

Wet hersteloperatie toeslagen

Memorie van toelichting

I Algemene toelichting.....	3
1 Inleiding	4
2 Naar één wet.....	4
2.1 Ambities van de hersteloperatie	4
2.1.1 Breed en samenhangend herstel	4
2.1.2 Uitgangspunten van herstel.....	5
2.1.3 Herijking: de mens centraal	7
2.2 Aanleiding tot nieuwe wet	8
2.2.1 Bestaande wet- en regelgeving.....	8
2.2.2 Nieuwe regelingen	12
2.2.3 Implicaties van herijking.....	12
2.3 Opzet van het wetsvoorstel	13
3 Compensatie en tegemoetkoming	14
3.1 Compensatie en tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag	14
3.1.1 Compensatie en O/GS-tegemoetkoming	14
3.1.2 Forfaitair bedrag	20
3.1.3 Noodvoorziening	24
3.1.4 Ouders woonachtig buiten Nederland	25
3.2 Kinderen van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.....	28
3.2.1 Context en doel	28
3.2.2 Voorstel tot nieuwe regeling	28
3.2.3 Afwegingen en alternatieven	33
3.3 Compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget	34
3.3.1 Context en doel	34
3.3.2 Voorstel tot nieuwe regeling	35
3.3.3 Noodvoorziening	37
3.3.4 Vangnetbepaling huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget.....	37
3.3.5 Afwegingen en alternatieven	37
4 Aanpak voor bestuursrechtelijke schulden.....	39
4.1 Context en doel	39
4.2 Overname van bestaande wetgeving rond moratorium	40
4.3 Codificatie van beleidsbesluiten over bestuursrechtelijke schulden	40
4.4 Nieuwe regeling voor overige bestuursrechtelijke schulden.....	42

4.5	Afwegingen en alternatieven	46
5	Aanpak voor privaatrechtelijke schulden	47
5.1	Context en doel	47
5.2	Codificatie van beleidsbesluit over schuldregelingen	47
5.3	Codificatie van beleidsbesluit over privaatrechtelijke schulden	49
5.4	Afwegingen en alternatieven	52
6	Overige	53
6.1	Commissies.....	53
6.2	Rol van gemeenten	54
6.3	Gegevensverwerking	54
6.3.1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	54
6.3.2	Gegevensverwerking ten behoeve van het bieden van herstel	54
6.4	Rechtsbescherming	59
6.5	Terugvordering bij misbruik.....	60
7	Inwerkingtreding, terugwerkende kracht en overgangsrecht	60
8	Budgettaire aspecten	61
9	Uitvoering	63
9.1	Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen	63
9.2	Sociale Banken Nederland	64
9.3	Gemeenten en VNG.....	64
9.4	Overige uitvoerders.....	65
10	Doenvermogen	66
11	Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven	67
12	EU-aspecten	68
13	Advies en consultatie	68
13.1	Raad voor de rechtspraak	68
13.2	Raad voor Rechtsbijstand.....	70
13.3	Autoriteit Persoonsgegevens.....	71
13.4	Adviescollege toetsing regeldruk	72
14	Comptabiliteitswet 2016	74
15	Evaluatie	76
II	Artikelsgewijze toelichting.....	78

I Algemene toelichting

1 Inleiding

De toeslagenproblematiek markeert een zwarte bladzijde in de Nederlandse geschiedenis. Door harde regelgeving, vooringenomen handelen en door geen gehoor te geven aan noodsignalen hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven zien veranderen in een moeras van ellende.¹

Met de hersteloperatie probeert de overheid de gedupeerden recht te doen en hen te helpen om een nieuwe start te maken. De overheid biedt gedupeerden een zo breed en samenhangend mogelijk herstel, onder andere door erkenning van de gemaakte fouten en van het leed, een forfaitaire regeling, compensatie van onterecht terugbetaalde bedragen, vergoeding van materiële en immateriële schade, waar mogelijk een oplossing voor (opeisbare) schulden en brede ondersteuning die gedupeerden moet helpen om de draad van het leven weer op te pakken. Dit wetsvoorstel beoogt hieraan bij te dragen.

Dit wetsvoorstel wordt vanwege de verantwoordelijkheid van deze bewindspersonen voor maatregelen in dit wetsvoorstel ingediend mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Naar één wet

2.1 Ambities van de hersteloperatie

2.1.1 Breed en samenhangend herstel

In de loop van 2019 werd voor het kabinet steeds duidelijker dat er grote problemen waren met de kinderopvangtoeslag. De Staatssecretaris van Financiën schreef de Tweede Kamer op 11 juni 2019 dat er bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag veel niet goed is gegaan.² Naar aanleiding van de, op verzoek van het kabinet, opgestelde rapporten van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT) van 14 november 2019 en 12 maart 2020³ werd door het kabinet besloten om de toeslagenwetgeving op een aantal punten aan te passen en over te gaan tot compensatie van toeslaggerechtigden die zijn getroffen door institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst/Toeslagen of de hardheid van de wetgeving met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. In die periode is ook besloten om ouders die nadeel hebben ondervonden van een onterechte opzet- of grove schuld-kwalificatie (O/GS-kwalificatie) een tegemoetkoming te bieden.

¹ Zie ook Kamerbrief Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht', 15 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

² Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 490.

³ Adviescommissie uitvoering toeslagen: Omzien in verwondering – Interim-advies (19 november 2019, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 546, blg-914023) en Omzien in verwondering 2 – Eindadvies (12 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608, blg-926526).

In de afgelopen jaren is gebleken dat de omvang en impact van de toeslagenproblematiek veel verder reikt dan aanvankelijk werd gedacht. Het bleek niet om honderden, maar om tienduizenden gedupeerden te gaan. En het bleek niet alleen mis te zijn gegaan bij de kinderopvangtoeslag, maar er bleken ook fouten te zijn gemaakt bij de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Bovenal blijkt steeds weer dat gedupeerden, met name bij de kinderopvangtoeslag, veel meer dan alleen financiële problemen ervaren. Zo ervaart meer dan de helft van de gedupeerde ouders nog grote tot zeer grote problemen op terreinen zoals de thuis- en woonsituatie, werk of opleiding, en de relatie met familie en vrienden.⁴ Het merendeel van de ouders geeft aan zich nog steeds gestrest, machteloos, verdrietig en boos te voelen. En het vertrouwen in de overheid is bij het grootste deel van de gedupeerden verdwenen.

Met het oog op de ernst en breedte van de problematiek is de ambitie van het kabinet om een zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden aan gedupeerden. Dit omvat excuses en erkenning, financieel herstel en een schuldenaanpak, brede ondersteuning van gemeenten op verschillende leefgebieden en toegankelijke ondersteuning door maatschappelijke organisaties. Hierbij wil het kabinet ook bijdragen aan een betere toekomst voor getroffen kinderen en (ex-)partners van gedupeerden. Zo hoopt het kabinet gedupeerden en betrokkenen, waar mogelijk, in staat te stellen een nieuwe start te maken.

De problematiek die voor sommigen al in 2006 ontstond en soms tot 2019 voortduurde, en waar veel gedupeerden al jarenlang onder gebukt gaan, kan niet in korte tijd worden opgelost. Dat komt door de omvang van de schade en het leed, de reikwijdte van de hersteloperatie en de druk die dit geeft op de uitvoering. De komende jaren zullen dan ook in het teken staan van voortdurende inspanningen om dit herstel zo goed mogelijk te bieden. Dit wetsvoorstel beoogt de wettelijke grondslag voor deze inspanningen te creëren en uit te breiden, te versterken en transparanter te maken.

2.1.2 Uitgangspunten van herstel

De afgelopen jaren stonden in het teken van complexe beleidsafwegingen waarbij de belangen van het individu, de bredere groep gedupeerden en de samenleving een centrale rol speelden, net als de uitvoerbaarheid van potentiële oplossingen. Daarbij ontstonden principiële dilemma's zoals snelheid versus zorgvuldigheid, gelijkheid (generieke aanpak) versus maatwerk (individuele aanpak) en doelmatigheid versus ruimhartigheid. Waar de ernst van de problematiek van gedupeerden vaak weinig twijfel laat, blijkt het bepalen van een juiste en volwaardige oplossing voor deze problematiek een voortdurende uitdaging. Dat geldt zowel bij het vormgeven van (nieuwe) regelingen en beleid, als bij individuele casuïstiek in de uitvoeringspraktijk.

In de uiteindelijke vormgeving van de hersteloperatie, en daarmee in dit wetsvoorstel, is een aantal principes als uitgangspunt genomen. De kern daarvan is een persoonlijke benadering met

⁴ Opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 933. Zie specifiek bijlage 1011669 Behoeftenonderzoek onder mogelijk gedupeerden kinderopvangtoeslag door Motivaction.

keuzevrijheid en regie voor gedupeerden, consistentie en gelijke behandeling, ruimhartigheid en zorgvuldigheid. Deze principes komen veelal overeen met het overkoepelende waardenkader zoals recent geadviseerd door de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag (BAK).⁵

Het is het streven om gedupeerde ouders een persoonlijke benadering te bieden (met bijvoorbeeld de persoonlijk zaakbehandelaar), waarbij ouders zoveel mogelijk de keuzevrijheid en regie binnen het proces houden. Zoals wordt toegelicht in paragraaf 2.1.3, wil het kabinet naar aanleiding van de herijking nog sterker inzetten op de individuele behoeften van gedupeerde ouders.

Tegelijkertijd wordt er zoveel mogelijk consistentie, dus gelijke behandeling in gelijke gevallen, nagestreefd in het geboden herstel. Zo is bijvoorbeeld het forfaitaire bedrag van € 30.000 met terugwerkende kracht ook uitgekeerd aan gedupeerden wier dossier al afgerond was ten tijde van de introductie van de regeling (als hun herstelbedrag niet al groter dan € 30.000 was). Ook is de wens tot consistentie één van de motiveringen om de compensatie- en tegemoetkomingsregelingen niet fundamenteel te herzien na de herijking, zoals later wordt toegelicht in paragraaf 2.1.3.

Daarnaast wordt, ook met dit wetsvoorstel, ruimhartigheid verkozen boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar blijken. Het belang om (ernstig) gedupeerde toeslagaanvragers tijdig en adequaat te helpen weegt volgens het kabinet veelal zwaarder dan het voorkomen van gevallen van overcompensatie. Dit is de achtergrond van bijvoorbeeld het toekennen van het forfaitaire bedrag van € 30.000 en de brede schuldenaanpak, maar ook van het ambtshalve toekennen van een tegemoetkoming aan alle aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget met een onterechte O/GS-kwalificatie.

Voor veel ouders volstaat het forfaitaire bedrag niet. In het vervolgproces, waarin het dossier van de ouder wordt beoordeeld om zo het recht op aanvullend herstel vast te stellen, staat zorgvuldigheid voorop. Dat levert langere doorlooptijden op, maar leidt er wel toe dat ouders eindelijk inzicht krijgen in wat er jaren geleden misging. Ook voorkomt deze nadruk op zorgvuldigheid dat het vertrouwen van gedupeerden opnieuw wordt geschonden door fouten.

In de vormgeving en de uitvoering van de hersteloperatie hecht het kabinet bovendien veel waarde aan een gezamenlijke inzet van de Belastingdienst/Toeslagen, de Rijksoverheid in het algemeen en de gemeenten waarvan gedupeerden ingezetenen zijn. Dit principe is niet alleen de basis van de onderlinge samenwerking, maar ook van de financiële ondersteuning van gemeenten door het Rijk.

Met de hersteloperatie hoopt het kabinet, naast het bieden van breed en samenhangend herstel aan gedupeerden, ook bij te dragen aan herstel van vertrouwen in de overheid; in het bijzonder het vertrouwen van gedupeerden, maar ook het vertrouwen van de samenleving als geheel.

⁵ Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag – Advies Waardenkader, 1 december 2021. Kamerstuk 2021D47779.

2.1.3 Herijking: de mens centraal

Medio 2021 heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen & Douane toegezegd om te onderzoeken of het mogelijk is om de hersteloperatie te verbeteren en te versnellen. Dit bleek nodig omdat het aantal ouders dat zich meldt voor herstel zeer snel was toegenomen. Door de grote aantallen ouders, en omdat het zeer tijdrovend blijkt om het financieel herstel van ouders zorgvuldig uit te voeren, lopen doorlooptijden op. Daarbij gaven veel ouders ook aan dat zij niet tevreden zijn over het huidige herstelproces.⁶ In de zomer en het najaar van 2021 is daarom de inrichting en uitvoering van de volledige hersteloperatie onder de loep genomen. Zo zijn de belangrijkste knelpunten bij ouders en bij de uitvoerende organisaties geïdentificeerd. Samen met ouders (bijvoorbeeld in co-creatiesessies door heel Nederland), met de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), gemeenten, juristen, wetenschappers, betrokken maatschappelijke organisaties en de bredere Rijksoverheid is vervolgens gezocht naar concrete verbeter- en versnellingsopties. Daarbij is mede gelet op de eerder geschetste waarden en principes.

Een onderdeel van dit proces was een onderzoek onder meer dan 1.000 ouders naar hun ervaringen en behoeften. Daaruit blijkt dat in een hersteloperatie die zich primair richt op financieel herstel, emotionele aspecten onderbelicht blijven. Ouders gaven aan dringend behoefte te hebben aan veiligheid, erkenning, eerlijkheid, duidelijkheid, menselijkheid, rehabilitatie, verbinding, rechtvaardigheid en steun voor hun kinderen.⁷ Het biedt hoop dat veel ouders daarbij ook aangeven dat zij graag weer meer vertrouwen in de overheid willen krijgen. Uit de onderzoeken blijkt ook dat er grote verschillen bestaan tussen gedupeerden. Die verschillen betreffen de gebieden waarop gedupeerden problemen ervaren, de kenmerken en urgentie van deze problemen, het eigen handelingsperspectief en doenvermogen van de betrokkenen en de mate waarin er behoefte bestaat aan actieve hulp vanuit bijvoorbeeld gemeenten.

Naar aanleiding van deze herijking zet de hersteloperatie nu in op een persoonlijker en gedifferentieerder herstelproces dat nadrukkelijker gericht is op de behoeften van ouders. Een onderdeel hiervan is dat er al vroeg in het proces persoonlijk contact met de ouder plaatsvindt, onder andere tijdens het aanmeldgesprek. In een driegesprek tussen de gedupeerde ouder, UHT en de gemeente kan vervolgens een plan van aanpak worden opgesteld. We bespreken met iedere gedupeerde wat hij nodig heeft en welk herstelproces daarbij past. Voor sommige ouders zal de benodigde ondersteuning intensiever zijn dan voor anderen. Ook breiden we de mogelijkheden uit om ouders in ernstige situaties eerder te helpen, bijvoorbeeld door middel van brede ondersteuning of door het verlenen van voorrang in het financiële herstelproces.

⁶ Zie voor de achtergrond van de herijking o.a. Kamerbrief Opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 933).

⁷ Zie onder andere Rapportage ouderbeleving herstelproces door Livework (bijlage 1011670 bij Kamerbrief Opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 933), Behoeftenonderzoek onder mogelijk gedupeerden kinderopvangtoeslag door Motivaction (bijlage 1011669), en een document vanuit de ouders zelf: Gelijkwaardig-Herstel-website.pdf (dezolderkamer.nl). Inzichten en aanbevelingen van kinderen, jongeren en ouders zelf ten dienste van de landelijke en lokale aanpak van de kinderopvangtoeslagaffaire.

In het herstelproces zoeken we voortdurend naar de juiste balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. Ouders willen een sneller herstelproces, maar veel ouders geven aan dat het nog belangrijker is dat ze zorgvuldig en in één keer goed worden geholpen. Deze zorgvuldigheid moet ook bijdragen aan het begrijpen en verwerken van wat er gebeurd is. In het gehele proces zal dit en ander emotioneel herstel worden verankerd, bijvoorbeeld door al vroeg (formeel) erkenning te bieden aan gedupeerden.

Om dit persoonlijker herstelproces mogelijk te maken, is een versterking en verdieping van de samenwerking met gemeenten essentieel. Gemeenten hebben in de afgelopen periode al een grote inzet getoond om gedupeerden bij te staan bij hun financieel, sociaal en emotioneel herstel. Dit deden gemeenten concreet op de vijf leefgebieden financiën, gezin, werk, wonen en zorg. Zij staan dicht bij de ouders, hebben ervaring met persoonlijke ondersteuning en kennen de weg naar de brede ondersteuning die gedupeerden nodig hebben. Gemeenten zullen een grotere rol spelen in het vernieuwde herstelproces na de herijking, onder andere door hun deelname aan het eerder geschetste driegesprek. De hierboven geschetste verbeteringen zijn onderwerp van uitvoeringstoetsen. Sommige verbeteringen zoals bijvoorbeeld informatievoorziening naar ouders door UHT worden reeds in de praktijk gebracht, voor andere, zoals het driegesprek, vinden nog uitvoeringstoetsen plaats om te bepalen voor welke gedupeerden dit de meeste toegevoegde waarde heeft, welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld en hoe dit georganiseerd dient te worden. Na deze uitvoeringsanalyses vindt besluitvorming en implementatie plaats.

Uiteindelijk is besloten om, naast verbeteringen van het herstelproces, nu geen fundamenteel andere aanpak van het financieel herstel te introduceren.⁸ Alternatieve methoden, zoals een massaschadeaanpak of meer generieke forfaitaire bedragen, blijken niet de gewenste versnelling op te leveren en creëren te veel ongelijkheid met gedupeerden die al eerder geholpen werden.⁹ Het zoeken naar consistentie en continuïteit in de aanpak sluit ook aan bij de adviezen van de BAK, die ervoor pleit om de huidige hersteloperatie te optimaliseren.¹⁰

2.2 Aanleiding tot nieuwe wet

2.2.1 Bestaande wet- en regelgeving

In paragraaf 2.1.1 van deze memorie van toelichting is geschetst dat het kabinet in 2020 besloot om over te gaan tot compensatie van toeslaggerechtigden die zijn getroffen door institutionele vooringenomenheid of door hardheid bij de toepassing van de wetgeving van de

⁸ Kamerbrief Opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 933).

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 933.

¹⁰ Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag – Advies Waardenkader, 1 december 2021. Kamerstuk 2021D47779, zie onder andere p. 4.

kinderopvangtoeslag.^{11,12} Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de Wet hardheidsaanpassing Awir¹³ en een aantal zogenoemde goedkeurende beleidsbesluiten. Gaandeweg is het herstelbeleid voor gedupeerden op een aantal belangrijke punten verder aangepast en uitgebreid. De juridische grondslagen waarop dit beleid is gebaseerd zijn op verschillende momenten en op verschillende wijzen vormgegeven. Dit wordt hierna geïllustreerd door middel van enkele voorbeelden.

Met de Wet hardheidsaanpassing Awir is met ingang van 7 juli 2020 in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een aantal maatregelen getroffen dat ziet op het reguliere toeslagenproces. Zo is daarin geregeld dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellen van een beschikking de rechtstreeks bij de beschikking betrokken belangen op zo'n manier afweegt dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen (het evenredigheidsbeginsel). Ook is een hardheidsclausule geïntroduceerd. In de Wet hardheidsaanpassing Awir zijn verder verschillende herstelmaatregelen getroffen voor gedupeerden, zoals een compensatieregeling voor institutionele vooringenomenheid, een hardheidsregeling, de O/GS-tegemoetkomingsregeling en een vangnetbepaling.

Eind 2020 is vervolgens besloten om aan ouders die al langer wachten op herstel, en die zich meldden voor 1 november 2020, een eenmalige tegemoetkoming van € 750 toe te kennen die bij wet is geregeld. Omdat het kabinet vond dat überhaupt sneller en ruimhartiger diende te worden gecompenseerd dan op dat moment mogelijk was met de Wet hardheidsaanpassing Awir, is in december 2020 besloten om gedupeerden bij de kinderopvangtoeslag een forfaitair bedrag van € 30.000 toe te kennen. Om zo spoedig mogelijk te kunnen starten is deze regeling vastgelegd in een goedkeurend beleidsbesluit.¹⁴ Het ruimhartiger compenseren bestond eruit dat gedupeerden van hardheid nu dezelfde compensatie ontvangen als gedupeerden van institutionele vooringenomenheid. Dit is geregeld door in het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag,¹⁵ met terugwerkende kracht tot 26 januari 2021, goed te keuren dat de vergoeding voor ouders die gedupeerd zijn door de hardheid van het stelsel op dezelfde wijze wordt berekend als de compensatie bij de compensatieregeling die geldt voor gedupeerden van institutionele vooringenomenheid.

In januari 2021 heeft het kabinet besloten om de schulden van gedupeerde ouders en toeslagpartners bij alle publieke schuldeisers kwijt te schelden. In de incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen is, na een amendement van de Kamer, een nieuw artikel in de Awir opgenomen dat met ingang van 12 februari 2021 een moratorium introduceerde, zodat vanaf het moment van het betalen van het forfaitaire bedrag van rechtswege een afkoelingsperiode van een jaar geldt. Ook zijn er beleidsbesluiten gepubliceerd om een compensatie te bieden voor

¹¹ In de artikelsgewijze toelichting wordt bij artikel 2.1.1 van dit wetsvoorstel toegelicht wat onder institutionele vooringenomenheid en hardheid wordt verstaan.

¹² Adviescommissie uitvoering toeslagen: Omzien in verwondering – Interim-advies (19 november 2019, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 546, blg-914023) en Omzien in verwondering 2 – Eindadvies (12 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608, blg-926526).

¹³ Stb. 2020, 227.

¹⁴ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag. (Stcrt. 2021, 28304).

¹⁵ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

gedupeerden in een wettelijk schuldentraject en buitengerechtelijke schuldregeling, voor het kwijtschelden van belasting- en toeslagschulden en voor het voldoen van bepaalde privaatrechtelijke schulden.¹⁶

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de wet- en regelgeving rond de hersteloperatie versnipperd is geraakt, hetgeen ertoe leidt dat inzicht in de hersteloperatie toeslagen als geheel verloren gaat.¹⁷ Een gedeelte van de maatregelen in het kader van de hersteloperatie is op dit moment opgenomen in de Awir en de daarop gebaseerde lagere regelgeving en een deel wordt uitgevoerd op basis van afzonderlijke beleidsbesluiten. Het kabinet vindt het wenselijk om de wet- en regelgeving inzake de hersteloperatie toeslagen in één wet onder te brengen. Dit maakt inzichtelijker waaruit de hersteloperatie toeslagen bestaat, welke gedupeerden aanspraak kunnen maken op een bepaalde regeling en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering.

Integratie van wetgeving

De wettelijke bepalingen betreffende de hersteloperatie toeslagen die op dit moment nog zijn opgenomen in de Awir worden met terugwerkende kracht tot en met 26 januari 2021 verplaatst naar dit wetsvoorstel. Dit is de datum waarop belangrijke wijzigingen hebben plaatsgevonden in de hersteloperatie toeslagen, namelijk de introductie van het forfaitaire bedrag van € 30.000 en het toekennen van een ruimhartigere compensatie aan gedupeerden van de hardheid van het stelsel. Ook wordt voorgesteld om de nu nog in de Awir opgenomen bepalingen op een aantal punten te wijzigen. Dit betreft met name wijzigingen om te waarborgen dat de essentialia van de herstelregelingen op wetsniveau worden geregeld in plaats van op het niveau van lagere regelgeving, naast wijzigingen in de opbouw en redactie.

Het voorgaande houdt in dat de belangrijkste bepalingen uit de met ingang van 7 juli 2020 in werking getreden Wet hardheidsaanpassing Awir van de Awir worden verplaatst naar dit wetsvoorstel, en daarbij vervallen in de Awir:

- bepalingen inzake de compensatieregeling;
- bepalingen inzake de O/GS-tegemoetkomingsregeling;
- bepalingen inzake de oudercommissie en andere commissies;
- bepalingen inzake gegevensdeling met gemeenten;
- bepalingen inzake het moratorium¹⁸ en de registratie van schulden;
- de vangnetbepaling; en
- overige en procedurele bepalingen met betrekking tot het herstel van gedupeerden.¹⁹

¹⁶ Besluit compensatie schuldentrajecten (Stcrt. 2021, 28303); Besluit betalen private schulden (Stcrt. 2021, 44723).

¹⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt in zijn eerste advies bij de onderhavige wet van een wirwar aan regelingen, bijlage bij een brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen & Douane d.d. 25 oktober 2021, 2021-214014.

¹⁸ Niet geïntroduceerd met de Wet hardheidsaanpassing Awir, maar bij wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2021 (Incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen (Stb. 2021, 118).

¹⁹ Artikelen 49a (vangnetbepaling) 49b (compensatieregeling), 49c Awir (O/GS-tegemoetkomingsregeling), 49 (samenloop verzoeken), 49e en 49f Awir (oudercommissie en andere commissies), 49h (gegevensdeling met gemeenten) en 49i en 49j (moratorium en registratie van schulden) Awir.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden deze regelingen en de betreffende bepalingen uitgebreider toegelicht.

Omdat de compensatieregeling is verbreed naar gedupeerden van hardheid, vervalt ook de in de Awir opgenomen hardheidsregeling.²⁰ Ook vervalt de bepaling in de Awir inzake de eenmalige tegemoetkoming van € 750 die eind 2020 werd toegekend aan ouders die voor 1 november 2020 een verzoek om herstel hebben ingediend bij Belastingdienst/Toeslagen.²¹ Deze tegemoetkoming was eenmalig en de regeling daarvan is in de toekomst niet meer van toepassing.

Codificatie van beleidsbesluiten

Zoals hiervoor vermeld, is een deel van de herstelmaatregelen vooruitlopend op wetgeving uitgevoerd op basis van beleidsbesluiten. Het gaat hierbij om maatregelen waarvoor het kabinet het wenselijk vond om vooruitlopend op een formeel wetgevingstraject te kunnen starten met de uitvoering ervan. Anders zouden gedupeerde ouders langer op herstel moeten wachten.

De maatregelen uit deze beleidsbesluiten worden in dit wetsvoorstel gecodificeerd met terugwerkende kracht tot en met de datum waarop deze, vooruitlopend op wetgeving, in werking zijn getreden. Voor zover deze datum voor 26 januari 2021 ligt, worden deze maatregelen eerst opgenomen in de Awir. Vervolgens worden deze bepalingen, net zoals de andere in de Awir opgenomen bepalingen betreffende de hersteloperatie toeslagen, met terugwerkende kracht tot en met 26 januari 2021 overgeplaatst naar de voorgestelde Wet hersteloperatie toeslagen.

Het betreft hierbij de volgende maatregelen uit beleidsbesluiten, die in de latere hoofdstukken inhoudelijk worden toegelicht:

- een uitbreiding van de O/GS-tegemoetkomingsregeling met situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen een buitengerechtelijke schuldregeling geweigerd heeft vanwege een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld²²;
- een aanvullende tegemoetkoming bij hogere werkelijke schade bij een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld²³;
- het uitbreiden van de compensatieregeling naar situaties waarin het stelsel van de kinderopvangtoeslag te hard uitpakte²⁴;
- het toekennen van een forfaitair bedrag van € 30.000²⁵;
- het kwijtschelden van belasting- en toeslagschulden²⁶;
- een noodvoorziening²⁷;

²⁰ Artikelen 49 en 49bis Awir.

²¹ Artikel 49g Awir.

²² Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS (Stcrt. 2020, 63420).

²³ Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS (Stcrt. 2020, 63420).

²⁴ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

²⁵ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

²⁶ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

²⁷ Besluit noodvoorziening kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2020, 50964) en Besluit noodvoorziening toeslagen (Stcrt. 2020, 62981).

- een compensatie voor afgeloste bestuursrechtelijke schulden²⁸;
- een compensatie voor gedupeerden in een wettelijk schuldentraject en buitengerechtelijke schuldregeling²⁹;
- het overnemen en betalen van privaatrechtelijke schulden³⁰; en
- een compensatie voor afgeloste privaatrechtelijke schulden.³¹

2.2.2 Nieuwe regelingen

Een ander deel van het herstelbeleid is de afgelopen tijd beleidsmatig uitgewerkt, maar nog niet wettelijk geregeld. Deze onderdelen van de hersteloperatie toeslagen zijn zoveel mogelijk opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft aanvullende regelingen die, vanwege de wens daartoe bij zowel de Tweede Kamer als het kabinet, zijn uitgewerkt.³² Het gaat om de regelingen om gedupeerde kinderen en gedupeerden bij de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget een tegemoetkoming te bieden. De Tweede Kamer heeft daarnaast door middel van een motie aangegeven dat zij ouders in het buitenland wil helpen.³³ Het kabinet stelt hiertoe in dit wetsvoorstel voor de genoemde gedupeerden aanvullende regelingen voor.

De herstelregeling voor gedupeerde ex-toeslagpartners (hierna: ex-partners) is nog niet opgenomen in dit wetsvoorstel. De reden is dat de beleidskeuzes om tot een afgewogen regeling te komen, meer tijd vergen.³⁴ Daarom bevat dit wetsvoorstel ook nog niet de kindregeling voor zover deze betrekking heeft op de kinderen van ex-partners. Het kabinet heeft het voornemen de ex-partnerregeling en de uitbreiding van de kindregeling op een later moment in de Wet hersteloperatie toeslagen op te nemen.

In de huidige bepalingen van de hersteloperatie is niet specifiek voorzien wat er gebeurt in geval van overlijden van een gedupeerde. De vragen of de (volledige) aanspraak op een herstelregeling kan overgaan in geval van overlijden, wanneer en op wie, zijn vragen die overkoepelend uitstaan voor alle (nieuwe) herstelregelingen. Het kabinet acht het wenselijk dat (onderdelen van) de aanspraak tot herstel overgaan op nabestaanden. Het Kabinet onderzoekt de mogelijkheden daartoe.

2.2.3 Implicaties van herijking

Een belangrijk deel van wat gedupeerden in het kader van de herijking hebben aangegeven nodig te hebben, vraagt geen (wijzigingen in) wet- en regelgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om

²⁸ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

²⁹ Besluit compensatie schuldentrajecten (Stcrt. 2021, 28303).

³⁰ Besluit betalen private schulden (Stcrt. 2021, 44723).

³¹ Besluit betalen private schulden (Stcrt. 2021, 44723).

³² Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 860; Kamerstukken II 2021/21, 35510, nr. 43; Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 723.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 838; Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 830.

³⁴ De voortgang van de uitwerking van de ex-partnerregeling wordt beschreven in de periodieke voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag. Zie bijvoorbeeld de 9^e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 932, blz. 101-160, blz. 30-31.

persoonlijker contact, excuses en erkenning, en het gebruik kunnen maken van bestaande overheidsdiensten om gedupeerden te helpen. Deze menselijke maat past op veel manieren al binnen de huidige wet- en regelgeving, maar de aanpassingen vragen wel veel van de uitvoering, omdat zij vragen om dienstverlening vanuit het brede perspectief van de burger in plaats van een specifieke wet of regeling of omdat persoonlijke dienstverlening op basis van de menselijke maat vraagt om meer capaciteit in de uitvoering en om het anders organiseren van deze capaciteit.

Er zijn wel wijzigingen van wet- en regelgeving nodig om de belangrijke rol van gemeenten te faciliteren. Zo bleek het noodzakelijk om betere gegevensuitwisseling tussen UHT en gemeenten mogelijk te maken. Met deze wet worden de grondslagen geregeld voor die gegevensuitwisseling, maar ook voor de specifieke uitkeringen waarmee de bijdrage van gemeenten aan de hersteloperatie financieel gedekt kan worden.

2.3 Opzet van het wetsvoorstel

In hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel wordt geregeld welke personen, onder welke voorwaarden in aanmerking komen voor compensatie, een tegemoetkoming, een andere vergoeding of een moratorium. Daarnaast wordt daarin aan gemeenten de bevoegdheid gegeven gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag en hun gezinnen brede ondersteuning te geven op de vijf leefgebieden financiën, gezin, werk, wonen en zorg.

In afdeling 2.1 zijn de regelingen voor de gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag opgenomen. In afdeling 2.2 wordt de tegemoetkoming voor kinderen van de gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag en partner geregeld. Afdeling 2.3 is gereserveerd voor nog voor te stellen regels over compensatie voor de ex-partner van een gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag. Afdeling 2.4 regelt brede ondersteuning en vergoeding van remigratiekosten voor gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag en hun gezinsleden die woonachtig zijn buiten Nederland. In afdeling 2.5 is de regeling van de vergoeding voor de gedupeerde aanvrager van een huurtoeslag, zorgtoeslag en/of kindgebonden budget opgenomen. In afdeling 2.6 is bepaald dat voor een gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag die in het kader van de hersteloperatie een bedrag van € 30.000 of meer heeft ontvangen, gedurende twaalf maanden een moratorium geldt dat hem beschermt tegen gerechtelijke stappen bij het invorderen van schulden. Tot slot is in afdeling 2.7 de bevoegdheid geregeld dat gemeenten bevoegd zijn tot het bieden van brede ondersteuning aan gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag en hun gezinnen.

In hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel wordt geregeld welke gedupeerden onder welke voorwaarden in aanmerking komen voor de kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden en voor de compensatie voor afgeloste bestuursrechtelijke schulden (afdeling 3.1). Afdeling 3.2 is gereserveerd voor een mogelijk nog voor te stellen regeling voor bestuursrechtelijke schulden van de ex-partner van de gedupeerde aanvrager.

Hoofdstuk 4 regelt welke gedupeerden onder welke voorwaarden in aanmerking komen voor het overnemen en betalen van privaatrechtelijke schulden. In afdeling 4.1 zijn de regeling voor het overnemen en betalen van privaatrechtelijke schulden van de gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag en voor de compensatie van afgeloste privaatrechtelijke schulden opgenomen. Afdeling 4.2 bevat de regeling voor de gedupeerde aanvrager die in de wettelijke schuldsanering of een buitengerechtelijke schuldregeling zit.

Hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel bestaat uit twee artikelen over het instellen van commissies. Hoofdstuk 6 bevat bepalingen van procedurele aard en bepalingen over gegevensverwerking en hoofdstuk 7 bevat grondslagen voor het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten door de Minister van Financiën, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Hoofdstuk 8 wijzigt een aantal bepalingen van de Awir, zorgt voor de intrekking van de bepalingen in de Awir die betrekking hebben op de hersteloperatie toeslagen en wijzigt ook een aantal bepalingen in enige andere wetten die verband houden met de hersteloperatie toeslagen. Hoofdstuk 9 bevat hardheidsclausules en regelt tot slot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de terugwerking van diverse bepalingen daarvan.

3 Compensatie en tegemoetkoming

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de bestaande en voorgestelde herstelmaatregelen in het kader van de hersteloperatie toeslagen toegelicht. Daarbij wordt steeds eerst de context en het doel geschetst, vervolgens de juridische aspecten zoals overname van bestaande wetgeving, codificatie van beleidsbesluiten en introductie van nieuwe maatregelen en tot slot de belangrijkste afwegingen en overwogen alternatieven.

3.1 Compensatie en tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag

3.1.1 Compensatie en O/GS-tegemoetkoming

3.1.1.1 Context en doel

Herstel voor gedupeerden van institutionele vooringenomenheid en hardheid

De AUT heeft de staatssecretaris van Financiën op 12 maart 2020 geadviseerd om compensatie te bieden aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslag die, vergelijkbaar met de gedupeerden van de zogenoemde CAF 11-zaak, institutioneel vooringenomen zijn behandeld.³⁵

³⁵ Adviescommissie uitvoering toeslagen: Omzien in verwondering 2 – Eindadvies (12 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608, blg-926526).

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) is opgericht door de Belastingdienst om fraude gepleegd door facilitators, zoals frauderende gastouderbureaus, te onderzoeken en aan te pakken. Daarbij bleek institutioneel vooringenomen te zijn gehandeld. Dat houdt in dat toeslagen collectief werden stopgezet bij een bepaalde groep ouders, dat informatie te breed of juist niet werd uitgevraagd, dat dossiers met een zerotoleranceaanpak werden onderzocht, en dat de kleinste onregelmatigheden leidden tot het afwijzen of reduceren van een aanspraak op kinderopvangtoeslag. Bij de beoordeling van institutionele vooringenomenheid gaat het om het in samenhang voorkomen van deze kenmerken.³⁶ Ouders hebben door de institutionele vooringenomenheid niet de rechtsbescherming en zorgvuldige behandeling ontvangen die zij van de overheid mochten verwachten. De overheid is tekortgeschoten richting deze ouders, en daarom is herstel op zijn plaats.

Daarnaast heeft de AUT gewezen op de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst paste de regelgeving, later ook in lijn met uitspraken van de Raad van State, naar de letter toe ('alles-of-niets benadering'), zonder de gevolgen voor de ouder in ogenschouw te nemen. Hierdoor werden ouders met onevenredig hoge terugvorderingen geconfronteerd. Ook voor deze ouders wil het kabinet herstel bieden.

Herstel voor gedupeerden van een onterechte O/GS-kwalificatie

Een derde groep ouders is gedupeerd doordat de Belastingdienst er te snel vanuit is gegaan dat er sprake was van opzet en/of grove schuld. Deze O/GS-kwalificaties zorgden ervoor dat ouders voor hun (terechte) terugvorderingen niet in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling die rekening hield met hun betaalcapaciteit. Daarnaast kon een O/GS-kwalificatie ook indirecte negatieve effecten hebben voor ouders, binnen en buiten de Belastingdienst, zoals verminderde toegang tot schuldhulpverlening. Omdat dit ouders (ernstig) benadeeld heeft, is door de Tweede Kamer met het amendement van het lid Leijten c.s. besloten om ook deze ouders herstel te bieden.³⁷

3.1.1.2 Overname van bestaande wet- en regelgeving

Zoals vermeld in paragraaf 2.2.1, zijn de compensatieregeling en de O/GS-tegemoetkomingsregeling op dit moment geregeld in de Awir. Deze worden met dit wetsvoorstel verplaatst naar de Wet hersteloperatie toeslagen. In de Awir wordt de uitwerking van de compensatieregeling gedeeltelijk gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling.³⁸ Voorgesteld wordt om de compensatieregeling vanaf het moment van verplaatsing naar de Wet hersteloperatie toeslagen in zijn geheel te regelen op het niveau van wetgeving in formele zin. Dit

³⁶ Bij de beoordeling van de (CAF-)onderzoeken aan deze kenmerken gaat het niet om de optelsom van deze kenmerken of het afzonderlijk aanwezig zijn daarvan, maar om het in samenhang voorkomen daarvan. De afwezigheid van één kenmerk betekent niet dat er geen sprake is van een institutioneel vooringenomen handelwijze evenmin als dat de aanwezigheid van meerdere kenmerken per definitie een institutioneel vooringenomen handelwijze betekent.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 20

³⁸ Die ministeriële regeling moet nog met terugwerkende kracht worden vastgesteld en ingetrokken. De inhoud van die ministeriële regeling is afhankelijk van de tekst van de Wet hersteloperatie toeslagen na parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel.

betekent dat ook de regels voor het berekenen van de hoogte van de compensatie en de zogenoemde vooraankondiging³⁹ in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Compensatieregeling voor institutionele vooringenomenheid en hardheid

De compensatieregeling in dit wetsvoorstel is bedoeld voor gedupeerden van zowel institutionele vooringenomenheid als hardheid van het stelsel. Daarbij op hoofdlijnen het advies van de AUT volgend, biedt de regeling financiële compensatie voor (a) teruggevorderde kinderopvangtoeslag, niet toegekende kinderopvangtoeslag of stopgezette voorschotverlening van kinderopvangtoeslag als gevolg van institutionele vooringenomenheid of hardheid, (b) opgelegde boetes, (c) immateriële schade, (d) eventuele proceskosten, (e) eventuele invorderingskosten, (f) rentenadeel en (g) (overige) materiële schade. De compensatie voor immateriële schade wordt forfaitair vastgesteld en bedraagt € 500 per half jaar tussen de dagtekening van de eerste beschikking tot terugvordering, niet-toekenning of stopzetting van (het voorschot op) kinderopvangtoeslag en de dagtekening van de eerste compensatiebeschikking. De compensatie voor materiële schade bedraagt op hoofdlijnen 25% van het bedrag van de kinderopvangtoeslag dat niet is toegekend of na terugvordering is terugbetaald plus 25% van de betaalde bestuurlijke boetes. Het compensatiebedrag wordt verminderd indien de kinderopvangtoeslag op een later moment, bijvoorbeeld na bezwaar, alsnog is toegekend of indien de gedupeerde ouder het teruggevorderde bedrag niet heeft betaald.

Als de werkelijke schade als gevolg van institutionele vooringenomenheid of hardheid hoger is, kunnen gedupeerde ouders een aanvullende compensatie voor de werkelijke schade aanvragen. Gedupeerde aanvragers dienen de werkelijk schade aannemelijk te maken, maar zij hoeven deze niet te bewijzen. De Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (Commissie werkelijke schade; CWS) adviseert de Belastingdienst/Toeslagen over de aanvraag. Hierna neemt de Belastingdienst/Toeslagen een besluit waarin dit advies in principe wordt overgenomen. In paragraaf 6.1 wordt nader ingegaan op de rol van deze en andere commissies.

Zowel de compensatie als de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade worden nog vermeerderd met 1%. Deze zogenoemde extra compensatie wordt toegekend als een forfaitaire compensatie voor de mogelijke financiële gevolgen van een vermogenstoename door de compensatie en de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, zoals een hoger belastbaar inkomen. Voor de doorwerking van een hoger box 3-vermogen naar de vermogenstoets voor de toeslagen en het recht op algemene bijstand wordt bij lagere regelgeving voorzien in tijdelijke vermogenstoetsuitzonderingen.⁴⁰

O/GS-tegemoetkoming

³⁹ Met de vooraankondiging brengt de Belastingdienst/Toeslagen de gedupeerde ouder schriftelijk op de hoogte van het voorgenomen bedrag aan compensatie. Voordat de compensatie definitief wordt vastgesteld, wordt de gedupeerde ouder in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op de vooraankondiging te geven.

⁴⁰ In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de reden voor de 1% extra compensatie en de vermogenstoetsuitzonderingen.

Bij gedupeerden door een onterechte O/GS-kwalificatie waren de terugvorderingen op zichzelf niet onterecht, dus deze worden niet gecompenseerd. Wel krijgen de ouders een financiële tegemoetkoming voor het ondervonden nadeel van 30% van de betreffende terugvorderingen. Er is ook sprake van een onterechte O/GS-kwalificatie als de Belastingdienst/Toeslagen niet meer kan bewijzen dat sprake was van opzet of grove schuld.⁴¹ De O/GS-tegemoetkomingsregeling geldt alleen indien de ouder geen recht heeft op (ruimere) compensatie op grond van de compensatieregeling over hetzelfde berekeningsjaar.

Als de werkelijke schade hoger is dan 30% van de terugvordering, kunnen deze gedupeerden een O/GS-tegemoetkomingsregeling voor de hogere werkelijke schade aanvragen. Het proces hiervoor is hetzelfde als bij de compensatieregeling.

De doelgroepen van de compensatieregeling en O/GS-tegemoetkomingsregeling hebben, soms onder bepaalde extra voorwaarden, ook recht op het forfaitaire bedrag (paragraaf 3.1.2), de noodvoorziening (paragraaf 3.1.3), de schuldenaanpak (hoofdstukken 4 en 5) en brede hulp vanuit de gemeenten op de vijf leefgebieden financiën, wonen, zorg, gezin en werk (toegelicht in paragrafen 2.1.1, 3.1.1, 6.3.2, en 9.3).

3.1.1.3 Codificatie van beleidsbesluiten

i. O/GS-tegemoetkomingsregeling bij weigeren buitengerechtelijke schuldregeling

Op grond van de O/GS-tegemoetkomingsregeling, die sinds 7 juli 2020 bestaat, kan de Belastingdienst/Toeslagen een O/GS-tegemoetkoming verstrekken aan een ouder aan wie bij terugvordering van de kinderopvangtoeslag geen persoonlijke betalingsregeling is toegekend vanwege een onterechte kwalificatie opzet of grove schuld van die ouder of diens partner ten aanzien van het ontstaan van de terugvordering van kinderopvangtoeslag. Met ingang van 4 december 2020 is de O/GS-tegemoetkomingsregeling via een beleidsbesluit uitgebreid naar situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek om buitengerechtelijke schuldregeling heeft geweigerd op dezelfde gronden.⁴² Deze uitbreiding wordt met dit wetsvoorstel gecodificeerd.

ii. Aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade

Op 4 december 2020 is de regeling voor een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade vooruitlopend op wetgeving bij beleidsbesluit in werking getreden.⁴³ Op grond van deze regeling kan de Belastingdienst/Toeslagen een aanvullende tegemoetkoming voor werkelijk geleden schade toekennen aan een ouder die in aanmerking komt voor een O/GS-tegemoetkoming als de schade van die ouder als gevolg van het niet-toekennen van een persoonlijke betalingsregeling of het weigeren van een buitengerechtelijke schuldregeling voor de

⁴¹ Dit is in lijn met de toelichting op het amendement van het lid Leijten c.s., waarin de O/GS-tegemoetkomingsregeling voorgesteld werd (Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 20).

⁴² Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS (Stcrt. 2020, 63420).

⁴³ Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS (Stcrt. 2020, 63420).

terugvordering van de kinderopvangtoeslag, hoger is dan de in de wet opgenomen forfaitaire tegemoetkoming van 30% van de terugvordering. Deze aanvullende tegemoetkoming komt bovenop die forfaitaire tegemoetkoming.

Het kan bij werkelijke schade bijvoorbeeld gaan om kosten die door de gedupeerde ouder zijn gemaakt in verband met de invordering van zijn kinderopvangtoeslagschuld die bij het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling of van een buitengerechtelijke schuldregeling niet zouden zijn gemaakt. Een ander voorbeeld is de situatie waarin de gedupeerde ouder in totaal een hoger bedrag aan kinderopvangtoeslag heeft terugbetaald dan hij zou hebben terugbetaald als hem wel een persoonlijke betalingsregeling zou zijn toegekend of als de Belastingdienst/Toeslagen wel akkoord was gegaan met een buitengerechtelijke schuldregeling. Dit hogere bedrag behoort dan tot de werkelijke schade, evenals de kosten voor de financiering van dit hogere bedrag, zoals betaalde rente. Een derde voorbeeld is de situatie waarin een derde aan de gedupeerde ouder bedragen in rekening heeft gebracht voor (beroepsmatig) verleende bijstand in verband met de invordering van de betreffende kinderopvangtoeslagschuld. Het kan hierbij gaan om juridische proceshandelingen die hiermee nauw verband houden. Ook kan het gaan om de betaalde bedragen aan een bijstandsverlener voor het begeleiden van de gedupeerde ouder in zijn aanvraag van de O/GS-tegemoetkoming of van een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade.

In aanvulling op de codificatie van het Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat een ouder in bepaalde gevallen ook op een latere datum dan 31 december 2023 nog een aanvraag voor een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade kan indienen bij de Belastingdienst/Toeslagen. De mogelijkheden hiertoe worden nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.⁴⁴ Ten aanzien van aanvragen voor een aanvullende compensatie voor de werkelijke schade bij de compensatieregeling wordt eenzelfde verruiming voorgesteld.⁴⁵

iii. Uitbreiden compensatieregeling met hardheid

Ouders die zijn gedupeerd door de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag zoals dat voor 23 oktober 2019 werd toegepast, hebben – zoals eerder toegelicht – vergelijkbare gevolgen ondervonden als de ouders die zijn gedupeerd door het institutioneel voorgenomen handelen door de Belastingdienst/Toeslagen. Zij verdienen in de ogen van het kabinet dezelfde compensatieregeling. Daarom is met ingang van 26 januari 2021 vooruitlopend op deze wetgeving goedgekeurd dat de tegemoetkoming naar aanleiding van hardheid – met terugwerkende kracht – op dezelfde wijze wordt berekend als de compensatie bij de compensatieregeling.⁴⁶

De compensatieregeling biedt ruimhartiger herstel dan de oorspronkelijke regelingen voor hardheid. Bij de regelingen voor hardheid ontvingen gedupeerde toeslaggerechtigden enkel het

⁴⁴ Artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1, derde lid.

⁴⁵ Artikel 6.1, derde lid.

⁴⁶ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

bedrag dat zij meer ontvangen zouden hebben indien de toepassing van het wettelijke stelsel van de kinderopvangtoeslag niet hard had uitpakkt. De compensatieregeling reikt verder, zoals eerder is toegelicht. Ook kan op grond van de compensatieregeling een compensatie voor hogere werkelijke schade worden toegekend.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de wettelijke hardheidsregeling te laten vervallen en wordt de compensatieregeling uitgebreid naar situaties waarin het stelsel van de kinderopvangtoeslag te hard uitpakte. De verbreding van de compensatieregeling betekent dat aan een grotere groep gedupeerde ouders de meest ruimhartige vorm van compensatie wordt geboden. De ruimere compensatieregeling geldt ook voor ouders die al een bedrag op grond van herstelmaatregelen voor hardheid ontvangen hebben. De Belastingdienst/Toeslagen kent ouders die eerder verzochten om compensatie, maar de hardheidsregeling toegekend kregen, ambtshalve een aanvullend bedrag toe. De ouders hoeven hiervoor dus geen aanvraag in te dienen. Wel zullen deze ouders – net zoals de ouders die gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst/Toeslagen – expliciet moeten vragen om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als zij menen daar recht op te hebben. De criteria om in aanmerking te komen voor herstel in verband met hardheid blijven gelijk. Daardoor komen, net zoals onder de hardheidsregeling, alleen door hardheid gedupeerde ouders voor compensatie in aanmerking die in enig jaar ten minste € 1.500 aan kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen of bij wie de aanspraak op kinderopvangtoeslag in enig jaar met ten minste € 1.500 is verlaagd. De AUT adviseerde een grens van € 10.000 te hanteren. Die vond het kabinet te hoog. Met de grens van € 1.500 zocht het kabinet aansluiting bij een tot 2017 geldende grens om in aanmerking te komen voor een persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschulden.⁴⁷

3.1.1.4 Afwegingen en alternatieven

Bij de inrichting van de compensatieregeling hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. Allereerst is overwogen hoe hoog het compensatiebedrag voor iedere ouder zou moeten zijn. Hierbij is het advies van de AUT opgevolgd. De AUT geeft aan dat het niet passend zou zijn om iedere gedupeerde ouder hetzelfde bedrag uit te keren. Een dergelijke *one size fits all*-benadering zou geen recht doen aan de verschillen tussen situaties en de verschillen in de schade die ouders hebben geleden. Het kabinet heeft dit advies inclusief de gesuggereerde bestanddelen van de compensatie, zoals eerder toegelicht, overgenomen. Dit is aangevuld met een regeling voor eventuele vergoeding van aanvullende, werkelijke schade. Hiermee is gekozen voor een ruimhartige benadering, waarbij niet alleen technisch wordt rechtgezet wat misging, maar waarbij ook gevolgschade wordt erkend en vergoed.

In eerste instantie gold de compensatieregeling uitsluitend voor ouders die gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid. Voor ouders die gedupeerd zijn door hardheid gold een aparte (minder ruime) regeling. Ouders die zijn gedupeerd door de hardheid hebben echter vergelijkbare gevolgen ondervonden als ouders die zijn gedupeerd door het institutioneel vooringenomen

⁴⁷ Zie voor een nadere toelichting op de keuze voor de grens van € 1.500 de memorie van toelichting op de Wet hardheidsaanpassing Awir, Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 3, p. 7-8.

handelen. Bovendien is de rechtsbescherming ook voor ouders die gedupeerd zijn door de hardheid tekortgeschoten. Ook is het onderscheid tussen de twee groepen niet altijd scherp te maken. Daarom verdienen beide groepen ouders in de ogen van het kabinet dezelfde regeling. Het onderscheid tussen de compensatieregeling en de herstelmaatregelen voor hardheid is om deze reden met terugwerkende kracht tot en met 26 januari 2021 opgeheven. Beide groepen ouders ontvangen sindsdien een tegemoetkoming of compensatie die wordt berekend conform de regels van de compensatieregeling.

Terugvorderingen die O/GS-gedupeerden ontvingen waren op zichzelf wel correct. Deze ouders hebben dus geen schade geleden doordat zij ten onrechte geld moesten terugbetalen aan de Belastingdienst/Toeslagen, maar doordat zij onterecht een O/GS-kwalificatie kregen en daardoor geen toegang kregen tot een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldregeling. Het kabinet kan zich er daarom ook in vinden dat in de O/GS-tegemoetkomingsregeling, die via een amendement⁴⁸ in de Awir is gekomen, in tegenstelling tot in de compensatieregeling, geen tegemoetkoming wordt toegekend voor teruggevorderde kinderopvangtoeslag. De O/GS-tegemoetkoming van 30% van de terugvordering is een forfaitaire tegemoetkoming voor materiële en immateriële schade als gevolg van een onterechte O/GS-kwalificatie.

Voorts is overwogen of de compensatie ambtshalve zouden moeten worden uitgekeerd aan ouders, of dat ouders zich hiervoor zouden moeten melden. Het kabinet heeft – om twee redenen – gekozen voor de laatstgenoemde optie. Ten eerste is het antwoord op de vraag of een ouder gedupeerd is niet altijd eenduidig. Hardheid kan niet geautomatiseerd in de systemen geïdentificeerd worden. En in lijn met de adviezen van de AUT moeten de criteria voor institutionele vooringenomenheid in samenhang worden gewogen. Een dergelijke beoordeling kan niet uitsluitend plaatsvinden op basis van de data die de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. Wel is besloten om ouders actief te benaderen als bij de Belastingdienst bekend is dat er een grote kans bestaat dat zij gedupeerd zijn, bijvoorbeeld omdat zij deel uitmaakten van een CAF-zaak of een O/GS-kwalificatie hadden. Ten tweede acht het kabinet het van belang dat ouders zelf kunnen bepalen of zij gebruik willen maken van hun recht op compensatie of tegemoetkoming. Wanneer een ouder geen behoefte heeft aan financieel herstel en de problematiek juist zo snel mogelijk achter zich wil laten, respecteert het kabinet deze wens. Hiermee wordt bovendien aangesloten bij het advies van de AUT en de later door de BAK geadviseerde waarden.⁴⁹

3.1.2 Forfaitair bedrag

3.1.2.1 Context en doel

In december 2020 was voor het kabinet duidelijk dat er terechte zorgen bestonden over het tempo van de hersteloperatie. Veel ouders wachtten al lang op herstel. Omdat het kabinet vond dat gedupeerde ouders sneller dienden te worden gecompenseerd, is door het kabinet toen besloten

⁴⁸ Amendement van het lid Leijten c.s., Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 20.

⁴⁹ Zie paragraaf 2.1.2 voor een toelichting op de waarden en principes die als uitgangspunten gelden, en de verwijzingen naar het BAK-advies. De BAK adviseerde specifiek om keuzevrijheid te respecteren.

een forfaitair bedrag van € 30.000 toe te kennen aan gedupeerde ouders, daarbij vooruitlopend op de verdere afhandeling van hun zaak.⁵⁰ Om zo spoedig mogelijk te kunnen starten, is deze regeling, vooruitlopend op wetgeving, vastgelegd in een goedkeurend beleidsbesluit.⁵¹

3.1.2.2 Codificatie van beleidsbesluit

Na het besluit tot het treffen van de forfaitaire regeling in december 2020 (toen ook wel de Catshuisregeling genoemd), is via een beleidsbesluit kort daarna begonnen met de uitvoering. Met dit wetsvoorstel wordt deze maatregel uit het betreffende beleidsbesluit, het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag⁵², gecodificeerd.

Ouders die getroffen zijn door de hardheid van het stelsel of door een onterechte O/GS-kwalificatie en een aanvraag voor een herstelregeling hebben ingediend, komen in aanmerking voor het forfaitaire bedrag indien zij in enig jaar ten minste € 1.500 aan kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen of indien de aanspraak op kinderopvangtoeslag in enig jaar met ten minste € 1.500 is verlaagd. Voor ouders die gedupeerd zijn door institutionele vooringenomenheid, geldt deze drempel van € 1.500 niet.

Indien beide partners van een ouderpaar een aanvraag voor herstel hebben ingediend en recht hebben op herstel, ontvangt één van hen het forfaitaire bedrag. Dit is de uitwerking van het uitgangspunt uit het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag⁵³ dat een ouder en zijn of haar toeslagpartner in de jaren waarover herstel plaatsvindt, samen eenmaal voor het bedrag van € 30.000 in aanmerking komen, ongeacht het aantal jaren waarvoor recht op compensatie of tegemoetkoming bestaat en ongeacht of het partnerschap de gehele periode waarover herstel wordt geboden heeft geduurd. Van de ouder en de (ex-)toeslagpartner wordt verwacht dat zij, waar van toepassing, het bedrag onderling verdelen.

Het forfaitaire bedrag geldt als een forfaitaire tegemoetkoming voor de geleden schade en kan gezien worden als een voorschot op de compensaties en tegemoetkomingen uit de andere herstelregelingen voor de kinderopvangtoeslag. Voor ouders die op grond van een of meer herstelregelingen al een bedrag ontvangen hebben dat in totaal lager is dan € 30.000, wordt dit bedrag aangevuld tot € 30.000. Als een ouder bijvoorbeeld al een hardheidstegemoetkoming heeft ontvangen van € 20.000, krijgt hij nog een bedrag van € 10.000 uitbetaald. Ouders die nog geen bedrag hebben ontvangen en voldoen aan de voorwaarden van een van de herstelregelingen, ontvangen het forfaitaire bedrag van € 30.000. Dit is het minimumbedrag waar gedupeerde ouders recht op hebben. Als zij op grond van een herstelregeling recht hebben op een hoger bedrag dan € 30.000, ontvangen zij het meerdere nadat dit hogere bedrag door de Belastingdienst/Toeslagen is vastgesteld. Het forfaitaire bedrag van € 30.000 hoeft niet terugbetaald te worden als wordt vastgesteld dat de gedupeerde ouder op grond van de herstelregelingen recht heeft op een lager

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 772. Zie ook Reactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4).

⁵¹ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

⁵² Stcrt. 2021, 28304.

⁵³ Stcrt. 2021, 28304.

bedrag dan € 30.000. De Belastingdienst/Toeslagen kan het forfaitaire bedrag wel terugvorderen als de ouder na 19 maart 2021 opzettelijk een onjuiste aanvraag voor herstel heeft ingediend of geen recht heeft op toepassing van een herstelmaatregel en hij dit wist of behoorde te weten. 19 maart 2021 is de datum van publicatie van het beleidsbesluit⁵⁴ waarin deze terugvorderingsbevoegdheid werd aangekondigd.

De ouder die zich voor herstel gemeld heeft, hoeft geen aanvraag in te dienen voor het ontvangen van het forfaitaire bedrag van € 30.000. Iedere ouder die recht heeft op een compensatie of tegemoetkoming op grond van een herstelregeling kinderopvangtoeslag en hier uiterlijk 31 december 2023 om heeft gevraagd, ontvangt binnen zes maanden na die aanvraag het forfaitaire bedrag.

3.1.2.3 Afwegingen en alternatieven

Eind 2020 is onderzocht welke mogelijkheden bestonden om de hersteloperatie te versnellen. Hieruit bleek dat veel versnellingsopties niet haalbaar waren en/of slechts een marginaal effect op de doorlooptijden zouden hebben. Zo is overwogen om de berekeningswijze van de compensatie/O/GS-tegemoetkoming te vereenvoudigen door een staffel te introduceren. Hiermee zouden ouders – op basis van een aantal criteria – een staffelbedrag ontvangen, waarna zij eventueel nog aanspraak zouden kunnen maken op een aanvullend bedrag via de zogenoemde integrale beoordeling⁵⁵ waarin het dossier in het geheel wordt onderzocht.

Het kabinet heeft echter gekozen voor toekenning van een forfaitair bedrag van € 30.000 aan alle erkend gedupeerden. Deze keuze is gemaakt omwille van de ruimhartigheid (voor veel ouders leidt dit tot een hogere eerste betaling dan zij onder de staffel ontvangen zouden hebben) en de snelheid (één vaststaand bedrag is eenvoudiger uitvoerbaar dan een staffel). Er is vervolgens gekozen voor een bedrag van € 30.000, omdat de verwachting was dat dit bedrag voor ten minste de helft van de ouders net zo hoog of hoger zou zijn dan het bedrag dat zij zouden ontvangen wanneer zij integraal behandeld en gecompenseerd/tegemoetgekomen zouden worden (op grond van de regelingen voor hardheid, institutionele vooringenomenheid of een onterechte O/GS-kwalificatie). In augustus 2020 is geanalyseerd hoe hoog de terugvorderingen van de ouders (voor zover zij zich toen hadden aangemeld) waren geweest. Hieruit volgde een mediaan van circa € 20.000. De mediaan is als uitgangspunt genomen om zo in ieder geval de helft van de ouders al volledig financieel te kunnen herstellen. Dit bedrag is vervolgens vermenigvuldigd met een factor 1.5, om aan te sluiten bij het uitgangspunt van ruimhartigheid en om bovenop de terugvorderingen ook te compenseren voor immateriële en overige materiële schade.

Tot slot is gekozen voor een bedrag van € 30.000 omdat het kabinet er veel belang aan hecht om ouders zo snel mogelijk uit de meest urgente problemen te helpen, zodat de grootste financiële

⁵⁴ Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (Stcrt. 2021, 14691).

⁵⁵ Bij integrale beoordeling wordt vastgesteld wat er is misgegaan met de kinderopvangtoeslag bij een gedupeerde ouder en wordt per berekeningsjaar het herstelbedrag vastgesteld dat op grond van een herstelmaatregel als bedoeld in artikel 2.7 van dit wetsvoorstel wordt toegekend.

problemen van ouders niet zouden voortslepen gedurende de behandeltijd van de integrale beoordeling. Het forfaitaire bedrag diende dus in ieder geval hoog genoeg te zijn om onmiddellijk een significante verlichting van de financiële situatie voor ouders te bewerkstelligen.

Zoals hiervoor toegelicht, wordt het forfaitaire bedrag niet toegekend aan ouders die door hardheid of door een onterechte O/GS-kwalificatie zijn gedupeerd indien zij niet in enig jaar ten minste € 1.500 aan kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen of indien de aanspraak op kinderopvangtoeslag niet in enig jaar met ten minste € 1.500 is verlaagd. Deze grens van € 1.500 is gelijk aan de grens die gold om in aanmerking te komen voor de hardheidstegemoetkoming en die geldt voor de verbrede compensatieregeling voor hardheid. Het toenmalige kabinet heeft bij de invoering van het forfaitaire bedrag overwogen dat het ook wenselijk is om een grens te laten gelden voor ouders die door een onterechte O/GS-kwalificatie gedupeerd zijn. Door een grens wordt voorkomen dat een lage terechte terugvordering kan leiden tot een hoog forfaitair bedrag. Voor de hoogte van die grens, die per definitie arbitrair is, is aangesloten bij de bestaande grens van € 1.500 voor hardheid. Ouders die een lagere terugvordering hebben gehad, maar toch relatief veel schade hebben geleden door de onterechte O/GS-kwalificatie, komen wel in aanmerking voor de aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade. Zij worden dus niet ondergecompenseerd.

3.1.2.4 Bedrag van € 10.000

Zoals in paragraaf 3.1.2.2 beschreven, ontvangt, indien beide partners van een ouderpaar een aanvraag voor herstel hebben ingediend en recht hebben op herstel, één van hen het forfaitaire bedrag. Van hen wordt verwacht dat zij dit bedrag onderling verdelen. Indien deze partners op het moment van het toekennen van het forfaitaire bedrag aan een van hen niet meer elkaars partners zijn, kan van hen in mindere mate verwacht worden dat zij het forfaitaire bedrag met elkaar delen. Voor het geval dat zij niet meer elkaars partners zijn, wordt voorgesteld om aan de partner aan wie het forfaitaire bedrag niet wordt toegekend een bedrag van € 10.000 toe te kennen. Dit bedrag werkt op eenzelfde manier als het forfaitaire bedrag. Eerder ontvangen herstelbedragen worden op het bedrag van € 10.000 in mindering gebracht en later vastgestelde herstelbedragen blijven tot een bedrag van € 10.000 achterwege. Het bedrag van € 10.000 is gelijk aan het bedrag dat het kabinet wil gaan voorstellen als forfaitair bedrag voor ex-partners van gedupeerde aanvragers in de ex-partnerregeling. Op grond van de nog voor te stellen ex-partnerregeling krijgen de gedupeerde aanvrager en de ex-partner samen een bedrag van minimaal € 40.000 (€ 30.000 voor de aanvrager + € 10.000 voor de ex-partner). Twee gedupeerde aanvragers die inmiddels ex-partners van elkaar zijn, ontvangen door het voorgestelde bedrag van € 10.000 samen eveneens minimaal € 40.000. Uiteraard worden gedupeerde aanvragers, die tevens ex-partner zijn, uitgesloten van de toekomstige ex-partnerregeling om te voorkomen dat zij herstelbedragen tweemaal ontvangen. Medio mei 2022 had de Belastingdienst/Toeslagen enkele tientallen situaties geïdentificeerd waarin twee personen die in het verleden elkaars partners waren, maar op dat moment niet meer, beiden als gedupeerde aanvrager zijn aan te merken. De aanvrager die de € 10.000 ontvangt, ontvangt nooit minder dan zijn werkelijke schade. Als aanvrager heeft hij immers recht op compensatie of O/GS-tegemoetkoming en op aanvullende

compensatie of O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade. Het toekennen van het bedrag van € 10.000 betreft geen codificatie van bestaand beleid. Aan de voorgestelde wetgeving op dit punt wordt daarom ook geen terugwerkende kracht verleend.

Overwogen is om aan de gedupeerde aanvrager, inmiddels ex-partner, die niet het forfaitaire bedrag van € 30.000 toegekend krijgt, ook € 30.000 toe te kennen. Het kabinet heeft hier echter niet voor gekozen. Een gezamenlijk bedrag van € 60.000 vergroot het risico op (ruime) overcompensatie en het pakt oneerlijk uit ten opzichte van huishoudens met één aanvrager waarvoor het forfaitaire bedrag € 30.000 is, aangevuld met een voorzien bedrag van € 10.000 voor de inmiddels ex-partner. Ook is overwogen om aan de gedupeerde aanvrager, inmiddels ex-partner, die niet het forfaitaire bedrag van € 30.000 toegekend krijgt, geen forfaitair bedrag toe te kennen. Van de aanvrager die de € 30.000 ontvangt, wordt immers verwacht dat hij dit bedrag met de andere aanvrager deelt. Zonder extra aanvullend bedrag kan die andere aanvrager echter financieel slechter af zijn dan de ex-partner van een gedupeerde aanvrager, welke ex-partner zelf geen gedupeerde aanvrager is. Het kabinet heeft immers het voornemen om voor te stellen om aan die ex-partners een forfaitair bedrag van € 10.000 toe te kennen. Bij elke optie, zowel bij de gekozen optie als bij de alternatieven, zijn er vergelijkingen te maken met personen in een min of meer vergelijkbare positie die beter of slechter af zijn. Met de keuze voor het bedrag van € 10.000 heeft het kabinet voor een middenweg gekozen.

3.1.3 Noodvoorziening

In sommige gevallen verkeren aanvragers van kinderopvangtoeslag als gevolg van institutionele vooringenomenheid, hardheid van het stelsel of een onterechte O/GS-kwalificatie in een acute financiële noodsituatie, waarbij (een eerste betaling voor) compensatie of tegemoetkoming niet op korte termijn uitgekeerd kan worden.

Op 2 oktober 2020 is per beleidsbesluit de regeling noodvoorziening kinderopvangtoeslag in werking getreden op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen incidenteel een noodvoorziening kan verstrekken aan deze doelgroep.⁵⁶ De noodvoorziening, die in beginsel maximaal € 500 bedraagt, is bedoeld om gedupeerden in staat te stellen noodzakelijke uitgaven te doen in afwachting van hun volledige financieel herstel. Hierbij valt te denken aan uitgaven aan schoolvoorzieningen voor kinderen of medicijnen. Sinds de introductie van de forfaitaire regeling is de noodvoorziening vooral nog bedoeld voor ouders wier financiële problemen zo acuut zijn, dat zij ook niet kunnen wachten op uitbetaling van het forfaitaire bedrag.

Op 16 december 2020 is deze noodvoorziening per beleidsbesluit uitgebreid naar gedupeerden die als gevolg van de problemen rondom de andere toeslagen in een acute financiële noodsituatie verkeren.⁵⁷ Met dit wetsvoorstel worden beide beleidsbesluiten gecodificeerd als deel van de Wet hersteloperatie toeslagen.

⁵⁶ Besluit noodvoorziening kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2020, 50964).

⁵⁷ Besluit noodvoorziening toeslagen (Stcrt. 2020, 62981 en Stcrt. 2021, 48346).

3.1.4 Ouders woonachtig buiten Nederland

3.1.4.1 Context en doel

Een deel van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag woont op dit moment, al dan niet met hun gezin, buiten Nederland. Deze gedupeerde aanvragers hebben, net als gedupeerde aanvragers die in Nederland wonen, recht op onder andere het forfaitaire bedrag van € 30.000, compensatie of O/GS-tegemoetkoming. Indien recht bestaat op het forfaitaire bedrag, bestaat ook recht op aanvullende (herstel)regelingen. Zo worden van gedupeerde aanvragers, in Nederland of buiten Nederland, de Nederlandse bestuursrechtelijke geldschulden door de overheid kwijtgescholden en worden bepaalde privaatrechtelijke schulden overgenomen en betaald. De kinderen van deze ouders kunnen in aanmerking komen voor de kindregeling zoals toegelicht in paragraaf 0.

Het kabinet vindt het belangrijk om een gedupeerde aanvrager die buiten Nederland woont zoveel mogelijk op dezelfde manier te behandelen als een gedupeerde aanvrager die in Nederland woont, ook voor wat betreft het aanbod van brede ondersteuning op de vijf leefgebieden financiën, gezin, werk, wonen en zorg. Het gaat om gedupeerde aanvragers en hun gezinnen die in meer dan veertig verschillende landen wonen. Gemeenten kunnen niet voorzien in de brede ondersteuning van deze groep die niet woonachtig is in Nederland. Daarom wordt ten aanzien van deze groep voorgesteld om een andere werkwijze te volgen, waarbij het Ondersteuningsteam voor Ouders in het Buitenland (het OTB) vanuit Nederland de gedupeerde aanvragers die buiten Nederland wonen, gaat ondersteunen. Deze werkwijze houdt in dat naast de ondersteuning van het OTB ook financiering van de ondersteuning kan plaatsvinden door middel van het vergoeden van redelijke kosten voor ondersteuning op de vijf leefgebieden op basis van een plan van aanpak.

Op 24 juni 2022 is het Besluit ondersteuning ouders in het buitenland in werking getreden op grond waarvan Onze Minister van Financiën vooruitlopend op wetgeving brede ondersteuning op de vijf leefgebieden kan aanbieden aan de gedupeerde aanvragers buiten Nederland en op grond waarvan desgewenst de kosten van de remigratie naar Nederland eenmalig kunnen worden vergoed of voor rekening van Onze Minister van Financiën kunnen worden genomen.⁵⁸ Onder Nederland wordt in dit verband verstaan: Europees en Caribisch Nederland.

Voor gedupeerde aanvragers die woonachtig zijn in Caribisch Nederland wordt ondersteuning geboden via de Belastingdienst Caribisch Nederland.

3.1.4.2 Voorstel tot nieuwe regeling

Het wetsvoorstel regelt dat brede ondersteuning voor gedupeerde aanvragers buiten Europees en Caribisch Nederland kan worden geboden aan de gedupeerde aanvrager, diens partner en (pleeg)kind(eren) van (een van) beiden (hierna: kind(eren)). Voor gedupeerde aanvragers die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldt dus dat zij ook vallen onder de brede ondersteuning van het OTB zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

⁵⁸ Besluit ondersteuning ouders in het buitenland (Stcrt. 2022, 16194).

Voorgesteld wordt dat Onze Minister van Financiën het OTB mandateert om brede ondersteuning te bieden aan gedupeerde aanvragers in het buitenland. Het OTB neemt contact op met deze aanvragers en biedt brede ondersteuning bij herstel aan deze aanvragers, hun partners en kind(eren). Indien ondersteuning bij herstel gewenst is op een of meer van de vijf leefgebieden, legt het OTB dit, evenals gemeenten dat doen, vast in een plan van aanpak. Op basis van dit plan van aanpak wordt gekeken welke rol het OTB zelf kan spelen in de ondersteuningsbehoefte en voor welke zaken mogelijk externe inzet nodig is. Vanzelfsprekend wordt geen ondersteuning geboden indien de gedupeerde aanvrager hierop geen prijs stelt.

De ondersteuning van het OTB kan bijvoorbeeld bestaan uit het helpen zoeken naar een zorgverlener, ondersteuning bij het indienen van een privaatrechtelijke schuldenlijst bij Sociale Banken Nederland of het in brede zin samen voorbereiden van de remigratie naar Nederland. Ook kan, in lijn met de motie Kat, ondersteuning worden geboden bij re-integratie op de arbeidsmarkt.⁵⁹ Hiervoor kan lokaal, dus in het woonland, ondersteuning worden gezocht maar ook gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld online aanbod bij jobcoaching vanuit Nederland.

Op basis van op te stellen doelen in het plan van aanpak kan ook budget worden toegekend aan de gedupeerde aanvrager om de (externe) ondersteuning zelf te bekostigen. Het OTB houdt hierover contact met de aanvrager en zijn gezin. Voorgesteld wordt om in de wet op te nemen dat redelijke kosten worden vergoed. In overleg met de gedupeerde aanvrager, diens partner en kinderen stelt het OTB vast welke kosten voor welk doel als redelijk worden gezien. Wat in een specifiek geval gezien kan worden als redelijke kosten, zal afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval. Hierbij kunnen ter invulling van hetgeen wordt verstaan onder redelijke kosten beleidsregels worden vastgesteld.

Financiële tegemoetkoming voor ondersteuning op vijf leefgebieden en wijze van betaling

Ondersteuning wordt in de eerste plaats geboden door het OTB zelf. Het OTB kijkt samen met de gedupeerde aanvrager op welke leefgebieden en voor wie in het gezin externe ondersteuning nodig is. Er zijn financiële middelen beschikbaar voor het vergoeden van brede ondersteuning van de gedupeerde aanvrager, diens partner en kind(eren). Indien naast de gedupeerde aanvrager andere gezinsleden ondersteuning nodig hebben, wordt dit ook vastgelegd in het plan van aanpak.

De tegemoetkoming voor brede ondersteuning is bestemd voor het doen van uitgaven buiten Nederland ten behoeve van de vijf leefgebieden. Het geldbedrag dat op basis van het plan van aanpak ter beschikking wordt gesteld aan de gedupeerde aanvrager en diens gezinsleden, is afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte en van de vraag of dat bedrag redelijk wordt geacht. Voor ingrijpende zaken waarvoor deze financiële tegemoetkoming niet voldoende is, moeten gedupeerde aanvragers die buiten Nederland wonen een beroep doen op de voorzieningen in hun woonland. Het OTB kan de gedupeerde aanvrager daarin begeleiden. Dan gaat het bijvoorbeeld om reguliere zorgkosten of woonproblematiek.

⁵⁹ Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 830.

Het kabinet denkt wat betreft de inkadering van hetgeen onder redelijke kosten wordt verstaan aan een financiële tegemoetkoming voor de gedupeerde aanvrager van ten hoogste € 5.000 voor de brede ondersteuning op de vijf leefgebieden. Per gezinslid van de gedupeerde aanvrager dat ondersteuning wenst, wordt gedacht aan het beschikbaar stellen van een aanvullend bedrag van ten hoogste € 1.500. Deze bedragen zijn gebaseerd op kosten die momenteel voor gedupeerde ouders en hun gezinsleden door gemeenten worden vergoed in het kader van brede ondersteuning en op een inschatting van kosten die per leefgebied in aanmerking kunnen komen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een tandartsbehandeling, basiswonenbehoefte, behoeften van kinderen of de inzet van een coach of psycholoog. Daarbij wordt rekening gehouden met de gezinsgrootte.

Terugkeer naar Nederland

Indien de gedupeerde aanvrager besluit om te remigreren naar Nederland, wordt, in lijn met de motie-Azarkan⁶⁰, voorgesteld de kosten van de verhuizing en de reis naar Nederland eenmalig voor rekening te laten komen van Onze Minister van Financiën. Ondersteuning bij een remigratie is niet onlosmakelijk verbonden met de gedupeerde aanvrager. Dit betekent dat diens partner of kind(eren) ook zonder dat de gedupeerde aanvrager zelf remigreert naar Nederland, van deze mogelijkheid tot ondersteuning bij remigratie gebruik kunnen maken. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de kosten van de verhuizing eenmalig door Onze Minister van Financiën voor zijn rekening worden genomen. Deze eenmalige dienst wordt in natura geleverd en vindt plaats op een door de gedupeerde aanvrager gewenst moment. De dienst kan niet worden opgedeeld of verspreid over een bepaalde periode. De kosten van de reis worden eenmalig vergoed of voor rekening genomen door Onze Minister van Financiën ten behoeve van de aanvrager die in aanmerking komt voor een herstelmaatregel⁶¹. Dit geldt ook voor de kosten van de reis van zijn partner en kind(eren) van een van beiden, indien zij voorafgaand aan de remigratie naar Nederland op hetzelfde adres buiten Nederland wonen als de gedupeerde aanvrager. De voorwaarde dat zij voorafgaand aan de remigratie op hetzelfde adres wonen als de gedupeerde aanvrager, wordt gesteld om ervoor te zorgen dat het aantal verhuizingen beperkt blijft tot de leden van het huishouden van de aanvrager op dat moment. De vergoeding van de reiskosten is persoonsgebonden en kan, ongeacht het moment waarop de gedupeerde aanvrager, zijn partner en kind(eren) remigreren, worden vergoed of voor rekening worden genomen door Onze Minister van Financiën. Hierbij is het dus niet noodzakelijk dat de gedupeerde aanvrager, zijn partner en kind(eren) op hetzelfde moment naar Nederland reizen. Voor mensen die remigreren naar Nederland geldt dat de brede ondersteuning na hun terugkeer door de (nieuwe) woongemeente kan worden voortgezet.

Overgangsmaatregel

De in dit wetsvoorstel opgenomen codificatie van de grondslag voor brede ondersteuning van ouders in het buitenland treedt met terugwerkende kracht tot en met 24 juni 2022 in werking. Dat is de datum waarop het Besluit ondersteuning ouders in het buitenland, vooruitlopend op deze

⁶⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 838.

⁶¹ Herstelmaatregel als bedoeld in artikel 2.7 van dit wetsvoorstel.

wetgeving, van kracht is geworden.⁶² Het kabinet acht een beleidsbesluit gerechtvaardigd, omdat hiermee de ondersteuning van gedupeerden van de kinderopvangtoeslag die buiten Nederland wonen geen vertraging oploopt ten opzichte van gedupeerden die in Nederland wonen.

3.2 Kinderen van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag

3.2.1 Context en doel

Veel kinderen van gedupeerde ouders zijn als gevolg van de problemen bij de kinderopvangtoeslag in problematische omstandigheden opgegroeid. De kinderen gaven in gesprekken aan dat hen veel is ontnomen. Zij hebben geen onbezorgde jeugd gehad, geen normale sociale contacten kunnen opbouwen en dezelfde kansen als voor leeftijdsgenoten ontbraken. Ook geven kinderen aan dat de mogelijkheid om zelfvertrouwen op te bouwen en in jezelf te geloven ontbrak, er was niet de mogelijkheid om talenten te ontdekken, hobby's te ontwikkelen en erop te vertrouwen dat een goede toekomst mogelijk is. Kinderen en (inmiddels) jongvolwassenen dragen deze last nog steeds met zich mee. Zij zijn in armoede en in een stressvolle omgeving opgegroeid. Ook weten we dat er kinderen van gedupeerde ouders uit huis zijn geplaatst. Er is niks dat deze kinderen een onbezorgde jeugd terug kan geven. Het is daarom belangrijk dat expliciet wordt erkend dat deze kinderen ten onrechte en buiten hun schuld zijn benadeeld.

De in dit wetsvoorstel opgenomen kindregeling is tot stand gekomen op basis van een gedegen proces van dialoog, reflectie en analyse met kinderen en jongeren.⁶³ Zij zijn ook betrokken geweest bij de nadere uitwerking van de regeling. Dit proces is begeleid door een stichting en onafhankelijke kwartiermakers.

Er is gesproken met een diverse groep kinderen van 9 tot 17 jaar en met jongeren van 18 jaar en ouder. De kinderen en jongeren geven in hun advies aan het kabinet aan dat voor hen zowel erkenning van het leed als maatwerk nodig zijn. Zij hechten grote waarde aan specifieke ondersteuning voor kinderen en jongeren die daar behoefte aan hebben. Een onderdeel van een oplossing is een steun in de rug in de vorm van leeftijdsgebonden financiële ondersteuning. Met de hier getroffen regeling geeft het kabinet gevolg aan deze wens.⁶⁴ Het kabinet vindt het belangrijk om te blijven erkennen dat deze kinderen en jongeren onrecht is aangedaan en dat de plicht bestaat om elk getroffen kind en elke getroffen jongere te helpen bij het opbouwen van een mooie toekomst.

3.2.2 Voorstel tot nieuwe regeling

Erkenning vindt onder andere plaats in de vorm van een financiële tegemoetkoming. In lijn met het voorstel van de kinderen en jongeren wordt de hoogte van de financiële tegemoetkoming

⁶² Besluit ondersteuning ouders in het buitenland (Stcrt. 2022, 16194).

⁶³ Aanbevelingen; Aanpak Kindregeling 'Leven op de rit' vanuit gedupeerde kinderen en jongeren (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854), p. 7.

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 873.

bepaald met leeftijdscategorieën, omdat behoeften per levensfase verschillen. Het betreft voor de volgende leeftijden de volgende bedragen.

Financiële tegemoetkoming per leeftijdsgroep

Leeftijd (in jaren)	Bedrag
0 t/m 5	€2.000
6 t/m 11	€4.000
12 t/m 14	€6.000
15 t/m 17	€8.000
18+	€10.000

De kinderen en jongeren geven aan dat er naast een financiële tegemoetkoming behoefte is aan langjarige ondersteuning op het terrein van ontwikkelkansen, traumaverwerking, schulden en huisvesting. Om deze reden wordt deze regeling geflankeerd door breed ondersteunend beleid voor de kinderen en jongeren.

Personen die in aanmerking komen voor de kindregeling

Het kabinet wil ervoor zorgen dat kinderen van gedupeerde aanvragers die de gevolgen hebben ervaren van de problemen omtrent de kinderopvangtoeslag onder deze regeling vallen. Daarom wordt een ruime omschrijving van het begrip kind en pleegkind voorgesteld. Personen komen in aanmerking voor de kindregeling als zij op 1 januari 2005 (de datum van de start van het toeslagenstelsel) jonger dan 21 jaar waren of tussen 1 januari 2005 tot de datum van de start van de uitvoering van de kindregeling zijn geboren. Er is gekozen voor de leeftijdsgrens van 21 jaar op 1 januari 2005, omdat ouders tot een leeftijd van 21 jaar een onderhoudsplicht hebben voor hun kinderen. Hierna wordt ingegaan op de overige voorwaarden die gelden om in aanmerking te komen voor de kindregeling. Er wordt niet getoetst of de kinderen daadwerkelijk ingeschreven stonden op het adres van de gedupeerde aanvrager. Er zijn namelijk kinderen die, soms juist ook vanwege de problemen met de kinderopvangtoeslag, opgroeiden op een andere plek.

i. Eigen en aanverwante kinderen

De ondersteuning (zowel de financiële ondersteuning als brede ondersteuning) richt zich onder andere op de eigen kinderen van de gedupeerde aanvrager. Voor het begrip eigen kind is aangesloten bij de Algemene Kinderbijslagwet. Kinderen die, via de huidige toeslagpartner van de gedupeerde aanvrager, aanverwant zijn van deze aanvrager, hebben ook recht op de financiële ondersteuning. Voorwaarde hiervoor is dat deze toeslagpartner zowel toeslagpartner is op het moment dat de herstelmaatregel wordt toegekend aan de aanvrager en ook toeslagpartner van de gedupeerde aanvrager was op 26 januari 2021. Deze datum is de datum van inwerkingtreding van het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag. Zonder deze voorwaarde zouden ook alle kinderen van de latere toeslagpartner van de gedupeerde aanvrager aanspraak maken op de tegemoetkoming, terwijl de kans klein is dat deze kinderen de problematiek van dichtbij hebben meegemaakt.

ii. Pleegkinderen van de aanvrager of diens toeslagpartner Gedupeerde aanvragers en hun toeslagpartners hebben en hadden ook pleegkinderen. Deze kinderen kunnen net zo goed als de eigen kinderen van de aanvrager of de toeslagpartner zijn benadeeld. Het kabinet sluit aan bij de definitie van pleegkind in de Algemene Kinderbijslagwet. Dit houdt in dat een pleegkind een kind is dat als eigen kind wordt onderhouden en opgevoed. Een pleegkind moet pleegkind van de aanvrager of diens toeslagpartner zijn geworden voor de start van de uitvoering van de kindregeling. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat ook pleegkinderen, die de problematiek rondom de kinderopvangtoeslag aan den lijve hebben ondervonden, aanspraak kunnen maken op de tegemoetkoming. Ook hier geldt voor de toeslagpartner dat deze ook toeslagpartner van de gedupeerde aanvrager was op 26 januari 2021. Voor voormalige pleegkinderen van de aanvrager of diens toeslagpartner geldt de eis dat zij onderdeel van het huishouden zijn geweest van de aanvrager in de periode na het eerste informatieverzoek dat uiteindelijk heeft geleid tot de terugvordering waarvoor herstel wordt geboden.

Wijze van toekenning van de kindregeling

De financiële tegemoetkoming wordt in beginsel ambtshalve toegekend. De Belastingdienst/Toeslagen beschikt over de gegevens van de meeste kinderen die onder de reikwijdte van de regeling vallen. De tegemoetkoming wordt binnen zes maanden na de start van de uitvoering van de kindregeling of na de vaststelling dat een ouder gedupeerd is vastgesteld in een beschikking. Omdat niet alle benadeelde kinderen van gedupeerde ouders in beeld zijn, is het ook mogelijk een aanvraag voor de tegemoetkoming in te dienen als de tegemoetkoming na zes maanden nog niet ambtshalve is toegekend. Meerderjarige kinderen kunnen zelf een aanvraag indienen. Voor minderjarige kinderen geldt dat ze vanaf twaalf jaar zelf een aanvraag kunnen indienen. De wettelijke vertegenwoordiger van het minderjarige kind kan ook namens het kind een aanvraag indienen. Voor minderjarige kinderen tot twaalf jaar geldt dat alleen de wettelijk vertegenwoordigers namens het kind een aanvraag kan indienen. De aanvraag kan worden ingediend tot uiterlijk één jaar na de uiterste datum om een herstelregeling aan te vragen en er wordt binnen een termijn van zes maanden en uiterlijk twaalf maanden op de aanvraag beschikt. Bezwaar en beroep staan open tegen een afwijzing van de Belastingdienst/Toeslagen. De reden dat de aanvraagtermijn langer openstaat voor de kindregeling dan voor de herstelregeling is dat ouders na 1 januari 2024 nog als gedupeerd aangemerkt kunnen worden.

Geen aanvraag voor herstelregeling indien gedupeerde ouder is overleden

Het is mogelijk dat een gedupeerde ouder zich niet heeft aangemeld voor een herstelmaatregel en is overleden, waardoor het kind geen aanspraak zou maken op de tegemoetkoming. Het kabinet acht het onwenselijk dat een kind als gevolg daarvan geen recht krijgt op de tegemoetkoming.

Om toch in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming moet aannemelijk zijn dat de ouder recht zou hebben gehad op een herstelmaatregel indien hij niet zou zijn overleden. Het kind verstrekt de gegevens en andere informatie waarover hij redelijkerwijs kan beschikken. Het kabinet begrijpt dat er een risico bestaat dat er bewijsproblemen ontstaan, hetgeen onwenselijk wordt geacht. De

Belastingdienst/Toeslagen denkt daarom in deze gevallen actief mee met het kind. Bij twijfel is het verhaal van het kind leidend.

Zoals hiervoor is vermeld moet de Belastingdienst/Toeslagen gegevens van een ouder verwerken om te beoordelen of een kind aanspraak maakt op de tegemoetkoming, ondanks het feit dat de ouder geen aanvraag voor herstel heeft gedaan. De Belastingdienst/Toeslagen moet onderzoek doen in de beschikbare en de te verkrijgen gegevens van de ouder om zo te kunnen bepalen of de ouder recht zou hebben gehad op een herstelregeling. Ook moeten er mogelijk gegevens van de ouder gedeeld worden met het kind bij een afwijzing en/of toewijzing. Als de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag van het kind afwijst, is het namelijk wenselijk dat het kind weet waarom de aanvraag is afgewezen.

Het belang van het kind acht het kabinet zwaarwegend. Zonder onderzoek naar de situatie van de ouders kan geen tegemoetkoming worden toegekend en het kabinet acht het van groot belang dat een gedupeerd kind de tegemoetkoming ontvangt. Dit rechtvaardigt dat de gegevens van de betrokken ouder kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van het recht van het kind op de tegemoetkoming.

Om de privacy van de ouders zoveel als mogelijk te beschermen, hanteert de Belastingdienst/Toeslagen een aantal waarborgen. In de eerste plaats is van belang dat de Belastingdienst/Toeslagen pas overgaat tot het onderzoek in de gegevens als er voldoende aanknopingspunten zijn om dit onderzoek te starten. Na het onderzoek is het mogelijk noodzakelijk om gegevens van de ouders met het kind te delen. Om de privacy van de ouders toch zoveel mogelijk te beschermen, beperkt de Belastingdienst/Toeslagen dit waar mogelijk. Dit betekent dat gegevens van de ouders alleen worden gedeeld met het kind voor zover het delen van die gegevens strikt noodzakelijk is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een antwoord op de vraag of er in het verleden toeslagen zijn uitbetaald aan de ouder, of er terugvorderingen waren en wat de reden daarvan was.

Peildatum leeftijd voor kindregeling

Indien een kind in aanmerking komt voor de kindregeling wordt de hoogte van de financiële tegemoetkoming bepaald door de leeftijd van het kind op 31 juli 2023. Het kabinet kiest onder andere voor een vaste peildatum vanwege de uitvoerbaarheid. Daarnaast geeft deze datum kinderen vooraf duidelijkheid over de hoogte van de tegemoetkoming. Bovendien is het hanteren van dit peilmoment doorgaans gunstig voor degenen die ervoor in aanmerking komen. De leeftijd van de kinderen op het moment van betalen is namelijk doorgaans lager dan de leeftijd van de kinderen op het peilmoment. Dit geldt niet op het moment dat ouders zich na 31 juli 2023 aanmelden. Het kind kan dan al ouder zijn dan op het moment van de peildatum. Ter illustratie: een kind dat op 1 februari 2023 zeventien jaar is en dan de tegemoetkoming ontvangt en op 1 juli 2023 achttien jaar is, ontvangt € 10.000. Een kind dat op 1 november 2023 achttien jaar is en de tegemoetkoming ontvangt, maar op 1 juli 2023 zeventien jaar is, ontvangt € 8.000.

Volgorde van betaling van de financiële tegemoetkoming

Voor de volgorde van betalen wordt de volgorde van betaling van de forfaitaire tegemoetkoming aan gedupeerde ouders van € 30.000 aangehouden. Hiermee wordt het advies van de kinderen gevolgd.⁶⁵ Kinderen van wie de ouders het forfaitaire bedrag van € 30.000 euro hebben ontvangen, ontvangen hiermee als eerste de tegemoetkoming. In schrijnende situaties kan de betaling ook eerder plaatsvinden. In uitzonderingssituaties kunnen kinderen de betaling uitstellen tot 31 december 2025. De reden hiervoor is dat onmiddellijke betaling van de tegemoetkoming niet goed kan uitkomen. Er wordt een uiterlijk tijdstip gehanteerd om te voorkomen dat de tegemoetkoming nooit wordt betaald.

De kinderen hebben in hun advies laten weten dat ze zelf regie willen hebben over de financiële tegemoetkoming en dat deze op basis van vertrouwen moet worden gegeven. Verder hebben zij te kennen gegeven dat de betaling als urgent wordt gezien en zo simpel mogelijk moet worden gehouden, zodat de kinderen niet langer dan nodig hoeven te wachten. Het kabinet acht het van belang dat dit zoveel mogelijk gerealiseerd wordt. Aangezien de kinderen hebben aangegeven eigen regie te willen hebben over de tegemoetkoming, wordt voorgesteld om de tegemoetkoming uit te betalen op een bankrekening op naam van het kind. Deze bankrekening wordt aangewezen door de wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige. Als er geen bankrekeningnummer wordt doorgegeven, wordt de tegemoetkoming betaald op een bij de Belastingdienst/Toeslagen bekende bankrekening op naam van de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige. In het geval van een betaling van de tegemoetkoming aan een meerderjarige, geschiedt de betaling op een bankrekening die bekend is bij Belastingdienst/Toeslagen. Als er van een meerderjarige geen rekeningnummer bekend is, wordt dit door Belastingdienst/Toeslagen uitgevraagd. Als er geen bankrekeningnummer wordt doorgegeven, wordt de tegemoetkoming niet uitbetaald. Indien het meerderjarige kind zich alsnog meldt tot uiterlijk één jaar na de uiterste datum waarbinnen een herstelregeling aangevraagd kan worden, wordt binnen een termijn van zes maanden en uiterlijk twaalf maanden op dit verzoek alsnog beschikt.

Uitvoerder en gegevensverwerking

Voor de uitvoering van het financiële deel van de kindregeling is in navolging van de motie van het lid Marijnissen nadrukkelijk gezocht naar een andere uitvoerder dan de Belastingdienst/Toeslagen.⁶⁶ Echter, een uitgebreide inventarisatie heeft opgeleverd dat de uitvoering door UHT de meeste voordelen heeft. De Belastingdienst/Toeslagen werkt in de uitvoering van de herstelregeling al nauw samen met gedupeerde ouders en is hiervoor specifiek toegerust. Zo blijft deze uitvoeringsorganisatie ook het primaire aanspreekpunt voor ouders voor het financiële herstel dat hen en hun kinderen wordt geboden.

⁶⁵ Aanbevelingen; Aanpak Kindregeling 'Leven op de rit' vanuit gedupeerde kinderen en jongeren (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 854), p. 8.

⁶⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 20.

Uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen past ook bij de wens van de kinderen. In de gesprekken die zijn gevoerd met de groepen kinderen en jongeren rondom de totstandkoming van het rapport 'aanpak Kindregeling- Leven op de rit', kwam nadrukkelijk de wens naar voren dat de Belastingdienst/Toeslagen de uitvoering op zich neemt.

Voor het ambtshalve uitkeren van de tegemoetkoming heeft de uitvoerder persoonsgegevens van het kind of de ouder nodig. Deze persoonsgegevens heeft de Belastingdienst/Toeslagen al tot zijn beschikking. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het burgerservicenummer van de gedupeerde ouder, van zijn toeslagpartner en van het kind en de geboortedatum en het woonadres van het kind. Deze gegevens worden gebruikt om het recht op de kindregeling vast te stellen door de relatie van het kind tot de gedupeerde ouder en zijn leeftijd te bepalen, de beschikking te versturen en de vergoeding uit te betalen. Er is geen sprake van integrale beoordeling en er hoeven geen dossiers te worden samengesteld. Kinderen kunnen daardoor proactief worden benaderd.

Om te borgen dat de partijen die een rol krijgen in de uitvoering van brede ondersteuning voor kinderen hun taken kunnen uitvoeren, is het nodig dat zij de gegevens kunnen delen en dat de werkprocessen van deze partijen goed op elkaar aansluiten. Daartoe is in dit wetsvoorstel geregeld tussen welke partijen gegevens kunnen worden uitgewisseld en met welk doel, zie ook 6.3. Uitgangspunt daarbij is dat enkel die gegevens worden uitgewisseld die de partijen nodig hebben voor hun taak.

3.2.3 Afwegingen en alternatieven

Het kabinet wil kinderen perspectief en toekomst teruggeven. Er is daarom voor gekozen om een vaste financiële tegemoetkoming toe te kennen en om geen onderscheid te maken in geleden leed. Uitgangspunt van de kindregeling is namelijk de situatie van kinderen op dit moment.

In samenspraak met de kinderen is een indeling per leeftijdsfase gemaakt omdat de financiële behoeften van kinderen en jongeren hiermee samenhangen. Alle kinderen en jongeren die in hetzelfde leeftijdscohort vallen krijgen een even grote tegemoetkoming, ongeacht de duur van het leed en de omvang van de financiële benadeling van de ouders. De vergoeding is bedoeld als steun in de rug en als basis voor emotioneel herstel.

In de uitwerking van de kindregeling zijn naast de leeftijdsgebonden bedragen ook andere opties op tafel gekomen. De belangrijkste was een vast bedrag per kind, dat niet afhankelijk was van de leeftijd. Het kabinet heeft echter besloten om het advies van de kinderen te volgen, en het bedrag te laten afhangen van de leeftijd. In het eerste voorstel richting de Tweede Kamer waren de voorgestelde bedragen vanuit het kabinet lager dan in de huidige regeling. De overweging hierbij was dat de gemiddelde bedragen dan zouden aansluiten bij andere vergoedingen voor kinderen. In overleg met de Tweede Kamer en om gevolg te geven aan de motie van het lid Kat is besloten om bij de bedragen volledig aan te sluiten bij het advies van de kinderen en jongeren.⁶⁷

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31006, nr. 860.

Het geld is bestemd voor de kinderen en jongeren en wordt vanuit vertrouwen gegeven en is daarom niet geormerkt. Het kabinet vindt dat de kinderen en jongeren zelf mogen bepalen waar zij het geld aan uitgeven. Er is voor deze werkwijze gekozen omdat de betaling zo tijdig kan plaatsvinden en vanuit vertrouwen in zowel het kind als de wettelijke vertegenwoordiger (doorgaans de ouder van het kind). Voor de meeste minderjarige kinderen geldt bovendien dat hun wettelijk vertegenwoordiger(s) zeggenschap hebben over hun vermogen. Dit geldt dus ook als de tegemoetkoming wordt overgemaakt op de bankrekening van het kind. Wettelijk vertegenwoordigers blijven dus ook bepalen in hoeverre minderjarige kinderen eigen regie krijgen over het geld. Het is van groot belang om uit te gaan van vertrouwen in de wettelijk vertegenwoordigers. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze werkwijze ook tot oneigenlijk gebruik zou kunnen leiden. Wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige kinderen zouden het geld kunnen gebruiken voor doeleinden die niet in lijn zijn met de wens of de behoeften van de kinderen. Ook is vermenging mogelijk met vermogen van de wettelijk vertegenwoordigers. Door middel van goede informatie aan de wettelijk vertegenwoordigers en kinderen en voldoende waarborgen dat het geld ook ten goede komt aan de kinderen is het risico hierop deels te beperken, maar niet volledig te ondervangen.

Bovendien hebben kinderen en jongeren zelf aangegeven het belangrijk te vinden om de aanpak van deze vergoedingen zo simpel mogelijk te houden en ingewikkelde procedures te voorkomen. Het kabinet vindt het wenselijk om het bedrag uit te betalen op het moment dat ook de brede ondersteuning gereed is voor deze kinderen, om zo te zorgen dat kinderen op samenhangende wijze tegemoet worden gekomen.

Zoals eerder aangegeven wil het Kabinet met deze kindregeling de kinderen een steun in de rug geven voor een nieuwe start. De kindregeling is niet bedoeld om schade of schulden te compenseren, maar als een tegemoetkoming. De compensatie die de aanvrager ontvangt is ter compensatie bedoeld voor het gehele gezin. Als de verstrekte compensatie niet dekkend is voor de werkelijke geleden schade kan de aanvrager, namens het gezin, een aanvraag doen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Kinderen en jongeren kunnen niet op individuele basis een verzoek doen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bovendien kunnen kinderen en jongeren die problematische schulden hebben, terecht bij de gemeente voor hulpverlening bij die schulden. Veel gemeenten hebben daar innovatieve programma's voor, speciaal gericht op jongeren.

3.3 Compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget

3.3.1 Context en doel

De AUT heeft de staatssecretaris van Financiën op 12 maart 2020 geadviseerd om compensatie te geven aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslag die, net als de gedupeerden van de zogenoemde CAF 11-zaak, institutioneel vooringenomen zijn behandeld, zoals toegelicht bij de

compensatieregeling en O/GS-tegemoetkoming in paragraaf 3.1.1⁶⁸. De AUT heeft daarnaast vijf CAF-zaken aangewezen waarin waarschijnlijk of mogelijk sprake kan zijn geweest van een institutionele vooringenomen behandeling en die niet (alleen) betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag, maar ook op de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget.⁶⁹ Na onderzoek van de UHT en na een beoordeling van de Commissie van Wijzen⁷⁰ is institutionele vooringenomenheid bij deze vijf CAF-zaken geconstateerd. Op 4 december 2020 heeft het toenmalige kabinet besloten om aanvragers van een huurtoeslag, zorgtoeslag of een kindgebonden budget die gedupeerd zijn doordat zij institutioneel vooringenomen zijn behandeld, tegemoet te komen. Daarnaast heeft het kabinet toen besloten om gedupeerden door een onterechte O/GS-kwalificatie bij deze toeslagen tegemoet te komen. Het kabinet acht namelijk de kans groot dat - evenals bij de kinderopvangtoeslag - een persoonlijke betalingsregeling is geweigerd door een onterechte O/GS-label bij een terugvordering voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, omdat voor alle toeslagen hetzelfde invorderingsbeleid geldt.

Het kabinet is van mening dat gedupeerden van onjuist overheidshandelen bij het uitkeren van toeslagen ook bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget tegemoetgekomen dienen te worden. Voor het herstel van vertrouwen zijn in dit wetsvoorstel daarom herstelregelingen opgenomen voor gedupeerden van institutionele vooringenomenheid en van een onterechte O/GS-kwalificatie. Omdat problemen rond de hardheid van het stelsel zich specifiek voordeden bij de kinderopvangtoeslag, komt er geen vergelijkbare regeling voor hardheid bij andere toeslagen. Bij de uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg zijn geen hardheden gevonden bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Het voorstel bevat wel een vangnetbepaling, die de grondslag biedt om via een algemene maatregel van bestuur ondersteuning te geven aan mogelijke gedupeerden die in de toekomst naar voren kunnen komen.⁷¹

3.3.2 Voorstel tot nieuwe regeling

Doelgroepen van regeling

Institutionele vooringenomenheid

Gedupeerden met betrekking tot de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget komen voor een tegemoetkoming in aanmerking, indien zij betrokken zijn geweest bij een CAF-onderzoek en indien er sprake is van institutionele vooringenomen behandeling door de Belastingdienst/Toeslagen, zoals eerder omschreven bij de compensatieregeling voor kinderopvangtoeslag in paragraaf 3.1.1.

⁶⁸ Adviescommissie uitvoering toeslagen: Omzien in verwondering 2 – Eindadvies (12 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608, blg-926526).

⁶⁹ Adviescommissie uitvoering toeslagen: Omzien in verwondering 2 – Eindadvies (12 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 608, blg-926526).

⁷⁰ Deze commissie wordt formeel de Commissie van onafhankelijke deskundigen genoemd, zie par. 6.1 voor een toelichting op de commissies.

⁷¹ Zie ook paragraaf 3.3.4.

De tegemoetkoming voor gedupeerden met betrekking tot een huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget is 130% van het bedrag van de toeslag dat is teruggevorderd, niet is toegekend of niet als voorschot is uitbetaald na het beëindigen van de bevoorschotting, tenzij er sprake is geweest van een ernstige onregelmatigheid. Een vorm van ernstige onregelmatigheid is dat niet voldaan wordt aan bepaalde fundamentele voorwaarden om een toeslag te kunnen ontvangen, bijvoorbeeld als er geen sprake is van een kind of van het huren van een huis. Het percentage is opgebouwd uit het bedrag van de toeslag dat is teruggevorderd of niet is toegekend door vooringenomen overheidshandelen (100%) en uit een tegemoetkoming voor het leed en de schade die het gevolg zijn van dat overheidshandelen (30%). Het percentage van 30% sluit grotendeels aan het percentage van de compensatie voor institutioneel vooringenomen handelen bij de kinderopvangtoeslag. Het bedrag wordt, net als bij de compensatieregeling voor kinderopvangtoeslag, gecorrigeerd met eventuele verminderingen, indien de toeslag alsnog, bijvoorbeeld na bezwaar, is toegekend of indien de gedupeerde de terugvordering niet heeft voldaan.

Onterechte O/GS-kwalificatie

Gedupeerden komen voor een tegemoetkoming in aanmerking, indien zij een onterechte O/GS-kwalificatie hebben gekregen bij een terugvordering van een huurtoeslag, zorgtoeslag of een kindgebonden budget. De tegemoetkoming bedraagt 30% van het bedrag van de terugvordering waarvoor de Belastingdienst/Toeslagen geen persoonlijke betalingsregeling heeft getroffen of een buitengerechtelijke schuldregeling heeft geweigerd vanwege een onterechte O/GS-kwalificatie. Het percentage van 30% komt overeen met dat van de O/GS-tegemoetkoming dat van toepassing is op de kinderopvangtoeslag en dat op basis van een amendement van het lid Leijten c.s. bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir is geregeld.⁷²

Wijze van toekenning

Bij de Belastingdienst/Toeslagen zijn circa 22.000 gedupeerden met een O/GS-kwalificatie bekend en ongeveer 500 gedupeerden afkomstig uit de vijf CAF-zaken waarin institutionele vooringenomenheid is geconstateerd. Deze vijf CAF-zaken waren door de AUT aangewezen voor verder onderzoek. Deze bekende gevallen (circa 22.500) zullen ambtshalve worden afgedaan, tenzij gedupeerden binnen zes weken afzien van een tegemoetkoming. Ambtshalve verlening is bij andere toeslagen mogelijk, omdat een groot deel van de gedupeerden reeds in beeld is. Daarmee is het mogelijk om de gehele groep op een eenvoudige wijze tegemoet te komen zonder daarbij een beroep te doen op het doenvermogen van de gedupeerden. Ambtshalve verlening kan de toekenning van tegemoetkomingen bespoedigen omdat er niet gewacht wordt op aanvragen daartoe en de tegemoetkoming automatisch wordt verleend aan de gedupeerde. De tegemoetkoming voor andere toeslagen wordt niet verrekend met de compensatie die reeds is ontvangen voor de kinderopvangtoeslag en de tegemoetkomingen voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden gestapeld.

⁷² Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 20. De OG/S-tegemoetkoming is geregeld in artikel 2.1.5 van dit wetsvoorstel.

Afgezien van de vijf CAF-zaken waarin institutionele vooringenomen behandeling is geconstateerd, zijn er nog andere CAF-zaken die (ook) betrekking hebben op de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Deze CAF-zaken zijn niet door de AUT aangewezen voor verder onderzoek. Burgers die betrokken zijn geweest bij deze CAF-zaken worden door de Belastingdienst/Toeslagen ambtshalve getoetst op institutionele vooringenomen behandeling. Deze mogelijke groep gedupeerden bestaat uit ca. 2.000 burgers. Indien uit de toets blijkt dat een betrokkene uit deze CAF-zaken institutioneel vooringenomen is behandeld, dan ontvangt de gedupeerde ambtshalve een tegemoetkoming van 130% van het bedrag van de toeslag dat is teruggevorderd of niet is toegekend. Hiervoor hoeven deze gedupeerden geen aanvraag in te dienen. Bij deze groep burgers wordt de kans op institutionele vooringenomen behandeling klein geacht, omdat deze CAF-zaken niet door de AUT zijn geselecteerd voor nader onderzoek vanwege een mogelijke of waarschijnlijke kans op institutionele vooringenomen behandeling.

3.3.3 Noodvoorziening

Voor gedupeerden bij de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget in acute financiële problemen kan, vooruitlopend op de tegemoetkoming, een noodvoorziening worden toegekend, net als bij de kinderopvangtoeslag. Zie voor de context en het onderliggende beleidsbesluit paragraaf 3.1.3. Dit beleidsbesluit wordt met dit wetsvoorstel gecodificeerd.

3.3.4 Vangnetbepaling huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget

Gedupeerden bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget worden ambtshalve gecompenseerd. De (mogelijke) gedupeerden (O/GS en institutionele vooringenomen behandeling) zijn al in kaart gebracht. De verwachting is dat institutionele vooringenomen behandeling beperkt is tot collectieve zaken (CAF-zaak). Er zijn namelijk geen voorbeelden gevonden van gedupeerden bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget die institutioneel vooringenomen zijn behandeld zonder een CAF-zaak. Niettemin bevat het wetsvoorstel een 'vangnetbepaling' voor groepen gedupeerden die ten onrechte toch 'buiten de boot zijn gevallen'. Deze geeft een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur op basis waarvan groepen gedupeerden bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget tegemoet gekomen kunnen worden. Het kabinet vindt het belangrijk om alle gedupeerden tegemoet te kunnen komen, ook als een bepaalde situatie zich nu niet voordoet. Het kan bijvoorbeeld gaan om gedupeerden die buiten een CAF-zaak om institutioneel vooringenomen zijn behandeld. Belastingdienst/Toeslagen gaat regelmatig monitoren of zich mogelijk toch dergelijke situaties van gedupeerden bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget voordoen.

3.3.5 Afwegingen en alternatieven

De herstelregeling van 130% voor institutioneel vooringenomen behandeling staat alleen open voor burgers die betrokken zijn geweest bij een CAF-zaak (collectief onderzoek). De kans op institutionele vooringenomen behandeling in geval van individuele zaken (die niet betrokken waren bij een CAF-zaak) wordt zeer klein geacht bleek uit een steekproef en aanvullend onderzoek. De

huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn namelijk over het algemeen minder aan wijzigingen onderhevig en kennen weinig momenten waarop een individuele beoordeling plaatsvindt die zou kunnen leiden tot een vooringenomen behandeling. Dit is wezenlijk anders dan bij de kinderopvangtoeslag. Bij burgers die in het verleden een huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget hebben ontvangen en die zich voorafgaand aan deze regeling hebben gemeld, blijkt daarnaast dat de aanvragen betrekking hebben op herziening en niet op een mogelijke institutionele vooringenomen behandeling. De tegemoetkoming wordt dan conform artikel 5a UR Awir in het voordeel van de belanghebbende herzien door de Belastingdienst/Toeslagen. Zoals eerder aangegeven, kan, als in de toekomst blijkt dat er wel sprake is van gevallen van individuele vooringenomen behandeling, via de vangnetbepaling een tegemoetkoming worden verleend.

Voor gedupeerden bij andere toeslagen dan de kinderopvangtoeslag acht het kabinet een financiële tegemoetkoming passend en toereikend, dus zonder aanvullende maatregelen met betrekking tot schulden, brede ondersteuning van gemeenten, een regeling voor kinderen van deze gedupeerden of een regeling voor ex-partners. Gedupeerden bij andere toeslagen hebben, in vergelijking met de kinderopvangtoeslag, gemiddeld genomen een (veel) lagere terugvordering ontvangen.⁷³ Bovendien kent de regelgeving van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget geen hardheden, zoals dat bij de kinderopvangtoeslag het geval is geweest ('alles-of-niets'-benadering). In het kader van herstel is het van belang dat de maatregelen die worden genomen passend zijn bij de schade die door gedupeerden is geleden. Gedupeerden bij andere toeslagen kunnen uiteraard wel bij gemeenten terecht voor reguliere ondersteuning.

Er zijn geen voorbeelden van (meer) gevolgschade die veroorzaakt is door de uitvoering van de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget. Daarom is er vooralsnog in het wetsvoorstel geen mogelijkheid opgenomen om te verzoeken om een aanvullende vergoeding van (meer) gevolgschade zoals bij de kinderopvangtoeslag. De hardheidsclausule geeft wel ruimte om in mogelijke toekomstige individuele situaties van onbillijkheid van overwegende aard in geval van gevolgschade naar aanleiding van de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget en het niet vergoeden daarvan, een tegemoetkoming te verlenen. De gevolgschade bij andere toeslagen is veelal veroorzaakt door een terugvordering van de kinderopvangtoeslag die is verrekend met de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget. Deze gedupeerden kunnen deze gevolgschade reeds vergoed krijgen via de CWS.

⁷³ € 3.800 bij de huurtoeslag, € 1.300 bij het kindgebonden budget en € 1.150 bij de zorgtoeslag.

4 Aanpak voor bestuursrechtelijke schulden

4.1 Context en doel

De in deze paragraaf opgenomen toelichting heeft betrekking op zowel de aanpak van bestuursrechtelijke schulden als de aanpak van privaatrechtelijke schulden, aangezien de context en doelstelling in grote lijnen overeenkomen.

Dit wetsvoorstel wordt mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingediend vanwege de verantwoordelijkheid van deze bewindspersonen voor de kwijtschelding van schulden door de uitvoeringsorganisaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is daarnaast verantwoordelijk voor de schuldenaanpak in brede zin.

De uitbetaling van het forfaitaire bedrag van € 30.000 is voor veel ouders een belangrijke stap naar herstel. Een deel van deze ouders heeft echter grote schulden, die mede zijn veroorzaakt of verergerd door de toeslagenproblematiek. Onder normale omstandigheden moeten schuldenaren hun vermogen aanwenden om hun schulden af te betalen. Er is echter sprake van een uitzonderlijke situatie, waarin deze ouders zijn geraakt door een collectief falen van alle staatsmachten. Daarom vindt het kabinet, conform de motie van het lid Omtzigt⁷⁴, dat deze ouders met het geld dat zij krijgen in het kader van de hersteloperatie toeslagen zoveel mogelijk een nieuwe start moeten kunnen maken.

In de ministerraad van 18 januari 2021 is daarom besloten om gedupeerde ouders en hun huidige partner te helpen met hun bestuursrechtelijke ('publieke') en privaatrechtelijke ('private') schulden. Voor publiekrechtelijke schulden betreft dit kwijtschelding van bedragen die betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2021. Voor privaatrechtelijke schulden betreft dit schuldovername en betaling van op 1 juni 2021 opeisbare bedragen (betalingsachterstanden). Tot en met juni 2021 is beleid gepubliceerd voor het kwijtschelden van publieke schulden en het helpen van ouders in schuldsaneringstrajecten. In oktober 2021 is ook het beleid gepubliceerd voor het oplossen van private schulden (voor zover opeisbaar) van gedupeerde ouders. Voor het kwijtschelden van publiekrechtelijke schulden hoeven ouders zelf niets te ondernemen, voor de overname van opeisbare privaatrechtelijke schulden moeten zij zelf initiatief nemen en een aanvraag indienen.

Schulden die voortvloeien uit ernstig misbruik, nalatigheid of strafbare feiten worden niet kwijtgelaten of overgenomen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het ontstaan van een schuld aantoonbaar verwijtbaar is aan de ouder of diens toeslagpartner. Gezien de aard van (het ontstaan van) deze schulden acht het kabinet het niet wenselijk om ook deze schulden kwijt te

⁷⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 729.

schelden of over te nemen. Daarnaast wordt een aantal typen schulden niet meegenomen, zoals hoofdsommen van (formele en informele) leningen, en achterstanden van informele leningen die niet in een notariële akte zijn vastgelegd. Ten slotte worden nieuwe schulden, die zijn ontstaan na de publicatie van de regelingen, niet opgelost.

Om gedupeerde ouders echt te helpen met hun schuldensituatie moet worden gekeken naar alle schulden die op het gezin drukken. Daarom is besloten om ook de schulden van de huidige toeslagpartner in de schuldenaanpak mee te nemen. Zij krijgen dezelfde schuldenaanpak als de oorspronkelijke toeslagaanvrager.

4.2 Overname van bestaande wetgeving rond moratorium

Het moratorium biedt een afkoelingsperiode waardoor rust en ruimte wordt gecreëerd om te komen tot een goede afwikkeling van de schulden van ouders. Het moratorium beschermt gedupeerde ouders gedurende 12 maanden tegen gerechtelijke stappen bij het invorderen van schulden. Zo kan er bijvoorbeeld geen beslag worden gelegd op loon of goederen en kunnen ouders niet uit hun huis worden gezet. Het moratorium geldt voor alle schulden die openstaan op het moment dat het moratorium voor die ouder ingaat. Dit is vanaf het moment dat ouders een herstelbedrag van of aangevuld tot minimaal € 30.000 betaald krijgen. Voor ouders die deze betaling hebben ontvangen op een datum eerder dan 12 februari 2021, geldt een moratorium van 12 maanden vanaf 12 februari 2021.

Met het moratorium wordt de uitoefening van het eigendomsrecht van de schuldeisers tijdelijk beperkt. Deze beperking wordt proportioneel geacht, en er bestaan hiervoor voldoende rechtvaardigingsgronden. Deze zijn nader toegelicht in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 11 februari 2021.⁷⁵

Door een amendement van de Kamerleden Lodders en van Weyenberg is het moratorium in artikel 49i Awir terechtgekomen.⁷⁶ Dit artikel wordt van de Awir naar dit wetsvoorstel verplaatst. De indieners van het amendement benadrukken het belang van een spoedige en voortvarende afwikkeling van de schulden van de toeslagenouders, zodat zij snel weer hun leven kunnen oppakken.

4.3 Codificatie van beleidsbesluiten over bestuursrechtelijke schulden

i. Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag: Kwijtschelden van belasting- en toeslagschulden

Om ervoor te zorgen dat ouders na ontvangst van de herstelbetaling een nieuwe start kunnen maken, heeft het kabinet diverse maatregelen aangekondigd, waaronder kwijtschelding van

⁷⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35704, nr. 13.

⁷⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35704, nr. 4.

belastingsschulden en toeslagnsschulden.⁷⁷ Met ingang van 2 juni 2021 is vooruitlopend op wetgeving goedgekeurd dat de toeslagnsschulden en belastingsschulden van ouders die in aanmerking komen voor een herstelregeling kinderopvangtoeslag worden kwijttgescholden.⁷⁸ Ook de toeslag- en belastingsschulden van degenen die op een bepaalde peildatum de toeslagnpartners van deze ouders waren, worden kwijttgescholden. Dit draagt eraan bij om als gezin die nieuwe start te kunnen maken. In de meeste gevallen is de peildatum de datum van uitbetaling van het hiervoor beschreven forfaitaire bedrag. In de artikelsgewijze toelichting wordt toegelicht welke peildatum gehanteerd wordt in gevallen waarin geen forfaitair bedrag is uitbetaald en in welke gevallen 31 december 2020 als peildatum wordt gehanteerd.

Kwijttshelling of ontslag van betalingsverplichting wordt in beginsel verleend voor alle openstaande schulden die voor 1 januari 2021 zijn geformaliseerd in bijvoorbeeld een beschikking tot terugvordering van een kinderopvangtoeslag of een belastingaanslag. Daarnaast wordt kwijttshelling in beginsel ook verleend voor alle na deze datum nog te formaliseren toeslag- en belastingsschulden, voor zover deze materieel betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2021. Kwijttshelling geldt ook voor de nog verschuldigde bedragen die verband houden met (de invordering van) toeslag- en belastingsschulden, zoals belopen (invorderings-)renten of kosten van invordering.

In de situatie dat de belastingsschulden en de daarmee verband houdende schulden het gevolg zijn van ernstig misbruik blijft kwijttshelling of ontslag van betalingsverplichting op grond van dit onderdeel achterwege. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het ontstaan of onbetaald blijven van de openstaande belastingsschuld aantoonbaar te wijten is aan het opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten van de ouder of diens toeslagnpartner en in verband hiermee een vergrijpboete is opgelegd van 50% of meer van het wettelijke maximum. De openstaande boete alsmede de daarmee verband houdende belastingsschuld komen dan niet voor kwijttshelling in aanmerking. Kwijttshelling van de belastingsschuld vindt evenmin plaats als naar aanleiding van het ontstaan of onbetaald blijven hiervan strafrechtelijke vervolging is ingesteld.

De kwijttshelling van een toeslag- of belastingsschuld wordt bij afzonderlijke beschikking vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen zal zoveel mogelijk ambtshalve kwijttshelling verlenen van de genoemde schulden; ook als het gaat om schulden die na 1 januari 2021 worden geformaliseerd en betrekking hebben op de periode tot 1 januari 2021. Mocht de kwijttshelling om wat voor reden dan ook niet ambtshalve zijn verleend, dan kan de ouder of diens partner hier alsnog om verzoeken. Indien er sprake is van een openstaande schuld op grond van een voorlopige aanslag, wordt deze voorlopige aanslag pas kwijttgescholden nadat de definitieve aanslag is bekendgemaakt. Immers pas nadat de definitieve aanslag bekend is gemaakt, is duidelijk welk bedrag aan belasting de belastingsschuldige over het betreffende belastingjaar is verschuldigd. Deze voorlopige aanslag wordt, overeenkomstig de Algemene wet inzake rijksbelastingen, met de definitieve aanslag verrekend.⁷⁹ Wanneer blijkt dat de ouder

⁷⁷ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 773.

⁷⁸ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

⁷⁹ Artikel 15 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

uiteindelijk nog een bedrag verschuldigd is, zal de ontvanger zowel het bedrag van de definitieve aanslag als de daarmee samenhangende openstaande voorlopige aanslag kwijtschelden.

ii. Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag: Compensatie voor afgeloste bestuursrechtelijke schulden

Een deel van de gedupeerde ouders heeft al in 2019 of 2020 een compensatie of tegemoetkoming ontvangen in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Op dat moment was er nog geen sprake van het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden. In tegenstelling tot gedupeerden die hun herstelbetaling in 2021 of later ontvangen, kunnen degenen die de herstelbetaling in 2019 of 2020 ontvangen hebben hiermee een bestuursrechtelijke schuld afgelost hebben. Het gevolg daarvan is dat zij voor een lagere kwijtschelding in aanmerking komen. Hiermee zijn zij per saldo slechter af dan ouders die hun herstel pas na 2020 ontvangen. Om die reden is met ingang van 2 juni 2021, vooruitlopend op wetgeving, besloten deze ouders compensatie voor afgeloste bestuursrechtelijke schulden te geven.⁸⁰ Gedupeerde ouders kunnen tot en met 31 december 2023 bij de Belastingdienst/Toeslagen een aanvraag indienen voor deze compensatie. Het bedrag van de compensatie is het bedrag van de bestuursrechtelijke schulden die zijn afgelost tussen het moment van het ontvangen van de herstelbetaling en 1 januari 2021 en bedraagt in totaal – ouders kunnen ook afgeloste private schulden terugvragen – maximaal het bedrag van de herstelbetaling.

4.4 Nieuwe regeling voor overige bestuursrechtelijke schulden

Naast toeslag- en belastingschulden heeft het kabinet ervoor gekozen om ook overige bestuursrechtelijke schulden kwijt te schelden, voor zover die zien op de periode tot en met 31 december 2020. De grootste publieke schuldeisers schelden ook de schulden van gedupeerde ouders en toeslagpartners kwijt. Dit zijn naast Belastingdienst/Toeslagen ook DUO, CJIB, UWV, SVB, CAK, LBIO, gemeenten en waterschappen. Deze organisaties ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen de gegevens van de ouders voor wie de schulden moeten worden kwijtgescholden.

Toekenning van kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden

Kwijtschelding of ontslag van betalingsverplichting wordt in beginsel verleend voor alle openstaande schulden die voor 1 januari 2021 zijn geformaliseerd. Dit geldt ook voor vorderingen die op 1 januari 2021 nog niet zijn geformaliseerd, maar wel zien op de periode tot en met 31 december 2020.

Publiekrechtelijke schulden die voortvloeien uit ernstig misbruik, nalatigheid of strafbare feiten worden niet kwijtgescholden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het ontstaan van een schuld

⁸⁰ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

aantoonbaar verwijtbaar is aan de ouder of diens toeslagpartner. Gezien de aard van (het ontstaan van) deze schulden acht het kabinet het niet wenselijk om ook deze schulden kwijt te schelden.

Net zoals bij de kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden, hoeven belanghebbenden in principe niet om kwijtschelding van andere bestuursrechtelijke schulden te verzoeken. Een belanghebbende heeft van rechtswege recht op kwijtschelding wanneer de Belastingdienst/Toeslagen het forfaitaire bedrag van € 30.000 toekent. Kwijtschelding wordt dan ambtshalve door de publieke instelling verleend.

Wettelijke grondslagen voor het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden

In het onderhavige wetsvoorstel worden grondslagen gecreëerd voor het kwijtschelden van schulden door gemeenten en waterschappen, onder meer voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. Ook worden in het onderhavige wetsvoorstel grondslagen gecreëerd voor het kwijtschelden van schulden in het sociaal domein door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB), het college van burgemeester en wethouders, en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, voor kwijtschelding in verband met inburgering). Tot slot zijn er voor het CAK, de Wlz-uitvoerder en het college van burgemeester en wethouders in verband met de uitvoering van de wettelijke taken op het terrein van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister voor Medische zorg grondslagen in dit wetsvoorstel neergelegd.

Voor de uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestaat al een grondslag voor het kwijtschelden in de voor die uitvoeringsorganisaties betreffende wetgeving.⁸¹ Voor deze uitvoeringsorganisaties hoeft in dit wetsvoorstel dan ook niets te worden geregeld.

Nadere toelichting over de grondslag voor kwijtschelding op het terrein van het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid

Ook de openstaande schulden die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vallen, worden kwijtgescholden. Het betreft schulden voortkomend uit werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en inburgering. Bovenstaande regelingen worden uitgevoerd door het UWV, de SVB, gemeenten en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), in mandaat namens de Minister van SZW.

Dit wetsvoorstel biedt de noodzakelijke wettelijke grondslagen om de schulden, waaronder ook het afzien van terugvorderingen van onverschuldigd betaalde uitkeringen, te kunnen kwijtschelden. De bestaande kwijtscheldingsbepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de socialezekerheidswetgeving zijn niet in alle gevallen toereikend als grondslag voor kwijtschelding. In artikel 4:94a Awb is een algemene bevoegdheid opgenomen voor bestuursorganen tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een geldschuld indien de nadelige gevolgen van de

⁸¹ In specifieke wetgeving of in artikel 4.94a van de Algemene wet Bestuursrecht.

invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Het artikel is alleen aan de orde als niet al op grond van een ander wettelijk voorschrift in kwijtschelding is voorzien.

Veel materiewetten in de sociale zekerheid hanteren een verwijtbaarheids criterium en beperken de mogelijkheid om een opgelegde bestuurlijke boete kwijt te schelden, waardoor het kwijtschelden van schulden in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag op dit moment niet zonder meer mogelijk is, noch op grond van de materiewet noch op grond van artikel 4:94a Awb.⁸² De verschillende materiewetten, behoudens de Wet inburgering, bieden via hardheidsclausules de mogelijkheid om bij dringende redenen af te zien van terugvordering van de onterecht verkregen uitkering en boete. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van deze hardheidsclausules⁸³ en de toepassing daarvan in de praktijk gaat het bij dringende redenen om uitzonderlijke situaties die bovendien steeds op het niveau van een individuele belanghebbende en individueel besluit moeten worden overwogen. Deze bepalingen lenen zich voor de socialezekerheids- en inburgeringswetgeving niet voor een generieke kwijtschelding, zoals met het kabinetsbesluit⁸⁴ wordt voorgestaan.

Gezien het spoedeisend belang dat met kwijtschelding gemoeid is, om voor gedupeerden rust en zekerheid over hun schuldpositie te geven, heeft de Minister van SZW de betrokken bestuursorganen gevraagd om te anticiperen op de grondslag voor kwijtschelding die met dit wetsvoorstel beoogd wordt. Beide Kamers zijn van het besluit tot anticiperen op de hoogte gesteld.⁸⁵ Met ingang van 1 juli 2021 zijn het UWV, de SVB, de colleges van burgemeester en wethouders en de DUO gestart met het anticiperen op deze grondslag. Aan deze grondslag wordt dan ook terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2021 verleend zodat deze kwijtschelding van een afdoende rechtsgrondslag wordt voorzien.

Gemeenten hechten aan een schuldenaanpak met een oplossing voor zowel de privaatrechtelijke als bestuursrechtelijke schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartner. Met de medeoverheden is overeenstemming bereikt over het kwijtschelden van de schulden van de ouders. Op het terrein van sociale zekerheid gaat het om schulden in het kader van de Participatiewet. Met dit wetsvoorstel en het akkoord kunnen gemeenten ook overgaan tot het kwijtschelden van schulden.

Verduidelijking en nadere uitgangspunten kwijtschelding schulden sociale zekerheids- en inburgeringswetten

⁸² Zie memorie van toelichting Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden (Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb), Kamerstukken II, 2019/20, 35477, nr. 3.

⁸³ Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3.

⁸⁴ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 18 januari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 773.

⁸⁵ Brief van de Minister van SZW van 17 juni 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 848.

Bij de kwijtschelding binnen de sociale zekerheids- en inburgeringswetgeving wordt aangesloten bij de algemene uitgangspunten voor het kwijtschelden van schulden van ouders die in aanmerking komen voor een herstelregeling kinderopvangtoeslag. In de socialezekerheidswetten geldt dat in de situatie dat schulden het gevolg zijn van ernstig misbruik, kwijtschelding achterwege blijft. Dit betreft situaties waarin sprake is van het schenden van de inlichtingenplicht en bovendien van grove schuld of opzet, zoals neergelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In de sociale zekerheid wordt over het algemeen in het kader van grove schuld een boete van 75 procent opgelegd en in het kader van opzet een boete van 100 procent. Kwijtschelding blijft in deze gevallen achterwege ten aanzien van de bestuurlijke boete, alsmede ten aanzien van het bedrag aan onterecht verkregen uitkering als gevolg van de overtreding van de inlichtingenplicht: het benadelingsbedrag. Kwijtschelding van het benadelingsbedrag vindt evenmin plaats als vervolging is ingesteld op grond van het strafrecht. In de sociale zekerheid betreft dit situaties waarbij sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000 of hoger vanwege het schenden van de inlichtingenplicht.

Nadere toelichting over de grondslag voor kwijtschelding op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

Voor de kwijtschelding van schulden van gedupeerden en hun toeslagpartner op het terrein van de Minister van VWS worden drie artikelen opgenomen in deze wet. Het betreft per uitvoeringsinstantie een artikel dat van die instantie alle wettelijke taken omvat waarbij een vordering kan ontstaan op een gedupeerde. Deze artikelen vormen een bijzonder regime voor de kwijtschelding van schulden van gedupeerden en hun toeslagpartner naast de bestaande kaders voor het afwikkelen van schulden op grond van de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet, voor zover uiteengezet in de genoemde wetgeving. Deze tijdelijke artikelen gaan als *lex specialis* voor op hetgeen bij of krachtens de genoemde wetten is geregeld en zij verruimen noch beperken de reguliere mogelijkheden voor kwijtschelding, maar zien dus op deze bijzondere afgebakende groep.

Verwerking persoonsgegevens

Om uitvoering te kunnen geven aan kwijtschelding zijn de uitvoerders genoodzaakt persoonsgegevens te verwerken. Er zal immers moeten worden vastgesteld of een betrokkene tot de gedupeerden of diens toeslagpartner behoort en of deze schulden moeten worden kwijtgescholden. De uitvoerders beschikken niet eigenstandig over het gegeven of betrokkene en/of diens toeslagpartner tot de gedupeerden behoort. Hiertoe verstrekt de Belastingdienst/Toeslagen gegevens aan de uitvoeringsorganisaties. Om deze reden voorziet het onderhavige wetsvoorstel in grondslagen voor het verwerken van deze gegevens met als doel schulden kwijt te schelden van de groep gedupeerde ouders. Met de grondslag(en) wordt borging van adequate verwerking van persoonsgegevens beoogd en een efficiënte en slagvaardige uitvoering van het kwijtschelden van schulden.

4.5 Afwegingen en alternatieven

Noot: de komende toelichting heeft betrekking op zowel de aanpak van bestuursrechtelijke schulden als de aanpak van privaatrechtelijke schulden, aangezien de afwegingen in grote lijnen overeenkomen.

Bij de schuldenaanpak voor gedupeerde ouders zijn een aantal keuzes gemaakt die toelichting vragen. Een deel is al uitgelegd bij de verschillende beleidsbesluiten, maar een deel is meer overkoepelend van aard.

De schuldenaanpak voor gedupeerde ouders is gericht op het zo veel mogelijk realiseren van een nieuwe start, niet het herstellen van het verleden. Het mogelijk maken van een nieuwe start is de leidraad bij de ingewikkelde beleidskeuzes die bij de schuldenaanpak gemaakt moesten worden. Een belangrijk gevolg van deze leidraad is dat er in de schuldenaanpak niet wordt gekeken naar causaliteit: het maakt dus niet uit of het ontstaan of verergeren van schulden te herleiden is tot de terugvordering van de kinderopvangtoeslag.

Naast deze beleidsmatige insteek, is het uitvoeringstechnisch ook zeer complex of misschien zelfs onmogelijk om causale verbanden vast te stellen. Ter illustratie: een ouder kan de schulden die zijn ontstaan in de periode direct na de kinderopvangtoeslagterugvordering inmiddels hebben afbetaald, maar tijdens het afbetalen nieuwe schulden hebben opgelopen die gevoelsmatig ver afstaan van de toeslagterugvordering. Voor private schulden geldt overigens wel dat schulden van vóór 1 januari 2006 – de start van het huidige systeem voor kinderopvangtoeslag – niet worden opgelost.

De focus op het zo veel mogelijk creëren van een nieuwe start betekent ook dat de schuldenaanpak niet bedoeld is voor het herstellen van onrecht in het verleden. Daarvoor bestaat de compensatieregeling en O/GS-tegemoetkoming, de forfaitaire regeling en in sommige gevallen een aanvullende vergoeding van werkelijke schade. Dit zorgt voor situaties die onrechtvaardig kunnen voelen.

De achtergrond van deze lastige afwegingen is dat enerzijds gekozen is voor een beleidsmatige focus op het bieden van herstel richting de toekomst (nieuwe start), en anderzijds omdat het uitvoeringstechnisch vrijwel onmogelijk is om te onderzoeken welke schulden ouders in het verleden hebben betaald en om te bepalen welke schulden dan met terugwerkende kracht in aanmerking komen voor compensatie.

Daarnaast is een afweging gemaakt tussen het bieden van een individuele benadering en het bieden van snelle ondersteuning aan ouders. Het bleek erg moeilijk om te definiëren welke factoren zouden moeten worden meegewogen bij een individuele benadering. Gedupeerden kunnen niet zonder meer worden ingedeeld in 'meer of minder gedupeerd', of in 'problematische schulden of geen problematische schulden'. Elk kader dat hiervoor zou kunnen worden opgesteld

bleek erg subjectief. Daarnaast betekende een verfijnde regeling vaak een enorme uitvoeringslast met veel uitzoekwerk per individueel dossier. Dit had gezorgd voor hele lange doorlooptijden in de schuldenaanpak voor gedupeerde ouders.

Hoewel gekozen is voor het bieden van een nieuwe start, vaak zonder nauwkeurig onderscheid te maken tussen verschillende schulden(soorten), is er een aantal soorten schulden dat wel is uitgesloten van herstel. Het meest duidelijke voorbeeld is schulden die aantoonbaar zijn ontstaan door misbruik. Daarnaast is er nog een aantal uitzonderingen dat bij de verschillende beleidsbesluiten verder worden toegelicht. Als gevolg hiervan zijn er gedupeerde ouders die na de hersteloperatie met schulden achterblijven. Om ook in deze situaties zo goed mogelijk te helpen, wordt samengewerkt met onder andere de (reguliere) gemeentelijke schuldhelpverlening.

Er is in het beleid voor privaatrechtelijke schulden opgenomen dat ouders – wanneer bijzondere omstandigheden ertoe leiden dat strikte toepassing van het beleid tot onredelijke uitkomsten zou leiden – er bij uitzondering kan worden afgeweken van het beleid waardoor de schulden alsnog kunnen worden opgelost.

Een eventuele ex-partner van een gedupeerde ouder heeft, uitgaande van het huidige beleid, nog geen recht heeft op een schuldenaanpak. Of dit zo blijft wordt momenteel in de regeling voor ex-partners bezien. Wel vallen de gezamenlijke schulden die de ex-partner had met de aanvrager onder de schuldenaanpak.

5 Aanpak voor privaatrechtelijke schulden

5.1 Context en doel

De context en doelstellingen van de algehele schuldenaanpak zijn toegelicht in het vorige hoofdstuk; zie paragraaf 4.1.

5.2 Codificatie van beleidsbesluit over schuldregelingen

In de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane van 20 april 2021 is aangekondigd zo snel mogelijk te willen voorzien in een oplossing voor door de toeslagenaffaire gedupeerde ouders die zich in de wettelijke schuldsanering (Wsnp) of buitengerechtelijke schuldregeling bevinden.⁸⁶ Het Besluit compensatie schuldentrajecten is hiertoe op 1 juni 2021 gepubliceerd.⁸⁷ Deze gedupeerde ouders worden geconfronteerd met het strakke regime van het Wsnp-traject of de buitengerechtelijke schuldregeling en leven tegen het bestaansminimum. De voorgestelde artikelen bieden een stap naar een oplossing voor de schuldenproblematiek van deze

⁸⁶ Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 812.

⁸⁷ Stcrt. 2021, 28303.

ouders. De stap volgt op het uitkeren van het forfaitaire bedrag van € 30.000 of eventuele hogere compensatie na de integrale beoordeling.

Er zijn hiertoe twee bepalingen in dit wetsvoorstel opgenomen. In de eerste plaats een bepaling die regelt dat op aanvraag van de bewindvoerder van een getroffen ouder in het Wsnp-traject een bedrag wordt toegekend, gelijk aan de vorderingen van erkende schuldeisers. In de tweede plaats is er voor getroffen ouders in een buitengerechtelijke schuldregeling een bepaling opgenomen op grond waarvan de schuldbemiddelaar op aanvraag een bedrag toegekend krijgt gelijk aan de openstaande vorderingen van de gedupeerde ouder. Hiermee kunnen de schulden van de ouders in een Wsnp-traject of buitengerechtelijke schuldregeling worden afgelost en kunnen zij met de ontvangen compensatie aan een nieuwe start beginnen.

Wsnp

Gewoonlijk is het formeel en correct beëindigen van een Wsnp-traject een langdurig proces. Pas na het formele opheffen van dat traject door de rechtbank is de ouder vrij van de eisen en het strikte regime. Het kabinet vindt het onacceptabel dat gedupeerde ouders langer dan nodig tegen een bestaansminimum leven. Daarom voorziet het wetsvoorstel erin om alle bestaande resterende (zowel bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke) schulden in deze trajecten te compenseren en daarmee Wsnp-bewindvoerders, gedupeerden, hun partners en hun schuldeisers een oplossing te geven voor de schulden. De uitbetaling van het bedrag ter grootte van de vorderingen van erkende schuldeisers zorgt ervoor dat de € 30.000 compensatie niet voor aflossing van die schulden hoeft te worden gebruikt, maar tot de beschikking komt van de ouder en dat ook blijft. Eerder hebben bewindvoerders reeds een garantieverklaring gekregen, waarmee de bewindvoerder vooruitlopend op dit wetsvoorstel een eerste stap richting het beëindigen van het Wsnp-traject in gang kon zetten. Het wetsvoorstel voorziet nu in een grondslag voor de bewindvoerder om daadwerkelijk aan de schuldeisers te betalen en het Wsnp-traject te beëindigen. De Belastingdienst/Toeslagen zal op verzoek van de bewindvoerder een bedrag aan de boedel betalen ter grootte van de bij hem bekende vorderingen. De bewindvoerder kan daarmee de schuldeisers betalen en het saldo van de boedelrekening komt vervolgens ten gunste van de ouder. Daarnaast zal de Belastingdienst/Toeslagen de Wsnp-bewindvoerder vergoeden ter compensatie van het geleverde werk om deze oplossing tot stand te laten komen. Schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling voor een of meer met name genoemde misdrijven zijn uitgesloten van schuldsanering en worden dus niet met deze schuldenregeling vergoed.

Buitengerechtelijke schuldregeling

Voor ouders in een buitengerechtelijke schuldregeling geldt net als voor ouders in een Wsnp-traject dat een oplossing op korte termijn voor iedereen alleen kan worden gegarandeerd als de Belastingdienst/Toeslagen, na het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden, de bestaande resterende vorderingen compenseert. Daarom voorziet het wetsvoorstel ook voor ouders in buitengerechtelijke schuldregelingen in een oplossing.

Het wetsvoorstel bevat voor ouders in een buitengerechtelijke schuldregeling een vergelijkbare regeling als die voor gedupeerde ouders in een Wsnp-traject. De schuldhulpverlener kan voor de ouder op verzoek van de schuldbemiddelaar een bedrag uitbetaald krijgen gelijk aan de openstaande vorderingen, als onderdeel van een buitengerechtelijke schuldregeling. Op deze manier kunnen de schulden van de ouder betaald worden en heeft hij volledige beschikking over de compensatie van € 30.000. Schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling voor een of meer met name genoemde misdrijven zijn uitgesloten van schuldsanering en worden dus niet met deze schuldenregeling vergoed.

5.3 Codificatie van beleidsbesluit over privaatrechtelijke schulden

Bij brief van 25 mei 2021 is door de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane aangekondigd dat het kabinet - naast het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden - tot een oplossing wil komen voor privaatrechtelijke schulden van gedupeerde ouders en hun toeslagpartners.⁸⁸ Door privaatrechtelijke schulden hebben veel gedupeerden immers nog steeds te maken hebben met deurwaarders en schuldenproblematiek. Om deze gedupeerden tegemoet te komen is het Besluit betalen private schulden – vooruitlopend op wetgeving - op 28 oktober 2021 gepubliceerd.⁸⁹

Het uitgangspunt van deze regeling is dat op aanvraag van een gedupeerde tot overname van bepaalde opeisbare privaatrechtelijke geldschulden wordt overgegaan. Indien schuldovername niet mogelijk blijkt, betaalt de Belastingdienst/Toeslagen het verschuldigde bedrag namens de gedupeerde ouder via een aangewezen kredietbank aan de schuldeiser.

Voor alimentatieschulden waarvoor het Landelijk Bureau Invordering Ouderbijdragen (LBIO) de gemachtigde invorderaar is en voor schulden bij een zorgverzekeraar geldt dat het LBIO of de zorgverzekeraar ook een aanvraag kan indienen.

Schuldovername houdt in dat de opeisbare geldschuld van de gedupeerde of diens toeslagpartner overgaat op de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen treedt dus in de plaats van de gedupeerde ouder. Dit zorgt ervoor dat schuldeisers niet alsnog verhaal kunnen halen bij de gedupeerde of diens toeslagpartner.

De regeling wordt op grond van een mandaat van Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd door Sociale Banken Nederland (SBN) en negen aangesloten kredietbanken.

De geldschulden die worden overgenomen of betaald

Schulden die in aanmerking komen voor overname zijn geldschulden die:

⁸⁸ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 879.

⁸⁹ Stcrt.2021, 44723.

- a. zijn ontstaan na 31 december 2005;
- b. voor 1 juni 2021 opeisbaar waren; en
- c. nog niet zijn voldaan op het tijdstip dat de aanvraag om toepassing van de regeling door de belanghebbende wordt gedaan.

Bepaalde schulden die zijn ontstaan na 31 december 2005 komen voor overname of betaling in aanmerking. Hiermee wordt aangesloten bij de datum waarop het huidige toeslagenstelsel is geïntroduceerd. Deze schulden moeten voor 1 juni 2021 opeisbaar zijn geweest. Deze datum sluit aan bij de bekendmaking van de regeling voor privaatrechtelijke schulden, zoals dat is gebeurd bij voornoemde brief van 25 mei 2021.

Een aanvraag kan in beginsel worden ingediend tot 1 januari 2024. Een gedupeerde ouder en zijn toeslagpartner kunnen meerdere aanvragen indienen. Het verdient de voorkeur alle schulden zo veel mogelijk in één aanvraag op te nemen.

Alleen op 1 juni 2021 openstaande betalingsachterstanden op geldschulden worden overgenomen, niet de toekomstige termijnen. Het is namelijk niet het doel om ouders volledig te vrijwaren van betalingsverplichtingen. Het gaat om schulden die voortvloeien uit een privaatrechtelijke vordering tot betaling van een geldschuld van een schuldeiser, voor zo ver deze opeisbaar waren voor 1 juni 2021. Deze geldschuld moet voortvloeien uit een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf van de schuldeiser verrichte rechtshandeling. Schulden die niet voortvloeien uit een in de normale uitoefening van een beroep of bedrijf van de schuldeiser verrichte rechtshandeling (zogenaamde 'informele schulden') worden ook overgenomen voor zover deze zijn vastgelegd in een notariële akte, en voor zo ver opeisbaar voor 1 juni 2021. Ook opeisbare schulden die voortvloeien uit alimentatieverplichtingen worden overgenomen.

Bij hypothecaire leningen kan het voorkomen dat na meerdere niet betaalde maandelijkse termijnen de hoofdsom van de lening opeisbaar wordt. In die situatie wordt onderscheid gemaakt tussen de opeisbare achterstallige betalingen enerzijds en de hoofdsom anderzijds. De opeisbare achterstallige betalingen worden overgenomen, maar de opeisbare hoofdsom niet. De gedupeerde ouder blijft dus in principe schuldenaar van de resterende hoofdsom van de hypothecaire lening. De gedupeerde ouder of zijn toeslagpartner kan het maandelijkse rente- en aflossingsbedrag weer gaan betalen en zo de hypotheek verder aflossen. Een uitzondering hierop is als het gaat om een restschuld na verkoop van of verhaal op de verhypothekerde zaak. In deze gevallen wordt ook de hoofdsom vergoed.

Ook de bijkomende kosten van de over te nemen opeisbare geldschuld worden overgenomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld incassokosten ingeval sprake is van een huurachterstand of van een betalingsachterstand bij een verzekering of abonnement.

Geldschulden die niet worden overgenomen of betaald

De resterende hoofdsom van een hypothecaire lening wordt niet overgenomen, zoals in de paragraaf hierboven toegelicht. Ook de resterende hoofdsommen van andere leningen worden niet

overgenomen of betaald, tenzij die vanwege betalingsachterstanden opeisbaar zijn geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om hoofdsommen van consumptieve kredieten, zoals persoonlijke leningen, doorlopende kredieten, negatieve saldi op betaalrekeningen, aankopen op afbetaling, private leases en huurkoop. Als ook de hoofdsom voor 1 juni 2021 opeisbaar is geworden, door bijvoorbeeld betalingsachterstanden, wordt deze wel in zijn geheel betaald. Dit om te voorkomen dat de schuldeiser voor die opeisbare hoofdsom alsnog incassomaatregelen neemt en de gedupeerde ouder daardoor in de problemen komt.

Ook schulden die het gevolg zijn van een onrechtmatige daad zijn uitgesloten van overneming en betaling.

Wanneer de gedupeerde een geldschuld heeft bij een rechtspersoon, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of maatschap, waarin hij zelf een belang heeft, wordt de schuld maar deels overgenomen. Een percentage gelijk aan het percentage van het belang van de gedupeerde wordt niet overgenomen.

Schulden waarvoor aan de gedupeerde al een compensatie werkelijke schade of tegemoetkoming werkelijke schade of een andere niet-forfaitaire vergoeding is toegekend, worden niet overgenomen.

Privaatrechtelijke zakelijke schulden

In lijn met het beleid ten aanzien van de kwijtschelding van bestuursrechtelijke zakelijke schulden is ervoor gekozen om ook privaatrechtelijke zakelijke schulden die voortvloeien uit de in de vorm van een eenmanszaak of een personenvennootschap gedreven onderneming die op het privévermogen van de gedupeerde ouder dan wel zijn of haar toeslagpartner kunnen worden verhaald te betalen. Het kabinet wil voorkomen dat gedupeerden door verhaal op hun privévermogen voor ondernemingsschulden alsnog persoonlijk in de problemen komen. Omdat Bbz- en Tozo-leningen voor bedrijfskapitaal gelijkenissen vertonen met private leningen, vallen ook deze leningen onder de regeling, wat betekent dat enkel het opeisbare deel wordt overgenomen. Als de overname van een zakelijke private schuld op grond van de Europese staatssteunregels wordt gekwalificeerd als staatssteun worden er niet meer zakelijke private schulden overgenomen dan op grond van die regels is toegestaan.

Alimentatie en zorgverzekering

Voor de schulden bij een zorgverzekeraar en het LBIO geldt dat zowel de gedupeerde of zijn toeslagpartner zelf, als de zorgverzekeraar en het LBIO de overneming van een schuld kunnen aanvragen. Het moratorium beschermt de ouder en zijn toeslagpartner tegen de bevoegdheid van een schuldeiser om een openstaande schuld op te eisen. Dit geeft de gedupeerde ouder rust. Het moratorium geldt voor alle schulden, waardoor een ouder of zijn toeslagpartner een eventuele (kinder)alimentatieschuld aan een ex-partner ook tijdelijk niet hoeft te voldoen. Dit betekent dat deze ex-partner de noodzakelijke kosten voor het eigen levensonderhoud en dat van de kinderen,

niet ontvangt. Het LBIO verwacht dat een deel van de alimentatieplichtige burgers bewust geen gebruik zal maken van de private schuldenregeling omdat zij de alimentatiegerechtigden de gelden niet gunnen. Het is zeer onwenselijk dat ex-partners en hun kinderen de dupe worden van het moratorium dat de gedupeerde ouder of zijn toeslagpartner juist beschermt. Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel de bevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen opgenomen om de voor 1 juni 2021 opeisbare schulden die voortvloeien uit alimentatieverplichtingen en waarvoor het LBIO de gemachtigde invorderaar is, te voldoen zonder aanvraag van een gedupeerde ouder of toeslagpartner, maar op aanvraag van het LBIO.

Ook acht het kabinet het wenselijk dat een opeisbare schuld van een gedupeerde op wie de wanbetalersregeling van toepassing is bij de zorgverzekeraar zonder aanvraag van de gedupeerde ouder of toeslagpartner, maar op aanvraag van de zorgverzekeraar wordt betaald. De gedupeerde ouder kan dan weer een aanvullende zorgverzekering afsluiten.

Compensatie voor afgeloste privaatrechtelijke schulden

De schuldenaanpak is niet bedoeld als herstel van schade in het verleden, maar om gedupeerde ouders zo veel als mogelijk kans te bieden op een nieuwe start, waarbij de ontvangen compensatie zoveel mogelijk wordt ontzien. Schulden die door een gedupeerde ouder al zijn betaald vallen in principe niet onder de private schuldenregeling. Hier wordt echter uitzondering op gemaakt indien de ouder of toeslagpartner eerst een herstelbedrag heeft ontvangen en nadien een geldschuld (gedeeltelijk) heeft betaald, welke anders door SBN, in opdracht van de Belastingdienst/Toeslagen, zou zijn betaald.

Daarnaast geldt dat ouders die in eerste instantie een beschikking ontvangen waarin staat dat zij niet voor de Catshuisregeling in aanmerking komen, maar later alsnog gedupeerd blijken te zijn door bijvoorbeeld nieuwe inzichten bij de integrale beoordeling, mogelijk in de tijd tussen de twee beschikkingen ook al geldschulden afgelost hebben. Als de ouder of toeslagpartner in die periode een geldschuld (gedeeltelijk) heeft betaald, welke anders door SBN, in opdracht van de Belastingdienst/Toeslagen, zou zijn betaald, indien deze schuld niet door de gedupeerde ouder of toeslagpartner zelf was betaald, wordt ook dit bedrag gecompenseerd.

In beide gevallen bedraagt de hoogte van de compensatie het bedrag van de betaling van de schuld als hiervoor bedoeld, inclusief kosten, en bedraagt in totaal – ouders kunnen ook met hun herstelbedrag afgeloste bestuursrechtelijke schulden terugvragen – maximaal het bedrag van de herstelbetaling.

5.4 Afwegingen en alternatieven

De context en doelstellingen van de algehele schuldenaanpak zijn toegelicht in het vorige hoofdstuk; zie paragraaf 4.5.

6 Overige

6.1 Commissies

In de hersteloperatie toeslagen is ervoor gekozen om verschillende onafhankelijke commissies in te stellen. Deze commissies, bestaande uit gerenommeerde juristen en inhoudelijk experts, kunnen bij de meest gevoelige thema's, zoals het vaststellen van *niet*-gedupeerdheid, het beoordelen van werkelijke schade en het behandelen van bezwaren, hun expertise inzetten. Zo wil het kabinet ook het vertrouwen van (potentiële) gedupeerden vergroten in een rechtvaardige en onafhankelijke behandeling van hun dossier. De grondslag voor de commissies bevindt zich in de Awir en wordt overgenomen in dit wetsvoorstel; een instellingsregeling geeft hier per commissie verder invulling aan. Het betreft de volgende commissies:

Oudercommissie (ouderpanel)

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook getroffen ouders een expliciete stem hebben in de vormgeving van de hersteloperatie. Daartoe is een commissie opgericht, meestal het ouderpanel genoemd, die de bewindspersoon gevraagd en ongevraagd adviseert over beleid en uitvoering, juridische aspecten en de communicatie over de hersteloperatie.

Commissie van onafhankelijke deskundigen CAF en vergelijkbare zaken/toeslagen

Deze commissie, meestal Commissie van Wijzen (CvW) genoemd, adviseert Belastingdienst/Toeslagen over voorgenomen afwijzingen van ouders of andere personen die zich melden voor herstel, maar die op basis van de criteria van de herstelregelingen niet in aanmerking lijken te komen voor een (financiële) herstelregeling. Ook is deze commissie ingesteld om te oordelen over toepassing van de vangnetbepaling.

Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade

Deze commissie, meestal Commissie Werkelijke Schade (CWS) genoemd, adviseert Belastingdienst/Toeslagen over het toekennen van een aanvullende vergoeding voor werkelijke schade die gedupeerden hebben geleden als gevolg van de problematiek in de kinderopvangtoeslag en die nog niet wordt vergoed door reeds uitgekeerde financiële herstelbedragen. Een advies van de commissie wordt, zoals geschetst in paragraaf 3.1.1, gegeven nadat de gedupeerde het herstelproces (specifiek: de zogenoemde integrale beoordeling) heeft afgerond en hiertoe een onderbouwd verzoek heeft ingediend. Dit betreft zowel gedupeerden die recht hebben op de compensatieregeling als zij die recht hebben op een O/GS-tegemoetkoming.

Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen

Deze commissie, meestal Bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) genoemd, adviseert de Belastingdienst/Toeslagen over de afhandeling van bezwaarschriften van (potentiële) gedupeerden.

6.2 Rol van gemeenten

Zoals eerder geschetst, spelen gemeenten een belangrijke rol bij het brede en samenhangende herstel van gedupeerden. Gemeenten leveren brede ondersteuning in de rol van dienstverleners aan aangemelde en gedupeerde ouders en hun kinderen op vijf leefgebieden. Hiernaast heffen en innen gemeenten ook lokale belastingen en bekleden hierin de rol van invorderaar. In dit wetsvoorstel wordt via een grondslag voor specifieke uitkeringen de financiering van gemeenten gewaarborgd, enerzijds ter compensatie van kwijtschelden van schulden, en anderzijds voor de bekostiging van de brede ondersteuning. Daarnaast wordt een grondslag geïntroduceerd voor efficiënte gegevensuitwisseling tussen het Rijk en gemeenten om gedupeerde ouders zo goed mogelijk te kunnen helpen, waarop in de volgende paragraaf wordt ingegaan.

6.3 Gegevensverwerking

6.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Dit wetsvoorstel faciliteert de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens in het kader van herstel door de Belastingdienst/Toeslagen en andere bij de hersteloperatie betrokken organisaties. Het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens is een belangrijke voorwaarde voor het herstel van vertrouwen in de overheid. Dit wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de hersteloperatie optimaal te laten verlopen, en tegelijkertijd de naleving van de Europese privacyregelgeving (de AVG) te borgen.

6.3.2 Gegevensverwerking ten behoeve van het bieden van herstel

De uitvoering van de hersteloperatie vergt van de Belastingdienst/Toeslagen dat hij persoonsgegevens van aangemelde ouders verwerkt. Dit is bijvoorbeeld nodig om vast te kunnen stellen of iemand gedupeerd is, uitbetalingen te kunnen doen, of contact met de ouder te kunnen opnemen.

De problemen die de toeslagenproblematiek heeft veroorzaakt zijn verstrekkend. Veel ouders die gedupeerd zijn door het handelen van de overheid, hebben ondersteuning van andere partijen dan de Belastingdienst/Toeslagen nodig om hun leven weer op de rit te kunnen krijgen. Hierbij valt te denken aan gemeenten. Zij ondersteunen gedupeerde ouders op de vijf leefgebieden: financiën, gezin, werk, wonen en zorg. Deze organisaties kunnen hun rol in het realiseren van herstel voor de ouder niet vervullen zonder informatie over deze ouder te ontvangen.

Gegevensverwerking ten behoeve van financiële compensatie, – tegemoetkoming, en schuldenregelingen

Om te toetsen of een belanghebbende recht heeft op een compensatie of een tegemoetkoming op grond van deze wet, verwerkt de Belastingdienst/Toeslagen persoonsgegevens.

Het kan zijn dat de Belastingdienst/Toeslagen voor het vaststellen van het recht op compensatie of een tegemoetkoming informatie nodig heeft die niet binnen de Belastingdienst/Toeslagen voorhanden is, maar waar anderen, waaronder de gedupeerde ouder zelf, wel over beschikken. De informatie mag in zulke gevallen alleen voor het toetsen van het recht van de belanghebbende of voor het uitvoeren van de regelingen worden opgevraagd en gebruikt. Het gaat dan vanzelfsprekend om gegevens en inlichtingen waarover die betrokken persoon of instantie redelijkerwijs geacht wordt te beschikken. Wanneer een belanghebbende zich als gedupeerde meldt bij de Belastingdienst/Toeslagen, wordt het recht op een herstelmaatregel zoveel mogelijk vastgesteld op grond van de informatie die binnen de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen voorhanden is, en is het uitgangspunt dat het verhaal van de ouder tevens leidend is. Nadere (bewijs)stukken kunnen de aannemelijkheid van het verhaal van de ouder in voorkomende twijfelgevallen vergroten. Daarbij valt te denken aan informatie die bekend is bij bijvoorbeeld de inspecteur of de ontvanger, om te verifiëren of de juiste inkomensgegevens zijn gebruikt bij de toekenning van een kinderopvangtoeslag. Ook kan de Belastingdienst/Toeslagen op grond de voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel gegevens bij bijvoorbeeld de kinderopvanginstelling opvragen, omdat een ouder zelf niet langer beschikt over facturen van de kinderopvanginstelling, of deze nooit ontvangen heeft. Het kabinet merkt op dat het uitvragen van informatie bij derden niet het uitgangspunt is, maar dat dit altijd wordt afgewogen tegen het opvragen van de benodigde informatie bij de ouder zelf.

Wanneer een ouder niet over de informatie beschikt, is de noodzaak om derden om informatie te kunnen vragen dat daarmee sneller en accurater de aanspraak op en de hoogte van een compensatie, tegemoetkoming, kwijtschelding of overname van schulden kan worden vastgesteld. Daar is de belanghebbende – de ouder – bij gebaat. Daarnaast wordt de ouder ontzien wanneer de Belastingdienst/Toeslagen informatie vergaart bij andere partijen. Dit doet recht aan de menselijke maat en het doenvermogen van de burger, die immers mogelijk niet altijd goed kan doorgronden welke informatie de Belastingdienst/Toeslagen precies van hem verlangt.

Naar het oordeel van het kabinet is de voorgestelde mogelijkheid voor de Belastingdienst/Toeslagen om gegevens op te vragen proportioneel. Alternatieve regelingen - waarbij vaker en meer dan nu het geval is informatie bij de belanghebbende zelf zou worden opgevraagd - voldoen volgens het kabinet onvoldoende aan het vereiste van subsidiariteit. De voorgestelde maatregel is daarom het meest geschikte alternatief. Hoewel het uitgangspunt is dat geen aanvullende gegevens van een ouder worden verlangd, omdat wordt afgegaan op het verhaal van de ouders en de reeds in de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen bekende informatie, geldt dat als toch aanvullende gegevens worden gevraagd, dat deze allereerst bij de ouder zelf worden opgevraagd en dan pas bij een derde.

Gelet op het door de AVG voorgeschreven vereiste van dataminimalisatie zullen niet meer persoonsgegevens worden opgevraagd dan strikt noodzakelijk om de aanspraak op en de hoogte van de compensatie, tegemoetkoming, kwijtschelding of overname van schulden tijdig en correct vast te kunnen stellen.

Verwerking gegevens van strafrechtelijke aard

Verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is noodzakelijk om de herbeoordeling van het dossier van een aanvrager van een kinderopvangtoeslag waarin sprake is van een veroordeling zo goed en zo volledig mogelijk te kunnen uitvoeren.

Als voor een berekeningsperiode institutionele vooringenomenheid wordt vastgesteld, dan is de compensatieregeling van toepassing. Onderdeel van de compensatieregeling is de vraag of sprake is van een ernstige onregelmatigheid die aan de ouder is toe te rekenen. Compensatie blijft achterwege indien dat het geval is. Van een ernstige onregelmatigheid is in ieder geval sprake als blijkt dat de ouder evident geen recht op kinderopvangtoeslag had in het onderzochte berekeningsjaar.

Strafrechtelijke persoonsgegevens inzake de veroordeling ter zake van fraude met kinderopvangtoeslag komen in de herbeoordeling aan de orde op het punt van deze 'evident geen recht'-toets. De UHT beziet of de veroordeling meebrengt dat niet kan worden gecompenseerd, omdat het recht op kinderopvangtoeslag voor de betreffende berekeningsperiode terecht neerwaarts is gecorrigeerd vanwege de door de strafrechter bewezen geachte fraude. Daarnaast is de strafrechtelijke veroordeling van belang voor kwijtschelding van publiekrechtelijke schulden en de overname van privaatrechtelijke schulden. Als sprake is van een strafrechtelijke veroordeling die direct verband houdt met een toeslagschuld, dan wordt niet overgegaan tot kwijtschelding of overname van deze schuld.

In de praktijk gaat het om (a) de aantekening dat sprake is geweest van strafrechtelijke vervolging ter zake van fraude met de kinderopvangtoeslagen, met daarbij de uitkomst hiervan (bijvoorbeeld een veroordeling of vrijspraak), en (b) de eventueel nog aanwezige bescheiden uit het strafdossier. Die gegevens verwerkt de UHT na uitwisseling met het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD). Uitgangspunt voor de UHT is daarbij dat zo min mogelijk medewerkers toegang hebben tot de gegevens en alleen wordt opgevraagd wat noodzakelijk is voor de uitvoering van de regelingen.

In de beantwoording op vragen van de vaste commissie van Financiën van de Tweede Kamer over de brief van 30 september 2021 inzake de achtste voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag is toegezegd dat bij een dossier waarin sprake is van vooringenomen handelen en een strafrechtelijke veroordeling, deze veroordeling opnieuw wordt gezien om te beoordelen welke betekenis dit moet hebben voor een eventuele compensatie.⁹⁰

Waarborgen ten aanzien van gegevens van strafrechtelijke aard

Het opvragen van gegevens bij het OM en de FIOD vindt alleen plaats door een vaktechnisch coördinator of vaktechnisch aanspreekpunt, in samenwerking en overleg met de contactambtenaar, of in voorkomende gevallen door alleen de contactambtenaar.

⁹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 901, p. 5 en 6.

Inzage van die gegevens is enkel voorbehouden aan een bijzonder "Herstelteam" dat is opgericht voor de voorbereiding van de herbeoordeling van 'sanctiedossiers', en enkele daartoe aangewezen beoordelaars. De strafrechtelijke gegevens worden op aparte schijflocaties opgeslagen, in beginsel niet of bezwaarlijk toegankelijk voor medewerkers die niet zijn belast met de herbeoordeling van deze dossiers.

AVG

Voorgenomen wet- en regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens dient voorts te worden getoetst aan de beginselen in, en eisen van de AVG. Persoonsgegevens moeten volgens de AVG allereerst worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van een betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. De rechtmatigheid van de maatregel volgt uit het feit dat de gegevensverstrekking is voorzien in de Wet hersteloperatie toeslagen en conform de vereisten van de AVG is. De in de onderhavig wetsvoorstel opgenomen bepaling bevat een grondslag om strafrechtelijke gegevens te verwerken. De beoogde verwerkingen door de Belastingdienst/Toeslagen vinden enkel plaats voor zover dit noodzakelijk is voor het vaststellen van een recht op compensatie, een tegemoetkoming, kwijtschelding of overname van schulden. De verdere noodzakelijkheid van de verwerking is hierboven onder 'Verwerking gegevens van strafrechtelijke aard' reeds toegelicht.

De bepaling is verder voldoende duidelijk en nauwkeurig, zodat de toepassing ervan voldoende voorspelbaar is en in de nodige waarborgen wordt voorzien. De toepassing is gekoppeld aan het vaststellen van een recht op compensatie, een tegemoetkoming, kwijtschelding of overneming van schulden. Hierdoor is het voor betrokkenen transparant in hoeverre de hen betreffende persoonsgegevens (kunnen) worden verstrekt. Persoonsgegevens mogen volgens de AVG slechts worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (doelbinding). Uit de bepaling volgt dat deze gegevens slechts worden verstrekt ten behoeve van het uitvoeren van de genoemde maatregelen.

De Belastingdienst/Toeslagen zal bij de verwerking van de gegevens tevens voorzien in de borging van de benodigde gegevensbeschermingsbeginselen uit de AVG, zoals opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid. Zo houdt de Belastingdienst/Toeslagen zich aan de voorschriften uit de Archiefwet en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Verder zijn de specifieke waarborgen ten aanzien van de strafrechtelijke gegevens reeds toegelicht onder 'Waarborgen ten aanzien van gegevens van strafrechtelijke aard'.

Gegevensverwerking ten behoeve van de brede ondersteuning door gemeenten

De gemeente biedt brede ondersteuning op de vijf leefgebieden aan zowel gedupeerden als potentieel gedupeerden van de toeslagenproblematiek. Dit zijn alle personen die zich hebben gemeld of bekend zijn bij de UHT.

Indien een ouder bij aanmelding als (mogelijk) gedupeerde bij de UHT kenbaar maakt dat een hulpaanbod door de gemeente gewenst is, verstrekt de UHT het Burgerservicenummer (BSN), de aanmelddatum en de contactgegevens van deze ouder aan de gemeente waar de ouder woonachtig is. De gemeente gebruikt deze gegevens om contact te leggen met de ouder, zodat aan de ouder een hulpaanbod kan worden gedaan.

De gemeente biedt deze hulp aan de aanvrager in de zin van deze wet en aan het gezin als bedoeld in Participatiewet⁹¹. Onderwerp van gesprek met de VNG is nog of dit uitbreiding behoeft om ook familieleden van de aanvrager die niet onder deze strikte definitie vallen, te kunnen ondersteunen. Indien de ouder hulp van de gemeente wenst, verwerkt de gemeente de noodzakelijke gegevens om passende hulp aan het gezin te kunnen geven. Hieronder valt ten minste het verwerken van gegevens van het gezin in het kader van:

1. het inventariseren van de hulpvraag;
2. het opstellen van een plan van aanpak;
3. het inkopen en uitvoeren van trajecten op de vijf leefgebieden en;
4. het bieden van nazorg.

Indien de ouder bij de UHT kenbaar heeft gemaakt gebruik te willen maken van gemeentelijke hulp, verstrekt de UHT informatie van de aangemelde ouder aan de gemeente die brede ondersteuning biedt. Indien de ouder bij de gemeente kenbaar heeft gemaakt gebruik te willen maken van gemeentelijke hulp, kan de gemeente dit bij de UHT kenbaar maken, zodat de informatie met deze gemeente kan worden gedeeld. Het bieden van brede ondersteuning is onlosmakelijk verbonden met de beoordeling door de UHT. Indien de aangemelde ouder niet wordt erkend als gedupeerde in de zin van deze wet of de aanmelding weer intrekt, dan meldt de UHT dit ook aan de gemeente, zodat de gemeente de brede ondersteuning die op basis van dit wetsvoorstel wordt geboden binnen 30 dagen kan afbouwen. De gemeente bewaart de gegevens die zij verwerkt in het kader van het bieden van brede ondersteuning niet langer dan noodzakelijk.

Gegevensverwerking ten behoeve van de schuldenaanpak

Een van de doelen van dit wetsvoorstel is het bieden van een oplossing voor ouders met schulden. Voor de afwikkeling van zowel de privaatrechtelijke als de bestuursrechtelijke schulden van gedupeerde ouders en de toeslagpartner verstrekt Belastingdienst/Toeslagen persoonsgegevens aan schuldeisers.

De bij wet genoemde publiekrechtelijke schuldeisers verlenen ambtshalve kwijtschelding aan gedupeerde ouders en diens toeslagpartners voor vorderingen die binnen de geschetste reikwijdte vallen. Om publiekrechtelijke schuldeisers hiertoe in staat te stellen, is het noodzakelijk dat de Belastingdienst/Toeslagen de naam, geboortedatum, adresgegevens en het BSN van de gedupeerde ouder en diens toeslagpartner verstrekt. Om uitvoering te kunnen geven aan kwijtschelding moeten de publieke schuldeisers zelf ook persoonsgegevens verwerken. Er zal immers moeten worden vastgesteld of de betrokkene of diens toeslagpartner een openstaande

⁹¹ Artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Participatiewet.

vordering heeft en of deze moet worden kwijtscholden. Deze wet biedt hiertoe de grondslag. De publieke schuldeisers bewaren de ontvangen gegevens niet langer dan noodzakelijk. De ontvangen gegevens worden in ieder geval verwijderd indien de publieke schuldeiser vaststelt dat er geen sprake is van een openstaande vordering die voor het verlenen van kwijtschelding in aanmerking komt.

Voor private schuldeisers geldt dat SBN, in opdracht van de Belastingdienst/Toeslagen, contact op zal nemen met door de gedupeerde ouder aangewezen schuldeisers, teneinde de hoogte van de schuld vast te stellen. Hiervoor wordt de naam, en indien nodig de geboortedatum, adresgegevens en eventueel het BSN van de gedupeerde ouder en diens toeslagpartner verstrekt aan de schuldeiser. Indien er sprake is van een openstaande vordering, verstrekt de schuldeiser informatie over de hoofdsom en bijkomende kosten aan SBN, zodat zij over kunnen gaan tot overname en afbetaling van deze schuld namens Belastingdienst/Toeslagen, voor zo ver deze onder de reikwijdte van de schuldenregeling valt.

Ouders kunnen zich tot slot genoodzaakt gevoeld hebben om hun ontvangen compensatie te gebruiken om openstaande schulden af te betalen, die onder de reikwijdte van de schuldenregelingen vallen. Daarom kan de Belastingdienst/Toeslagen in die gevallen waarin dit heeft plaatsgevonden, de ouder compenseren voor het feit dat deze schulden door de ouder zelf zijn betaald. Om dit te bewerkstelligen kan de Belastingdienst/Toeslagen bij de behandeling van een aanvraag van een ouder gegevens over deze reeds afbetaalde schulden verwerken, zoals het bewijs waaruit blijkt dat er sprake was van een opeisbare schuld en bewijsstukken waaruit blijkt dat deze schuld betaald is. Dit in combinatie met de verwerking van de gegevens inzake de uitbetaalde compensatie.

6.4 Rechtsbescherming

Indien een aanvraag tot toekenning van compensatie, een tegemoetkoming of andere vergoeding geheel of gedeeltelijk door de Belastingdienst/Toeslagen wordt afgewezen, kan de belanghebbende binnen zes weken na de bekendmaking van de afwijzende beschikking, bezwaar maken door het indienen van een bezwaarschrift bij de Belastingdienst/Toeslagen. Hetzelfde geldt als een belanghebbende bedenkingen heeft tegen een beschikking die ambtshalve, dus zonder dat hij een aanvraag heeft ingediend, door de Belastingdienst/Toeslagen is vastgesteld. Bij een afwijzende beschikking op het bezwaarschrift kan hij, eveneens binnen zes weken, beroep instellen bij de bestuursrechter. Daarna is eventueel hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Eenzelfde procedure is van toepassing indien de beschikking is gegeven door een ander bestuursorgaan waaraan in dit wetvoorstel beslissingsbevoegdheid wordt toegekend, en de beschikking voor de belanghebbende ongunstig is. Met betrekking tot besluiten betreffende kwijtschelding binnen het SZW- of VWS-domein staat op basis van dit wetsvoorstel hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep.

Tegen een afwijzende beschikking van de ontvanger of een invorderingsambtenaar van een provincie, gemeente of waterschap na een verzoek om kwijtschelding van een belastingschuld staat naast bezwaar, beroep en hoger beroep ook beroep in cassatie bij de Hoge Raad open.

6.5 Terugvordering bij misbruik

Als een aanvrager van een herstelmaatregel bij de aanvraag opzettelijk onjuiste informatie verstrekt, kan het voorkomen dat de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte een bedrag toekent. Om de gevolgen van misbruik te verkleinen, stelt het kabinet voor om de Belastingdienst/Toeslagen de bevoegdheid te geven om een toegekend herstelbedrag terug te vorderen als bij de aanvraag van compensatie, aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, de O/GS-tegemoetkoming, de aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade, compensatie voor afgeloste publiekrechtelijke schulden, compensatie voor afgeloste privaatrechtelijke schulden, het budget voor de inkoop van brede ondersteuning voor ouders in het buitenland en de tegemoetkomingen voor gedupeerden van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget opzettelijk onjuiste informatie is verstrekt of als de aanvrager geen recht heeft op toepassing van de betreffende herstelmaatregel en hij dit wist of behoorde te weten. De bewijslast ligt bij de Belastingdienst/Toeslagen. De terugvorderingsbevoegdheid zal met terughoudendheid worden toegepast, zodat goedwillende aanvragers geen gevolgen ondervinden van deze maatregel.

In enkele gevallen komt het voor dat iemand die bij de zogenoemde eerste toets als gedupeerd is aangemerkt en het forfaitaire bedrag heeft ontvangen, toch niet gedupeerd blijkt bij de zogenoemde integrale beoordeling voor de herstelmaatregelen. Deze situatie betreft geen misbruik maar een fout bij de beoordeling. In deze gevallen worden uitbetaalde herstelbedragen niet teruggevorderd. Wel wordt in dergelijke gevallen de aanspraak op vervolgregelingen zo snel als dit mogelijk is gestopt.

De terugvorderingsbevoegdheid betreft een nieuwe maatregel. Daarom gaat deze bevoegdheid alleen gelden voor aanvragen die zijn gedaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor het forfaitaire bedrag wordt eenzelfde terugvorderingsbevoegdheid voorgesteld (zie paragraaf 3.1.2). Omdat die maatregel al was aangekondigd in het Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling⁹² kan die terugvorderingsbevoegdheid toegepast worden bij aanvragen die na publicatie van dat beleidsbesluit zijn gedaan.

7 Inwerkingtreding, terugwerkende kracht en overgangsrecht

Voorgesteld wordt om het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit wordt geregeld in artikel 9.2. Dit artikel voorziet tevens in de terugwerking van diverse artikelen en artikelonderdelen. De datum tot en

⁹² Stcrt. 2021, 14691.

met waarop zij terug werken, verschilt. De redenen zijn per artikel of artikelonderdeel toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

8 Budgettaire aspecten

De budgettaire gevolgen van de gehele hersteloperatie toeslagen worden geraamd op circa € 5,2 miljard, waarvan circa € 4,2 miljard reeds beschikbaar is op de begrotingen van de verschillende betrokken departementen, te weten de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Wetenschap en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid. Voor deze circa € 4,2 miljard heeft reeds parlementaire autorisatie plaatsgevonden in de vorm van meerdere reguliere en incidentele (suppletoire) begrotingswetten sinds eind 2019. De resterende circa € 1,0 miljard bestaat uit een (nog niet door het parlement geautoriseerde) reservering op de Aanvullende Post. Het parlement wordt doorlopend geïnformeerd en geraadpleegd over de ontwikkeling van de budgettaire gevolgen van de hersteloperatie toeslagen in de reguliere budgettaire besluitvormingscyclus en de Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen.

De tabel toont een overzicht van de huidige inzichten in de budgettaire gevolgen van de hersteloperatie toeslagen. Het beleid dat met het wetsvoorstel gecodificeerd wordt, geïntroduceerd wordt en overgeheveld wordt van de Awir naar een separate wet is budgettair gezien onderdeel van de volgende posten: compensatieregeling, O/GS-tegemoetkomingsregeling en forfaitair bedrag, kindregeling, aanpak voor bestuursrechtelijke schulden, aanpak voor privaatrechtelijke schulden (inclusief betaling schulden gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag in wettelijk schuldsaneringstraject en betaling schulden gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag in buitengerechtelijke schuldregeling) en compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget. Ook wordt een wettelijke grondslag gerealiseerd voor de reeds gepubliceerde en in werking getreden specifieke uitkering gemeentelijke hulp aan gedupeerden kinderopvangtoeslagproblematiek 2021, waarvan de begrote kosten zijn opgenomen onder “ondersteuning door gemeenten en VNG”. Ten slotte worden, zoals bekend, apparaatskosten gemaakt voor de hersteloperatie toeslagen.

Tabel: totaalbudget hersteloperatie toeslagen

Totaalbudget hersteloperatie toeslagen								
x € miljoen	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal
Reeds budgettair verwerkt op departementale begrotingen	93	1.275	2.187	694	16	4	-2	4.267
Programma	47	1.140	1.968	577	16	4	-2	3.750
<i>waarvan compensatieregeling, O/GS- tegemoetkomingsregeling en forfaitair bedrag (e.a.)</i>	36	713	590	145				1.483
<i>waarvan kindregeling</i>			420	210				630
<i>waarvan aanpak voor bestuursrechtelijke schulden (rijksbreed)</i>		373	339	91	16	4	-2	821
<i>waarvan aanpak voor privaatrechtelijke schulden (incl. uitvoering)</i>		41	374	60				474
<i>waarvan compensatie/tegemoetkoming huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget</i>			47	9				56
<i>waarvan ex-partners</i>			60	38				98
<i>waarvan ondersteuning door gemeenten en VNG</i>	11	14	53	10				88
<i>waarvan ondersteuning rechtsbijstand</i>			19	12				31
<i>waarvan dwangsommen</i>		0	67	3				70
Apparaat	46	135	219	117	0	0	0	516
<i>waarvan algemeen (incl. 30k en IB)</i>	46	135	179	107				466
<i>waarvan overige herstelregelingen</i>			40	10				50
Reserveringen aanvullende post		0	432	499				931
Totaalbudget hersteloperatie toeslagen	93	1.275	2.619	1.193	16	4	-2	5.198

Totaalbudget hersteloperatie toeslagen⁹³

Het met dit wetvoorstel te codificeren en over te hevelen beleid resulteert zelf niet in nieuwe of andere budgettaire gevolgen. Dit beleid wordt immers al geruime tijd uitgevoerd en de daarvoor benodigde budgetten zijn reeds door het parlement geautoriseerd. Het parlement wordt doorlopend geïnformeerd en geraadpleegd over de ontwikkeling van de budgettaire gevolgen van het te codificeren beleid in de reguliere budgettaire besluitvormingscyclus en de Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen.

Het met dit wetsvoorstel te introduceren beleid kent wel nieuwe budgettaire gevolgen. Deze maatregelen zijn immers nog niet in werking getreden en de start van de uitvoering is (mede) afhankelijk van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit betreft beleid voor compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget, beleid voor kinderen van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en beleid voor ouders in het buitenland.

De meerjarige programma-uitgaven ten behoeve van beleid voor compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag worden geraamd op cumulatief circa € 56 miljoen. De hiervoor benodigde budgetten zijn reeds met de eerste suppletoire begroting 2021⁹⁴, de ontwerp-begroting 2022⁹⁵ en de tweede suppletoire begroting 2021⁹⁶ van het ministerie van Financiën door het parlement geautoriseerd.

⁹³ Het betreft de inzichten op basis van de op het moment van schrijven beschikbare informatie. Deze inzichten kunnen gedurende de uitvoering van de hersteloperatie Toeslagen wijzigen. Hierover wordt het parlement doorlopend geïnformeerd in de reguliere budgettaire besluitvormingscyclus en de Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen.

⁹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35850, nr. 1 en 2.

⁹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35975, nr. 1 en 2.

⁹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 1 en 2.

De meerjarige programma-uitgaven ten behoeve van beleid voor kinderen van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag worden geraamd op cumulatief circa € 630 miljoen. De hiervoor benodigde budgetten zijn reeds met de ontwerpbegroting 2022⁹⁵ van het ministerie van Financiën door het parlement geautoriseerd.

De meerjarige programma-uitgaven ten behoeve van beleid voor ouders in het buitenland worden geraamd op cumulatief circa € 20 miljoen. Deze kosten zullen worden ingepast binnen de budgetten voor de hersteloperatie toeslagen. De hiervoor benodigde budgetwijziging zal als onderdeel van de eerste suppletoire begroting 2022 van het ministerie van Financiën voor parlementaire autorisatie worden aangeboden.

9 Uitvoering

9.1 Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen

Dit wetsvoorstel is door de Belastingdienst/Toeslagen en de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoetsen. Voor de meeste voorstellen uit het onderhavige wetsvoorstel geldt dat de Belastingdienst/Toeslagen en de Belastingdienst deze uitvoerbaar achten per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. Een aantal nieuwe regelingen die nu nog niet worden uitgevoerd, zoals de regeling voor kinderen en de tegemoetkomingen voor gedupeerden van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, zijn uitvoerbaar als deze voorrang krijgen in het IV-portfolio. Dit betekent dat reeds eerder geplande werkzaamheden vertraging op zullen lopen. Bij een aantal voorstellen worden tevens kanttekeningen geplaatst, waarmee duidelijk is welke potentiële kansen, problemen of risico's worden voorzien bij de invoering van de betreffende maatregelen. Dit wetsvoorstel heeft uitvoeringskosten voor de Belastingdienst/Toeslagen en de Belastingdienst tot gevolg. Deze zijn opgenomen in de hierna opgenomen tabel. De uitvoeringskosten worden gedekt op begroting IX.

De noodzakelijke kosten voor de uitvoering (€ 1,7 miljoen voor IV en € 103 miljoen voor de uitvoering door UHT) van de reeds lopende regelingen die gecodificeerd worden in dit wetsvoorstel worden gedekt binnen het budget van de gehele hersteloperatie en staan daarom niet vermeld in onderstaande tabel.

Tabel: Overzicht uitvoeringskosten Toeslagen en Belastingdienst (bedragen x € 1.000)

Maatregelen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ouders in het buitenland	20					
Kinderen van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag	5.520	8.560	1.950			
Compensatie/tegemoetkoming voor gedupeerde aanvragers van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget	500	3.310	2.090			
Kwijtschelden van belasting- en toeslagschulden	7.460	1.750				
Totaal	13.500	13.620	4.040			

9.2 Sociale Banken Nederland

Schuldenregeling privaatrechtelijke schulden

De in dit wetsvoorstel gecodificeerde herstelregeling voor het overnemen en betalen van privaatrechtelijke schulden wordt op grond van een mandaat van de Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd door SBN. Deze regeling is door SBN beoordeeld met een uitvoeringstoets. Deze herstelregeling is door SBN uitvoerbaar geacht. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets die als bijlage is bijgevoegd.

Compensatie reeds afgeloste schulden

De Belastingdienst/Toeslagen heeft het voornemen om op grond van een mandaat de regeling omtrent compensatie voor al afgeloste publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schulden uit te laten voeren door SBN. Gedupeerde ouders die hun compensatiebedrag hebben gebruikt om schulden te betalen die, als zij deze niet betaald hadden, binnen de schuldenregeling van de hersteloperatie zouden vallen, kunnen deze betaling terugkrijgen. Het heeft de voorkeur om het loket private schulden van SBN ook te gebruiken voor het terugbetalen van afbetaalde schulden. Zo kunnen gedupeerde ouders zo veel mogelijk bij één loket terecht.

SBN verkent de mogelijkheid tot het uitvoeren door middel van een pilot. In de pilot wordt met name onderzocht of de bewijslast die bij ouders ligt voldoende is om vast te stellen of ouders het compensatiebedrag hebben aangewend voor het aflossen van schulden en achterstanden op deze schulden, terwijl deze in aanmerking zouden komen voor overname onder de *schuldenregeling privaatrechtelijke schulden*.

9.3 Gemeenten en VNG

De VNG heeft ten aanzien van het kwijtschelden van de gemeentelijke vorderingen op ouders op de betreffende maatregelen een uitvoeringstoets gedaan. Het voorstel werd uitvoerbaar voor

gemeenten geacht, mits de volgende randvoorwaarden gehanteerd zouden worden bij de verdere uitwerking:

1. Zorgvuldige en heldere gegevensuitwisseling met de Belastingdienst/Toeslagen;
2. Financiële afwikkeling is eenduidig, efficiënt en houdt rekening met de diverse wijze van inrichting van de decentrale overheid;
3. Heldere afwegingskaders ten aanzien van de voorgestelde hardheidsclausule;
4. Eenduidige wetgeving op alle gemeentelijke domeinen.

De VNG acht geen aanvullende uitvoeringstoets noodzakelijk op grond van het voorliggende wetsvoorstel en ziet in de praktijk dat in voldoende mate aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

De VNG heeft voor de rol van gemeenten ten aanzien van de ouders in het buitenland een quickscan uitgevoerd. Uit de quickscan naar ouders in het buitenland volgt dat er op dit moment geen sprake is van onoverkomelijke bezwaren, maar dat voor de verdere uitwerking van de regeling nauw met gemeenten samengewerkt moet worden voor het opstellen van uitvoerbaar beleid.

De kindregeling voor kinderen van gedupeerde aanvragers of hun partner bestaat uit een financiële tegemoetkoming, brede ondersteuning en emotioneel herstel. In dit wetsvoorstel is alleen de regeling financiële tegemoetkoming separaat voor kinderen opgenomen. UHT is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan en er zijn in de wet geen extra uitvoerende taken voor gemeenten opgenomen. Kinderen ontvangen op grond van het voorliggende wetsvoorstel brede ondersteuning indien zij onderdeel zijn van het gezin van de aanvrager.

9.4 Overige uitvoerders

Kwijtschelding van schulden

De grondslag voor het kwijtschelden van belastingschulden wordt geregeld in artikel 3.2 (Invoeging artikel 26a IW 1990). Deze grondslag is ook van toepassing op gemeenten en waterschappen voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen omdat de Gemeentewet en Waterschapswet aansluiten bij de IW 1990. Ook de Provinciewet sluit in beginsel aan bij de IW 1990. Gelet op het beperkte aantal verwachte provinciale belastingschulden van gedupeerden worden provincies echter uitgezonderd van de werking van artikel 3.2 van het wetsvoorstel. Deze schulden worden niet door provincies zelf kwijtgescholden, maar kunnen door SBN worden overgenomen. Daarom is in dit wetsvoorstel geregeld dat artikel 26a van de IW 1990 niet op provincies van toepassing is. Ook worden in het onderhavige wetsvoorstel grondslagen gecreëerd voor het kwijtschelden van schulden in het sociaal domein door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB), het college van burgemeester en wethouders, en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, voor kwijtschelding in verband met inburgering). Tot slot worden er voor het CAK, de Wlz-uitvoerder en het college van burgemeester en wethouders in verband met de uitvoering van de wettelijke taken op het terrein van de Minister van VWS en de Minister voor Medische zorg grondslagen in dit wetsvoorstel neergelegd. Voor de uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestaat al een grondslag voor het kwijtschelden in de voor

die uitvoeringsorganisaties betreffende wetgeving. Voor deze uitvoeringsorganisaties geeft het onderhavige wetsvoorstel dus geen aanleiding tot het doen van een uitvoeringstoets.

Het UWV, de SVB, het CAK en de DUO (SZW) hebben de regeling ten tijde van het beleidsbesluit beoordeeld met een uitvoeringstoets. Deze herstelregeling is door alle betrokken uitvoerders uitvoerbaar geacht.

Het UWV, de SVB en de DUO (SZW) hebben nog een zogenaamde lichte toets op dit wetsvoorstel uitgebracht. Zij geven daarbij aan dat het nog steeds goed uitvoerbaar is. Mede op basis van hun ervaringen in de uitvoering over de afgelopen maanden hebben zij in hun lichte toetsen enkele aanpassingen in het wetsvoorstel voorgesteld. Het wetsvoorstel is hierop aangepast. Dit betreft onder andere aanpassing van de artikelen die betrekking hebben op misbruik van de sociale zekerheid en frauduleus handelen (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6, vierde lid, onderdeel c). Hierdoor hebben het UWV, de SVB en gemeenten de mogelijkheid om af te zien van kwijtschelding in bijzondere gevallen. Naar verwachting zullen deze situaties uitzonderlijk zijn.

Tot slot heeft het UWV aangegeven dat de starterskredieten niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit betreft een omissie en is in het wetsvoorstel aangepast. Dergelijke schulden hebben een zakelijk karakter en vertonen een grote gelijkenis met (zakelijke) private leningen. Daarom is er voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regeling die geldt voor het afbetalen van (zakelijke) private leningen.

10 Doenvermogen

De Belastingdienst/Toeslagen kent een aantal regelingen zoveel mogelijk ambtshalve toe, zodat burgers geen aanvullende actie hoeven te ondernemen. Het gaat hierbij om de verbrede compensatieregeling voor gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag die door hardheid zijn getroffen en die al eerder een herstelbedrag hebben ontvangen. De Belastingdienst/Toeslagen kent een eventueel aanvullend herstelbedrag ambtshalve toe. Ook de kinderen en (voormalige) pleegkinderen van gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag en gedupeerde aanvragers van een huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget krijgen de tegemoetkoming ambtshalve toegekend.

In sommige gevallen is wel actie vereist door het kind of diens wettelijke vertegenwoordiger voor het doorgeven van het bankrekeningnummer waarop de tegemoetkoming kan worden uitbetaald. Indien het bankrekeningnummer van een meerderjarig kind niet bekend is, ontvangt dit kind zelf een vooraankondiging met de vraag het bankrekeningnummer door te geven via een digitaal portaal van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit is eenvoudig ingericht. Voor minderjarige kinderen ontvangen ouders de vooraankondiging met daarin de vraag of zij het bankrekeningnummer van het kind kunnen doorgeven via het digitale portaal. Dit zorgt voor een verlichting bij de kinderen. Mocht er in eerste instantie geen bankrekening zijn doorgegeven, dan wordt een herinnering gestuurd. Als uiteindelijk geen bankrekening is doorgegeven, wordt de tegemoetkoming uitbetaald

op een bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend bankrekeningnummer op naam van het meerderjarige kind of de wettelijke vertegenwoordiger van de wettelijke vertegenwoordiger.

De Belastingdienst/Toeslagen en de overige overheidsorganisaties passen de nieuwe regeling van het forfaitaire bedrag van € 30.000 en de kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden toe zonder nieuwe aanvraag van de gedupeerde ouder die om herstel gevraagd heeft. Voor de compensatie van met het herstelbedrag afgeloste bestuursrechtelijke en afgeloste privaatrechtelijke schulden is wel een aanvraag van de ouder nodig. Ook voor de overneming van privaatrechtelijke schulden moet een aanvraag worden ingediend. Om het de ouder zo makkelijk mogelijk te maken is hiervoor een formulier beschikbaar op de website van SBN. Ook kan hulp worden gevraagd bij de gemeente waarvan de gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag ingezetene is. Indien gedupeerde ouders na de compensatie of O/GS-tegemoetkoming, eventueel aangevuld tot het forfaitaire bedrag van € 30.000, nog aanspraak willen maken op een aanvullende compensatie of O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade, zullen zij hiervoor, conform de bestaande compensatieregeling, zelf een verzoek in moeten dienen. Een aanvraagformulier dat hiertoe is opgesteld door de CWS helpt gedupeerde aanvragers bij het in kaart brengen van de werkelijke schade.⁹⁷ De persoonlijk zaakbehandelaar kan ondersteuning bieden bij de aanvraag. Ook de beschikbaarheid van gratis rechtsbijstand draagt eraan bij dat gedupeerden in staat zijn hun schade vergoed te krijgen. Desalniettemin is dit proces belastend voor het doenvermogen van de gedupeerde ouders, onder andere als het gaat om het verzamelen van documenten om de geleden schade te reconstrueren. Een gebrek aan vertrouwen in de Belastingdienst/Toeslagen kan de mentale belasting vergroten.

Goede communicatie tussen de Belastingdienst/Toeslagen en ouders, hun kinderen en gedupeerden bij de andere toeslagen blijft van groot belang, zowel richting alle gedupeerden via webinars en de website⁹⁸, als via brieven of persoonlijk contact met de persoonlijk zaakbehandelaar⁹⁹. Daarnaast blijft ook een goede vastlegging van afspraken tussen de persoonlijk zaakbehandelaar en de burger van belang. Tot slot is het van belang dat alle gedupeerden op de hoogte zijn van de hersteloperatie, dus ook gedupeerden die in het buitenland wonen. De Belastingdienst/Toeslagen probeert hen te bereiken via brieven, Facebook en Twitter. De website van herstel toeslagen is ook in het Engels beschikbaar.¹⁰⁰ Daarnaast is er een speciale website met informatie voor ouders die in het buitenland wonen.¹⁰¹

11 Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De administratieve lasten als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, met inbegrip van de maatregelen die van de Awir worden overgeheveld naar de voorgestelde Wet

⁹⁷ <https://www.werkelijkeschade.nl/aanmelden>.

⁹⁸ <https://toeslagen.nl/herstel>.

⁹⁹ De persoonlijk zaakbehandelaar is de medewerker van de Belastingdienst/Toeslagen die de gedupeerde ouder door het herstelproces begeleidt. Meer informatie over de persoonlijk zaakbehandelaar is te vinden op <https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/uw-persoonlijk-zaakbehandelaar/>.

¹⁰⁰ <https://services.belastingdienst.nl/benefits-restoration/>.

¹⁰¹ <https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/ouders-die-nu-in-het-buitenland-wonen/>.

hersteloperatie toeslagen, bedragen € 4,5 miljoen tot € 5 miljoen. Deze toename van de administratieve lasten komt met name door de compensatieregeling (circa € 2,4 miljoen) en de aanpak van privaatrechtelijke schulden (circa € 1,1 miljoen). Er is voor de maatregelen in de hersteloperatie zoveel mogelijk geprobeerd om de administratieve lasten tot een minimum te beperken. Dit laat onverlet dat een (mogelijk) gedupeerde tijd nodig heeft voor onder andere het kennis nemen van de herstelmaatregelen, het aanvragen van herstel, het voeren van gesprekken met de persoonlijk zaakbehandelaar, het verzamelen van bewijsstukken en het kennismaken van beschikkingen.

12 EU-aspecten

Het risico op zowel directe als indirecte onrechtmatige staatssteun op grond van de schuldkwijtscheldings- en schuldovernamebepalingen in dit wetsvoorstel is onderzocht. Er is een speciaal team ingericht bij de Belastingdienst dat samen met gedupeerde ouders en toeslagpartners met een onderneming waarborgt dat zij niet boven de de-minimisgrens komen die door de Europese Unie is gesteld. Gezien het doel van de schuldkwijtscheldings- en schuldovernamebepalingen, namelijk dat een groot deel van de ouders een substantieel deel van de herstelbetaling overhoudt om een nieuwe start te maken, de opzet van de maatregelen (centraal team dat de de-minimisgrens waarborgt), de beoogd begunstigen (gedupeerde ouders), de te verwachten beperkte eventuele verstoringen op de interne markt, de beperkte bedragen die ermee gemoeid zijn en de noodzaak om individuele slachtoffers van de problemen rondom de kinderopvangtoeslag snel te compenseren, acht het kabinet dit wetsvoorstel in lijn met de staatssteunregels.

13 Advies en consultatie

13.1 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat een aanvrager van een herstelmaatregel kinderopvangtoeslag binnen zes maanden na de aanvraag, die kan worden ingediend tot 1 januari 2024, het forfaitaire bedrag ontvangt. De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat het passend zou zijn om ook voor andere onderdelen van de hersteloperatie een eindpunt op te nemen, zodat gedupeerden inzicht hebben in het verloop en het einde van de hersteloperatie. In de artikelen 6.2 tot en met 6.5 zijn de beslisttermijnen opgenomen voor de diverse maatregelen. Voor het forfaitaire bedrag geldt de in artikel 6.8 opgenomen termijn voor uitbetaling. Voor zover er geen termijn is opgenomen, geldt de redelijke termijn van de Algemene wet bestuursrecht.

De Raad voor de rechtspraak adviseert aandacht te besteden aan de bewijslastverdeling in de compensatieregeling. Naar aanleiding van dit advies is in de artikelsgewijze toelichting vermeld dat de bewijslast voor het recht op compensatie formeel bij de aanvrager van de compensatie ligt en dat de persoonlijk zaakbehandelaar in de praktijk samen met de aanvrager de informatie

verzamelt die nodig is om het recht op compensatie vast te stellen. De persoonlijk zaakbehandelaar zal hiervoor zoeken in de computersystemen van de Belastingdienst/Toeslagen, de stukken beoordelen die door aanvrager zijn aangeleverd en luisteren naar het verhaal van de aanvrager. Als aannemelijk is dat de aanvrager recht heeft op compensatie, wordt deze toegekend.

De Raad voor de rechtspraak vermeldt dat in het wetsvoorstel de termen (ex-)partner, (ex-)toeslagpartner en voormalig partner worden gebruikt en dat niet altijd helder is wat hiermee bedoeld wordt. De Raad voor de rechtspraak adviseert dit in het wetsvoorstel te verduidelijken. In dit wetsvoorstel wordt het begrip partner gedefinieerd. Uit deze definitie volgt dat hiermee de toeslagpartner wordt bedoeld. De ex-partner is daarmee degene die ooit toeslagpartner is geweest, maar dat nu niet meer is. Voormalig partner is een synoniem van ex-partner. Naar aanleiding van het advies is 'voormalig partner' telkens vervangen door 'ex-partner'. Overigens kunnen bij de voorziene ex-partnerregeling aanvullende criteria gesteld worden aan de groep ex-partners die voor die regeling in aanmerking komt.

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de verdeling van het forfaitaire bedrag tussen (ex-)partners niet duidelijk is. Deze onduidelijkheid wordt veroorzaakt door een toelichting op een lid dat wel voor advies is voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, maar op een later moment uit het wetsvoorstel is geschrapt. Hiermee is ook de onduidelijkheid niet meer aan de orde. In de memorie van toelichting staat wel nog dat van degene die de € 30.000 ontvangt verwacht wordt dat hij deze, waar van toepassing, deelt met zijn (ex-)partner. Dit is echter geen uit dit wetsvoorstel voortvloeiende verplichting. De Raad voor de rechtspraak benoemt dat de verdeling tussen ex-partners kan leiden tot conflicten. Dat onderschrijft het kabinet. Mede in dat licht werkt het kabinet aan een ex-partnerregeling.

De Raad voor de rechtspraak adviseert een paragraaf over rechtsbescherming op te nemen in de memorie van toelichting. Het kabinet heeft aan dit advies gehoor gegeven. Deze is opgenomen in paragraaf 6.4.

De Raad voor de rechtspraak adviseert de gegevensverstrekking zo beperkt mogelijk te houden, daarbij zoveel mogelijk transparantie te bieden aan betrokkenen en waar mogelijk hun instemming te vragen. Het kabinet onderstreept dit advies. Het proces bij de Belastingdienst/Toeslagen is erop gericht gegevensverstrekking zo beperkt mogelijk te houden en transparantie te bieden waar dit kan. In het geval een gedupeerde ouder aangeeft brede ondersteuning van de gemeente te wensen, kunnen op verzoek van de ouder de contactgegevens en het BSN aan de gemeente worden verstrekt.

De Raad voor de rechtspraak schat in dat de werklastgevolgen van dit wetsvoorstel in financiële zin eenmalig ruim € 6 miljoen zullen bedragen. De Raad voor de rechtspraak geeft aan het belang van het wetsvoorstel te onderkennen, maar dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm op een

aantal bezwaren stuit. Daarom vraagt de Raad voor de rechtspraak het wetsvoorstel op de in het advies genoemde onderdelen te verduidelijken, dan wel aan te passen.

13.2 Raad voor Rechtsbijstand

Vooraf geeft de Raad voor Rechtsbijstand in zijn reactie op het wetsvoorstel mee dat het wetsvoorstel de facto de voortzetting van de huidige situatie betekent en dat hij gereede twijfels heeft of voortzetting van de huidige situatie ertoe gaat leiden dat alle gedupeerden binnen een afzienbare termijn gaan krijgen waar ze recht op hebben. Het kabinet onderschrijft dat het wetsvoorstel geen bijdrage levert aan sneller herstel voor gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag. Dat is ook niet het doel van het wetsvoorstel. Een van de doelen van de herijking is wel om een versnelling aan te brengen. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 2.1.3.

De Raad voor Rechtsbijstand ziet in het wetsvoorstel aanleiding om de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag aan te passen en uit te breiden. Deze subsidieregeling zorgt ervoor dat gedupeerde ouders door de kinderopvangtoeslag zich tijdens het herstelproces kosteloos kunnen laten bijstaan door een advocaat. Het kabinet gaat in gesprek met de Raad voor Rechtsbijstand om te bezien welke aanpassingen in deze subsidieregeling wenselijk zijn.

De Raad voor Rechtsbijstand voert een resultaatbeoordeling uit waarmee wordt bekeken of na afloop van de juridische procedure de inkomens- en vermogensgrens alsnog overschreden wordt, waardoor toch geen of minder recht bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierdoor kan een vordering ontstaan van de Raad voor Rechtsbijstand, maar het komt ook voor dat de advocaat of mediator die de gedupeerde ouder heeft bijgestaan hierdoor een vordering op zijn (voormalig) cliënt krijgt. De Raad voor Rechtsbijstand geeft aan geen zicht te hebben op eventuele privaatrechtelijke vorderingen van advocaten en mediators op hun (voormalige) cliënten als gevolg van de resultaatbeoordeling of eigen bijdragen. De Raad voor Rechtsbijstand vraagt het kabinet om te bezien of het wetsvoorstel dergelijke schulden van een gedupeerde in voldoende mate afvangt. De verwachting is dat dergelijke schulden door de huidige regelingen in het wetsvoorstel in voldoende mate worden afgevangen. Het kabinet wijst erop dat de gesubsidieerde rechtsbijstand waar de Raad voor Rechtsbijstand op doelt, door gedupeerden is ontvangen ten behoeve van andere gerechtelijke procedures dan voor de hersteloperatie, bijvoorbeeld een procedure in het kader van een echtscheiding. Op procedures die door gedupeerden worden gevoerd in het kader van de hersteloperatie is immers de Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag van toepassing op grond waarvan elke gedupeerde rechtsbijstand ontvangt. Ook voor de ouders van wie de kinderen vanwege de toeslagenproblematiek gedwongen uit huis zijn geplaatst en een procedure starten, geldt dat zij gratis rechtsbijstand ontvangen. Voor andere juridische procedures blijven de inkomens- en vermogenstoets gelden, hetgeen ertoe kan leiden dat de gesubsidieerde rechtsbijstand na ontvangst van een compensatiebedrag tot schulden kan leiden. Voor achterstanden op dergelijke schulden bij de Raad voor rechtsbijstand, een advocaat of mediator geldt dat die door de Raad

voor rechtsbijstand kunnen worden kwijtgescholden indien deze schulden zien op de periode tot en met 31 december 2020, dan wel bij SBN kunnen worden ingediend, zodat deze schulden worden overgenomen of betaald. Voorwaarde is dat deze schulden opeisbaar waren voor 1 juni 2021. Schulden van na 1 juni 2021 die ontstaan uit de resultaatbeoordeling komen niet voor overname of kwijtschelding in aanmerking.

De Raad voor Rechtsbijstand merkt op dat de grondslag voor het kwijtschelden van schulden bij de Raad voor de Rechtsbijstand is gelegen in artikel 4:94a Awb. Een individuele afweging bij iedere kwijtschelding lijkt hierbij noodzakelijk. De Raad voor de Rechtsbijstand merkt op dat het behulpzaam zou zijn als een bepaling wordt opgenomen, al dan niet in de memorie van toelichting, waarin expliciet wordt opgenomen dat een dergelijke individuele afweging niet noodzakelijk is voor gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag. Op die manier kan de rechtmatigheid van de kwijtschelding beter geborgd worden. Het kabinet merkt op dat artikel 4:94a Awb de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid geeft om bepaalde schulden kwijt te schelden. Op grond van artikel 4:81 van de Awb heeft de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid om beleidsregels ten aanzien van kwijtschelding vast te stellen, zodat een individuele afweging niet hoeft te worden gemaakt.

Het kabinet dankt de Raad voor Rechtsbijstand voor een aantal redactionele opmerkingen dat hij heeft gemaakt, welke zijn betrokken bij de verwerking van het advies.

13.3 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) merkt ten aanzien van de combinatie van belangen van snelheid, accuratesse en gemak voor de burger, waardoor ervoor is gekozen om informatie bij derden op te vragen in plaats van informatie op te halen bij de burger zelf, op dat het vaker kan voorkomen dat deze belangen prevaleren en zodoende in feite een fiat wordt geven voor de wetgever om vaker persoonsgegevens over de burger bij derden te vergaren en niet bij de burger zelf. De AP adviseert om in de memorie van toelichting alsnog dragend te motiveren waarom het in de bijzondere gevallen waarop het voorstel ziet gerechtvaardigd is dat persoonsgegevens direct bij derden worden opgevraagd in plaats van bij betrokkenen, alsmede voor de hand liggende alternatieven uitdrukkelijk te bespreken. Het kabinet heeft dit advies opgevolgd en nadere toelichting op dit punt gegeven in paragraaf 6.3.

De AP adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de praktische noodzaak voor de verwerking door de Belastingdienst/Toeslagen of Colleges van burgemeester en wethouders van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, alsmede nader in te gaan op de mogelijke passende waarborgen. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

De AP heeft opmerkingen gemaakt en advies gegeven op een bepaling in het wetsvoorstel die zag op het bieden van "integraal herstel" door de Belastingdienst/Toeslagen of gemeenten. Deze bepaling is niet langer in het wetsvoorstel opgenomen.

De AP adviseert de keuze voor delegatiebepalingen met betrekking tot regels over gegevensbescherming steeds dragend te motiveren en de bepalingen te preciseren. De AP wijst erop dat het wenselijk is dat de wet zelf zoveel mogelijk regels over verwerkingen van persoonsgegevens stelt. Dan is er immers volle betrokkenheid van het parlement. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur de lichamen, instellingen, diensten, rechtspersonen of personen worden aangewezen die gehouden zijn aan de Belastingdienst/Toeslagen desgevraagd kosteloos de gegevens en inlichtingen te verstrekken die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van de artikelen van de hoofdstukken 2, 3 en 4. Het kabinet merkt op de betrokkenheid van het parlement is geborgd doordat een voorhangprocedure is voorgeschreven ten aanzien van de op te stellen algemene maatregel van bestuur. Omdat een groot deel van de bepalingen dat ziet op gegevensverwerking gebaseerd is op de al bestaande artikelen van de Awir¹⁰², of een verplaatsing inhoudt van artikelen van de Awir naar dit wetsvoorstel, is zoveel mogelijk aangesloten bij, dan wel overgenomen van deze bestaande regelingen. Daarbij acht het kabinet van belang dat op de nog te treffen aanvullende regelingen, bijvoorbeeld voor ex-partners, kan worden ingespeeld zodra deze gereed zijn.

De AP merkt op dat in de regeling die kwijtschelding door onder andere het CAK mogelijk maakt, niet voldoende nauwkeurig is aangegeven dat ten aanzien van een misdrijf een verband bestaat met het recht op kinderopvangtoeslag. De AP merkt op dat het in voorkomende gevallen lastig vast te stellen is dat een publieke schuld 'voortvloeit uit een misdrijf'. Door deze onduidelijkheden over de invulling van de uitzondering op de kwijtschelding, is ook de gegevensverstrekking voor het doel van kwijtschelding van publieke schulden onduidelijk. De AP adviseert de regeling die kwijtschelding door het CAK mogelijk maakt te preciseren, dan wel, indien dat niet mogelijk is, de memorie van toelichting aan te vullen. Het kabinet merkt hierover op dat ten behoeve van de kwijtschelding van publiekrechtelijke schulden het BSN en de vastgestelde gedupeerdheid van een ouder of toeslagpartner met de uitvoeringsinstantie wordt gedeeld. De uitvoeringsinstantie beoordeelt vervolgens zelf of de bij hem openstaande schuld wel of niet binnen de kaders van de kwijtschelding valt.

13.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert om inzichtelijk te maken of en in hoeverre het bijeenbrengen van de bestaande regelingen in een wettelijk kader het uitvoeren van de hersteloperatie zal verbeteren en bespoedigen. De redenen voor het bijeenbrengen van de bestaande regelingen in een wettelijk kader zijn vermeld in paragraaf 2.2.1. Het verbeteren en versnellen is niet een van die redenen. De herijking¹⁰³ heeft dit doel wel.

Het ATR adviseert om toe te lichten welke alternatieven zijn overwogen om de regelingen te harmoniseren en de hersteloperatie te bespoedigen. Het kabinet heeft de mogelijkheden om de

¹⁰² Artikelen 38 en 38a Awir.

¹⁰³ Zie paragraaf 2.1.3.

hersteloperatie te bespoedigen verkend in de herijking¹⁰⁴. Het aanpassen van herstelregelingen die al worden uitgevoerd, kan leiden tot rechtsongelijkheid. Daarom is het kabinet hier terughoudend mee omgegaan. Het harmoniseren van regelingen leidt ook niet per definitie tot betere en beter uitvoerbare regelingen. Via het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag¹⁰⁵ waren de herstelmaatregelen voor gedupeerden door hardheid en voor gedupeerden door institutionele vooringenomenheid, vooruitlopend op wetgeving, al geharmoniseerd. Om rechtsongelijkheid te voorkomen, wordt aan gedupeerden die een tegemoetkoming op grond van de oude herstelmaatregelen voor hardheid ontvangen hebben, ambtshalve een aanvullend bedrag toegekend als ze op grond van de geharmoniseerde compensatieregeling een hoger bedrag ontvangen zouden hebben.¹⁰⁶

Het ATR adviseert om duidelijk te maken hoe dit wetsvoorstel gaat bijdragen aan perspectief op herstel. Daarbij vermeldt het ATR dat er situaties zijn waarvoor nog geen regeling in het wetsvoorstel is opgenomen, waarbij het ATR het voorbeeld geeft van ouders die zijn geweigerd voor een schuldsaneringstraject. Ook wijst het ATR op de mogelijkheid om ruimhartig te zijn bij het beoordelen van de feiten. De groep gedupeerden die herstel kan verwachten, wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid naar kinderen van gedupeerde ouders bij de kinderopvangtoeslag en naar gedupeerden van institutionele vooringenomenheid en een onterechte O/GS-kwalificatie bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Het herstel voor ouders buiten Nederland wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid. Voor ouders die zijn geweigerd voor een buitengerechtelijke schuldregeling als gevolg van een onterechte O/GS-kwalificatie, voorziet dit wetsvoorstel in de codificatie van de uitbreiding van de O/GS-tegemoetkomingsregeling op dit punt. Het kabinet heeft het voornemen een regeling in het leven te roepen voor ex-partners die gedupeerd zijn door de kinderopvangtoeslagaffaire.¹⁰⁷ De Belastingdienst/Toeslagen heeft al de mogelijkheid om ruimhartig om te gaan bij het beoordelen van de feiten en omstandigheden. Zo kan de Belastingdienst/Toeslagen bij het ontbreken van gegevens afgaan op informatie van de ouder. Hiervoor is geen wetgeving nodig.

Voor de versie van het wetsvoorstel die voor advies naar het ATR is gestuurd, waren alleen de administratieve lasten beoordeeld van de maatregelen die niet in de Awir zijn vastgelegd. Het ATR merkt op dat de regeldruk van de herstelmaatregelen die in de Awir zijn opgenomen niet in alle gevallen in beeld is gebracht. Het ATR adviseert om de gevolgen voor de regeldruk alsnog in beeld te brengen conform de rijksbrede methodiek. Het kabinet heeft aan dit advies gehoor gegeven. De regeldruk van het gehele wetsvoorstel, inclusief de maatregelen die overgeheveld worden van de Awir naar de voorgestelde Wet hersteloperatie toeslagen, is in kaart gebracht en beschreven in hoofdstuk 11.

Het ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen omdat niet duidelijk wordt of en hoe dit wetsvoorstel gaat bijdragen aan het versnellen van de hersteloperatie en perspectief op herstel

¹⁰⁴ Zie paragraaf 2.1.3.

¹⁰⁵ Stcrt. 2021, 28304.

¹⁰⁶ Zie paragraaf 3.1.1.

¹⁰⁷ Zie paragraaf 2.2.2.

voor de gedupeerden. In de voorgaande alinea's is op deze punten ingegaan. Het kabinet ziet geen reden dit advies te volgen.

14 Comptabiliteitswet 2016

In dit onderdeel van de memorie van toelichting worden de nagestreefde doelen, de nagestreefde doeltreffendheid en de nagestreefde doelmatigheid beschreven van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen met de grootste budgettaire gevolgen.

Nagestreefde doelen

Met de verbreding van de compensatieregeling naar hardheid van het stelsel wordt beoogd ouders die gedupeerd zijn door de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag eenzelfde ruimhartige compensatie te bieden als ouders die gedupeerd zijn door het institutioneel vooringenomen handelen door de Belastingdienst/Toeslagen. Beide groepen gedupeerden hebben immers vergelijkbare gevolgen ondervonden van het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Met de aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade wordt beoogd gedupeerde ouders ook volledig te compenseren ingeval de forfaitaire O/GS-tegemoetkoming lager is dan de werkelijke schade.

Het forfaitaire bedrag heeft tot doel een vereenvoudiging en versnelling aan te brengen in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Met dit forfaitaire bedrag wordt beoogd minimaal de helft van de gedupeerde ouders volledig te compenseren voor de geleden schade. Voor de meesten van hen is het herstel in de vorm van een compensatie of tegemoetkoming binnen enkele maanden nadat de maatregel op 26 januari 2021, vooruitlopend op wetgeving, in werking is getreden, afgerond. Dit leidt voor hen niet enkel tot een versnelling, maar ook tot een vereenvoudiging omdat met hen niet het exacte bedrag van de compensatie of tegemoetkoming op grond van de afzonderlijke herstelregelingen hoeft te worden vastgesteld.

Het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden, het betalen van de schulden van gedupeerde ouders die in een wsnp-traject of buitengerechtelijke schuldregeling zitten, en de overneming van privaatrechtelijke schulden levert een bijdrage aan de doelstelling dat gedupeerde ouders na de herstelbetaling zoveel mogelijk écht een nieuwe start kunnen maken. Hiermee wordt bedoeld dat een groot deel van de ouders een substantieel deel van de herstelbetaling overhoudt om een nieuwe start te maken.

De tegemoetkoming voor kinderen of (voormalige) pleegkinderen van een gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag of diens partner is in de eerste plaats bedoeld als erkenning voor de armoede en de stressvolle omgeving waarin deze kinderen zijn opgegroeid. De tegemoetkoming dient als steun in de rug om vertrouwen te krijgen in de toekomst

De herstelregeling huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget beoogt het vertrouwen van gedupeerden van deze toeslagen in de overheid te herstellen. Deze gedupeerden ontvangen een tegemoetkoming voor onjuist overheidshandelen vanwege een onterechte O/GS-kwalificatie of vanwege een onderzoek van het CAF dat heeft geleid tot een institutionele vooringenomen behandeling.

Doeltreffendheid

De verbreding van de compensatieregeling gaat zorgen voor een ruimere compensatie voor ouders die gedupeerd zijn door de hardheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. De aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade biedt een tegemoetkoming voor de hogere werkelijke schade, mits de gedupeerde ouder in staat is deze hogere werkelijke schade aannemelijk te maken. Gesprekken tussen de persoonlijk zaakbehandelaar van de Belastingdienst/Toeslagen en de gedupeerde ouder en kosteloze juridische bijstand kunnen helpen de hogere werkelijke schade vast te stellen.

Op basis van door de Belastingdienst/Toeslagen uitbetaalde herstelbedragen in 2020 is de inschatting gemaakt dat door het forfaitaire bedrag vast te stellen op € 30.000 bereikt wordt dat minimaal de helft van de gedupeerde ouders met dit bedrag volledig gecompenseerd is voor de geleden schade. Het forfaitaire bedrag leidt voor deze groep tot een versnelling, omdat de Belastingdienst/Toeslagen in korte tijd aan een groot deel van de gedupeerde ouders dit bedrag kan uitkeren, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen in dat tijdsbestek veel minder gedupeerde ouders integraal kan beoordelen. De vereenvoudiging van het forfaitaire bedrag voor gedupeerde ouders die voldoende gecompenseerd zijn met dit bedrag is evident, aangezien het exacte herstelbedrag op grond van een of meerdere herstelregelingen voor hen niet meer vastgesteld hoeft te worden.

Ook dat de maatregelen gericht op schulden bijdragen aan het doel dat zoveel mogelijk gedupeerde ouders ten minste een deel van de herstelbetaling overhouden voor een nieuwe start, is evident.

De financiële tegemoetkoming betekent ook een (nieuwe) start voor de kinderen en (voormalige) pleegkinderen van gedupeerde ouders of diens partner van de kinderopvangtoeslag. Deze kinderen hebben mogelijk door de toeslagenaffaire hun jeugd in armoede doorgebracht en hebben in vergelijking met hun leeftijdsgenoten weinig kansen gekregen om zich verder te ontwikkelen. Met de financiële tegemoetkoming kunnen zij werken aan hun toekomst.

Gedupeerden van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden tegemoetgekomen voor de financiële nadelige gevolgen die zij hebben ondervonden door onjuist overheidshandelen. Dit handelen leidde tot een onterechte terugvordering vanwege institutionele vooringenomen behandeling of een onterechte O/GS-label waardoor een persoonlijke betalingsregeling voor een terugvordering of een buitengerechtelijke schuldregeling werd

geweigerd. Hiermee beoogt de overheid het vertrouwen van deze gedupeerden te herstellen door de financiële nadelige gevolgen uit het verleden deels weg te nemen.

Doelmatigheid

Voor zover de regelingen een compensatie of tegemoetkoming bieden voor de geleden schade, zijn de herstelregelingen doelmatig. De forfaitaire elementen in de compensatieregeling en in de O/GS-tegemoetkomingsregeling kunnen leiden tot een overcompensatie. Daar staat wel een vereenvoudiging en een versnelling in de afhandeling tegenover. Hetzelfde geldt voor het forfaitaire bedrag van € 30.000, waarbij vereenvoudiging en versnelling juist het doel is van de maatregel. Mogelijk heeft de € 30.000-regeling wel geleid tot extra aanmeldingen voor herstel, hetgeen leidt tot extra werklast voor de Belastingdienst/Toeslagen en daardoor, in strijd met het beoogde doel, tot een kleinere versnelling. De aanzuigende werking is slechts onwenselijk voor zover het gaat om aanmelders die geen gedupeerden zijn.

De maatregelen gericht op schulden dragen bij aan het nagestreefde doel van die maatregelen. Wel kan zich hierbij de situatie voordoen dat schulden worden kwijtgescholden of overgenomen van iemand die voldoende geld heeft om zijn resterende schuld, bijvoorbeeld zijn resterende studieschuld, in één keer af te lossen, maar ervoor gekozen heeft die schuld in termijnen af te lossen.

De hoogte van de bedragen van de tegemoetkoming voor kinderen of (voormalige) pleegkinderen van gedupeerde ouder of diens partner van de kinderopvangtoeslag is ingedeeld per leeftijdscategorie. Hoe ouder het kind hoe langer hij is blootgesteld aan de stressvolle omgeving hoe hoger de tegemoetkoming. Deze differentiatie in tegemoetkomingen is daarnaast passend bij de behoefte die bestaat op basis van leeftijd. Oudere kinderen zullen, in tegenstelling tot jongere kinderen, het bedrag namelijk besteden aan het opbouwen van een zelfstandige toekomst.

De herstelregeling voor gedupeerden van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget draagt bij aan het gestelde doel, te weten herstel van vertrouwen. De tegemoetkomingen zijn passend bij het financiële nadeel dat is ondervonden. Gedupeerden die institutioneel vooringenomen zijn behandeld ontvangen naast een compensatie ook de onterechte terugvordering die zij hebben moeten voldoen. O/GS-gedupeerden ontvangen alleen compensatie, omdat de terugvordering bij deze groep veelal terecht is geweest.

15 Evaluatie

De maatregelen in dit wetsvoorstel betreffen voor een deel een uitbreiding en vervanging van al bestaande wettelijke maatregelen in het kader van de hersteloperatie toeslagen.¹⁰⁸ Het kabinet vindt het vanwege de vele raakvlakken van de bestaande met de nieuwe maatregelen wenselijk zowel de bestaande als de nieuwe maatregelen gezamenlijk te evalueren. In die evaluatie zal niet

¹⁰⁸ De in de artikelen 49 tot en met 49j Awir opgenomen maatregelen en bepalingen.

enkel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de maatregelen geëvalueerd worden, maar zal ook ruim aandacht worden besteed aan de uitvoering van de maatregelen door de Belastingdienst/Toeslagen, hoeveel de maatregelen vergden van het doenvermogen van gedupeerde ouders en andere gedupeerden in deze wet, de mate van tevredenheid van de gedupeerde ouders en andere gedupeerden in deze wet en de ervaringen met de inzet van de in het kader van het herstel toeslagen in het leven geroepen onafhankelijke commissies (commissie van onafhankelijke deskundigen, bezwaarschriftenadviescommissie en de commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade). Aangezien gedupeerde ouders en gedupeerden van andere toeslagen tot en met 31 december 2023 kunnen verzoeken om herstel, en die verzoeken uiterlijk in 2024 in behandeling worden genomen, en in bepaalde gevallen een verzoek zelfs na 31 december 2023 nog mogelijk is, zet het kabinet in op een evaluatie in 2025. Tot aan dat moment blijft het kabinet de voortgang van de hersteloperatie monitoren en hiervan verslag doen in de periodieke voortgangsrapportages herstel toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen.

II Artikelsgewijze toelichting