH tot op zekere hoogte dus concrete schade-toepassing, maar de toekenning van bedragen op grond van dat Feitenrelaz is gebaseerd op een systeem van gemiddelde normbedragen die worden toegekend. Aldus is sprake van een soort mix van concrete en abstracte schadeberekening.⁸³

Na de fase van de totstandkoming van het schadekader is in maart en april 2024 contact geweest tussen DGH en SGH over de inhoud en de toepassing van het schadekader.⁸⁴

⁷⁹ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 54; (Gelijk)waardig Herstel, Herstelmodel, Validatie, Aanpak en Schadeposten, p. 5-6. En interview schadeanalist

⁸⁰ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 3, 83.

⁸¹ De Validatiecommissie benoemde: "Damage scheduling" is een toepassing van abstracte schade en gaat ervan uit dat causaliteitsonzekerheden kunnen worden verdisconteerd in normbedragen. Het schadekader van het Herstelmodel past in deze ontwikkeling van Damage scheduling

⁸² Interview met de Validatiecommissie van 17 april 2024

⁸³ Interview met de Validatiecommissie van 17 april 2024.

⁸⁴ Brief met vragen van DGH aan de SGH en de Validatiecommissie van 11 maart 2024; brieven van de SGH aan DGH met beantwoording van de vragen van 9 en 11 april 2024.

3.4 Observatie

Deze beschrijving geeft al aan dat de benadering van SGH anders is dan de (oorspronkelijke) benadering voor de hersteloperatie vanuit de overheid. Het gaat niet alleen om recht doen aan de mensen door een financiële afwikkeling, maar ook om recht doen aan leed en emotioneel herstel. Dit uit zich op diverse manieren. Zo wordt er meer regie bij de ouders gelegd en meer vanuit gelijkwaardigheid gewerkt. Ook staan er andere vragen centraal dan de identificatie van schadeposten die vergoed moeten worden en leidt het tot een andere (vorm van) schadevergoeding en tot een ander resultaat dan bij de andere routes. Deze holistische benadering en wijze van schadebeoordeling is indien ver doorgevoerd eerder een alternatief voor een deel van de hersteloperatie dan (alleen) een aanvullende financiële schaderoute zoals die van CWS.

4 Uitkomsten t.a.v. de zeven onderzoeksvragen

4.1 Ervaringen ouders

Doel 1: Ouders⁸⁵ ervaren eigen regie en zijn tevreden met de ondersteuning in het proces

De Verteller wordt gekoppeld aan een luisterend schrijver. De Verteller en Luisterend Schrijver bepalen samen wanneer en in welk tempo en op welke locatie het Feitenrelaas wordt verteld. Om voor ouders bewijsdruk weg te nemen zijn in het schadekader de eisen rondom causaliteit verlaagd ten opzichte van de CWS-route en de Regieroute VSO. Het Feitenrelaas van de ouder staat centraal en alleen waar dat nodig wordt geacht, wordt een nadere onderbouwing gevraagd.⁸⁶

Uit de interviews komt naar voren dat de Vertellers eigen regie ervaren.⁸⁷ Dit sluit aan op het Eerste Verslag van SGH.⁸⁸ Alle Vertellers die we gesproken hebben, zijn tevreden over de route – ook de Verteller die uitgestroomd is – en er is specifiek vertrouwen, respect, en gehoord en gezien-worden, ervaren. Hieronder worden ervaringen beschreven. Deze ervaringen zijn zeer vergelijkbaar, maar kunnen we niet duiden als representatief, want ze komen uit de 8 interviews met de Vertellers. Als gesproken wordt over ‘de Verteller’ wordt dus bedoeld op de geïnterviewden; om privacy-redenen is er geen voetnoot per uitspraak opgenomen.

Vertellers komen via verschillende kanalen in contact met SGH. De belangrijkste zijn via een advocaat of gemeenten. Daarnaast kan het via sociale media en via fysieke plaatsen waar ouders elkaar ontmoeten. Ook is een aantal Vertellers actief benaderd vanuit SGH. De meesten die we hebben gesproken zijn blij benaderd te zijn, waren soms vooraf en in het begin van het traject nog wat sceptisch door eerdere ervaringen in de hersteloperatie, maar hebben in het algemeen snel voldoende vertrouwen om van start te gaan met het traject bij SGH.

Vanaf de start is er begeleiding (een vast persoon met wie contact opgenomen kan worden en die snel reageert) en wordt de ouder stap voor stap voorgelicht over de stappen in het proces en de door de ouder te nemen beslissingen. Voor de Verteller is luisteren zonder oordeel van de Luisterend Schrijver een belangrijk element. De regie ligt ook hier bij de Verteller om bij de eerste match te bepalen of er een goed gevoel is bij de aan hem of haar gekoppelde Luisterend Schrijver. Is er op aangeven van de Verteller geen klik, dan wordt vanuit SGH opnieuw op willekeurige wijze een Luisterend Schrijver aan de Verteller gekoppeld.

De Vertellers waarderen ook om vanuit de eigen regie het tempo van het traject te bepalen, zelf een besluit nemen over het afronden van een stap en het verder gaan met volgende stappen. Een eerste stap is het afronden van het Feitenrelaas

⁸⁵ In Referentiesheet ‘gedupeerden’ genoemd.

⁸⁶ (Gelijk)waardig Herstel, Herstelmodel, Validatie, Aanpak en Schadeposten, p. 8; Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 13; brief van de SGH van 9 april 2024, p. 8.

⁸⁷ Interviews Vertellers. Alle beschreven ervaringen en meningen in deze paragraaf komen uit de interviews met ouders. Om deze reden is niet per uitspraak een separate voetnoot ingevoegd.

⁸⁸ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024.

en een tweede stap het toestemming geven dat een schadeanalist naar het Feitenrelaas kijkt om de schadevergoeding te berekenen.

Vertellers geven aan dat het contact met een schadeanalist in het terugkoppelgesprek waarin de invulhulp besproken wordt erg prettig verloopt. Er wordt door de schadeanalist een toelichting gegeven en de Vertellers geven aan dat er in dat gesprek ruimte is om vragen vanuit de schadeanalist door te nemen (bijvoorbeeld om het verhaal nog completer te krijgen of om ogenschijnlijke inconsistenties door te nemen) en om zelf vragen te stellen over het verband tussen het Feitenrelaas en de schadeposten en over de uitkomsten van de invulhulp.

De Verteller bepaalt of hij of zij akkoord gaat het met doorgerekende bedrag. Zo ja, dan volgt de volgende fase: het afsluiten van de VSO. Het tekenen van de VSO wordt door een aantal vertellers als afsluitend ervaren en ook als een punt om verder te gaan (door te starten). De uitgekeerde vergoeding helpt daarbij om verder te gaan. Er wordt echter ook aangegeven dat geen enkel bedrag het leed goedmaakt. De geïnterviewden geven aan dat dit proces niet gaat om herstel (wat gebeurd is, blijft gebeurd), maar om door het schrijven van het verhaal en het ontvangen van een bedrag verder te gaan met het eigen leven en vooral ook het leven van de kinderen. Het gaat voor hen daarmee om wederopbouw van het leven. Ook is benoemd dat deze route zich niet alleen richt op emotioneel herstel maar ook leidt tot een financiële compensatie. Dit laatste biedt henzelf en de kinderen de mogelijkheid om verder te gaan.

Vertellers geven meermaals aan dat ze zich niet langer als 'nummer' maar als 'mens' gezien voelen. Als mensen ervaren dat zij op een eerlijke en rechtvaardige manier worden behandeld, reageren zij positiever op belangrijke zaken en latere gebeurtenissen. Daarnaast zorgt het ook voor meer tevredenheid en acceptatie van de uitkomsten.⁸⁹ Dit beeld van tevredenheid en gevoel van eerlijke behandeling wordt bevestigd door de Vertellers in de interviews. De procedure bij SGH is immers niet alleen gericht op financieel maar ook op emotioneel herstel.

Een aantal Vertellers geeft in de interviews aan een groot verschil te ervaren of te zien met de manier van werken bij UHT en CWS. Bij deze trajecten staat de ouder niet voldoende centraal, maar ligt de focus op het afronden van het proces, hetgeen de aanpak emotioneel belastend maakt, aldus de Vertellers. Verder is aangegeven dat de uitkomst van die processen niet altijd duidelijk is voor de ouder, deze processen erg lang duren en er een lange wachttijd is (met name CWS).

Van de eerste Vertellers tekent 95% uiteindelijk een VSO. Redenen van de ouders om te stoppen zijn divers. Een deel van de Vertellers geeft aan dat het afsluiten van het proces via SGH bijdraagt aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Voor een ander deel staat dit proces los van het vertrouwen in de overheid. De toeslagenaffaire heeft hun vooral laten zien dat je altijd alert moet zijn en er rekening mee moet houden dat ook de overheid fouten kan maken.

Verbeterpunten die Vertellers noemen zijn beperkt en raken aan het positieve van de route. Zo wordt er bijvoorbeeld geadviseerd om meer neutrale plekken te creëren waar Vertellers (en eventueel Luisterend Schrijvers) bij elkaar kunnen

⁸⁹ Artikel Volkskrant: Sociaal psycholoog Kees van den Bos: 'Wantrouwende mensen worden te snel als complotdenker weggezet'

komen of om meer filmpjes te maken zodat de bekendheid toeneemt. Een Verteller geeft als aandachtspunt dat de doorlooptijden zullen oplopen naarmate er meer animo is en geeft mee om daarover helder verwachtingen te managen.

In het interview met de RvB en de RvT is genoemd dat schadeafhandelingen vijf chronologische stappen kent: duidelijkheid over het proces, begrip en erkenning voor het leed, het nakomen van afspraken, transparantie over de voortgang en tot slot de schadevergoeding. Uit de interviews met de Vertellers blijkt dat zij al deze elementen ook in de chronologie waarderen.

Conclusie

De geïnterviewde vertellers zijn tevreden over de SGH-route, zowel over het proces als de uitkomst. Ze ervaren eigen regie, neutraliteit, collectiviteit, vertrouwen en gelijkwaardigheid.

4.2

Animo

Doel 2: Er is voldoende animo voor deelname aan de route, zonder signalen van disproportionele verhoogde instroom

Is er voldoende behoefte bij ouders voor deelname aan de SGH-route?

Per 12 april hebben 1.851 Vertellers zich aangemeld bij SGH.⁹⁰ In de eerste leermonitor van SGH, gepubliceerd op 8 november 2023, waren er 260 aanmeldingen.⁹¹ Vanaf 2024 is er een stijgende trend in het aantal aanmeldingen van ca. 5 naar 10 nieuwe aanmeldingen per dag.⁹²

Op dit moment bevindt de SGH-route zich nog in de pilotfase. Dat betekent dat de route nog niet breed is aangekondigd als herstelroute. De ouders die bij SGH komen, zijn op de hoogte gebracht via hun advocaat (ca. 40%), via persoonlijke contact met andere ouders (ca. 20%) of doordat ze er kennis van hebben genomen via de sociale media (ca. 15%).⁹³ Ten opzichte van de start van de pilot vinden ouders SGH nu met name meer via sociale media dan via gemeenten. De meerderheid van de Vertellers (55%) komt uit Almere, Amsterdam of Rotterdam, het overige deel is over het land verspreid van Groningen, Middelburg tot aan Roermond. Van de aanmeldingen woont 7% buiten Nederland of in het Caribisch gebied.⁹⁴ Dit is lijn met de spreiding over de hele populatie.

Het schadekader van SGH is niet openbaar beschikbaar, dit doet SGH om iedere schijn te vermijden dat een Feitenrelaas kan worden toegeschreven naar schadeposten. Alle ouders ontvangen de ingevulde invulhulp waarin alle schadeposten en bijbehorende bedragen zijn opgenomen (ongeacht of de post wordt toegekend). Ouders wordt geadviseerd om deze niet te delen met anderen.⁹⁵ Tussen veel ouders bestaan nauwe contacten. Het ligt voor de hand dat, zeker bij opschaling, de inhoud van het schadekader wel vooraf bij betrokkenen bekend is of

⁹⁰ Data Stichting(Gelijk)waardig Herstel.

⁹¹ Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 8 november 2023, p 4.

⁹² Data Stichting (Gelijk)waardig Herstel, aanmeldingen per dag.

⁹³ Data Stichting (Gelijk)waardig Herstel.

⁹⁴ Data Stichting (Gelijk)waardig Herstel.

⁹⁵ Interview schadeanalist.

kan zijn. Hoewel hier geen empirisch bewijs voor is, zou dit tot een financiële prikkel kunnen leiden die doorwerkt in het aantal aanmeldingen.

Ook in administratieve zin is er geen reden te veronderstellen dat er onvoldoende animo is: de SGH-route vraagt om minder onderliggende documentatie dan de route van CWS. Bovendien blijkt uit de analyse dat tot nu toe alle Vertellers een schadevergoeding ontvangen. Tot slot is het traject sneller dan CWS (zie navolgende paragrafen).

Voorkomt deze route aanvragen bij CWS?

Ouders die in behandeling zijn bij CWS of in de wachtrij staan, kunnen zich ook aanmelden bij SGH. Als de ouder overstapt van CWS naar SGH krijgt hij of zij een label te zijn overgestapt naar SGH, maar behoudt diegene zijn of haar de plek in de wachtrij. Daarmee kan de ouder bepalen welke route het beste voor haar of hem is. Er is wel een uiterlijk moment voor overstap afgesproken waarna een ouder niet meer mag deelnemen aan de pilot. Dit overstapmoment is volgens CWS niet steeds gehandhaafd.⁹⁶ Het gaat om het moment ná het informeren over start van de behandeling bij CWS.

Op dit moment is de overlap tussen ouders die in behandeling zijn (geweest) bij CWS of de Regieroute 5% (ouders die in de wachtrij staan bij CWS worden niet meegeteld in dit percentage).⁹⁷ Uit het interview met CWS komt naar voren dat ouders willen overstappen.⁹⁸ Van de getekende VSO's stond 26% in de wachtrij bij CWS. Deze ouders waren nog niet in behandeling bij CWS. Ouders die niet in behandeling zijn geweest bij CWS of de Regieroute maar wel een bezwaar hebben ingediend, kunnen zich ook aanmelden bij SGH. Op dit moment is dat 25%. In fase 4 (afronding) bepalen zij of ze afzien van hun bezwaar en de VSO ondertekenen.

Uit de interviews met Vertellers kwam naar voren dat verschillende Vertellers de SGH-route zijn gaan doen, maar als die niet had bestaan, ze niet de CWS-route hadden bewandeld. Zoals gezegd het aantal interviews – en dus ook de informatie daaruit – is niet representatief. Wel is het aannemelijk te verwachten dat de openstelling van een route die een alternatief biedt voor de CWS-route leidt tot extra instroom. Een van de Vertellers waarmee een interview is gehouden, is gestopt bij SGH. Als reden werd genoemd dat bedrijfsschade en toekomstschaade geen onderdeel zijn van het schadekader waardoor deze ouder van mening was dat de schadevergoeding niet toereikend was.⁹⁹ Voor ouders met vergelijkbare situaties kan dit een reden zijn om niet deel te nemen aan SGH. De omvang van deze groep ouders is niet bekend. Voor deze ouders is een beroep op de CWS-route met een concrete schadeberekening mogelijk.

Op basis van bovenstaande observaties concluderen we dat er voldoende behoefte is van ouders om deel te nemen aan de SGH-route.

Zijn er signalen van disproportionele verhoogde instroom?

De term 'disproportionele verhoogde instroom' is lastig omdat die mede afhankelijk is van het perspectief (zie paragraaf 4.6.1). Vanuit het ministerie wordt gedomd op

⁹⁶ Interview CWS.

⁹⁷ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p 62.

⁹⁸ Interview CWS.

⁹⁹ Verwijzing naar interview uitstromer.

ouders die niet in aanmerking komen voor additionele financiële schade, maar zich wel melden waardoor anderen wellicht langer moeten wachten. SGH is van mening dat de route voor iedereen beschikbaar moet zijn als deze bij hen past en ze hun verhaal willen vertellen. SGH heeft echter ook de zorg dat ouders mogelijk niet bewust kiezen voor de route maar dat ze 'gestuurd' worden. De SGH-route wordt door Vertellers mede door het opstellen van het Feitenrelaas als emotioneel intensief beschreven.

Om de vraag naar 'disproportionele verhoogde instroom' te kunnen beantwoorden is gekeken naar de mate waarin het SGH-traject voor ouders aantrekkelijk is. Onder 4.1 is ingegaan op de ervaringen van ouders. Wat betreft financiële herstel: Uit analyse van de eerste 91 VSO's per 1 april 2024 blijkt dat 100% van de Vertellers een aanvullende schadevergoeding na saldering (dus een aanvulling op eerder verkregen gelden vanwege van de Catshuisregeling en IB) ontvangt. Gemiddeld gaat het om een aanvullende schadevergoeding van €128.084. Tabel 3 toont de verdeling van de schadevergoeding voor en na saldering.

Tabel 4: Verdeling schadevergoeding voor en na saldering

	Schadevergoeding voor saldering	Schadevergoeding na saldering
Minimum	€ 48.000	€ 20.294
1e kwartiel	€ 108.875	€ 83.730
Mediaan	€ 152.600	€ 125.755
3e kwartiel	€ 196.069	€ 166.408
Maximum	€ 262.400	€ 236.356
Gemiddelde	€ 153.112	€128.084

Er zijn in totaal 28 schadeposten verdeeld over vijf leefgebieden (Gezin, Zorg, Werk, Financiën, Wonen). Van de 91 VSO's heeft 96% van de Vertellers schade in alle vijf de leefgebieden en 100% schade in de leefgebieden van Gezin, Zorg en Werk. Tabel 5 toont een overzicht van de bedragen die minimaal worden toegekend. Uit de analyse van de 91 VSO's volgt een praktische minimumcompensatie. Dit brengt het risico met zich mee dat ouders percipiëren dat ze door deel te nemen aan de pilot tenminste deze minimale aanvullende schadevergoeding krijgen.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Voor het vaststellen van de praktische minimumcompensatie is uitgegaan van schadeposten die in meer dan 95% van de gevallen worden toegekend o.b.v. de eerste 91 VSO's.

Tabel 5: Toekenning posten praktische minimumcompensatie: selectie van posten

Item	Omschrijving		Toe- kennings % van VSO's	Min.	Max.	Gemiddelde	Onder- steun stukken
1.	10 schadeposten (niet Werk)		>80%	€ 26.000	€ 34.500	€ 34.267	N.v.t.
2.	6 schadeposten (niet Werk)		>95%	€ 13.500	€ 13.500	€ 13.500	N.v.t.
3.	Werk: Variant A niet of minder kunnen werken	76%	100%	€ 17.314 101	€ 161.400	€ 95.012	Ja
4.	Werk: Variant B doorgewerkt zonder inkomen	37%					N.v.t.
5.	Werk: Carrière- gemist	73%					N.v.t.

Uit Tabel 4 volgt dat een praktische minimumcompensatie ontstaat van € 30.814 per Verteller (€ 13.500 + € 17.314). Het minimum bij posten die in meer dan 80% van de VSO's worden toegekend is € 43.314 (€ 26.000 + € 17.314). Daarbij observeren we dat het laagst uitgekeerde bedrag in de praktijk na saldering € 20.294 betreft. Het is daarom aannemelijk dat de schadeberekening in veruit de meeste gevallen zal leiden tot betaling van een aanvullende schadevergoeding. In de eerste 91 VSO's was het bedrag aan schadevergoeding voor salderen in alle gevallen hoger dan het te salderen bedrag waardoor altijd recht bleek op een aanvullende schadevergoeding.

De praktische minimumcompensatie voor deze route is – overigens volstrekt toevallig - qua hoogte vergelijkbaar met het forfaitaire bedrag van € 30.000 van de Catshuisregeling. Voor aankondiging van de Catshuisregeling waren er 9.200 ouders die zich aangemeld hadden.¹⁰² Circa drie maanden na aankondiging van de Catshuisregeling was dit aantal toegenomen naar € 31.325.¹⁰³ Deze toestroom kan niet zonder meer vergeleken worden met de SGH-route want de aanmelding voor de Catshuisregeling was relatief simpel, terwijl de SGH-route om meer inzet vraagt, onder andere het potentieel emotioneel zware proces van het laten opschrijven van het Feitenrelaas. Wel is aannemelijk dat er een verhoogde

¹⁰¹ Op 1 outlier na van € 1.167 na zijn alle bedragen hoger dan € 17.314. De outlier betreft een statistische outlier die buiten beschouwing is gelaten omdat deze in sterke mate afwijkt van het gemiddelde bedrag dat is toegekend voor het schadegebied werk van € 95.012 (1^e kwartiel € 60.625)

¹⁰² 4e VGR pag. 4.

¹⁰³ 6e VGR pag. 6.

instroom bij opschaling en publicatie van deze cijfers ontstaat. SGH houdt in haar Eerste Verslag rekening met een instroom van 25.000 Vertellers.¹⁰⁴

Op basis van een praktische minimumcompensatie, de tevredenheid van ouders, de interviews waarin Vertellers aangeven deze route ouders aan te bevelen en de lage bewijsdruk concluderen we dat er ruim voldoende animo zal zijn. Het is lastig om een inschatting te maken van het aantal ouders dat in de toekomst de SGH-route gaan doorlopen, dus het ligt voor de hand om met scenario's te werken.

4.3 Doorlooptijd

Doel 3: Het proces draagt bij aan versnelling

In het plan van aanpak van de pilot was het streven om per 31 december 2023 zo'n 250 mensen een VSO te laten tekenen.¹⁰⁵ Dat is niet gelukt. Er zijn per 12 april 2024 118 VSO's opgesteld waarvan er 87 volledig zijn afgerond en getekend.¹⁰⁶

In het plan van aanpak was het streven dat het totale proces bij SGH in 8 weken kon worden doorlopen waarbij eigen regie van de ouder voorop bleef staan.¹⁰⁷ Per 12 april is de totale doorlooptijd van het proces gemiddeld 141,9 dagen (circa 21 weken).¹⁰⁸ De eerste fase tot kennismaken met Luisterend Schrijver duurt gemiddeld 3 weken. Het Feitenrelaas opschrijven duurt gemiddeld 7 weken, het doorrekenen van het Feitenrelaas duurt gemiddeld 7 weken en de afrondingsfase duurt gemiddeld ruim 3 weken. Na het terugkoppelgesprek aan het einde van de doorrekenfase beslist de Verteller of er een VSO wordt opgesteld. Hierover wordt iets langer dan een week nagedacht (onderdeel van fase 4 afronding).¹⁰⁹ Als de Verteller een VSO wil laten opstellen, ontvangt DGH het pakket met invulhulp, leeswijzer, IB-beschikking en onderliggende documenten. DGH heeft vervolgens ongeveer anderhalve week de tijd om de controle te doen met UHT en twee weken na ontvangst van de stukken vindt de tekensessie plaats. Een Verteller kan ook voor een digitale ondertekening kiezen. Voor de uitbetaling van de schadevergoeding heeft het ministerie vervolgens vier weken de tijd.

Elke ouder met een IB-beschikking maar zonder CWS-beschikking of Regieroute VSO zou zich aan moeten kunnen melden voor de pilot. Hij of zij wordt na aanmelding uitgenodigd om een startbijeenkomst bij te wonen. Na het bijwonen ervan wordt de ouder vrijwel direct gekoppeld aan een Luisterend Schrijver. Vervolgens is het aan de Verteller om contact op te nemen met de Luisterend Schrijver om het proces rondom het opschrijven van het Feitenrelaas te starten. Vertellers geven aan dat er soms behoefte is aan een pauze omdat het opstellen van het Feitenrelaas als emotioneel heftig wordt ervaren. Dit geeft een verklaring waarom het opschrijven van het Feitenrelaas langer duurt dan was beoogd. Voor het doorrekenen van de schadestaat bepaalt de ouder het tempo wanneer het

¹⁰⁴ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 94.

¹⁰⁵ Plan van aanpak Pilot (Gelijk)waardig Herstel, p. 8.

¹⁰⁶ 12042024_Data_SGH. Per 1 april 2024 zijn 91 VSO's aan DGH aangeboden, dit aantal is gebruikt voor kwantitatieve analyse in hoofdstuk 5.

¹⁰⁷ Plan van aanpak Pilot (Gelijk)waardig Herstel, p. 8.

¹⁰⁸ Leermontitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p. 5, 7-9.

¹⁰⁹ Leermontitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p. 9.

Feitenrelaas wordt ingediend, dit wordt door ouders als zeer prettig ervaren.¹¹⁰ SGH geeft aan dat er geen wachtlijst wordt gehanteerd voor het koppelen van een ouder aan een schadeanalist. Voor het doorrekenen van het Feitenrelaas wordt rekening gehouden met een doorlooptijd van 8 weken en dit wordt met de ouder gecommuniceerd.¹¹¹ Op dit punt in het proces is de beschikbaarheid en snelheid van de schadeanalisten relevant. De doorlooptijd is in de periode van 4 maart tot 15 april opgelopen van 42 naar 48 dagen en valt binnen de termijn van acht weken.¹¹²

Bij CWS worden er op dit moment zo'n vier verzoeken per week afgerond.¹¹³ Het totale traject bij CWS duurt circa 60 weken.¹¹⁴ Per 1 april 2024 zijn er in de Regieroute 16¹¹⁵ VSO's gesloten en zijn medewerkers met 37 ouders in gesprek.¹¹⁶ De behandeltijd bij de Regieroute is 13 weken.¹¹⁷ DGH geeft aan dat voorkomen moet worden dat de Regieroute grote volumes te verwerken krijgt omdat in deze route de complexe gevallen worden behandeld. Deze zijn zeer arbeidsintensief zijn om door te rekenen.¹¹⁸

We concluderen dat de gestreefde doorlooptijd van 8 weken conform het plan van aanpak van SGH, maar waarbij eigen regie van de ouder voorop staat, in de praktijk te kort is. De gemiddelde doorlooptijd van de SGH-route betreft 21 weken. Voor de doorlooptijd van de schadeanalyse reserveert SGH 8 weken. Ten opzichte van CWS is de SGH-route op dit moment een versnelling. Uit de leermonitoren blijkt dat de doorlooptijden sinds maart 2024 met gemiddeld 2 dagen per week oploopt. De stijging van de doorlooptijd zit voornamelijk in fase 2 (Feitenrelaas) en fase 3 (schadeanalyse) en hangt samen met een stijging in het aantal aanmeldingen. Ouders geven echter niet aan dat zij de langere doorlooptijd als een probleem ervaren. Integendeel, ze ervaren eigen regie om zelf het tempo te bepalen wat bijdraagt aan emotioneel herstel. De vraag die daarnaast wel opkomt is in hoeverre een brede openstelling leidt tot een snelle groei van aanmeldingen, hetgeen mogelijk leidt tot vertraging bij SGH. Op dit risico wordt verder ingegaan in paragraaf 4.4.

4.4 Schaalbaar

Doel 4: Het proces is schaalbaar

Deze paragraaf beschrijft verschillende aspecten die van invloed zijn op de schaalbaarheid van de SGH-route.

SGH is in staat geweest om binnen zeer korte tijd veel deskundigen aan zich te binden, veel Schrijvers te mobiliseren en meer dan 1500 ouders te begeleiden. Dat

¹¹⁰ Interview verteller.

¹¹¹ SGH coördinator in interview Verteller 12 april 2024.

¹¹² Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 4 maart 2024 en 1 april 2024.

¹¹³ 16e VGR pagina 10.

¹¹⁴ UHT rapportage week 13 2024 slide 12 424 dagen, circa 60 weken.

¹¹⁵ Zie getal paragraaf 2.3.

¹¹⁶ Zie getal paragraaf 2.3.

¹¹⁷ Interview DGH.

¹¹⁸ Interview DGH, Nota 'Besluitvorming organisatie Regieroute VSO'.

is een knappe prestatie. SGH omschrijft haar organisatie als klein en wendbaar.¹¹⁹ Per half maart bestaat de organisatie uit 48,6 fte die ouders en Luisterend Schrijvers begeleiden. SGH schrijft in haar Eerste verslag dat ze uitgaan van 25.000 aanmeldingen die in 2026 Q2 zijn geholpen.¹²⁰ Om over twee jaar klaar te kunnen zijn, betekent dit dat er vanaf heden 300-350 Feitenrelazen per week moeten worden afgerond. Dit vraagt een grote opschaling van de organisatie in termen van aantal coördinatoren, schadeanalisten en Luisterend Schrijvers. Het is onzeker hoeveel Vertellers zich uiteindelijk zullen aanmelden bij bredere openstelling, dit kunnen er ook meer dan 25.000 zijn (zie ook paragraaf 4.2).¹²¹ Bij de vraag omtrent schaalbaarheid is relevant om een onderscheid te maken tussen schaalbaarheid en opschaling.

Procesinrichting

De organisatie van SGH is lerende. De opstart van de SGH-route verliep langzamer dan voorzien. Gedurende de pilot heeft SGH haar processen verbeterd en de eerste 'kinderziektes' eruit gehaald, bijvoorbeeld door de werking van het portaal te verbeteren en Vertellers verplicht aan te laten sluiten bij een Digitale Informatiesessie in fase 3 om Vertellers duidelijkheid te geven en vragen voor te zijn.

Bij 25.000 aanmeldingen zou de organisatie in theorie bij lineaire groei in korte tijd circa zes keer zo groot moeten worden. SGH geeft aan dat de organisatie niet in die mate, lineair hoeft mee te groeien met het aantal aanmeldingen omdat de organisatie door de collectieve wijze van organiseren. Ze hebben laten zien hoe zij op een actieve en innovatieve manier bezig zijn om vrijwilligers te werven om als Luisterend Schrijver op te treden, en de partner-organisaties te vragen om hun eigen vrijwilligers te coördineren. Verder wordt de schaalbaarheid ondersteund door Vertellers te informeren tijdens collectieve digitale informatiesessies en door hen in staat te stellen zelf keuzes te maken.

Interne governance: taak- en rolverdeling

De ervaring leert dat een ontwikkeling naar bijvoorbeeld 25.000 aanmeldingen zeer grote impact kan hebben en daar groeipijn mee gemoeid kan zijn. Dit geldt voor veel organisaties.¹²² De opschaling van een organisatie vergt formalisering van taken, functies en rollen waar de organisatie en de werkwijze nu – naast formele processen – voor een deel geënt is op persoonlijk contact en collegiale afstemming. Opschaling van de organisatie brengt ook praktische vraagstukken met zich mee, bijvoorbeeld huisvesting, werving en aansturing van personeel. De inrichting als schaalbaar model helpt om het potentiële risico van groeipijn te mitigeren. Hiermee is onze zorg echter niet volledig weg: er is iets van een groei in professionals nodig, een verstrakking van de processen ligt voor de hand en de schadeanalisten moeten geholpen worden om 'menselijk en consistent' te blijven optreden.

De huidige organisatie vertoont (logischerwijze) kenmerken van een organisatie in opbouw. Vanuit governanceperspectief is een heldere functiescheiding van belang.

¹¹⁹ Eerste verslag Stichting (gelijkwaardig) herstel d.d. 14 maart 2024, p 15.

¹²⁰ Eerste verslag Stichting (gelijkwaardig) herstel d.d. 14 maart 2024, p 94.

¹²¹ Interview Bestuur.

¹²² Zowel in de publieke als private sector is dit een issue. We zagen het ook in het kader van de Hersteloperatie (bijv. UHT, CWS).

Formeel zijn de organen van de stichting gescheiden (zie paragraaf 3.2). In de praktijk lijken in een enkel geval functies gelijktijdig door dezelfde personen te worden ingevuld. Ook de processen met betrekking tot de analyse en de kwaliteitscheck lijken nog niet gescheiden. Wel zijn op het gebied van interne kwaliteitsborging duidelijk stappen gezet en heeft dit de aandacht van SGH.

In de Dienstverleningsovereenkomst is opgenomen dat er een validatie plaatsvindt op het schadekader.¹²³ De Staat stelt daarnaast enkele normen aan de validatie van het schadekader.¹²⁴ SGH heeft naar aanleiding van deze afspraken een Validatiecommissie ingesteld. De exacte taak en rol van de Validatiecommissie is dus niet beschreven in de Dienstverleningsovereenkomst, wel zijn er kaders geschetst waaraan het schadekader moet voldoen. De Validatiecommissie toets het Schadekader. De commissie ziet overigens voor zichzelf dan ook alleen een rol in het beoordelen van het schadekader en werkt in opdracht van SGH. De Validatiecommissie toetst dus niet de wijze waarop het model in de praktijk wordt toegepast. De commissie blijkt geen operationele rol(invulling) te hebben (zie ook paragraaf 4.6.3). Hiermee is dit geen orgaan dat de voorstellen voor de schikkingen (de invulhulpen) toetst.

SGH heeft een kennisteam opgericht van juristen en accountants dat zorg draagt voor de kwaliteit van de doorrekeningen, opgedane inzichten deelt en schadeanalisten kan ondersteunen bij hun vragen en dilemma's.¹²⁵

Beschikbaarheid vrijwilligers

Per 12 april zijn er 2.267 aanmeldingen voor Luisterend Schrijvers. Van de gecertificeerde Luisterend Schrijvers (67%) geeft zo'n 5% aan zich nogmaals aan te melden voor het opschrijven van een Feitenrelaas.¹²⁶ De training tot gecertificeerd Luisterend Schrijver is digitaal en duurt een uur. Het behalen van de certificatie wordt niet als probleem gezien bij een opschaling. Het opschrijven van een Feitenrelaas wordt door de Luisterend Schrijver als (tijds)intensief ervaren. Voor de opschaling is het aannemelijk dat maar een zeer beperkt aantal mensen zich nogmaals beschikbaar stelt als Luisterend Schrijver. Daarnaast is er een mismatch in de geografische spreiding van Vertellers en Luisterend Schrijvers. Hierdoor kunnen niet alle Luisterend Schrijvers optimaal worden ingezet. SGH houdt er rekening mee dat 25% van de aangemelde Luisterend Schrijvers niet inzetbaar is.¹²⁷ Als we deze inzichten combineren zijn er bij 25.000 aanmeldingen minimaal 40.000 Luisterend Schrijvers nodig.¹²⁸

SGH heeft de maatschappij op een positieve manier kunnen aanschrijven en bij de oprichting van SGH gaf aan dat de schaalbaarheid meteen het uitgangspunt is geweest; partnerorganisaties zijn een belangrijke bron voor aanmeldingen van Luisterend Schrijvers. Per 12 april zijn er 12 partnerorganisaties voor Luisterend

¹²³ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder f, p. 15.

¹²⁴ Dienstverleningsovereenkomst, art. 1.4, onder g, p.15.

¹²⁵ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p.4, 52.

¹²⁶ Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p. 10: 67% van de 2267 is gecertificeerd, dat betekent dat ze beschikbaar zijn voor een match. Daarvan 76 personen geeft aan dat ze nog een keer willen schrijven. Ruim 1200 ouders zitten in de fase met Luisterend Schrijver of hebben daarin gezeten.

¹²⁷ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p 95.

¹²⁸ $40.000 * 0,75(\text{spreiding}) * 0,7(\text{certificering}) * 1,05(\text{nogmaals schrijven}) = 22.050$. Deel doorloopt CWS/Regie-route.

Schrijvers.¹²⁹ Volgens SGH, en ook aan de orde gekomen in een interview met een Luisterend Schrijver, geven partnerorganisaties aan eenvoudig vrijwilligers te kunnen werven via hun medewerkersbestand.¹³⁰ Bij opschaling zal een beroep op hen moeten worden gedaan. Daarnaast zijn mond-tot-mond reclame en sociale media de belangrijkste vindplaatsen voor Luisterend Schrijvers.¹³¹ Hierop zal breed moeten worden ingezet. Idealiter sluit de instroom van Vertellers en Luisterend Schrijvers zowel in de tijd als geografisch op elkaar aan, om langere doorlooptijd te voorkomen. Werving via partnerorganisaties zorgen voor een piek in instroom van Luisterend Schrijvers. Er worden nu aparte informatiesessies georganiseerd voor partnerorganisaties waarbij de partnerorganisatie actief ondersteunt in het faciliteren van de informatiesessies.¹³²

Beschikbaarheid personeel

Nu het aantal Vertellers toeneemt, zijn ook meer schadeanalisten nodig voor het doorrekenen van de schadestaten. Per half maart werken er 26 schadeanalisten aan het doorrekenen van schadestaten.¹³³ De schadeanalisten worden ingehuurd via de partnerorganisaties KPMG en Eiffel. Het gaat om juristen; bij de invulling is niet nodig geacht dat het specifiek schaderecht-experts zijn. De huidige arbeidsmarkt is krap, ook voor deze doelgroep geldt dat er veel andere baanmogelijkheden zijn. Dit kan de wervingsmogelijkheden van schadeanalisten bemoeilijken. SGH heeft aangegeven dat er commitment is vanuit hun partners dat ze kunnen opschalen naar 160 schadeanalisten.¹³⁴

Naast de berekening van de schade, omvat de behandeling door de schadeanalisten van een Feitenrelaas vaak 2 à 3 gesprekken met de ouder en afstemming met mede-schadeanalisten (meer-ogenprincipe). Mogelijk dat na verloop van tijd de opgebouwde interne 'jurisprudentie'¹³⁵ minder onderlinge afstemming vergt omdat eerder al een casus met vergelijkbare elementen voorbij is gekomen. Het bestuur geeft aan dat gedurende het proces - wat gebaseerd is op vertrouwen - een schadeanalist 8-12 uur per Feitenrelaas nodig heeft.¹³⁶ Als er meer controles op het Feitenrelaas moeten worden uitgevoerd, verwachten zij dat de doorlooptijd per Feitenrelaas zal verdubbelen. Bij een instroom van 300-350 Vertellers per week is er 2400-4200 uur schadeanalyse nodig, i.e. 100-175 schadeanalisten op fulltime basis.¹³⁷

Bij een doorlooptijd van 21 weken (de huidige feitelijke doorlooptijd, zie par. 4.2) zullen er op piekmomenten ongeveer 7000 Vertellers in het proces zitten bij SGH. SGH geeft aan dat één coördinator in optimale situatie 50-75 Vertellers en 50-75 Luisterend Schrijvers kan begeleiden.¹³⁸ Dat betekent dat er zo'n 140 coördinatoren nodig zijn.¹³⁹

¹²⁹ Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p. 10.

¹³⁰ Interview Luisterend Schrijver.

¹³¹ Leermonitor Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 15 april 2024, p. 10.

¹³² Interview Luisterend Schrijver/vertegenwoordiger partnerorganisatie

¹³³ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p 17.

¹³⁴ Dialoogsessie.

¹³⁵ Interview met een van de schadeanalisten.

¹³⁶ Interview bestuur SGH.

¹³⁷ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel p. 94, 96, de instroom zal niet gelijkmatig zijn, bij een lineaire instroom (25.000 : ong. 100 werken) gaat het om 250 ouders. Schadeanalisten werken 3 dagen per week.

¹³⁸ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p 25.

¹³⁹ $7000/50 = 140$.

Het aantal benodigde Luisterend Schrijvers, schadeanalisten en coördinatoren hangt samen met het aantal aanmeldingen. De getallen geven een hoog-over inschatting over de benodigde capaciteit. SGH geeft aan dat zij niet lineair hoeven op te schalen en dat partnerorganisaties de inzet van schadeanalisten kunnen reguleren. SGH ziet voor zichzelf de rol om een schadeanalist de juiste “mindset” te brengen, i.e. iemand die eenduidig, mensgericht en empathisch is.¹⁴⁰

SGH geeft aan er vertrouwen in te hebben dat de benodigde opschaling kan worden gerealiseerd, mits de instroom gefaseerd in de tijd plaatsvindt en de aanmelding Vertellers betreft die zelf voor deze route kiezen, omdat deze bij hen past. Gebruikmaking van het voorgenomen aanmeldportaal ziet SGH in dit verband als een versterkt risico op hoge instroom, ook omdat beoogd is dat het aanmeldportaal een rekentool bevat waarmee ouders vooraf een eerste beeld hebben van de mogelijke schadevergoeding bij de verschillende routes.¹⁴¹

DGH geeft aan dat opschaling voor hen zou betekenen dat er meer mensen de bevoegdheid moeten krijgen om een VSO te ondertekenen. Daarnaast zou DGH ook kunnen opschalen door digitale tekensessies te organiseren. DGH geeft aan dat opschaling voor hen geen ‘bottleneck’ is, de snelheid in de beoordeling van VSO-pakketten kunnen zij op dit moment aan.¹⁴²

Neutrale locaties

In het Eerste Verslag is opgenomen dat SGH het huidige aantal neutrale locaties wil uitbreiden.¹⁴³ Bij voorkeur gebeurt dat op een publieke plek waar voldoende privacy is. In de praktijk blijkt het soms lastig geschikte plekken te vinden. Voor opschaling is het daarom van belang om meer geschikte locaties aan te bieden waar gesprekken tussen Verteller en Luisterend Schrijver kunnen plaatsvinden. Ook zullen bij opschaling meer locaties moeten worden ingericht om de tekensessies te laten plaatsvinden en/of zullen er digitale tekensessies georganiseerd moeten worden.¹⁴⁴

(Proces)waarborgen governance (zie ook par. 4.7)

In de interviews is de kwaliteitsborgingscyclus toegelicht: een junior en senior-schadeanalist zijn betrokken bij het opmaken van de schadestaten, er is een interne ‘jurisprudentiebundel’ die steeds wordt aangevuld en waar nodig wordt afgestemd met andere schadeanalisten in kalibratiesessies of inloopsprekuren. Vervolgens wordt er een kwaliteitscheck gedaan. De Validatiecommissie heeft geen rol in het beoordelen van individuele casussen en ziet daarvoor in de toekomst ook geen rol voor zichzelf.¹⁴⁵ De jurisprudentiebundel is niet met ons gedeeld waardoor evaluatie over de daarin opgenomen toekenning van schadeposten niet mogelijk is. Bij opschaling van de groep schadeanalisten ziet SGH wel uitdagingen in de proceswaarborgen rondom uniforme toepassing van het Herstelmodel tussen verschillende analisten, die ze proberen te mitigeren met maatregelen zoals gezamenlijke trainingen.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Dialoogsessie SGH.

¹⁴¹ Kick-off sessie en Dialoogsessie SGH.

¹⁴² Interview DGH.

¹⁴³ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p 17.

¹⁴⁴ Op dit moment is dat er 1 in Den Haag.

¹⁴⁵ Interview 1 en 2 Validatiecommissie.

¹⁴⁶ Dialoogsessie SGH.

Als de ondersteunende documenten afwijken van het Feitenrelaas, gaat de schadeanalist daarover met de Verteller in gesprek en wordt de afwijking zo nodig in de leeswijzer ingevuld. De kwaliteitsborging vindt dus geheel intern plaats (schadeanalist, kalibratiesessies, kwaliteitscheck). Er is geen externe beoordeling (van de berekening) van de schade (zie paragraaf 3.2 en 4.6.2).

SGH is opgezet aan de hand van het uitgangspunt van schaalbaarheid. Op papier is SGH in staat om haar organisatie op te schalen en geeft op een actieve en innovatieve manier invulling aan het werven van Luisterend Schrijvers en schadeanalisten. Desalniettemin zien we risico's voor opschaling, zeker als de aanmelding van nieuwe ouders niet stapsgewijs gaat. Dit betreft met name het coördineren van Luisterend Schrijvers en schadeanalisten, de begeleiding tot en met het tekenen van de VSO en een professionalisering van de proceswaarborgen indien er grotere aantallen ouders tegelijk in de route zitten. Onzes inziens zou voorkomen moeten worden dat er een flessenhals ontstaat, want dat gaat in tegen de essentie van de procedurele rechtvaardigheid en het helpen van de ouders.

4.5 Ketenpartners en uitvoerders andere routes

Doel 5: De capaciteitsbelasting van partners is beheersbaar.

In het proces om te komen tot een afronding van een VSO en tot een betaling van de aanvullende schade aan de ouder werken verschillende ketenpartners samen. De capaciteitsbelasting moet beheersbaar zijn. In dit kader is gesproken met de ketenpartners DGH, UHT en CWS over de opzet en werking van het huidige proces in relatie tot de andere schaderoutes en de schaalbaarheid van de SGH-route.

UHT is bij de SGH-route verantwoordelijk voor de betaling, gegevenscheck, archivering en administratie per ouder (toevoegen aan het IB-dossier). Binnen UHT is een nieuwe IV-tooling voor de gegevenscheck en de betalingen ontwikkeld, waarmee het mogelijk wordt om honderden betalingen per dag te doen. UHT geeft aan dat het tijdig implementeren van de deze tooling een randvoorwaarde is om de opschaling te kunnen. Daarnaast geeft ze aan dat er vaker dan in de pilot-fase contact zou moeten zijn met UHT over de IB en onderliggende stukken, voor het geval het Feitenrelaas niet consistent is met de IB en er reden is om dit verschil nader te analyseren.

DGH heeft aangegeven dat de benodigde capaciteit als ketenpartner aanwezig is en indien nodig uitgebreid kan worden. Wel is het nodig dat het aantal medewerkers met de bevoegdheid om een VSO te ondertekenen uitgebreid wordt. Uit gesprekken blijkt overigens wel dat medewerkers worstelen met de afspraak om tijdens de pilot alle VSO's te tekenen. Dit heeft als voordeel dat ouders snel geholpen worden, maar als nadeel dat het moeten tekenen van VSO's waar onverklaarde inconsistenties met onderliggende documenten op bezwaren stuit; dit is deels te herleiden tot het feit dat DGH geen inzicht heeft in de Feitenrelazen. Onzes inziens dient dit in de opschaling anders vormgegeven te worden.

CWS geeft aan dat het overstappen van ouders, zeker bij goede communicatie, voor haar administratieve organisatie slechts een beperkte last met zich meebrengt.

Op het niveau van de afzonderlijke organisaties is het vraagstuk over de capaciteitsbelasting daarmee beperkt, maar vergt wel acties om deze ook bij opschaling beheersbaar te laten blijven.

De samenwerking tussen de ketenpartners leidt tot aandachtspunten. De ketenpartners menen dat het geheel aan aanvullende schade nog niet voldoende in samenhang werkt. De ketenpartners CWS en UHT geven aan op onderdelen behoefte te hebben aan gezamenlijke beheersing van het proces, aan afstemming en aan goede communicatie en informatie-uitwisseling. De ouder maakt een keuze voor de route die het beste past bij de situatie. Dit maakt het minder voorspelbaar. CWS wijst erop dat een ouder tot aan het afrondingsmoment van het ene naar het andere traject kan overstappen (en terug). Ze merkt daarbij op dat dit kan leiden tot een dubbele capaciteitsbelasting voor het stelsel, temeer omdat op het moment van overstap de beoogde compensatie bekend is. De ketenpartners hechten belang aan goede datakwaliteit en een werkend aanmeldportaal.

De ketenpartners geven aan dat om het geheel van de routes op een verantwoorde en uitlegbare wijze op te kunnen schalen¹⁴⁷ goede informatie-uitwisseling en kalibratie van de schadekaders/uitkomsten van de verschillende routes nodig is. De uitkomsten van de verschillende routes zijn immers verschillend (zie par. 4.6 en 4.7). Onzes inziens is vooral goede informatie-uitwisseling nodig om te komen tot een efficiënte ondersteuning van de ouders. Kalibratie impliceert dat er gestreefd wordt naar een soort harmonisatie aan de voorkant of achterkant van de schade-routes, terwijl ze onzes inziens niet vergelijkbaar zijn en omdat ouders in verschillende situaties zitten en dus andere herstelbehoeften hebben. Wel is het zo dat de routes beleidsmatig in samenhang gezien moeten worden, ook omdat veranderingen in één route gevolgen kunnen hebben voor een andere route.

Voor de drie ketenpartners waarmee is gesproken is de conclusie dat de huidige SGH-route schaalbaar is wat betreft de capaciteit van hun organisaties. De ketenpartners geven aan dat voor een vervolg van de SGH-route op een aantal punten een doorontwikkeling van het proces en de samenwerking nodig is, onder meer op een gezamenlijke visie op het stelsel en een goede informatie-uitwisseling met een werkend aanmeldportaal. In het kader van het aanmeldportaal is door SGH aangegeven dat ze risico's zien (zie paragraaf. 4.4).

4.6 Uitlegbaar en proportioneel

Doel 6: Financiële uitkomsten zijn uitlegbaar en proportioneel

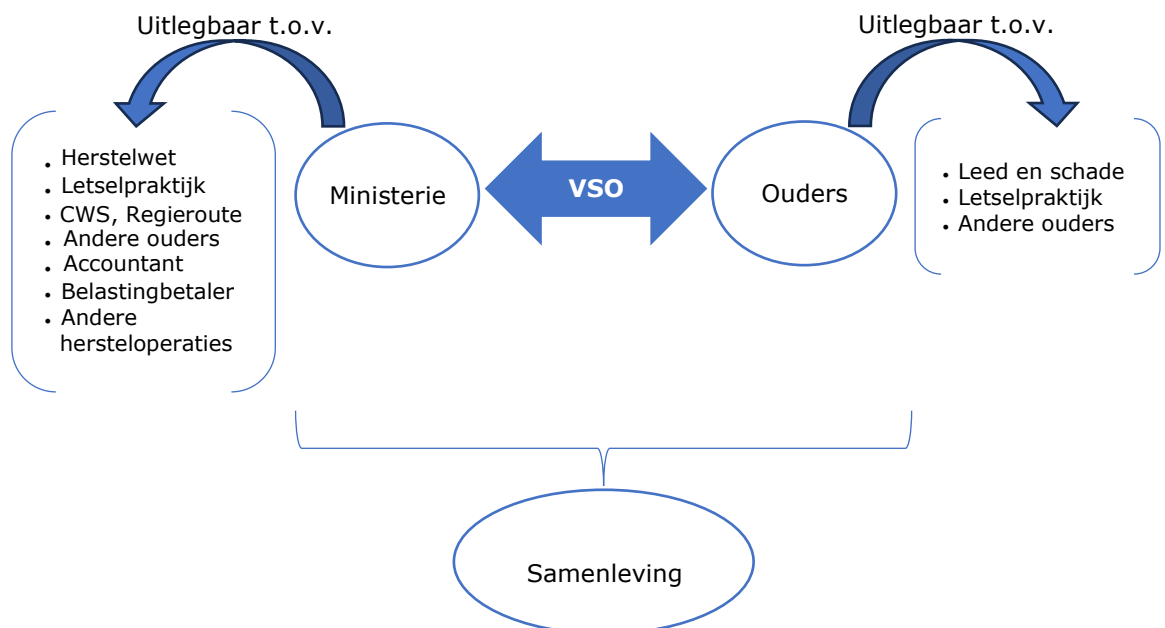
Een van de zeven voorwaarden voor opschaling van de pilot van de SGH-route is dat de financiële uitkomsten in de SGH-route passen binnen het juridische kader van de Wht en het civiele schadevergoedingsrecht, uitlegbaar zijn en in verhouding staan tot de geleden schade (proportionaliteit), met name ten opzichte van bedragen die ouders ontvangen (hebben) via de CWS-route. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen die in dit kader relevant zijn.

¹⁴⁷ Interviews CWS en UHT.

4.6.1 Uitlegbaarheid

Uit de stukken en interviews blijkt dat er verschillende perspectieven met betrekking tot uitlegbaarheid bestaan en dat die niet altijd op elkaar aansluiten. Ook de Dienstverleningsovereenkomst biedt geen eenduidig beeld. Om de onderzoeksvraag over uitlegbaarheid te beantwoorden, gaan we daarom eerst in op de vraag aan wie het uitlegbaar moet zijn. Dit doen we vanuit verschillende perspectieven: vanuit het perspectief vanuit een ouder zal vooral in beeld zijn de uitlegbaarheid ten opzichte van leed en schade, letselpraktijk en eventueel andere ouders. Vanuit de overheid spelen naast de uitlegbaarheid naar de ouder ook uitlegbaarheid naar andere partijen.

Figuur 2: Uitlegbaarheid voor ministerie en ouders



SGH benadrukt dat het niet alleen gaat om financieel herstel. Het gaat om de ouder weer op de rit te krijgen. Een metafoor die SGH gebruikt, is dat de ouder onder de vrachtwagen is gekomen. Om het leven weer op te pakken, is dan meer nodig dan geld. Het afronden van de periode is het doel. Dat vergt een holistische benadering. De financiële uitlegbaarheid is voor SGH daarvan een afgeleide: het gaat daarbij om uitlegbaarheid naar de ouder in relatie tot het aangedane leed en de schade. De ouder kan het leven weer oppakken door gezien te worden, het verhaal te vertellen en zich daarmee erkend te voelen. In interviews en in het Eerste Verslag wordt genoemd dat geen enkel bedrag voldoende compensatie voor het leed biedt, maar het doorrekenen van het Feitenrelaas wel mogelijkheid geeft

om gelijkheid te voelen.¹⁴⁸ Het gaat daarom niet zozeer over 'concrete of werkelijke schade' maar om een compensatie voor schade en leed.

De uitlegbaarheid wordt volgens SGH verder vormgegeven door processuele stappen, zoals het betrekken van experts bij de opzet van het schadekader en meer-ogen checks door schadeanalisten. Daarnaast geeft SGH aan de doelmatigheid hoog in het vaandel te hebben door weinig uitvoeringskosten te maken.¹⁴⁹ Ook wordt genoemd dat het doeltreffend is, waarbij de definitie wordt gehanteerd of de route bereikt waarvoor het bedoeld is zonder verspilling van middelen.¹⁵⁰ Er is met deze route finale kwijting en afronding die er hiervoor nog beperkt is geweest.

Vanuit het perspectief van de overheid is de uitlegbaarheid naar de ouder ook van belang en daarnaast spelen uitlegbaarheid naar andere partijen een rol. Dit is toegelicht in het voorgaande plaatje. Het oogpunt van gelijke behandeling van gelijke gevallen (gelijkheidsbeginsel) is daarbij een belangrijke invalshoek.

Naast de SGH-route bestaan de CWS-route en (pilot-)Regieroute. Er is een verschil tussen concrete schade en forfaitaire schadeberekening. En daarnaast leiden de verschillende doelen van de routes (zie par. 3.4) ook tot een ander perspectief op de vraag waarvoor compensatie moet worden gegeven, en daarmee tot verschillende uitkomsten. Zijn deze verschillen tussen de routes uitlegbaar, ook voor de ouders in de andere trajecten? En breder geldt deze uitlegbaarheidsvraag vanuit perspectief van de overheid ook voor de uitkomsten van andere herstel-/compensatietrajecten. Daarnaast is vanuit overheidsperspectief de uitlegbaarheid vanuit de juridische en financiële werkelijkheid: accountants (*audit trail*), belastingbetalers (publieke middelen) en ten opzichte van de wetgeving (Wht).

4.6.2 *Juridische uitlegbaarheid: karakter van het model*

Zoals in paragraaf 3.1 uiteen is gezet, is er ter vastlegging en borging van de afspraken tussen de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en SGH een Dienstverleningsovereenkomst opgesteld. In deze overeenkomst zijn de uitgangspunten opgenomen voor het vaststellen van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade volgens de Wht. Een van die uitgangspunten is dat het kader voldoet aan de Wht, valt binnen het civiele schadevergoedingsrecht, aansluiting heeft bij de kaders van CWS betreffende type schadeposten en de hoogte van de immateriële schade (binnen bandbreedte van CWS).¹⁵¹ Een belangrijk doel van de SGH-route is dat die leidt tot versnelling en de regie van de ouder meer centraal stelt.¹⁵²

4.6.2.1 Concrete schadevergoeding als onderdeel van de Wht of abstracte schadevergoeding via holistische benadering

¹⁴⁸ Interviews Vertellers.

¹⁴⁹ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024.

¹⁵⁰ Reactie SGH 6 mei 2024.

¹⁵¹ Zie artikel 1.4, onder g, van de dienstverleningsovereenkomst.

¹⁵² Kamerbrief 23 juni 2023, 'Nadere uitwerking maatregelen versnel duidelijkheid ouders'.

Concrete schadevergoeding door CWS

In het Wht-kader betreft het vergoeden van de werkelijke schade de laatste fase van herstel. Daaraan is al een geheel Wht-hersteltraject voorafgegaan van vaststelling van de forfaitaire tegemoetkoming van € 30.000, de IB, ambtshalve kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden aan de ouder en diens partner, het overnemen of betalen van (achterstanden op) privaatrechtelijke schulden en brede ondersteuning door de gemeente. Het doel van die herstelregelingen is om de ouder zoveel mogelijk een nieuwe start te kunnen bieden. Tot slot kan op aanvraag de eventuele aanvullende werkelijke schade vergoed worden. Een aanvrager hoeft zijn schade niet te bewijzen, maar moet op grond van het huidige recht wel aannemelijk en concreet maken dat en in welke mate de door hem werkelijk geleden schade het al toegekende compensatiebedrag te boven gaat.¹⁵³ Daarbij dient ook aannemelijk te worden gemaakt dat die schade is veroorzaakt door de toeslagenproblematiek. CWS heeft daarbij enige beoordelingsruimte; niet elk bonnetje behoeft te worden overgelegd. De schade dient bij CWS wel aannemelijk en concreet te worden gemaakt en CWS dient het causale verband te toetsen.¹⁵⁴

Abstracte schadevergoeding door SGH

SGH hanteert een werkwijze met als doel om in een grootschalig proces erkenning te bieden en dat sneller te laten plaatsvinden dan via UHT. De hele toeslagenproblematiek kenmerkt zich volgens SGH door handelen dat tot een schadevergoedingsplicht leidt waaraan verder bewijstechnisch niet te veel eisen gesteld moeten worden.¹⁵⁵ De schadeanalisten gaan in de SGH-route uit van (het perspectief en daarmee van de aannemelijkheid van) het Feitenrelaas van de ouder. Hiermee wordt het Feitenrelaas van de ouder als onderbouwend document gezien, net zoals andere ondersteunende documenten.¹⁵⁶ Door dit individuele verhaal is volgens de Validatiecommissie dus tot op zekere hoogte sprake van concrete schadetoepassing.¹⁵⁷ Er wordt via deze weg bij de meeste schadeposten niet gevraagd om het verhaal concreet te maken, bijvoorbeeld aan de hand van voor die schadepost relevante ondersteunende documenten. Het Herstelmodel is volgens SGH een hybride vorm van de collectieve afwikkeling van massaschade en de erkenning van leed en letsel op individueel niveau.^{158,159} In het interview met de Validatiecommissie op 17 april 2024 is toegelicht dat het schadekader van SGH uniek in zijn soort is, omdat het verfijnd en nauwkeurig, maar toch 'abstract' is. Daarbij wordt dus niet uitgegaan van het klassieke "stellen en bewijzen" maar van een vorm van "damage scheduling" waarin causaliteitsonzekerheden zijn verdisconteerd in de schadeposten, die uitgaan van gemiddelden. Toepassing van een abstract model leidt nooit tot vergoeding van concrete schade, maar benadert

¹⁵³ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3620.

¹⁵⁴ Kamerbrief 14 december 2021, Kenmerk 2021-0000257820.

¹⁵⁵ De SGH geeft aan dat voor hen op basis van de integrale beoordeling vaststaat dat er schadeveroorzakend is gehandeld: onrechtmatig handelen door de staat is voor de SGH een gegeven. Reactie van SGH op brief ministerie van Financiën aan validatiecommissie d.d. 11 april 2024, p. 1-2.

¹⁵⁶ Reactie van SGH op brief ministerie van Financiën aan validatiecommissie d.d. 11 april 2024.

¹⁵⁷ Interview met validatiecommissie SGH d.d. 17 april 2024, p. 2.

¹⁵⁸ Eerste verslag Stichting (Gelijk)waardig Herstel d.d. 14 maart 2024, p. 4.

¹⁵⁹ De Validatiecommissie SGH geeft aan dat het in Nederland op dit moment onduidelijk is in welke mate, op grond van wetten die zien op massaschadeafwikkeling, het abstraheren op grond van de SGH-route van de concrete schade is toegestaan, interview met Validatiecommissie d.d. 17 april 2024.

deze wel zo concreet mogelijk. Inherent aan een modelbenadering is dat onzekerheden, ook rondom causaliteit en mogelijk ook aannemelijkheid, deels zijn verdisconteerd in de hoogte van de normbedragen en de duur van de periode waarvoor vergoeding mogelijk is.¹⁶⁰

SGH stelt: "De keuze om gestelde feiten aannemelijk te achten is een bewuste keuze met de toepasselijkheid van het Herstelmodel. In andere procedures kan worden gewerkt met tegenbewijs, bijvoorbeeld bij CWS (dat een uitgebreid dossier ontvangt van de overheid) en de civiele rechter (waar verweer wordt gevoerd). Onlosmakelijk verbonden met tegenbewijs is het gegeven dat een massale afhandeling onmogelijk is. De voorbeelden uit de praktijk hebben dit aangetoond."¹⁶¹

De Validatiecommissie heeft in de interviews aangegeven dat het schadevergoedingsrecht weliswaar als uitgangspunt neemt het vergoeden van concrete schade, maar het is tot op zekere hoogte toegestaan om abstracte schadevergoeding toe te passen. Het is in Nederland nog onduidelijk hoe ver mag worden gegaan met het abstraheren van concrete schade bij toepassing van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie. Deze vraag kan daarom niet eenvoudig worden beantwoord. Rechtspraak daarover is nog in ontwikkeling.¹⁶² Het staat partijen in beginsel vrij om gezamenlijk tot finale kwijting te komen in de vorm van een vaststellingsovereenkomst.

Op basis van het voorgaande kan geconstateerd worden dat de wijze waarop SGH de schade berekent (abstract en holistisch) uitgaat van een ander uitgangspunt dan de Wht.

Omgang met op grond van de Wht al toegekende herstelregelingen

De SGH-route wordt door SGH beschouwd als een holistische route en niet als een onderdeel of een processtap in het samenstel van de onderdelen van de algehele hersteloperatie zoals die is opgenomen in de Wht. Er zijn echter, voordat een ouder bij SGH komt, al herstelregelingen op grond van de Wht toegekend. Zo wordt van elke ouder (en diens partner) in het Wht-traject alle bestuursrechtelijke schulden kwijtgescholden en (achterstanden op) privaatrechtelijke schulden overgenomen of betaald, ongeacht of die schulden zijn ontstaan door de toeslagenproblematiek. Ook ontvangen ouders in het kader van brede ondersteuning door gemeenten op geld waardeerbare zaken, zoals een fiets, laptop of keuken. Ingevolge het doel van de aanpak van SGH om de ouder in de positie te brengen waarin die zou hebben verkeerd indien geen toeslagenproblematiek zou hebben plaatsgevonden, komt de vraag bij het Evaluatieteam op of op grond van de Wht al kwijtgescholden schulden, overgenomen of betaalde achterstanden op schulden of overige ontvangen op geld waardeerbare zaken in mindering zouden moeten worden gebracht op de toe te kennen schadeposten.

4.6.3 *De toepassing van het schadekader van SGH in de praktijk*

In deze paragraaf wordt beschreven welke zaken zijn opgevallen bij de behandeling van individuele casussen en de toepassing van het schadekader

¹⁶⁰ Herstelmodel, Stichting (Gelijk)waardig Herstel, April 2024, p. 8.

¹⁶¹ Herstelmodel, Stichting (Gelijk)waardig Herstel, April 2024, p. 6.

¹⁶² Interview met de Validatiecommissie op 17 april 2024.

daarbij door SGH tijdens de pilot. Het gaat daarbij om constatering die invloed hebben op de uitlegbaarheid en proportionaliteit van de financiële uitkomsten.

4.6.3.1 Het startpunt van de kinderopvangtoeslag-problematiek

Tijdens de IB wordt er onderzoek verricht naar de handelingen van de Dienst Toeslagen die recht geven op een herstelregeling uit hoofde van de Wht en bijgevolg op aanvullende compensatie van de werkelijke schade via de SGH-route. De eerste handeling die heeft geleid tot een neerwaartse correctie is in principe te vinden in de definitieve compensatiebeschikking.¹⁶³ Dit is de eerste gebeurtenis waardoor schade kan zijn ontstaan die voor vergoeding in aanmerking komt, ofwel het beginpunt. Om de toepassing van de civielrechtelijke toetsingsmaatstaf van aannemelijkheid (van het causale verband) te evalueren is bij de meest recent ontvangen VSO-pakketten van 14 schadestaten in kaart gebracht welke daarvoor relevante indicatoren beschikbaar zijn.

Ten aanzien van het beginpunt is het volgende vastgesteld. In 3 van de 14 door DGH ontvangen VSO-pakketten van schadestaten afkomstig van SGH ontbreekt (een deel van) de IB waarin de datum van de eerste negatieve berichtgeving staat. Dat betekent dat er voor 21% van de VSO-pakketten op basis van de overgedragen documenten niet vast te stellen is of schadeposten vergoed zijn na of voorafgaand aan de eerste onterechte/negatieve handeling van de Dienst Toeslagen, en heeft DGH zelf via UHT de datum van de eerste negatieve berichtgeving opgevraagd. Van deze 3 VSO-pakketten blijkt dat er dan in 2 gevallen sprake is van schadetoekenning voor dit startpunt. In 3 van de overige 11 VSO-pakketten waarin het beginpunt van het onrechtmatig handelen van de Dienst Toeslagen wel te herleiden is, wordt schade toegekend voorafgaand aan die datum. In 1 geval wordt dit ook benoemd in de schadestaat. SGH geeft aan dat ze de datum van de eerste neerwaartse beschikking die is opgenomen in de IB-beschikking meenemen bij het invullen van de invulhulp, maar dat deze datum regelmatig niet juist is. Indien uit het Feitenrelaas van de ouder een eerdere datum van de toeslagenproblematiek volgt, wordt die eerdere datum als uitgangspunt genomen als dit concreet gemotiveerd en waar mogelijk met stukken onderbouwd kan worden.¹⁶⁴

Om het verschil in startpunt van de kinderopvangproblematiek te illustreren is het door SGH gehanteerde startpunt volgens de schadestaat vergeleken met de datum van de eerste negatieve berichtgeving volgens de IB-beschikking bij de 47 meest recente schadestaten. Waar er verschillen zijn, is dit aangemerkt. Daarbij is niet gekeken of toepassing van een eerder startpunt al dan niet heeft geleid tot een ander bedrag aan schadevergoeding.

Uit een analyse van de 47 meest recente schadestaten blijkt dat op basis van de informatie in de VSO-pakketten in minimaal¹⁶⁵ 36% van de gevallen (17

¹⁶³ De startdatum staat in een bijlage die bij de 'Definitieve beschikking compensatie kinderopvangtoeslag' wordt toegevoegd. In de bijlage 'Uitleg berekening definitief compensatiebedrag kinderopvangtoeslag' staat de datum onder de toelichting van de vergoeding voor immateriële schade.

¹⁶⁴ Reactie van SGH op brief ministerie van Financiën aan Validatiecommissie d.d. 11 april 2024, p. 1.

¹⁶⁵ Niet bij alle schadeposten wordt een datum opgenomen, dus is niet met zekerheid te stellen of schadeposten hebben plaatsgevonden voor het startpunt in de IB.

schadestaten) schade is toegekend uit een periode voorafgaand aan de datum van de eerste neerwaartse beschikking volgens de IB-beschikking.¹⁶⁶ Daarbij merken we op dat wij de VSO-pakketten hebben bekeken met de blik van een derde. Als het verhaal van de Verteller zoals vastgelegd in het Feitenrelaas een verklaring biedt voor gesignaleerde incompleetheiden of inconsistenties kunnen wij dat niet beoordelen als deze informatie niet in het VSO-pakket terug te vinden is. Uit de reactie van SGH op deze analyse blijkt dat in 3 van de 17 gevallen uiteindelijk geen sprake was van toekenning van schade voor de IB-datum omdat per ongeluk een verkeerd jaartal was opgenomen in de schadestaat, de VSO niet los gezien kan worden van de VSO van de partner of het Feitenrelaas meer context biedt dan uit het VSO-pakket blijkt. Hierdoor daalt het percentage van 36% naar 30% van de meest recente schadestaten.

In 43% van de gevallen waarin het startpunt voorafgaand aan de IB-datum ligt is in de invulhulp of leeswijzer vermeld dat de Verteller aangeeft dat de terugvorderingen eerder zijn begonnen dan uit de IB-beschikking blijkt. SGH lijkt in deze gevallen aan te sluiten bij het Feitenrelaas voor het bepalen van het startpunt. Het is mogelijk dat de datum die volgt uit de IB niet klopt en SGH kan hier daarom gemotiveerd en onderbouwd van afwijken. In 2 van de 17 VSO-pakketten wordt ook expliciet benoemd dat het startpunt afwijkt van de IB-datum en in 1 geval wordt daarbij ook ingegaan op de aannemelijkheid. Er is uit de VSO-pakketten niet af te leiden of uit het verhaal van de ouder blijkt dat er in de eerdere periode sprake was van onrechtmatig handelen van de Dienst Toeslagen of van reguliere terugvorderingen. Zo kan daardoor niet beoordeeld worden of er geen schade als gevolg van terugvorderingen die volgen uit de reguliere toeslagensystematiek vergoed wordt.

Bij de overige 57% van de schadestaten waarin schade is toegekend voor de IB-datum wordt niet toegelicht waarom SGH een ander startpunt hanteert. Uit de reactie van SGH op de analyse blijkt dat het Feitenrelaas in deze gevallen een toelichting biedt op waarom een eerder startpunt is gehanteerd, maar dit is niet af te leiden uit de VSO-pakketten. Ook kan niet beoordeeld worden of de informatie uit het Feitenrelaas de keuze legitimeert.

¹⁶⁶ Voor het bepalen van de datum van de eerste neerwaartse beschikking volgens de IB-beschikking is gebruikgemaakt van informatie van UHT omdat zoals eerder toegelicht uit veel door SGH aangeleverde dossiers de exacte datum niet af te leiden is.

Box 3: Voorbeelden data negatieve berichtgeving

Voorbeeld 1

Er wordt fulltime inkomensschade toegekend waarbij wordt toegelicht dat Verteller in 2007 moest stoppen met een opleiding vanwege KOT-problematiek. De datum van de eerste negatieve berichtgeving ligt in 2009. Er wordt in de stukken niet toegelicht waarom. Overigens maakt deze datum voor het bedrag niet uit, daar toch zeven jaar vergoed zouden worden.

Voorbeeld 2

De datum van de eerste negatieve berichtgeving ligt in 2008. Er is schade toegekend vanwege een verhuizing in 2006 en inkomensschade vanaf 2006. In de schadestaat wordt voor de inkomensschade toegelicht dat volgens Verteller de invorderingen zijn gestart in 2006. Hieruit blijkt dat SGH 2006 als startpunt telt. Dit wordt verder niet toegelicht in de stukken.

Voorbeeld 3

De datum van de eerste negatieve berichtgeving is in 2018. Dit betrof een stopzetting waarbij sprake was van vooringenomen handelen. SGH hanteert 2015 als startdatum voor schade, uit het Feitenrelaas blijkt dat ouder toen al een neerwaartse bijstelling over 2015 ontving. Er wordt schadevergoeding toegekend over jaren vanaf 2016. SGH geeft in dit VSO-pakket gemotiveerd aan dat de IB-datum naar haar mening onjuist is. In de IB is echter vermeld dat de neerwaartse bijstelling van de KOT in 2015 rechtmatig was: de hoogte van de KOT was aangepast vanwege reguliere wijzigingen. Er wordt in het VSO-pakket niet ingegaan op de oorzaak van de terugvorderingen in 2015 en waarom deze zouden voortvloeien uit een handeling waarvoor recht op compensatie bestaat.

We constateren op basis van bovenstaande dat SGH voor de schadeberekeningen geregeld een eerder startpunt voor de kinderopvangtoeslag-problematiek hanteert dan uit de IB-beschikking volgt. Overigens kan het ook zo zijn dat de IB de datum per abuis niet bevat of dat de datum niet klopt. Wanneer een afwijkende datum wordt gehanteerd wordt dit in meer dan de helft van de gevallen onvoldoende toegelicht in het VSO-pakket. Het onderscheid tussen reguliere terugvorderingen voor de IB-datum en onterechte terugvorderingen wordt onvoldoende gemaakt. Hier komt de financiële en maatschappelijke uitlegbaarheid in het geding en de uitlegbaarheid jegens ouders die ook te maken hebben met reguliere terugvorderingen.

4.6.3.2 Gebeurtenissen plaatsen in de tijdlijn

De maatstaf van aannemelijkheid brengt met zich mee dat als het verhaal van de ouder in het Feitenrelaas niet overeenkomt met de informatie uit de IB, zoals met de tijdlijn die daaruit volgt, of met andere informatie van de ouder zelf, het gestelde feit zich niet met de vereiste mate van zekerheid heeft voorgedaan, tenzij moet worden aangenomen dat de informatie uit de IB onjuist is. De aannemelijkheidstoets slaagt dan niet. Bijgevolg kan de gestelde schade niet worden aangenomen.

De schadeposten binnen de leefgebieden Werk en Wonen grijpen veelal terug naar een bepaalde gebeurtenis. En meer dan de schadeposten binnen de leefgebieden Zorg, Gezin en Financiën kan deze gebeurtenis gekoppeld worden aan een periode. De betreffende periode wordt niet altijd benoemd in de invulhulp. De schadeposten 'Niet of minder kunnen werken', 'Doorgewerkt zonder inkomen' en 'Noodgedwongen verhuizing' moeten nader worden onderbouwd. Op basis hiervan kunnen de gebeurtenissen wel op een tijdlijn geplaatst worden.

Uit een analyse van de meest recente batch van 14 schadestaten blijkt:

- Schade-post 'Noodgedwongen verhuizing': toegekend in 8 van de 14 VSO-pakketten. In alle gevallen is een ondersteunend document toegevoegd. In 7 van de 8 VSO-pakketten komt dit ondersteunende document overeen met de informatie en tijdlijn uit de invulhulp. In 1 VSO-pakket bevat het ondersteunende document enkel datums en geen adres- of verhuisgegevens waardoor de informatie in de invulhulp niet verifieerbaar is. SGH geeft in hun reactie op de analyse van de VSO-pakketten aan dat de noodgedwongen verhuizing in dit geval ook kan worden onderbouwd met het adres op de IB-beschikking. In dat geval zijn alle 8 posten onderbouwd.
- Schade-posten 'Niet of minder kunnen werken' en/of 'Doorgewerkt zonder inkomen': toegekend in 13 van de 14 VSO-pakketten. In alle gevallen is een ondersteunend document in de vorm van een verzekeringsbericht van het UWV toegevoegd. In 2 gevallen kan hiermee de tijdlijn volgens de invulhulp niet gereconstrueerd worden omdat het UWV-bericht daarvoor niet passend is: het UWV-bericht biedt geen inzicht in het arbeidsverleden tijdens verblijf in het buitenland of wanneer werkzaam als ondernemer. In 1 VSO-pakket biedt het meegestuurd deel van het UWV-bericht geen inzicht in de gewerkte uren over een bepaalde periode waardoor het arbeidsverleden niet gereconstrueerd kan worden. In nog eens 2 VSO-pakketten komt de tijdlijn waarop gebeurtenissen plaats hebben gevonden volgens de invulhulp niet overeen met de informatie in het ondersteunende document en biedt het pakket geen toelichting op de afwijking.

Box 4: Voorbeeld gegevens UWV

Voorbeeld 1

Fulltime inkomensschade toegekend met ingang van 2018 terwijl het UWV-overzicht een substantieel aantal gewerkte uren in 2018 en 2019 laat zien.

In bovenstaande is de hypothese dat de UWV gegevens kloppen. Ook hier kunnen in principe fouten inzitten. Ook kan het voorkomen dat enkele jaren ontbreken in het UWV-bericht. Het verhaal van de ouder moet daarom in de beoordeling van de uitlegbaarheid meegenomen worden. SGH verwijst in de schadestaten naar de onderliggende documentatie maar licht niet in alle gevallen eventuele verschillen toe.

Op grond van deze bevindingen concluderen we dat waar de aard van de gebeurtenis die leidt tot toekenning van een schade-post het toelaat om de gebeurtenis op een tijdlijn te plaatsen, de ondersteunende documenten niet altijd voldoende zijn om de tijdlijn te reconstrueren. Dit gebeurt omdat de documenten soms niet de benodigde informatie bevatten en/of omdat er soms inconsistenties bestaan tussen de periode genoemd in de schadestaat en de periode volgens de

ondersteunende documenten. Hierdoor komt de uitlegbaarheid in het geding omdat de tijdlijn lastig te reconstrueren is.

4.6.3.3 Afwijking van de in het schadekader opgenomen rekenregels

Waar veel schadeposten in het Herstelmodel een vast bedrag kennen, is voor de post inkomensschade ('Niet of minder kunnen werken' en 'Doorgewerkt zonder inkomen') een aantal rekenregels vastgesteld op basis waarvan de schadevergoeding berekend moet worden. Zo mogen beide posten samen voor maximaal 7 jaar worden toegekend en is het schadebedrag voor variant 'Niet of minder kunnen werken' per jaar afhankelijk van of fulltime of parttime inkomensverlies geleden is. De berekening van de hoogte van de schadevergoeding wordt toegelicht in de invulhulp. Op basis hiervan blijkt dat de rekenregels niet altijd consequent worden toegepast. Onderstaand kader toont voorbeelden uit de meest recente 14 schadestaten.

Box 5: Voorbeelden berekening bedrag

Voorbeeld 1

Uren dat ouder in de Ziektewet zat, lijken te worden meegerekend als gewerkte uren. De berekening die hieraan ten grondslag ligt is niet gespecificeerd in de schadestaat waardoor de exacte berekening niet te reproduceren is.

Voorbeeld 2

Ouder werkte nog maar 20 uur per week in plaats van fulltime. Dat betekent een inkomensverlies van 15 uur per week t.o.v. een fulltime werkweek (voor de berekening van de deeltijdfactor wordt verondersteld dat een fulltime werkweek 35 uur bedraagt). Er is gerekend met een inkomensverlies van 20 uur per week i.p.v. 15 uur. SGH geeft in hun reactie op dit voorbeeld aan dat de motivering per abuis omgekeerd is opgeschreven. Bij het reproduceren van de berekening blijkt een inkomensverlies van 17 uur per week.

Voorbeeld 3

In het Herstelmodel staat vermeld: "wel wordt ziektegeld als inkomen beschouwd". Het is onduidelijk hoe ontvangen loondoorbetalingen bij ziekte, Ziektewet- en/of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen moeten worden betrokken in de berekening van de inkomensschade. Uit de schadeberekeningen blijkt dat ontvangen bedragen bij ziekte niet worden meegenomen in de berekening. SGH geeft ten aanzien van ziektegeden aan dat loondoorbetaling door de werkgever bij ziekte niet als gemist inkomen wordt beschouwd maar een Ziektewetuitkering wel. SGH geeft aan te werken aan een nieuwe variant voor inkomensverlies waarbij rekening wordt gehouden met de Ziektewetuitkering.

We concluderen dat, omdat de berekening van het bedrag dat wordt toegekend voor een schadepost niet consistent wordt uitgevoerd, de uitkomsten voor vergelijkbare situaties kunnen verschillen. Dit beperkt de financiële uitlegbaarheid en de uitlegbaarheid van de uitkomsten naar andere ouders in de SGH-route. Het initiatief van SGH om helderheid te verschaffen over de omgang met de Ziektewetuitkering lijkt ons verstandig.

4.6.4

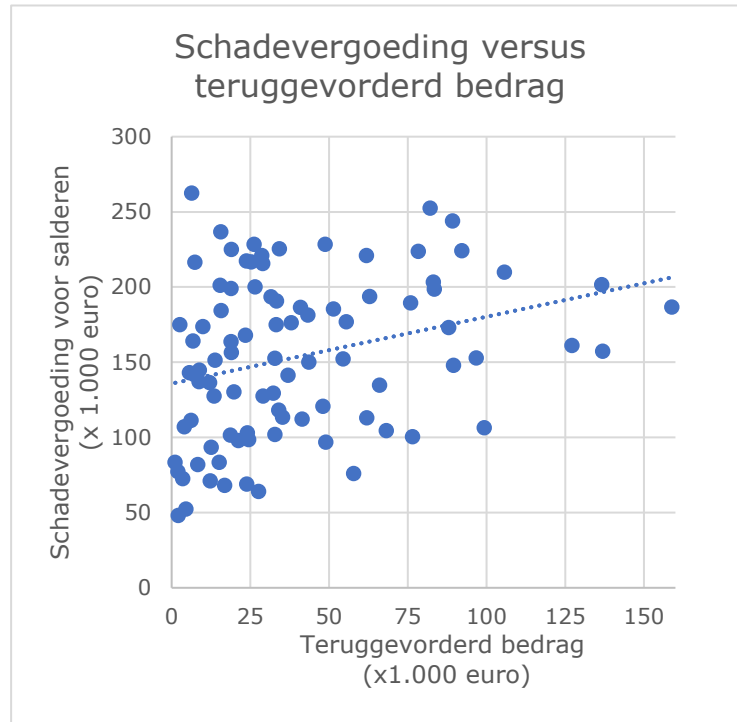
Schadevergoeding in verhouding tot de mate van gedupeerdheid

De SGH-route gaat uit op basis van het verhaal van de ouder zoals neergelegd in het Feitenrelaas. Er wordt bij de toepassing van het schadekader geen rekening gehouden met de hoogte van (een) terugvordering(en) in het verleden. Binnen de populatie ouders die als gedupeerde is aangemerkt, is sprake van grote verschillen qua hoogte van de schade. Uit de data-analyse volgt geen verband tussen de omvang van de compensatie, de IB en de terugvordering en de omvang van de VSO in de SGH-route. Dit is aannemelijk aangezien een terugvordering van een bepaald bedrag voor de ene ouder tot veel meer negatieve gevolgen kan leiden dan voor een andere ouder. SGH noemt dit het domino-effect, en dit verschilt per ouder.

Er zijn er ouders die in het verleden met grote terugvorderingen zijn geconfronteerd en daar grote negatieve gevolgen van hebben ondervonden, maar er zijn ook ouders die weliswaar als gedupeerde zijn aangemerkt, maar waarvoor de toeslagenproblematiek niet heeft geleid tot concrete schade. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om ouders die bijvoorbeeld vanwege kwijtgescholden geldbedragen of relatief lage terugvorderingen of verminderingen geen of weinig schade hebben geleden. Tegelijkertijd zijn er ook ouders waarbij een kleine terugvordering een domino-effect heeft veroorzaakt en daarmee grote negatieve gevolgen heeft gehad.

Een ouder die in het verleden met grote bedragen aan terugbetaalde terugvorderingen te maken heeft gehad, kan op basis van de SGH-route aan de hand van diens verhaal dezelfde of lagere (forfaitaire) geldbedragen ontvangen dan een ouder die dat niet heeft. Zo zit binnen de eerste 91 VSO's een ouder die te maken heeft gehad met een terugvordering van iets meer dan € 1.100 die in aanmerking komt voor een schadevergoeding van ruim € 83.000, alsmede een ouder met een terugvordering van € 57.800 en een schadevergoeding van €76.000. De hoogte van de terugvordering is dus kennelijk geen graadmeter voor de mate van schade. Wel roept dit vanuit het oogpunt van schadevergoeding naar de mate van gedupeerdheid (proportionaliteit) vragen op. Staan de toegekende schadevergoedingen in verhouding tot de geleden schade? Om uit te leggen dat voldaan is aan het gelijkheidsbeginsel, zou uitgelegd moeten worden waarom genoemde gevallen verschillen (andere domino-effect) en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Onderstaande spreidingsdiagram laat de relatie tussen het teruggevorderd bedrag en de berekende schadevergoeding voor salderen zien van 89 van de eerste 91 VSO's. Er is sprake van een licht positieve correlatie tussen de hoogte van het teruggevorderde bedrag en de hoogte van de schadevergoeding.

Figuur 3: Schadevergoeding versus teruggevorderd bedrag



4.6.5 *Motivering van schadeposten*

Met de motivering wordt toegelicht welke gebeurtenissen ten grondslag liggen aan het toekennen van een schadepost. De maatstaf van aannemelijkheid brengt voor SGH met zich mee dat wanneer het Feitenrelaas past in de tijdlijn en daaruit een logische, coherente en consistente loop der gebeurtenissen zijn te herleiden, dat voldoende kan zijn om causaliteit aan te nemen. Aan de motivering worden geen strenge eisen gesteld: er wordt uitgegaan van vertrouwen en het verhaal van de ouder is hierin leidend voor de aannemelijkheid van het causaal verband en de schade. Het Ministerie van Financiën bekijkt de VSO-pakketten als een derde en kent de inhoud van de Feitenrelazen niet. Voor de beoordeling van aannemelijkheid zijn we afhankelijk van de informatie uit de invulhulp en de leeswijzer. Er zijn in de invulhulp geregeld voorbeelden te vinden van motiveringen die de schadepost onvoldoende onderbouwen. Mogelijk voorziet het Feitenrelaas wel in een onderbouwing, maar doordat de invulhulp tekortschiet kan dit niet beoordeeld worden. In deze context is het van belang om te melden dat SGH in de feitencheck van dit rapport gewezen heeft op veel aanvullende informatie, voortkomend uit de Feitenrelazen en/of gesprekken met de Vertellers, en zij daarom tot een andere conclusie dan wij komen voor wat betreft de motivering. Echter, onze exercitie tracht de vraag te behandelen of het mogelijk is om op basis van de VSO-pakketten de aannemelijkheid in te schatten, dus zonder gebruik van de Feitenrelazen. Dit zegt dus niets of het terecht of onterecht was dat er een vergoeding voor toegekend is.

Box 6: Voorbeelden motivering toekenning schadepost

Voorbeeld 1

Het bedrijf van ouder is een substantieel aantal jaren na de eerste negatieve terugvordering failliet verklaard. Het bedrijf faillieerde door een onbetwiste belastingschuld. Het faillissement wordt steeds als oorzaak gegeven voor de toekenning van verschillende posten. Het verband van het faillissement met de kinderopvangtoeslagaffaire is onduidelijk. Uit de reactie van SGH blijkt dat de toeslagenproblematiek en het faillissement dusdanig met elkaar vervlochten waren dat ze niet meer los van elkaar gezien konden worden.

Voorbeeld 2

Er is sprake van een relatiebreuk maar uit de beperkte toelichting blijkt niet direct een verband met de toeslagenproblematiek. Uit de reactie van SGH blijkt dat het Feitenrelaas wel nadere toelichting biedt.

Voorbeeld 3

Ouder is (meermaals) verhuisd maar de reden van deze verhuizingen wordt niet toegelicht waardoor niet duidelijk is of sprake is van noodgedwongen verhuizingen. De toelichting op de verhuizing kan afgeleid worden uit de toelichting op de post 'woning kwijtgeraakt', zo blijkt uit de reactie van SGH.

Voorbeeld 4

Ouder heeft op een moment een brief met een nihilstelling gekregen. Die is de dag erna ingetrokken en het recht op kinderopvangtoeslag is meteen (onveranderd) hersteld. Vijf jaar later is er een eerste neerwaartse beschikking, omdat een kind 12 jaar was geworden en daarmee er geen recht op kinderopvangtoeslag meer bestond. Deze was daardoor niet onrechtmatig. Aan ouder wordt een toekenning gedaan wegens 'Niet meer werken' vanaf het jaar van de eendaagse nihilstelling.

We constateren dat in sommige gevallen uit de motivering voor toekenning van een schadepost in de invulhulp geen verband met de toeslagenproblematiek kan worden afgeleid als de invulhulp los van het Feitenrelaas wordt beoordeeld. Hierdoor komt de uitlegbaarheid voor de overheid in het geding. Uit de reactie van SGH blijkt dat de Feitenrelazen een toelichting bieden, maar vanwege de informatie asymmetrie is dit op basis van enkel het VSO-pakket niet direct af te leiden.

4.6.6

Strijdigheid verhaal en ondersteunende documentatie

Ten aanzien van een vijftal schadeposten is afgesproken dat er bronnen ter onderbouwing worden aangeleverd. We hebben de informatie uit de onderliggende documentatie vergeleken met de informatie in de schadestaat met het oog op uitlegbaarheid en navolgbaarheid: de documenten hebben als doel dat op grond van de ondersteunende documentatie het bijbehorende deel van de schadestaat te reconstrueren moet zijn. In de meest recente 14 schadestaten valt op:

- In 7 van de 14 VSO-pakketten (50%) bevatten de ondersteunende documenten niet alle benodigde informatie om de informatie in de invulhulp te onderbouwen. Dit is in 3 gevallen te verklaren door het feit dat het UWV-bericht, het onderliggende document voor de post inkomensverlies, geen inzicht biedt in arbeidsverleden in het buitenland of als ondernemer. Ook kan het UWV-bericht

fouten of omissies bevatten die de onvolledigheden kunnen verklaren. Bij de 7 VSO-pakketten is geen verklaring opgenomen in de leeswijzer of invulhulp;

- In 6 VSO-pakketten (43%) zitten er discrepanties tussen de invulhulp en de ondersteunende documenten. Meestal ziet dit op verschillen tussen het arbeidsverleden volgens het UWV-bericht en de aannames voor het berekenen van inkomensschade.

Uit de reactie van SGH op de analyse van de schadestaten blijkt dat in 4 van bovenstaande VSO-pakketten het Feitenrelaas een verklaring biedt voor incompleetheiden of inconsistenties. Omdat de VSO-pakketten geen Feitenrelazen bevatten is er sprake van informatie asymmetrie.

Box 7: Voorbeelden strijdigheid verhaal en ondersteunende documentatie

Voorbeeld 1

Uit het verhaal van de ouder volgt dat ouder is gestopt met werken vanaf enig moment en daarvoor fulltime werkte, maar uit het UWV-bericht is niet af te leiden dat fulltime gewerkt is en blijkt dat de uren die in de jaren daarvoor werden gewerkt veel minder waren. Uit de reactie van SGH blijkt dat het UWV-bericht onjuist is en dat op basis van het Feitenrelaas fulltime werken aannemelijk is.

Voorbeeld 2

Uit het verhaal van de ouder blijkt dat de ouder helemaal gestopt is met werken, maar uit de UWV-gegevens blijkt dat de ouder in de jaren erna wel gewerkt heeft.

De hoogte van de compensatie wordt in deze gevallen vastgesteld op basis van het verhaal van de ouder en niet op basis van de UWV-gegevens. Hiervoor kan een goede reden zijn, maar in de invulhulp of leeswijzer is bij bovenstaande situaties niet toegelicht waarom de UWV-gegevens of andere onderliggende documentatie afwijken. In de leeswijzer wordt in sommige gevallen wel een toelichting gegeven, maar die blijkt ook niet altijd met de gegevens van de UWV overeen te komen; hierbij ontstaat dan de vraag hoe de verschillende documenten gewogen worden.

We concluderen dat in 11 van de 14 onderzochte VSO-pakketten het verhaal van de ouder zoals opgeschreven in de schadestaat niet volledig in overeenstemming was met de ondersteunende documenten of de vereiste ondersteunende documenten niet de benodigde informatie bevatten om de informatie te reconstrueren en dit niet werd toegelicht in de invulhulp of leeswijzer. De problematiek speelt met name rondom het arbeidsverleden. Dit wil niet zeggen dat de vergoeding van schade in alle gevallen onterecht was, maar dat de juistheid niet blijkt uit de tot ons ter beschikking staande stukken. Drie VSO-pakketten waren consistent en volledig voor zover mogelijk. In 2 van deze pakketten was sprake van een onvolledig ondersteunend document maar bood de leeswijzer toelichting hierop.

4.6.7 *Stapelning van schadeposten*

In paragraaf 4.2 wordt gerefereerd aan het 'praktisch minimum', de optelling van de forfaitaire bedragen van diverse posten die in meer dan 95% van de gevallen worden toegekend. De posten 'Invloed op mentaal welzijn', 'Emotionele impact van uitsluiting' en 'Achterstallige betaling'¹⁶⁷ worden in 100% van de VSO-pakketten toegekend. Daarbij valt op dat verschillende posten vaak in samenhang met andere schadeposten worden toegekend. Hierdoor ontstaat het risico dat schade twee keer wordt vergoed. In interviews wordt toegelicht dat toekenning van verschillende schadeposten wel een logische onderbouwing heeft.

Voorbeelden van cumulatie:

- In 91% van de gevallen dat 'Carrièregemis' is toegekend is dit in combinatie met 'Niet of minder kunnen werken' en/of 'Doorgewerkt zonder inkomen', en andersom is bij 71% van de gevallen met inkomensverlies ook sprake van 'Carrièregemis'. In het Herstelmodel is opgenomen dat bij de post 'Carrièregemis' onder bijzondere omstandigheden sprake kan zijn van een combinatie met Variant A of B.
- Als er sprake is van de post 'Beslaglegging' dan is er in 97% ook sprake van 'Schuldeisers aan de deur' en 'Achterstallige betaling' en in 85% ook van 'Verlies bezittingen' ernaast.
- Als sprake is van 'Thuis kwijtgeraakt' is in 96% ook sprake van 'Noodgedwongen verhuizing'.

SGH geeft aan geen indicatie te hebben dat schade dubbel in de analyse wordt betrokken en wijst op verschillende soorten schade. Zo ziet 'Doorgewerkt zonder inkomen' op gemist vrij besteedbaar inkomen, terwijl 'Schadevergoeding vanwege loonbeslag' ziet op de immateriële component van moeten leven onder loonbeslag.¹⁶⁸ Er is volgens SGH sprake van verschillende vergoedingen voor verschillende gebeurtenissen en verschillend leed. Het is nu niet te concluderen dat hier iets fout gaat, maar ook niet dat het zo gaat als het bedoeld is.

We concluderen dat de keuze en samenstelling van de schadeposten in het Herstelmodel het risico met zich meebrengt dat schade twee keer vergoed wordt. Het ligt wel voor de hand om dit soort casussen te bespreken om te bekijken of ze overeenkomen met het Herstelmodel.

4.6.8 *Hypothetische schade*

Hypothetische schade kan voor vergoeding in aanmerking komen. Denk aan de situatie dat een ouder bijvoorbeeld een huis had willen kopen of een opleiding had willen volgen, maar dit niet kon door de financiële problemen als gevolg van de stopzettingen/terugvorderingen. In het Herstelmodel zijn de posten 'Carrièregemis' en 'Thuis kwijtgeraakt' - hieronder valt mede het niet kunnen kopen van het huis terwijl daar wel de intentie toe was - opgenomen die voorzien in deze vorm van schade.

¹⁶⁷ In 1 VSO is deze post niet toegekend aan de Verteller omdat de post al is toegekend aan diens partner die een eigen VSO heeft.

¹⁶⁸ Brief 'Beantwoording vragen Validatiecommissie' door SGH d.d. 9 april 2024.

Wat opvalt bij de toekenning van deze schadeposten is dat de toelichting bij toekenning sterk verschilt tussen VSO-pakketten, waardoor op het eerste oog niet uitlegbaar is waarom de ene ouder een post krijgt toegekend en de andere ouder niet. Bijvoorbeeld de post 'Carrière gemis', die wordt toegekend in 73% van de VSO-pakketten en een forfaitaire schadevergoeding van € 20.000 heeft. In het Herstelmodel is opgenomen dat de post niet automatisch volgt als er sprake is van inkomensverlies en goed gemotiveerd moet worden. Uit de invulhulp is voor een derde geen eenduidige lijn te onderscheiden in wanneer de schadepost wel en niet wordt toegekend. Zo leidt de niet-waargemaakte ambitie tot het volgen van een opleiding in sommige VSO-pakketten tot toekenning van de schadepost Carrière gemis maar in andere niet, zonder dat er factoren bekend zijn op basis van de invulhulp en leeswijzer die dit verschil in toepassing kunnen verklaren.

Op basis van het Herstelmodel is daarnaast niet duidelijk hoe omgegaan moet worden met de toekenning van inkomensschade (variant A). Is er sprake van inkomensschade als uit het Feitenrelaas blijkt dat Verteller vanwege de toeslagenproblematiek minder is gaan werken of helemaal moest stoppen, of valt ook verlies aan verdienvermogen onder inkomensschade? In de eerste situatie is relevant of Verteller eerder (fulltime) gewerkt heeft, terwijl in de tweede situatie hypothetisch verondersteld kan worden dat een Verteller op enig moment fulltime zou werken. Uit de schadestaten lijkt geen consistente aanpak af te leiden en het Herstelmodel biedt geen concrete toelichting.

We concluderen op basis hiervan dat hypothetische schade momenteel op basis van de beschikbare informatie in de VSO-pakketten niet consistent toegekend lijkt te worden. Dit beperkt de financiële uitlegbaarheid. Op basis van de Feitenrelazen zou bestaan volgens SGH een consistent beeld.

4.6.9 *De financiële uitkomsten*

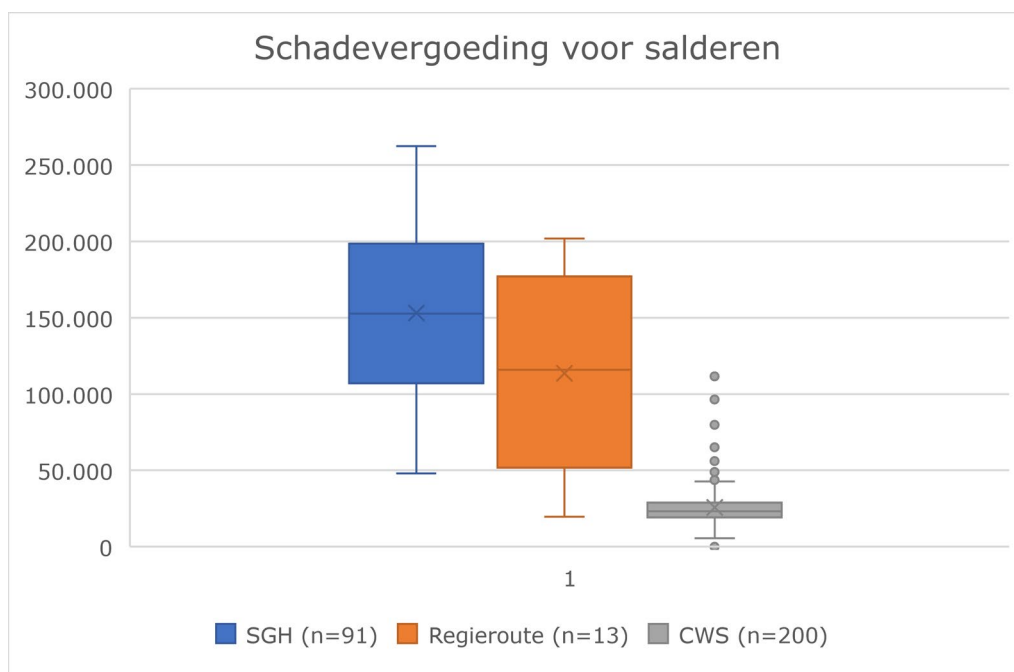
De bedragen aan berekende schadevergoeding vóór salderen in de SGH-route variëren voor de eerste 91 VSO's tussen de € 48.000 en € 262.400. Het gemiddelde bedrag is € 153.112. Het gemiddelde te salderen bedrag varieert tussen de € 12.159 en € 56.948 met een gemiddelde van € 25.028. Na salderen is er tot nu toe in alle gevallen sprake van een extra uitkering aan de ouder. Na salderen is tot nu toe minimaal € 20.294 en gemiddeld € 128.084 uitgekeerd.

De gemiddelde vergoeding bij de SGH-route ligt hoger dan de gemiddelde vergoeding bij de CWS-route¹⁶⁹ en de Regieroute¹⁷⁰. Er zijn bij CWS vervolgens nog 44% bezwaren terwijl bij SGH sprake is van finale kwijting. Onderstaande figuur laat de spreiding van de schadevergoeding voor saldering zien bij de drie routes.

¹⁶⁹ O.b.v. meest recente 200 VSO's, in verband met beschikbaarheid data konden niet alle 500 tot nu toe afgesloten VSO's betrokken worden. Het gemiddelde bedrag is iets gedaald gedurende de tijd waardoor de gemiddelde schadevergoeding o.b.v. 500 VSO's iets hoger zal liggen.

¹⁷⁰ O.b.v. eerste 13 gesloten VSO's.

Figuur 4: Schadevergoeding voor salderen



Het voornaamste verschil in schadevergoeding tussen de routes lijkt voort te komen uit het onderscheid in uitgekeerde inkomensschade. Bij CWS¹⁷¹ wordt de post inkomensschade/pensioen in 16% van de casus toegekend met een gemiddelde vergoeding van ca. € 22.000, terwijl bij SGH de post 'Niet of minder kunnen werken' in 76% van de casussen wordt toegekend met een gemiddeld bedrag van € 91.677.¹⁷² Ook in andere leefgebieden blijkt dat voor de meeste posten zowel het toekenningspercentage als het toegekende schadebedrag hoger ligt bij de SGH-route dan in de CWS-route het geval is. Dat geldt in mindere mate voor de Regieroute VSO. Bijvoorbeeld:

Tabel 6: Verschillen vergoedingen

Post CWS en Regieroute	% Toe- kenning CWS/ Regieroute ¹⁷³	Gem. schade- vergoeding CWS/ Regieroute voor die post	Vergelijkbare post SGH	% Toe- kenning SGH	Gem. schade- vergoeding SGH voor die post
Verhuizing	2%/ 35%	€ 3.786/ € 9.560	Nood- gedwongen verhuizing	69%	€ 6.944
Kosten nood- gedwongen verhuizing	1%/ 12%	€ 6.900/ € 13.675			
Verkoop auto	1%/ 18%	€ 1.058/ € 3.935	Verkoop bezittingen	81%	€ 9.267

¹⁷¹ Op basis van de laatste 200 schadestaten tot en met 5 maart 2024.

¹⁷² Data voor de Regieroute waren op korte termijn niet beschikbaar.

¹⁷³ Op basis van 17 gesloten VSO's op 1 april 2024.

Verkoop overig (veelal sieraden)	3%/ 12%	€ 2.322/ €3.000			
Verkoop/ misloop waarde woning	1%/ 12%	€ 18.928/ € 20.500	(T)huis kwijtgeraakt	26%	€ 28.819

De vraag is in hoeverre een conclusie kan worden getrokken uit deze bedragen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillende uitgangspunten van de schaderoutes en kan daarnaast ook te maken hebben met verschillen in populaties, maar dat weten we niet. Ook op andere dimensies zoals oudertevredenheid verschillen de routes van elkaar wat een eerlijke vergelijking bemoeilijkt. Een integrale vergelijking van de routes valt buiten de scope van deze evaluatie.

In algemene zin geeft de Validatiecommissie van SGH aan dat bij de toekenning van bepaalde posten op zich vraagtekens gesteld kunnen worden, maar dat de totale hoogte van de compensatie onder aan de streep doorgaans redelijk is. Wel is het voornemen ten aanzien van twee posten de bedragen te verlagen.

We concluderen op basis van bovenstaande analyse dat de compensatiebedragen uit de SGH-route gemiddeld hoger liggen dan de compensatiebedragen die volgen uit CWS en de Regieroute. Zoals in paragraaf 1.3.2 aangegeven is, waar in dit rapport een vergelijking wordt gemaakt tussen de drie routes, dit vrij eendimensionaal gedaan. Deze vergelijkingen zijn onvolledig omdat een eerlijke vergelijking alleen mogelijk is als de routes in hun geheel beschouwd worden. Een integrale vergelijking valt buiten de scope van deze evaluatie. We roepen dan ook op om de vergelijking op basis van dit rapport niet te maken, want ze kunnen een andere populatie hebben, de gegevens zijn niet representatief en ook andere facetten van de routes zouden meegewogen moeten worden voor een eerlijke vergelijking.

4.7 Navolgbaarheid van de totstandkoming van een VSO

Doel 7: het langetermijnproces is ingericht op een wijze waarbij het resultaat navolgbaar is, en er een audit trail is die dit ondersteunt

Voor de accountantscontrole is een navolgbare audit trail benodigd, waaruit blijkt hoe de uitkomst, de VSO, is ontstaan. Op basis van de audit trail wordt vervolgens vastgesteld of de uitkomst juist en volledig is. Indien niet duidelijk is vastgelegd waarom de betaling is gedaan, wordt deze aangemerkt als onzeker. Bij tegenstrijdigheid tussen onderbouwing en uitkomst kan sprake zijn van een 'fout'. Een audit trail kan, naast ten behoeve van rechtmatigheid, ook dienen ter controle van de plausibiliteit van de uitbetaalde schadeposten.

In dit geval zou een audit trail betekenen dat de volgende onderdelen per uitbetaalde VSO zijn vastgelegd: (i) de ondertekende VSO, (ii) de schadestaat en (iii) hiervoor ondersteunende documentatie.

In de Dienstverleningsovereenkomst zijn de volgende relevante punten omtrent de audit trail opgenomen:

1. Er wordt gezamenlijk een autorisatiematrix¹⁷⁴ uitgewerkt voor aanvang van de pilot. DGH geeft aan dat deze autorisatiematrix nog niet nader is uitgewerkt;¹⁷⁵
2. Er is afgesproken dat SGH een aantal ondersteunende documenten aanlevert bij de schadestaten.¹⁷⁶

Ondersteunende documenten

Eerder is door SGH een conceptversie van aan te leveren ondersteunende documentatie per schadepost gedeeld (zie ook hiervoor par. 3.2).¹⁷⁷ De uiteindelijke ondersteunende documenten waarop getoetst wordt wijken iets af: Werk variant A is beperkt tot alleen de UWV-uitdraai. Het doel van de aan te leveren documenten is niet verder te herleiden dan 'om te kunnen komen tot uitbetaling'. Het is dus niet duidelijk of de documenten dienen om (i) de schade aan te tonen of (ii) om de plausibiliteit van de schade te toetsen. Welke documenten voor welke schadeposten aangeleverd moeten worden is impliciet af te leiden uit (i) werkinstructies van SGH¹⁷⁸ en (ii) de controle die DGH uitvoert op de documenten.¹⁷⁹

Leeswijzer en 'volgordelijkheid'

Bij de aangeleverde VSO-stukken wordt een leeswijzer toegevoegd. De schadestaat, ondersteunende documentatie en leeswijzer moeten op elkaar aansluiten.¹⁸⁰ DGH houdt bij of deze leeswijzer is ingevuld. Aanvullend beziet DGH of de volgordelijkheid tussen de aanvangsdatum voor immateriële schade uit de IB-beschikking en het eerste opgevoerde schadejaar klopt.¹⁸¹

Controle op aangeleverde documenten

DGH geeft aan bij registratie van de aangeleverde documenten te hebben geconstateerd dat in 34 van de 88 gevallen (39%) de ondersteunende stukken incompleet zijn. Daarnaast is geconstateerd dat bij 27 van de eerste 91 VSO's (30%) schade vóór de eerste negatieve berichtgeving kinderopvangtoeslag uit de IB-beschikking is vastgesteld. In de overige 70% van de gevallen is niet met zekerheid te stellen dat er geen schade voor dit moment is toegekend. Verder is in 32 van de 78 gevallen (41%) geen leeswijzer ingevuld terwijl bij deze 32 gevallen sprake is van een incompleetheid in ondersteunende documentatie en/of schade vóór de eerste negatieve berichtgeving kinderopvangtoeslag. Onderstaande tabel geeft een verder opsomming van oorzaken van incompleetheid/inconsistentie volgens DGH:

¹⁷⁴ Bijlage 1 dienstverleningsovereenkomst kenmerk: 201865004.015.035, p.4.

¹⁷⁵ Additionele informatie uitvraag DGH.

¹⁷⁶ dienstverleningsovereenkomst, kenmerk: 201865004.015.035, p. 11 & Bijlage 1 dienstverleningsovereenkomst kenmerk: 201865004.015.035, p.4.

¹⁷⁷ Herstel Model C-VSO, Opties voor Onderbouwing, p. 2-3.

¹⁷⁸ Instructiedocument van SGH 'Aanvragen ondersteunende documenten – stappenplan'.

¹⁷⁹ Interview DGH en de samenvatting van de controles die DGH heeft gedeeld.

¹⁸⁰ Interviews schadeanalisten.

¹⁸¹ Uitgangspunt voor aanvullende werkelijke schade vergoeding is de IB-beschikking (zie par. 2.1).

Tabel 7: Overzicht van bevindingen controle DGH

	Incompleet of inconsistent	Schadepost komt voor	% incompleet / inconsistent
UWV gegevens incompleet	13	71	18%
Verhuizing gegevens incompleet	8	61	13%
WSNP/MSNP gegevens incompleet	6	29	21%
Gezin variant A gegevens incompleet	7	11	64%
Gezin variant B gegevens incompleet	5	14	36%
Geen ingevulde leeswijzer wel incompleteheid/inconsistentie	32	78	41%
Vastgesteld schade vóór eerste negatieve berichtgeving KOT	27	n.v.t.	n.v.t.

In het kader van de evaluatie zijn de onderliggende documenten van de 14 meest recent beschikbaar gestelde VSO-pakketten (78 t/m 91) geanalyseerd door het evaluatieteam. In 7 van de 14 gevallen (50%) is er sprake van onverklaarde incompleteheden van de documenten. Sommige incompleteheden zijn mogelijk verklaarbaar, maar dit is niet toegelicht in de leeswijzer of schadestaat. Ten aanzien van het toekennen van schade voor de eerste neerwaartse beschikking zoals volgt uit de IB-beschikking blijkt dat dit in 36% van de 47 meest recente schadestaten het geval is (zie ook par. 4.6.3.1)

Alle VSO's zijn zonder neerwaartse bijstelling getekend en uitbetaald.

Perspectief ouders

Het vertrouwen in het Feitenrelaas met beperkte uitvraag van ondersteunende documenten wordt door ouders als prettig ervaren.¹⁸² Zie hiervoor ook paragraaf 4.1. De geïnterviewde ouders geven aan dat het aanleveren van ondersteunende documenten schadelijk kan zijn voor het herstelproces omdat daarmee een trauma van de toeslagenaffaire heropend kan worden. Ook leidt een controle van de overheid tot extra benodigde capaciteit binnen SGH en kan het daarmee vertragend werken.¹⁸³

Control Framework

SGH heeft in haar Eerste Verslag een Control Framework (hierna: CF) opgenomen.¹⁸⁴ In dit CF wordt een aantal procescontroles beschreven die van nut kunnen zijn bij de controles van de Audit Dienst Rijk (3^e lijn) en Algemene Rekenkamer (4^e lijn). De controles focussen op het feit dat bij het ondertekenen van de VSO wederzijdse instemming is over de hoogte van het bedrag. Wederzijdse instemming maakt een betaling niet per definitie rechtmatig. Uit de onderliggende documenten die vereist zijn, moet de hoogte van het vastgestelde bedrag te herleiden zijn. Het is van belang dat SGH, zeker bij opschaling, een intern controle raamwerk gebruikt om de toetsing van de ondersteunende documenten vast te leggen.

¹⁸² Interviews Vertellers.

¹⁸³ Interview RvB en RvT SGH.

¹⁸⁴ Eerste verslag onafhankelijke herstelroute kinderopvangtoeslagaffaire, 14 maart 2024, p. 28 & 29.

Op basis van bovenstaande bevindingen concluderen we dat de processen rondom de totstandkoming van een *audit trail* op dit moment nog onvoldoende zijn uitgewerkt en worden nageleefd. De autorisatiematrix en formele afspraken over onderliggende documentatie ontbreken en vanuit DGH wordt niet gehandhaafd op incompleetheiden en inconsistenties in de VSO's.

We concluderen op basis van het voorgaande dat het stelsel aan afspraken en controles dat de navolgbaarheid/*audit trail* van de VSO's moet borgen onvoldoende is uitgewerkt en vastgelegd.

- Het is onvoldoende duidelijk vastgelegd wat het doel is van de controle op ondersteunende documentatie, wat de minimum vereisten per ondersteunend document zijn en welke combinatie van schadestaat, leeswijzer en ondersteunende documentatie tot welke uitkomst moet leiden. Vanuit DGH wordt niet gehandhaafd op geconstateerde incompleetheiden en/of inconsistenties in de schadestaten en ondersteunende documentatie. Vanuit SGH komen verschillende beelden naar voren over hoe hiermee wordt omgegaan ('ze worden niet geopend' tot 'er wordt inhoudelijk naar gekeken').
- Vanuit de ouders wordt het aanleveren van ondersteunende documenten als schadelijk voor het herstelproces ervaren. Er is echter afgesproken en/of vastgelegd dat ondersteunende documenten nodig zijn voor het komen tot een VSO en uitbetaling daarvan.

5 Conclusies: perspectieven, bevindingen en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de evaluatie samengevat, aangevuld met conclusies en aanbevelingen. De evaluatie is in zeer kort tijdsbestek uitgevoerd, met een beperkt aantal gesprekken en met beperkt beschikbare data. De analyses zijn niet representatief voor de hele groep ouders die zich potentieel meldt bij de SGH-route. De evaluatie geeft een nuttig en informatief beeld, maar kan niet als de 'waarheid' worden generaliseerd. Uit onze gesprekken blijkt dat de keuze van woorden belangrijk is en dat er meerdere perspectieven op dezelfde 'waarheid' mogelijk zijn. Daarom gaan we in dit hoofdstuk eerst in op een aantal verschillende perspectieven, vervolgens op de bevindingen met betrekking tot onder andere de zeven onderzoeksvragen van de evaluatie. Daarna staan we stil bij de rolverdeling. Tot slot worden de aanbevelingen gepresenteerd.

5.2 Verschillende perspectieven

Uit de interviews en de beschikbare documentatie bleek dat er verschillende perspectieven bestaan op het probleem en de doelstelling ('waarom'), het schadebegrip ('wat') en de werkwijze ('hoe').

Probleem en doelstelling

De SGH-route wordt door het ministerie gezien als het sluitstuk van financieel herstel. Na de Catshuis-regeling, de schuldenaanpak en de integrale beoordeling, wordt de SGH-route gezien als een versnelde en grofmazige route om tot het compenseren van de aanvullende werkelijke schade te komen en als alternatief voor de CWS-route die de concrete aanvullende schade op individueel niveau berekent. Uit de interviews met SGH blijkt dat zij (gelijk)waardig herstel van ouders als hun doel zien, en als organisatie van, door en voor ouders, ijveren om ouders te ondersteunen bij hun bereidheid om een gelijkwaardige afspraak te maken met de overheid en zo te komen tot een begin van het herstel van vertrouwen in de overheid en finale financiële kwijting. SGH duidt de route aan als een holistische aanpak en niet zozeer als een aanvulling op de overige elementen van de hersteloperatie. SGH beschouwt de route als een vorm van collectieve afwikkeling van massaschade in combinatie met erkenning van leed en letsel op individueel niveau. Deze verschillende perspectieven uiten zich onder andere in de doelgroepen: alleen ouders met schade die nog niet vergoed is versus alle ouders die streven naar emotioneel en financieel herstel.¹⁸⁵ In het eerste perspectief bestaat 'disproportionele instroom'; in het tweede niet.

Schadebegrip

Uit de interviews blijkt dat SGH de ouder centraal stelt, met vragen zoals 'wie was je vroeger', 'wat is er gebeurd' en 'wie ben je nu'. Zij stelt dat dit een alternatief is voor een administratieve aanpak waar de overheid ('één van de daders') de ouder compenseert voor schade die aannemelijk voortkomt uit de toeslagenaffaire. Vanuit de letselpraktijk geredeneerd is de schade en het leed op te maken uit het

¹⁸⁵ SGH noemt dit: alle ouders die het nodig hebben om erkend te worden in hun leed en mogelijke aanvullende schade om door te kunnen gaan met hun leven, reactie SGH 6 mei 2024.

verschil tussen wie je nu bent en wie je geweest had kunnen zijn. Dit betekent een breder begrip van schade dan de werkelijke schade die aannemelijk voortkomt uit bijvoorbeeld een foute terugvordering. Immers, de capaciteit van ouders om tegenslagen uit het verleden op te vangen is verminderd, waardoor ook uit de eerdere evenementen extra leed voortkomt.

Werkwijze

De gesprekken bevestigen dat SGH de keuzes in het proces bij ouders ligt, waardoor de ouder weer regie ervaart uitvoering over zijn of haar keuzes. Ouders bepalen met wie, waar en wanneer ze hun verhaal laten optekenen in een Feitenrelaas. Ook bepalen ze of en wanneer hun Feitenrelaas aangeboden wordt aan een schadeanalist voor doorrekening. Ouders bepalen tot slot of ze uiteindelijk akkoord willen gaan met een VSO. Hierbij is het verhaal dus leidend; uit onze gesprekken blijkt dat informatie uit een IB of uit ondersteunende documentatie niet of beperkt betrokken wordt of bepalend is bij de doorrekening door schadeanalisten. Argumenten hiervoor zijn dat ouders het beter weten dan documenten, dat informatie uit de IB niet altijd correct is en dat het leed niet te vangen is in ondersteunende documentatie. Dit ondersteunt de uitlegbaarheid voor de ouders, maar vermindert de uitlegbaarheid voor de overheid. Die is immers voor een deel van zijn uitlegbaarheid (bijvoorbeeld voor de verantwoording) afhankelijk van 'bewijzen' en 'controles' die uitgevoerd worden. Dit is een dilemma: voor het herstelproces van de ouders is het beter om niet te vragen naar bewijzen en evenmin hun verhaal te toetsen aan de hand van bijvoorbeeld de IB; voor de overheid is het voor de verantwoording wel nuttig om te vragen naar 'bewijzen' en 'controles' uit te voeren.

5.3 Bevindingen met betrekking tot de zeven onderzoeksvragen

Vraag 1: Gedupeerden ervaren eigen regie en zijn tevreden met de ondersteuning in het proces.

Bevinding: Vertellers zijn tevreden en ervaren eigen regie.

Vraag 2: Er is voldoende animo voor deelname aan de route, waarbij ouders met aanvullende schade binnen redelijke termijn geholpen kunnen worden.

Bevinding: Op basis van de tevredenheid van ouders, het bestaan van een praktische minimumcompensatie, de interviews waarin Vertellers aangeven deze route ouders aan te bevelen en de lage bewijsdruk concluderen we dat er ruim voldoende animo zal zijn. Het is lastig om een inschatting te maken van het aantal ouders dat in de toekomst de SGH-route gaat doorlopen, dus het ligt voor de hand om met scenario's te werken. Hoewel SGH meer ouders verwelkomt, is een te snelle groei in korte tijd wel een risico omdat ouders dan niet zo vlot en goed geholpen kunnen worden als in de pilotfase. Dit risico ontstaat onzes inziens door de brede openstelling en de praktische minimumcompensatie waardoor het aannemelijk is dat de schadeberekening in veruit de meeste gevallen zal leiden tot betaling van een aanvullende schadevergoeding. Daarnaast zijn er externe risico's, in de zin van afhankelijkheden van de andere routes en van bijvoorbeeld het toekomstige online aanmeldportaal, afhankelijk hoe dat uitgewerkt wordt.

Vraag 3: Ouders die starten aan het proces kunnen deze snel doorlopen en randvoorwaarden zijn daarvoor in te regelen of al aanwezig.

Bevinding: De gestreefde doorlooptijd van acht weken uit het Plan van Aanpak van SGH blijkt in de praktijk langer te zijn doordat de ouder vanuit eigen regie meer tijd neemt: het proces bij SGH wordt in bijna 21 weken doorlopen, deze tijd loopt langzaam op. Voor de schadeberekening reserveert SGH 8 weken. Dit is echter nog steeds sneller dan de CWS-route. Aangezien de ouders zelf de snelheid willen bepalen en hier tevreden over zijn, is de langere doorlooptijd per ouder geen probleem, tenzij dit tot problemen in de opschaling van de gehele route leidt en als ouders niet zelf besluiten tot vertraging, maar geconfronteerd worden met vertraging door de organisatie zelf. Op dit punt wordt hieronder verder ingegaan.

Vraag 4: Het proces is schaalbaar en het is duidelijk welke voorwaarden hiervoor ingevuld moeten worden.

Bevinding: SGH is opgezet aan de hand van het uitgangspunt van schaalbaarheid. Op papier is SGH in staat om haar organisatie op te schalen en geeft op een actieve en innovatieve manier invulling aan het werven van Luisterend Schrijvers en schadeanalisten. Desalniettemin zien we risico's voor opschaling, zeker als de aanmelding van nieuwe ouders niet stapsgewijs gaat, maar heel snel. Dit risico betreft met name het coördineren van Luisterend Schrijvers en schadeanalisten, de begeleiding tot en met het tekenen van de VSO en een professionalisering van de proceswaarborgen indien er grotere aantallen ouders tegelijk in de route zitten. Onzes inziens zou voorkomen moeten worden dat er een flessenhals ontstaat, want dat gaat in tegen de essentie van de procedurele rechtvaardigheid en het helpen van de ouders.

Vraag 5: Het proces is zo in te richten dat de capaciteitsbelasting op ketenpartners (UHT, CWS, DGH) beheersbaar is.

Bevinding: Zowel UHT, DGH als CWS geven aan dat opschaling mogelijk is. Hierbij geven de ketenpartners aan dat voor een vervolg van de SGH-route op een aantal punten een doorontwikkeling van het proces en de samenwerking nodig is, onder meer op een gezamenlijke visie op het stelsel en een goede informatie-uitwisseling, met een werkend aanmeldportaal. De spanning bij sommige ambtenaren van UHT en DGH tussen het toepassen van hun vakmanschap en de afspraak om alle VSO's tijdens de pilot te tekenen, dient hiermee opgelost te worden. Ook het SGH geeft aan betere informatievoorziening nodig te hebben vooral vanuit UHT ten einde het opmaken van de schadestaten te ondersteunen.

Vraag 6: Financiële uitkomsten passen binnen het juridische kader en verschillen in bedragen van losse posten of eindbedragen t.o.v. CWS zijn goed uitlegbaar en proportioneel.

Uitlegbaarheid is vanuit verschillende perspectieven te beoordelen. Dit betreft uitlegbaarheid voor de ouder, voor de overheid, (o.a. qua financiële verantwoording), in relatie tot het civiele recht, tot de andere schaderoutes en in relatie tot de belastingbetaler. Hieronder geven we onze bevindingen op basis van die perspectieven. Het belang dat gehecht wordt aan deze perspectieven wordt, indien sprake is opschaling van de SGH-route, uiteindelijk gewogen door de ouder en de overheid als partijen in de VSO.

Bevindingen op basis van de verschillende perspectieven van financiële uitlegbaarheid.

Voor de ouder

Uit deze evaluatie blijkt dat de oudertevredenheid van deze route goed is en dat in vrijwel alle gevallen de VSO tot stand komt. Doordat de route uitgaat van procedurele rechtvaardigheid, waarbij de ouder zich gehoord voelt, regie ervaart, snapt hoe de beslissing tot stand komt en de financiële uitkomst als redelijk ervaart, kan worden afgeleid dat voor de deelnemende ouders de financiële uitlegbaarheid goed is. Voor andere ouders speelt de vergelijkbaarheid met de uitkomsten in andere routes ook mee; we observeren dat de uitkomsten verschillend zijn. Dit heeft waarschijnlijk onder andere te maken met verschillende uitgangspunten van de schaderoutes en kan daarnaast ook te maken hebben met verschillen in populaties, maar dat weten we niet.

Voor de overheid

De overheid dient zich bij de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen aan de wetgeving te houden. Daarbij wordt verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van uitbetalingen van belang. Daarbij gelden verschillende perspectieven.

In relatie tot de Wht

Op grond van de Wht wordt werkelijke schade vergoed indien aannemelijk en concreet wordt gemaakt dat en in welke mate de door een ouder werkelijk geleden schade het al toegekende compensatiebedrag te boven gaat. In de SGH-route geldt niet de eis dat schade aannemelijk en concreet wordt gemaakt en wordt uitgegaan van een "holistische" wijze van het bieden van herstel van leed en schade door abstracte schadeberekening. Dit vindt plaats door middel van een hybride vorm van een collectieve afwikkeling van massaschade met erkenning van leed en letsel op individueel niveau. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een modelbenadering waarbij onzekerheden, ook rondom causaliteit, zijn verdisconteerd in de schadebedragen. Deze modelbenadering gaat dus uit van een ander vertrekpunt dan het geldende bestuursrecht, zoals opgenomen in de Wht.

Ouders hebben, voordat zij zich kunnen aanmelden voor de SGH-route, al verschillende stappen in het herstelproces via de Wht doorlopen. Een bevinding in dit kader is dat de positionering van de SGH-route binnen de hersteloperatie afbreuk doet aan de mate waarin sprake is van eigen regie door de ouder, doordat de ouder om in aanmerking te komen voor abstracte schadevergoeding het gehele Wht-traject dient te doorlopen.

Het doel van de aanpak van SGH is om de ouder in de positie te brengen waarin die zou hebben verkeerd indien geen toeslagenproblematiek zou hebben plaatsgevonden. Om dit te bereiken verdient het de overweging om kwijtgescholden schulden, overgenomen of betaalde achterstanden op schulden of overige ontvangen op geld waardeerbare zaken die geen verband houden met de toeslagenproblematiek in mindering te brengen op de toe te kennen schadeposten in de SGH-route. Of dit technisch uitvoerbaar is, en of dit wenselijk is, moet verder onderzocht worden.

In relatie tot het civiele recht

Het staat de overheid doorgaans vrij om in de vorm van een VSO tot finale kwijting te komen in een geschil.

In deze evaluatie wordt niet de rechtmatigheid van de SGH-route zelf betrokken. Desalniettemin is het van belang hier het volgende op te merken. Als de toepassing van het schadekader in de SGH-route en de uitkomsten daarvan significant verschillen van de toepassing en uitkomsten die uit het bestuursrechtelijke kader van de Wht zouden volgen, zou dat een strijdigheid met het huidige bestuursrecht (Wht) kunnen opleveren en dat zou een risico met zich brengen voor de rechtmatigheid van schikkingen die in de SGH-route worden getroffen. Overigens wordt in deze evaluatie juist ook geconstateerd dat de twee routes zich niet laten vergelijken doordat ouders verschillen, doordat er een ander soort herstelproces wordt beoogd en de uitkomst ook anders is.

In Nederlandse jurisprudentie is nog niet uitgekristalliseerd hoe ver mag worden gegaan met het abstraheren van concrete schade bij toepassing van een massaschadeafwikkelingstraject. Rechtspraak daarover is nog in ontwikkeling. Er bestaan verschillende wetten die een kader bieden voor massaschadeafwikkeling, zoals de Wet collectieve afwikkeling massaschade en de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie. Daarvan wordt in de SGH-route echter geen gebruikgemaakt.

SGH heeft aangegeven dat de bedragen in lijn liggen met de Nederlandse rechtspraak in de letselschade. Het evaluatieteam heeft geen concreet inzicht gekregen op welke wijze de schadebedragen die in het schadekader zijn opgenomen precies zijn bepaald en hoede (causaliteits-)onzekerheden daarin (pag. 63) concreet zijn verdisconteerd. Het feit dat het schadekader is gevalideerd door een commissie van deskundige juristen op het vlak van letselschade, geeft wel vertrouwen. Of de wijze waarop het kader wordt toegepast in een individuele casus overeenstemt met hetgeen gebruikelijk is in de letselschadepraktijk hebben wij niet kunnen toetsen.

In relatie tot CWS en de Regieroute

We concluderen op basis van bovenstaande analyse dat de compensatiebedragen uit de SGH-route tot nu toe gemiddeld hoger liggen dan de compensatiebedragen die volgen uit CWS en de Regieroute, maar dit kan niet geëxtrapoleerd worden naar de toekomst. Dit heeft waarschijnlijk o.a. te maken met verschillende uitgangspunten van de schaderoutes en kan daarnaast ook te maken hebben met verschillen in populaties, maar dat weten we niet. De vergelijkingen zijn dus onvolledig. We roepen dan ook op om de vergelijking 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.

In relatie tot belastingbetaler

De doeltreffendheid voor ouders lijkt goed: bijna alle Vertellers hebben de VSO's tot nu toe getekend. De doelmatigheid van de uitvoering is goed, want de uitvoeringskosten zijn relatief laag, en veel lager dan bij CWS. De doelmatigheid in de zin van de betaalde schadevergoedingen leidt tot vragen. Een eerste bevinding is dat in een aantal gevallen een compensatie wordt geboden over een tijdvak dat ligt voor het eerste moment dat de gedupeerdheid is ontstaan en/of die betrekking heeft op feiten die zijn opgetreden voor het ontstaan van de gedupeerdheid en/of die hun oorsprong vinden in een reguliere terugvordering, zonder dat hiervoor een logische verklaring of uitleg is. Hier komt de financiële en maatschappelijke uitlegbaarheid in het geding en de uitlegbaarheid jegens ouders die ook te maken

hebben met reguliere terugvorderingen. Een tweede bevinding is dat regelmatig informatie is opgenomen in een van de vijf voorgeschreven ondersteunende documenten die niet overeenkomt met de invulhulp/toelichting en waarbij deze afwijking niet gemotiveerd is toegelicht. Het Feitenrelaas is in die gevallen leidend. Ook hier is de uitlegbaarheid in het geding, want de overheid heeft die informatie niet, terwijl het wel verantwoording moet afleggen. Een derde bevinding is gerelateerd aan afwijkingen van de rekenregels: hierdoor is het moeilijker uitlegbaar waarom de bedragen uitlegbaar en proportioneel zijn.

Vraag 7: Het langetermijnproces is ingericht op een wijze waarbij het resultaat navolgbaar is, en er een audit trail is die dit ondersteunt.

Bevinding: Het stelsel aan afspraken en controles dat de navolgbaarheid/*audit trail* van de VSO's moet borgen is onvoldoende uitgewerkt en vastgelegd, bijvoorbeeld wat het doel is van de controle op ondersteunende documentatie, wat de minimumvereisten per ondersteunend document zijn en welke combinatie van schadestaat, leeswijzer en ondersteunende documentatie tot welke uitkomst moet leiden. Vanuit DGH wordt niet gehandhaafd op geconstateerde incompleetheiden en/of inconsistenties in de schadestaten en ondersteunende documenten. Vanuit de ouders wordt het aanleveren van ondersteunende documenten als schadelijk voor het herstelproces ervaren. Onderliggend is er spanning tussen het vragen om bewijzen door de 'dader' en het gelijkwaardige proces waarbij uitgegaan wordt door het verhaal van de ouder. Overigens zijn er de laatste tijd al stappen gezet ten einde de navolgbaarheid te versterken.

5.4 Overige bevindingen

Het evaluatieteam heeft tijdens deze evaluatie een aantal nieuwe perspectieven ontdekt, en hecht eraan om deze te benoemen. Ten eerste vindt het evaluatieteam het indrukwekkend hoeveel vrijwilligers de SGH in korte tijd heeft weten te activeren, onder meer via de Partnerships, en ook hoeveel vrijwilligers zich inzetten via de SGH-route voor het herstel van de ouders. Zij hebben in zes maanden een organisatie op weten te zetten die bijdraagt aan het oplossen van een probleem dat door de overheid gecreëerd is. Ten tweede heeft het evaluatieteam gemerkt dat er zowel aan de kant van SGH als aan de kant van het ministerie mensen enorm hun best doen om ouders te helpen: de bedoeling, ambitie en inzet wordt gedeeld. Laat daar geen twijfel over bestaan. Ten derde is het van cruciaal belang voor het succes van de route dat SGH neutraal kan blijven opereren, en de overheid dient dat te respecteren. Dit betekent overigens onzes inziens niet dat SGH geen zakelijke, gelijkwaardige afspraken kan maken met de overheid. Ten vierde is het een overweging om - bij toekomstige hersteloperaties waarbij de overheid in de fout is gegaan - te onderzoeken of het mogelijk is om de gedupeerde nog centraler te zetten bij de manier waarop het herstel vorm wordt gegeven. Tot slot heeft SGH gevraagd aan DGH om de privacy van de Vertellers beter te borgen; dit is niet onderzocht door het Evaluatieteam.

5.5 Rolverdeling

Op basis van de interviews en de analyse constateert het evaluatieteam dat er door een cumulatie aan rollen, en een onduidelijkheid in de rollen, zwakheden in

de uitlegbaarheid ontstaan. DGH wordt door de ouders gepercipieerd als 'dader' die nog steeds om bewijzen vraagt, terwijl DGH zich richt op zowel de uitlegbaarheid aan de ouder als ook aan de overheid. Aan de andere kant percipieert DGH in een aantal gevallen dat de ontvangen invulhulp en schadestaten als (mogelijk) inconsistent zijn met de wet en de gemaakte afspraken over de toepassing van het schadekader en constateert dat de schadeanalisten bij toetsing onvoldoende rekening houden met de 'papierbewijzen', terwijl SGH het verhaal van de ouder in het Feitenrelaas laat prevaleren. Om de rolverdeling tussen SGH en DGH duidelijker te maken en cumulatie te beperken, kan overwogen worden een derde partij te betrekken, verantwoordelijk voor de toetsing op de afspraken over de toepassing van het schadekader en op de navolgbaarheid.

5.6 Aanbevelingen

Deze aanbevelingen zijn gericht aan DGH als opdrachtgever van deze evaluatie. Veel van de aanbevelingen zien indirect ook op SGH, en het is aan DGH om met SGH te onderzoeken of de aanbevelingen ook door SGH onderschreven worden. Notie vooraf bij onderstaande aanbevelingen is dat deze aanbevelingen worden gedaan voor het mogelijke toekomstscenario waarin daadwerkelijk wordt besloten om de SGH-route op te schalen.

1. Treed in overleg met SGH teneinde de pilot te continueren totdat de onderstaande aanbevelingen geadresseerd zijn en zet de pilot dan om in een reguliere route.
2. Vertaal aanbeveling 1 in een nieuwe samenwerkingsafpraak met SGH, waarin ook een escalatieroute is afgesproken.
3. Maak beleidsmatig een duidelijke en onderbouwde keuze voor een abstracte schadeberekening/forfaitaire afdoening in de lijn van de SGH-route, in combinatie met het 'accepteren van causaliteitsonzekerheden', geef duidelijkheid waar wel nog ondersteunende documenten nodig zijn en welke andere randvoorwaarden van toepassing zijn. Onderzoek - als de SGH-route wordt beschouwd als een holistische route waarbij de ouder in de positie wordt gebracht waarin die zou hebben verkeerd zonder toeslagenproblematiek - of er sprake is van een risico op een dubbele vergoeding, omdat het voor ons onduidelijk is of dit al op enige wijze verwerkt is in het Herstelmodel. Betrek dan daarbij indien nog nodig de mogelijkheid en wenselijkheid om de uitkomst te salderen met de andere elementen uit de hersteloperatie, zoals de schuldenaanpak.
4. Breng gezamenlijk de perspectieven op het probleem, de doelstelling, de benadering en de werkwijze nader tot elkaar.
5. Steun de aanpak van SGH gericht op eigen regie, neutraliteit, collectiviteit, vertrouwen en gelijkwaardigheid, maar versterk de uitlegbaarheid voor de kant van de overheid door de bestaande afspraken over de toepassing van het schadekader consequent toe te passen, en uit te breiden met onderstaande aanbevelingen.
6. Dit vraagt onder andere het gebruik van de datum van de eerste negatieve berichtgeving als referentiedatum, waarbij schade en leed aannemelijk is na deze datum. In uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken van deze datum en een andere datum als startdatum van de gedupeerdheid worden gehanteerd als aannemelijk kan worden gemaakt dat deze datum onjuist is. De afwijking wordt duidelijk toegelicht; hierbij dient het onderscheid tussen

reguliere en onterechte terugvorderingen voor de IB datum gemaakt te worden.

7. Dit vraagt ook dat bij de berekening van inkomensschade rekening gehouden wordt met ontvangen loondoorbetalingen bij ziekte en uitkeringen, en dat het aantal volgens opgaaf van UWV gewerkte uren verdisconteerd worden in de berekening. Hier zou een uniforme werkwijze voor gebruikt moeten worden. Indien er verschillen zijn tussen de informatie die is opgenomen in de voorgeschreven ondersteunende documentatie en het Feitenrelaas en waarbij het Feitenrelaas wordt gevolgd, wordt deze afwijking gemotiveerd toegelicht. Ga in gesprek over of een ander onderliggend document passend is als het UWV-bericht tekortschiet; dit geldt in het bijzonder voor ondernemers of Vertellers die in het buitenland hebben gewoond.
8. Schep duidelijkheid over of het Herstelmodel ten aanzien van inkomensschade ziet op vergoeden van verlies aan inkomen of verlies van verdienvermogen.
9. Vraag om in alle gevallen de leeswijzer in te vullen. Vul het volgende in: (i) de jaren van gedupeerdheid, (ii) de datum van de eerste negatieve handeling of berichtgeving die voortkwam uit hardheden van het stelsel of institutionele vooringenomenheid, (iii) de datum van de schadeveroorzakende gebeurtenis, (iv) een toelichting en de datum indien een andere datum wordt gekozen voor aanvang van de schadepriode dan die uit de IB beschikking volgt, (v) het bedrag van de IB en (vi) toelichting op ontbrekende onderliggende documentatie of afwijkingen van deze documenten ten opzichte van de schadestaat.
10. Beperk de SGH-route tot leed en schade voortkomend uit de institutionele vooringenomenheid en hardheid van het stelsel, gebruik makend van de IB, en vergoed geen schade en leed die veroorzaakt wordt door de nadelen van het reguliere toeslagensysteem en rechtmatige terugvorderingen in zoverre die is ontstaan voorafgaand aan de eerste negatieve berichtgeving.
11. Voorkom dat er aanvullende druk op de schaderoutes ontstaat doordat ouders geholpen worden in meer dan één aanvullende schaderoute. Stimuleer dat ouders de schaderoute kiezen die het beste bij hun persoonlijke situatie past. Als een van de ouders een van de schaderoutes heeft afgerond, wordt deze niet bijvoorbeeld meer in behandeling genomen bij een van de andere routes.
12. Hoewel het schadekader is gevalideerd door een aantal eminente experts van de Validatiecommissie, zou het uit hoofde van zorgvuldigheid en het belang van het schadekader nuttig zijn om de logica en gebruikelijkheid van de posten en de bedragen als overheid beter te begrijpen, bijvoorbeeld door het inwinnen van extern advies. Dit betreft ook de wijzigingen in het schadekader, zodat DGH volwaardig wordt betrokken.¹⁸⁶
13. Overweeg om in overleg met SGH een derde partij te betrekken, die verantwoordelijk wordt voor de toetsing op de afspraken over de toepassing van het schadekader, de consistentie met de Nederlandse (letsel-)schadepraktijk en op de navolgbaarheid. Deze partij zou bij voorkeur de

¹⁸⁶ In beide interviews met de Validatiecommissie is wel een toelichting gegeven op voornemens om de post inboedel qua normbedrag naar beneden bij te stellen en in de inkomensschade rekening te houden met de mogelijkheid van uitkering de eerste 2 jaar. Deze informatie is echter pas op tafel gekomen na brieven en vragen van DGH. Inrichting van een duidelijke processtructuur die in de praktijk wordt nageleefd lijkt aangewezen.

schadestaat beoordelen, de aannemelijkheidstoets uitvoeren en een controle doen op een aantal in de samenwerkingsafspraken vastgelegde voorwaarden voordat de schadestaat aan de ouder wordt voorgelegd. Richt een proces in waarbij partijen onbedoelde effecten kunnen signaleren en gezamenlijk kunnen bespreken in hoeverre herziening van het schadekader, of de toepassing ervan, gewenst is om deze effecten in het vervolg te voorkomen. Hierbij is het belangrijk om vroegtijdig te handelen op deze signalen.

14. Onderzoek vervolgens de mogelijkheid om de toetsende rol van DGH en UHT te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor het tekenen van de VSO en het doen van de betaling.
15. Overweeg om in overleg met SGH de verwachte doorlooptijd aan te passen van 8 naar circa 20 weken in een nieuwe samenwerkingsafpraak, monitor de doorlooptijd en stuur bij indien er wachttijden voor ouders ontstaan of een beoogde einddatum onder druk komt te staan.
16. Verzoek SGH om een planning voor opschaling uit te werken, gebruik makend van verschillende scenario's en risicoanalyses, en betrek hierbij ook de kernorganisatie van SGH, naast de capaciteiten van Luisterend Schrijvers en schadeanalisten. Deze scenario's dienen niet alleen te verschillen in de hoeveelheid ouders, maar ook de snelheid waarin zij zich melden bij SGH. Bespreek de planning met DGH.
17. Vraag UHT en CWS om als ketenpartner in relatie tot SGH op te schalen, de samenwerking en informatievoorziening met SGH te verbeteren, alsmede om samen met DGH tot een gezamenlijke visie op het stelsel te komen en de risico's voortkomend uit de wederzijdse afhankelijkheid te managen.
18. Continueer het overleg met SGH om het stelsel aan afspraken en controles verder uit te werken en leg dit samen vast in een control framework, zodat de navolgbaarheid/*audit trail* van de VSO's geborgd is. Dit betreft onder andere de autorisatiematrix, de minimumvereisten per ondersteunend document en welke combinatie van schadestaat, leeswijzer en ondersteunende documentatie tot welke uitkomst moet leiden. Leg de taak ter controle bij de derde partij en leg vast hoe er gehandhaafd wordt.
19. Organiseer een maandelijks overleg over de toepassing van het schadekader met SGH en de derde partij, waarbij alle drie de organisaties hun zorgen op tafel kunnen leggen, en de derde partij gevraagd wordt hun maandelijks analyse te presenteren;
20. Draag vanuit DGH en SGH wederzijds respect en begrip uit, waarbij benadrukt wordt dat bij beide organisaties mensen zich enorm inzetten om ouders te helpen: de bedoeling, ambitie en inzet wordt gedeeld. Overweeg om bij de tekening van een nieuwe samenwerkingsafpraak gezamenlijk de bedoeling, ambitie en inzet uit te dragen.

1. Aanleiding

Als onderdeel van een breder pakket van onorthodoxe maatregelen om ouders versneld duidelijkheid te geven, heeft het kabinet op 23 juni 2023 de Kamer geïnformeerd over het voornemen om een pilot te beginnen voor een vereenvoudigde manier van schadeafhandeling. Binnen deze aanpak vindt aanvullende compensatie voor werkelijke schade plaats via een schadekader met forfaitaire bedragen per schadepost. Daarbij wordt het aannemelijk maken van schade en causaliteit op een andere wijze ingevuld: het verhaal van de ouder in het Feitenrelaas staat centraal en alleen waar nodig wordt een nadere onderbouwing gevraagd. Per brief is de Kamer geïnformeerd dat de pilot voor deze nieuwe aanpak op 28 september 2023 is gestart met de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH), hierna: de SGH-route.

Begin mei moet een evaluatie van de SGH-pilot naar de Tweede Kamer worden gestuurd, gevolgd door een opschalingsbesluit. In de oorspronkelijke dienstverleningsoverkomst is opgenomen dat de evaluatie door de SGH en het ministerie samen ondernomen zou worden; in een gesprek in januari 2024 is voor een andere benadering gekozen. De SGH heeft een verslag opgesteld over de eerste 5 maanden van de pilot (oktober – maart) als input voor de evaluatie van het ministerie. In dat kader is er behoefte aan een team, onafhankelijk van DGH, dat de evaluatie kan uitvoeren. Daarnaast is het nodig om in goede samenwerking met SGH de evaluatie uit te voeren, zodat de perspectieven van de vertellers, schrijvers en de professionals van SGH goed meegenomen kunnen worden in de evaluatie.

2. Doel evaluatie

Bij aanvang van de SGH-pilot zijn zeven voorwaarden voor opschaling geformuleerd door de Stuurgroep VDvO. In de evaluatie van de pilot moet gekeken worden of deze voorwaarden voldoende zijn ingevuld om over te gaan tot opschaling van de SGH-route, met toelichting per voorwaarde; dit zijn tevens de onderzoeksvragen voor de evaluatie:

- 1) Gedupeerden ervaren **eigen regie** en zijn **tevreden** met de ondersteuning in het proces
 - a. De SGH-route heeft als doel om ouders op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen regie te geven op hun financiële herstelproces. De eigen regie en tevredenheid kunnen worden gemeten gedurende de fasen van de route (bijv. aanmelding, berekenen schadestaat, tekenen VSO).
- 2) Er is **voldoende animo** voor deelname aan de route, waarbij ouders met aanvullende schade binnen redelijke termijn geholpen kunnen worden
 - a. Er dient behoefte te zijn onder ouders voor deelname aan de SGH-route, en de SGH-route dient aanvragen bij CWS te voorkomen.
 - b. Daarnaast moet er gekeken worden of de ouders die zich melden binnen redelijke termijn geholpen kunnen worden. Daarvoor is het belangrijk dat er geen sprake is van (disproportioneel) verhoogde instroom in de SGH-route, bijvoorbeeld door een hoog aantal ouders die al voldoende compensatie uit de IB hebben gekregen (en waarbij bijv. de schadestaat lager uitkomt dan het al ontvangen bedrag, of juist indien vrijwel alle ouders in aanmerking komen voor een aanvullend bedrag).

- 3) Ouders die starten aan het proces kunnen deze **snel** doorlopen en randvoorwaarden zijn daarvoor in te regelen of al aanwezig
 - a. Voor de start van de pilot was het doel gesteld om 300+ gedupeerden binnen drie maanden een VSO te laten ondertekenen. Het streven was dat een meerderheid (>50%) van de deelnemers een VSO zou ondertekenen en dat het proces in maximaal 8 weken doorlopen zou kunnen worden, waarbij het tempo van de gedupeerde bepalend is. Bezien moet worden of en hoe dit tempo haalbaar is.
 - b. Daarnaast moet bekeken worden of mogelijk aanzuigende werking wordt gecompenseerd door een sneller proces van de SGH-route waardoor de gehele afhandeling van aanvullende schade versneld wordt.
- 4) Het proces is **schaalbaar** en het is duidelijk welke voorwaarden hiervoor ingevuld moeten worden
 - a. We verwachten dat minimaal enkele duizenden ouders zich gaan melden voor een schade-route. Deze ouders moeten binnen een redelijke termijn uitsluitel krijgen (in ieder geval binnen de beslistermijnen), hetgeen betekent dat de SGH-route ook enkele tot vele duizenden ouders per jaar zou moeten kunnen helpen. De precieze doelstelling is sterk afhankelijk van voorwaarde 2.
 - b. Bezien moet worden welk opschaling nodig is (qua aantal gecertificeerde schrijvers, schade-analisten, en coördinatoren, en de processtappen bij MinFin) om verzoeken voor aanvullende schade uiterlijk begin 2027 af te hebben gerond, en of dit haalbaar is.
- 5) Het proces is zo in te richten dat de **capaciteitsbelasting op ketenpartners** (UHT, CWS, DGH) beheersbaar is
 - a. Voor ketenpartner UHT moet worden gekeken of het voldoende in staat is de toets op aanmeldcriteria te doen voor aanvullende schadebeoordeling, uitbetaling en archivering van VSO's; en voor CWS om het proces te pauzeren van een ouder zodra deze ouder zich meldt bij SGH, evenals de check of de ouder eerder een CWS-beschikking heeft ontvangen.
- 6) Financiële uitkomsten passen **binnen het juridisch kader** en zijn uitlegbaar. Verschillen in bedragen van losse posten of eindbedragen t.o.v. de CWS en de regieroute VSO zijn goed **uitlegbaar en proportioneel**
 - a. Schadevergoedingen moeten passen binnen het juridisch kader en goed uitlegbaar en proportioneel zijn. Dit vergt een consistente toepassing, waardoor gelijke gevallen een gelijke behandeling krijgen en waardoor de toekenningen in deze route vergelijkbaar zijn met die in andere schade-routes en met vergelijkbare voorbeelden in het Nederlandse schaderecht. Bezien moet worden of hier extern advies voor wordt gevraagd.
 - b. Belangrijk is dat schade logisch in de tijd kan worden geplaatst en dat de aannemelijkheid van schade en causaliteit uit het verhaal van de ouder in het Feitenrelaas en de aanvullende documenten blijkt. Andersom geldt dat de mate van het materialiseren van de risico's op oneigenlijk gebruik en overcompensatie beperkt moet zijn.
7. Het langetermijnproces is ingericht op een wijze waarbij het resultaat navolgbaar is, en er een audit trail is die dit ondersteunt

- a. Dit betekent dat de vastlegging grondig, uniform en controleerbaar is.

NB. Zie bijlage 1 voor benodigde data en sessies per te evalueren doel.

8. Scope evaluatie

De periode waarover geëvalueerd wordt is van 16 oktober 2023 tot 25 maart 2024. In deze periode zijn ~77 VSO's¹⁸⁷ aangeboden aan MinFin. NB. Dit aantal is lager dan het vooraf vastgestelde benodigde aantal VSO's voor evaluatie (namelijk 300). Echter lijkt wachten op 300 VSO's niet wenselijk omdat daarmee langer onduidelijkheid bestaat over schadeafhandeling voor ouders.

In deze evaluatie kijken we niet specifiek naar de doorkruisingsleer of het legaliteitsbeginsel, en nemen we als startpunt dat de SGH-route als civielrechtelijke route kan bestaan naast de bestuursrechtelijke CWS-route. In het opschalingsbesluit, waarvoor de evaluatie als input dient, zullen deze aspecten wel meegenomen worden.

De evaluatie ziet op de SGH-route en doet geen aanbevelingen voor bijvoorbeeld CWS of de Regieroute.

9. Methodiek en benodigde data

In de evaluatie wordt gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data voor analyse. Daarnaast worden conclusies uit analyses afgestemd met SGH door middel van één of meerdere dialoogsessie(s). Er is zeer weinig tijd voor de evaluatie; daarom wordt een beperkte methodiek gebruikt; in de evaluatie zullen de tekortkomingen van de evaluatie genoemd worden.

De kwalitatieve analyse maakt gebruik van aangeleverde documenten van SGH en DGH, interviews met vertellers en interviews met SGH en MinFin. De belangrijkste analyses zijn:

1. Het kwalitatief analyseren van de ervaringen en tevredenheid van ouders, op basis van input SGH en ~10 interviews met willekeurig gekozen vertellers. Het is hierbij belangrijk dat ouders in verschillende fases van het proces worden geïnterviewd (Feitenrelaas fase, schadeanalyse fase, afgerond met ondertekende VSO, afgerond zonder ondertekende VSO) alsook in de fase direct na aanmelding, voor de start van het proces.
2. Het kwalitatief analyseren van de kwaliteit van de schadestaten, en de uitlegbaarheid van de uitkomsten (t.o.v. andere routes), op basis van de aangeleverde schadestaten en analyse van DGH.
3. Het kwalitatief analyseren van de ervaringen van SGH en MinFin wat betreft het proces van de pilot, belasting van capaciteit en mogelijkheden tot opschaling van het proces op basis van aangeleverde documenten en interviews met medewerkers van SGH en MinFin. Ook moet hierin de rolverdeling tussen de ketenpartners bekeken worden, en of hier aanpassingen in nodig zijn voor een duurzame samenwerking.

De kwantitatieve analyse is gebaseerd op het dataverzoek (zie bijlage 1). De belangrijkste analyses zijn:

¹⁸⁷ NB. SGH baseert haar evaluatie op 68 concept VSO's.

1. Het kwantitatief analyseren van het animo van ouders op basis van de instroom tot op heden.
2. Het kwantitatief analyseren van de schadestaten, incl. toekenningspercentrages en uitlegbaarheid van de financiële uitkomsten (t.o.v. andere routes).
3. Het kwantitatief analyseren van de operatie, incl. doorlooptijden, tijdsbesteding per processtap, versnelling, schaalbaarheid, en apparaatskosten.

In onderstaande tabel staat een eerste opzet weergegeven van een koppeling tussen de doelen en de gekozen methodiek. De methodiek wordt verder uitgewerkt door het schrijftteam.

#	Doel	Methodiek	Toelichting
1	Geduceerden ervaren eigen regie en zijn tevreden met de ondersteuning in het proces	qlt 1	Interviews met vertellers zuiverste manier om hun tevredenheid vast te stellen, beschikbare info SGH gebruiken
2	Er is voldoende animo voor deelname aan de route, zonder signalen van disproportionele verhoogde instroom	qty 1 & qlt 1	Extrapolatie huidige instroom houdt geen rekening met gedragseffecten
3	Het proces draagt bij aan versnelling	qty 3	Extrapolatie realisatie houdt geen rekening met ambities
4	Het proces is schaalbaar	qty 3	Extrapolatie realisatie houdt geen rekening met ambities
5	Het proces is zo in te richten dat de capaciteitsbelasting op ketenpartners (UHT, CWS, DGH) beheersbaar is	qlt 3	Mogelijk is zelfs reeds beschikbare informatie voldoende
6	Financiële uitkomsten passen binnen het juridisch kader en verschillen in bedragen van losse posten of eindbedragen t.o.v. de CWS en de regieroute zijn goed uitlegbaar en proportioneel	qty 2 & qlt 2	Zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse zou voldoende moeten zijn
7	Het langetermijnproces is ingericht op een wijze waarbij er rechtmatig uitbetaald kan worden op grote schaal	qty 2	Kwantitatieve analyse zou voldoende moeten zijn

10. Inzet en rolverdeling

We stellen voor de evaluatie te laten uitvoeren onder leiding van DFEZ en DGFZ. Zij kunnen als onafhankelijke partij functioneren en hebben veel expertise en ervaring in het uitvoeren van evaluaties. DG Herstel is als verantwoordelijke van ketenregie van schade in de hersteloperatie verantwoordelijk voor het proces en levert feitelijke informatie aan.

- Verantwoordelijken: DFEZ en DGFZ
 - Verantwoordelijk voor aansturing schrijftteam en finale teksten

- Verantwoordelijk voor afstemmen evaluatie met stichting
 - Verantwoordelijk voor aanbieden evaluatie aan DGH met afschrift aan de SG indienen
- Schrijfteam, bestaande uit medewerkers van DGFZ, DFEZ, DJZ en C&R
 - Analyseren van aangeleverde informatie
 - Interviewen van ouders en betrokkenen
 - Schrijven van evaluatiedocument
- DG Herstel
 - Procesbeheer en voortgangsbewaking
 - Leveren van feiten over schadestaten, dienstverleningsovereenkomst en samenwerking
 - Verantwoordelijk voor het schrijven van de kamerbrief met opschalingsbesluit

NB. Naast bovenstaande partijen draagt ook SGH bij aan de evaluatie. SGH zal ten minste informatie moeten aanleveren, o.a. op basis van hun tussenverslag, medewerkers van DGFZ, DJZ en FEZ in contact moeten brengen met ouders voor interview en waar nodig moeten meewerken aan aanvullende dataverzoeken. De evaluatie wordt door de verantwoordelijken aangeboden aan de pDG Herstel met afschrift aan de SG.

11. Tijdslijnen

Onderstaand is een voorstel voor de tijdslijn

Week 13 (25 – 29 maart)

- 25 maart afstemmen evaluatieproces op ambtelijk niveau
- 26 maart afstemmen evaluatieproces, delen referentiesheet en overdragen informatie van DGH naar FEZ en DGFZ

Week 14 (2 april – 5 april)

- 2 april bespreken evaluatieproces met SGH en instemming krijgen op referentiesheet
- Analyseren informatie (kwantitatief en kwalitatief)
- Houden van interviews

Week 15 (8 april – 12 april)

- Schrijven evaluatie op basis van analyses en interviews
- Houden van dialoog met SGH over evaluatie (voor 12 april)

Week 16 (15 april – 19 april)

- Verwerken uitkomsten uit dialoogsessie met SGH in evaluatie
- Bespreken evaluatie met stuurgroep

Week 17 (22 april -26 april)

- Verwerken eventuele feedback uit stuurgroep in evaluatie
- Schrijven concept opschalingsbesluit en kamerbrief
- Bespreken conceptstukken

Week 18 & 19 (RECES, 29 april – 3 mei)

- Verwerken feedback

Bijlage 1: benodigde data en sessies

<i>Voorwaarden</i>	<i>Indicator (voorbeeld)</i>	<i>KPI (voorbeeld)</i>
1) Oudertevredenheid	Ervaring van regie, vertrouwen; tevredenheid aanmeldproces, schrijfproces, bedrag, VSO; reden voor afzien van traject	1 (heel slecht) tot 5 (heel goed); 1 (heel ontevreden) t/m 5 (heel tevreden)
2) Animo	Aantal opgestelde en ingediende feitenrelazen; aantal opgestelde VSO's, aanmeldingen; uitval per processtap; schadestaten met vergoeding 0	Aantal over periode; % uitval per processtap; # gevallen waar bedrag na salderen < 0 is
3) Versnelling	Wachttijd match, match tot schrijven, schrijven tot schadestaat; doorlooptijd schrijven, rekenen	Dagen per dossier
4) Schaalbaarheid	Aantal schrijvers, schadeanalisten, coördinatoren; FTEs per functie, per VSO	Aantal over periode; FTEs in organisatie
6) Rechtmatigheid	Toekenning schadeposten; aanlevering aanvullende documenten; correcte toepassing schadepost	# van toekenning van individuele schadeposten per ouder; % correct aangeleverde aanvullende documenten; % onderbouwde uitleg per schadepost
7) Financieel	Vaste en flexibele apparaatskosten per VSO, per Feitenrelaas; schadevergoeding voor en na salderen	Totale vaste kosten en flexibele kosten per getekende VSO, per Feitenrelaas; verdeling schadevergoedingen voor en na salderen

Aanvullend zijn de volgende sessies nodig:

<i>Type sessie</i>	<i>Publiek</i>
Interview	Bestuursleden SGH
Interview	Validatiecommissie SGH
Interview	Verschillende groepen ouders (o.a. ouders die een VSO hebben getekend; die geen VSO hebben getekend; die op de wachtlijst staan na aanmelding)
Kick-off sessie	SGH
Dialogosessie	SGH, indien nodig DGH/UHT/CWS