



HEDEN

TER BESLUITVORMING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de minister

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Inlichtingen

T

@minifn.nl
www.minfin.nl

Direct contact

Datum
1 december 2020

Notitienummer

2020-237316

Auteur

Van
UHB Toeslagen

Kopie aan
UHT, DGFZ, BOA, HDEFZ, IRF

notitie

Opties voor uitbreiding van de doelgroep voor de 750
euro tegemoetkoming

Aanleiding

In een brief op 3 november jl. aan de Kamer heeft u als reactie op Motie Alkaya en Leijten een voorstel gepresenteerd. Het voorstel was om de ongeveer 9.000 gedupeerden, die zich voor 1 november bij de herstelorganisatie aangemeld hebben om beoordeeld te worden voor compensatie of herstel, een eenmalige tegemoetkoming te betalen van 750 euro. In de week daaropvolgend is de exacte doelgroep verfijnd, en heeft u besloten dat het gaat om alle gedupeerden die zich vóór 1 november jl. gemeld hebben, inclusief de gedupeerden die al een definitieve beschikking hebben ontvangen (circa ~9360 gedupeerden in het totaal).

Eerste reacties laten zien dat er gedupeerden zijn die vinden dat zij nu ten onrechte deze tegemoetkoming niet ontvangen. Tot op heden lijkt dit in het bijzonder te gaan om ouders die een O/GS-predicaat hebben en een openstaande schuld. Zij hebben in maart van dit jaar een brief ontvangen waarin, zij het in een andere context dan herstel/compensatie, werd opgeroepen zich niet te melden¹. Deze eerste reacties zijn aanleiding om de doelgroep voor de eenmalige 750 euro tegemoetkoming eventueel uit te breiden.

In een gesprek op 26 november jl. heeft u aangegeven de doelgroep te willen uitbreiden met a) circa max. 7500 gedupeerden die zich nog niet hebben gemeld en die een O/GS-predicaat hebben, een openstaande schuld hebben en die in maart een brief hebben ontvangen die hen mogelijk heeft ontmoedigd om zich aan te melden, b) circa 350 ouders die zich nog niet hebben gemeld en waarvan hun dossiers, na eerder te zijn beoordeeld als niet CAF-vergelijkbaar, recent alsnog als CAF-vergelijkbaar zijn aangeduid. Dit kost ca. € 6 mln. incidenteel.

Ter besluitvorming

- Besluit u dat ook de gedupeerden zoals beschreven onder a en b recht krijgen op de eenmalige 750 euro tegemoetkoming?
 - Dit met kennis van de nadelen, risico's en budgettaire gevolgen zoals beschreven in deze notitie.
 - Met als belangrijkste aandachtspunt dat er ook andere groepen gedupeerden zijn die mogelijk vinden dat ze de tegemoetkoming

¹ Deze brief had betrekking op het pauzeren van de afbetaling van de openstaande schuld en dat hier geen verdere actie vanuit de gedupeerde voor nodig was. Nadien heeft geen individuele communicatie naar deze groep plaats gevonden om zich individueel te melden voor herbeoordeling.

verdienen. Bijvoorbeeld gaat het om i) gedupeerden die CAF-vergelijkbaar zijn geacht (andere dan 8-CAF) en zich nog niet hadden gemeld maar wel via brief in contact hebben gestaan met de hersteloperatie, ii) gedupeerden met een O/GS-predicaat zonder openstaande schuld, iii) gedupeerden die zich na 1 november hebben gemeld en ook lang zullen moeten wachten op een volledige beoordeling.

- Besluit u om de gedupeerden uit doelgroep a en b de tegemoetkoming uit te betalen nog voordat zij hebben bevestigd dat ze zich willen aanmelden voor herbeoordeling? Zo ja, dan dient het Parlement geïnformeerd te worden vóór uitbetaling uit hoofde van het informatierecht (dit is voorzien in de VGR van aanstaande vrijdag).
- Stemt u (minister) ermee in om de budgettaire gevolgen van deze uitbreiding in 2020 te dekken uit de verwachte reguliere onderuitputting op de FIN-begroting? De kosten van deze uitbreiding bedragen ca. € 6 mln. incidenteel. Dit kan – voor het deel van de kosten dat in 2020 valt – in jaar 2020 uit de verwachte reguliere onderuitputting op (artikel 1 van) de FIN-begroting gedekt worden. Deze optie betekent dat de extra betalingen niet ten laste van de totale € 410 mln. voor “Compensatie ouders” komt.
 - Naar huidige inzichten zal circa 90% van de betalingen aan gedupeerden nog in 2020 gerealiseerd kunnen worden.
 - Indien en voor zover een deel van de uitgaven onvermijdelijk pas in 2021 gerealiseerd kunnen worden, om redenen zoals hieronder beschreven, dan is hiervoor in 2021 geen dekking beschikbaar. Deze problematiek dient bij de voorjaarsbesluitvorming te worden meegenomen in de integrale herijking van de UHT-begroting (analoog aan de gemaakte dekkingsafspraken inzake de recente uitbreiding naar niet-KOT), maar biedt geen garanties op beschikbaar komen van dekking. Zoals in de notities over uitbreiding naar niet-KOT aan u is toegelicht, is o.b.v. de huidige inzichten de voor “Compensatie ouders” beschikbare € 410 mln. niet toereikend om de recente toevoegingen aan en “delta’s” op de herstelregeling te financieren.
 - Specifiek vanwege dit dekkingsaspect hecht FEZ eraan dat deze uitbreiding zoveel als mogelijk nog in 2020 uitbetaald wordt.
 - Het bedrag dat in 2020 uitbetaald zal worden, dient medio december in de zgn. Veegbrief aan de TK gemeld te worden. Dit cf. de Rijksbegrotingsvoorschriften, die voorschrijven dat beleidsmatige mutaties met politieke relevantie die ná de Najaarsnota plaatsvinden, in de Veegbrief aan de TK worden gemeld om onrechtmatigheidsrisico’s te vermijden.

Kern

Praktische uitwerking

De voorgestelde uitbreiding houdt het volgende in:

- Er zijn twee groepen gedupeerden die worden toegevoegd aan de doelgroep. Doelgroep a: gedupeerden die in maart jl. een brief hebben ontvangen, een O/GS-label hebben en een openstaande schuld en die zich nog niet gemeld hebben. Dit zijn naar schatting 7000-7500² gedupeerden. Doelgroep b: gedupeerden die in mei jl. een brief hebben ontvangen dat hun zaak niet CAF-vergelijkbaar zou zijn en in november jl. hebben gehoord dat dit niet klopte. Dit gaat naar schatting om ~350³ gedupeerden die zich nog niet gemeld hebben.

² Het gaat naar schatting om ~8500 ouders waarvan in september bekend is dat circa ~1000-1500 zich al aangemeld hebben.

³ Het gaat naar schatting om ~500 ouders waarvan er zich circa ~150 al aangemeld hebben.

- De belangrijkste rationale om deze doelgroepen ook recht te geven op de tegemoetkoming is dat zij beiden een brief hebben ontvangen die hen mogelijk heeft ontmoedigd om zich aan te melden. In doelgroep a gaat het om een brief die aangaf dat ouders moesten wachten totdat Toeslagen contact met hen opnam. Deze brief had betrekking op het pauzeren van de afbetaling van de schuld en niet op het aanmelden voor de hersteloperatie. Desondanks kan dit verwarring hebben veroorzaakt. In doelgroep b gaat het om een brief die gedupeerden kregen met de mededeling dat hun casus niet CAF-vergelijkbaar was en dat ze daarmee niet standaard recht hadden op compensatie. Zij zijn in de brief wel aangemoedigd zich alsnog te melden, maar hebben dit in kleinere getalen gedaan dan ouders die direct in maart hebben gehoord dat hun zaak wel CAF-vergelijkbaar was. Geen van de gedupeerden in deze twee doelgroepen heeft nadien nog tijdige, persoonlijke communicatie ontvangen om zich aan te melden.
- Gedupeerden in doelgroepen a en b worden voor de 750 euro tegemoetkoming beschouwd als zijnde gemeld voor 1 november 2020. Voor de eenmalige uitbetaling is geen bevestiging gevraagd.
- Eventueel kan na een eerste analyse van de doelgroep nog nader bepaald worden om enkele burgers uit te sluiten indien zij b.v. nooit toeslagen hebben ontvangen. Dit dient op dat moment afgewogen te worden en in de basis is het uitgangspunt dat alle ouders van doelgroep a en b worden uitbetaald.
- Voor een volledige herbeoordeling wordt deze groep gedupeerden via een brief gevraagd om hun aanmelding te bevestigen⁴. Dit om te voorkomen dat ze uiteindelijk ongewenst worden aangemeld voor de herbeoordeling.
- De betaling van de 750 euro tegemoetkoming zou via hetzelfde proces verlopen als dat nu is ingericht voor de betaling aan de bestaande ~9360 gedupeerden. Dit betekent dat UHT maximaal ontlast zou worden en dat de uitvoering van het proces onder de regie van CAP/Inning zou liggen, op basis van een aparte opdracht. Het is niet te vermijden dat de uitvoering van deze betalingen impact heeft op UHT wanneer het gaat om ouderinteractie en aanleveren van gegevens (serviceteam, PZBers en centrale regie).
- Het is de ambitie dat gedupeerden in doelgroepen a en b, waar mogelijk, al voor het einde van dit jaar worden uitbetaald. Dit zal alleen mogelijk zijn voor gedupeerden waarvan bij ons al één gevalideerd rekeningnummer bekend is én die zich niet in een complexe situatie bevinden (zoals MSNP, WSNP, faillissement, beslag etc.). Deze situaties moeten uit ervaring nauwkeuriger bekeken. Naar verwachting geldt dit maar voor een klein deel van de doelgroepen a en b.
- Juridisch gezien lijken er geen aanpassingen vereist aan de wet en de onlangs gepubliceerde nota van wijziging. Wel dient deze uitbreiding nauwkeurig gemotiveerd te worden en duidelijk uitgelegd in externe communicatie naar belanghebbenden. Het is vanuit juridisch standpunt vooral moeilijk om het toevoegen van doelgroep b te verdedigen tegenover andere CAF-populaties.
- Financieel gezien is in 2020 onvoldoende programmabudget beschikbaar op de UHT-begroting om de kosten van deze uitbreiding (geschat: ca. € 6 mln. incidenteel) te dekken. Dit jaar echter kan de verwachte reguliere onderuitputting op de FIN-begroting worden ingezet ter dekking van de gewenste uitbreiding, mits u (minister) hier mee instemt. Hierdoor wordt het budget van € 410 mln. voor Compensatie ouders ontzien. Omdat

⁴ Methode nog nader te bepalen.

dekking in 2021 ontbreekt, is het wenselijk om de extra betalingen van € 750 zoveel als mogelijk in 2020 te realiseren.

- Indien, door de hierboven en hieronder beschreven uitvoeringsproblemen, de betalingen (gedeeltelijk) pas in 2021 kunnen plaatsvinden, dan is hiervoor geen dekking beschikbaar. Deze problematiek opnemen in de integrale herijking van de UHT-begroting is dan vereist, maar biedt geen garanties op dekking.

Belangrijkste voor- en nadelen

Het belangrijkste voordeel van de voorgenomen uitbreiding van de doelgroep is dat deze gedupeerden nu ook de tegemoetkoming ontvangen. Dit is een ruimhartig besluit en zal voor een deel van deze ouders als rechtvaardig worden ervaren. Dit omdat zij zich mogelijk ontmoedigd hebben gevoeld om zich aan te melden vanwege individuele communicatie vanuit de hersteloperatie naar hen. Als gevolg hiervan, wordt ook voorkomen dat een deel van deze doelgroepen in bezwaar zou gaan, wat minder nazorg vraagt aan de kant van de uitvoering.

De belangrijkste nadelen en risico's zijn beschreven vanuit vier perspectieven.

Perspectief gedupeerden: Ten eerste zijn er ouders die zich mogelijk bewust niet gemeld hebben en die nu een tegemoetkoming ontvangen waar ze niet om hebben gevraagd. Ten tweede gaat een deel van de gedupeerden die onder deze uitbreiding vallen het geld niet ontvangen voor het einde van dit jaar. Dit geldt vooral voor ouders in een complexe bewind situatie, maar deze groep zou volgens eerste analyses beperkte zijn (minder dan ~10%). Bij de gedupeerden kan het alsnog leiden tot frustratie omdat zij het bedrag later ontvangen dan andere gedupeerden. Dit vormt een afbreukrisico voor de gehele hersteloperatie en het vertrouwen van gedupeerden in de uitvoering. Ten derde zijn er nog andere mogelijk gedupeerden die zich ook – en in het bijzonder door deze verdere uitbreiding – benadeeld zullen voelen omdat zij geen recht hebben op deze tegemoetkoming. Dit betreft de gedupeerden die begin dit jaar als CAF-vergelijkbaar zijn aangemerkt maar zich nog niet hebben gemeld, en ouders in een CAF-zaak die mogelijk de komende tijd als vergelijkbaar wordt aangemerkt. Het argument om hen nu niet op te nemen is omdat zij – in tegenstelling tot de doelgroepen die nu wel worden meegenomen – geen actief ontmoedigende individuele communicatie hebben ontvangen. Desondanks kunnen deze ouders zich (opnieuw) benadeeld voelen omdat ook zij in beeld waren bij de hersteloperatie en ze zich met de kennis van nu wel hadden willen melden. Dit betreft ook de gedupeerden die wel O/GS zijn gesteld maar geen openstaande schuld hebben. Zij zullen voor 1 februari worden aangeschreven. Op dat moment kan het zijn dat zij zich ook benadeeld voelen omdat het enige verschil tussen deze gedupeerde en de O/GS met een openstaande schuld is dat de zij al hun schuld hebben afbetaald. Dit 'kost' hen nu 750 euro. Ook hier is het argument om hen nu niet op te nemen in de doelgroep omdat er geen ontmoedigende communicaties is geweest. Tenslotte betreft het de gedupeerden die zich na 1 november 2020 hebben gemeld, en ook naar verwachting zullen moeten wachten op hun herbeoordeling. Ook sommigen van hen zullen het als niet rechtvaardig ervaren dat zij geen recht hebben op de tegemoetkoming. Zeker als een deel van de tegemoetkoming pas in januari en februari wordt uitbetaald en deze gedupeerden dan ook al mogelijk meerdere maanden wachten.

Kortgezegd, de voorgestelde, aangepaste afbakening valt te onderbouwen maar kan door gedupeerden als arbitrair worden ervaren. Dit vormt een afbreukrisico voor de hersteloperatie en draagt mogelijk niet bij aan het herstel van vertrouwen van de burger in Toeslagen en de Belastingdienst.

Perspectief juridisch: De grootste zorg vanuit juridisch perspectief is dat hoe breder de regeling nu wordt opgesteld, hoe groter de kans dat in de toekomst andere doelgroepen ook (succesvol) een beroep gaan doen. Daarbij lijkt juridisch gezien de eerdere genoemde CAF-vergelijkbaar doelgroep, die zich nog niet heeft gemeld, in het bijzonder kwetsbaar vanuit juridisch oogpunt. Ook geldt dat gedupeerden die zich in de toekomst gaan melden mogelijk een beroep willen doen op deze tegemoetkoming. Elke verbreding vergroot de kans dat ook zij – op grond van het gelijkheidsbeginsel – recht zullen krijgen op deze tegemoetkoming. Door zulke beroepen kan de hersteloperatie mogelijk gedwongen worden/zich gedwongen zien om de regeling opnieuw verder uit te breiden.

Perspectief financieel: Qua programmakosten wordt deze uitbreiding geraamd op ca. € 6 mln. (~8000 gedupeerden maal € 750; zie 'praktische uitwerking'). Deze kosten zijn in 2020 niet inpasbaar binnen het resterende programmabudget van UHT. Deze overschrijding kan in 2020 worden gedekt uit de reguliere onderuitputting op artikel 1 van de FIN-begroting. Dit betekent dat de betaling niet ten laste van de beschikbare € 410 mln. komt. Dit totaalbudget wordt derhalve grotendeels 'ontzien'. Hiervoor is wel akkoord van u (minister) nodig.

Het besluit tot uitbreiding van de tegemoetkomingsregeling en dus de extra te realiseren betalingen in 2020, moet cf. de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) in de veegbrief 2020 van Financiën aan de Kamer worden gemeld. Deze veegbrief wordt rond 16 december verzonden. Het melden van dit besluit in de 2^e suppletoire begroting 2020 is geen optie meer omdat deze maandag 30/11 reeds aan de Kamer is verzonden.

De RBV bevat de verplichting om beleidsmatige en politiek relevante begrotingsmutaties, waartoe ná Najaarsnota besloten wordt, in de Veegbrief aan de TK te melden (op vergelijkbare wijze heeft Financiën vorig jaar CAF-11 betalingen á € 5 mln. in de Veegbrief 2019 gemeld). Als dat niet gebeurt, wordt de TK onvoldoende geïnformeerd en kunnen ADR en AR dit als onrechtmatigheid bestempelen. De Veegbrief gaat uiterlijk 16/12 a.s. naar de Kamer. Voorwaarde van bovenstaande is dat de uitgaven in 2020 gerealiseerd worden. Indien en voor zover de uitgaven pas in 2021 worden gerealiseerd, is daarvoor in 2021 geen dekking beschikbaar. Deze problematiek opnemen in de integrale herijking van de UHT-begroting is dan vereist, maar biedt geen garanties op dekking. Op basis van de huidige inzichten leiden alle zgn. delta's op de herstelregeling tot dusverre reeds tot een tekort van mogelijk ca. € 60 mln. op de in totaal beschikbare € 410 mln.

Het maximaal in 2020 realiseren van de aanvullende tegemoetkomingen is daarom essentieel. Daarom dient UHT z.s.m. een schatting aan te leveren bij FEZ van het aantal gedupeerden, vallende onder deze uitbreiding, dat nog in 2020 betaald kan worden omdat dat 1) bepaalt hoe hoog de mutatie bij Veegbrief moet zijn en het 2) politiek kwetsbaar is om d.m.v. te hoge mutaties beloften te doen waarvan bij voorbaat vaststaat dat ze niet nagekomen kunnen worden. Momenteel is de inschatting dat ca. 90% van de betalingen aan gedupeerden nog in 2020 gerealiseerd kan worden.

Qua uitvoeringskosten: de uitvoering wordt opgevangen binnen bestaande capaciteit van de Belastingdienst. De apparaatskosten die dit met zich meebrengt zullen moeten worden ingepast op de apparaatsmiddelen van artikel 1. Uiterlijk in februari vindt ten behoeve van de Voorjaarsnota een herijking plaats van de programma- en apparaatskosten waarbij eventuele meerkosten kunnen worden betrokken en gewogen.

Perspectief uitvoering: Er zijn drie grote risico's bij het uitvoeren van deze verbreding. Om overige risico's in kaart te brengen kan een Uitvoeringstoets uitgevoerd worden. Ten eerste zal het uitvoeren van de verbreding capaciteit vragen van UHT, zelfs als de uitvoering primair onder regie van CAP komt. Capaciteit van UHT is alsnog nodig om informatie/data aan te leveren, contact met gedupeerden te verzorgen via de servicelijn en mogelijk om te gaan met extra vragen. Ook binnen CAP moet de capaciteit geprioriteerd worden. Ten tweede neemt de kans op fouten toe doordat de nieuwe doelgroep tegelijk met de eerdere doelgroep zal worden uitbetaald. Hiervoor dienen nieuwe BSN-lijsten aangeleverd te worden waar overlappen moeten worden uitgefilterd om dubbele betalingen te vermeiden. Ten slotte vergroot iedere uitbreiding de kans op een volgende uitbreiding en/of een uitbreiding die meer structureel van aard is. Deze uitbreiding zou dan mogelijk wel door UHT moeten worden uitgevoerd en vormt dan een risico voor de tijdige uitvoer van het bestaande primaire proces.

Mogelijke alternatieven

Alternatief 1: De bestaande doelgroep niet uitbreiden. Hiervoor gelden de tegenovergestelde voor- en nadelen zoals hierboven beschreven. Het zwaarstwegende nadeel is dat vasthouden aan de bestaande doelgroep blijvend het vertrouwen van gedupeerden (in bijzonder zij die nu geen tegemoetkoming ontvangen) in de hersteloperatie kan schaden.

Alternatief 2: In de uitbreiding ook alle CAF-ouders meenemen die zichzelf nog niet gemeld hebben. Dit omdat zij ook reeds in contact hebben gestaan met de hersteloperatie en het aannemelijk lijkt dat bij een beroep, van hen op deze tegemoetkoming, de hersteloperatie zich alsnog gedwongen ziet dit toe te kennen. Een sterk nadeel is dat sommigen van deze gedupeerden helemaal niet op deze tegemoetkoming, en verder contact met de hersteloperatie, zitten te wachten. Daarnaast geldt ook voor deze verdere uitbreiding dat eventuele frustratie van gedupeerden, die niet bij deze uitbreiding horen, verder toeneemt. Denk hierbij in het bijzonder aan de gedupeerden met O/GS en geen openstaande schuld, en ouders die zich na 1 november hebben gemeld.

Alternatief 3: Een structurele wachtgeldregeling aankondigen die op korte termijn wordt uitgewerkt. Bij de aankondiging kan dan worden aangegeven dat in elk geval de groepen die onderwerp zijn van deze voorgestelde uitbreiding recht zullen krijgen op deze structurele wachtgeldregeling. De gedupeerden moeten zich dan eerst melden om recht te hebben op de (structurele) tegemoetkoming voor het wachten. Deze regeling aankondigen heeft als voordeel dat ook alle andere gedupeerden - b.v. de gedupeerden gemeld na 1 november, de gedupeerden bekend bij BOiNK die nog niet zijn aangemeld, en de gedupeerden met een O/GS-predicaat zonder openstaande schuld - zich gehoord zullen voelen en uitzicht krijgen op een soortgelijke tegemoetkoming. Het sterke nadeel is dat de invulling van de regeling nog niet duidelijk is en de implicaties (inclusief uitstralingseffecten) juridisch gezien nog niet te overzien zijn en de middelen om een structurele regeling af te kondigen nog niet zijn veilig gesteld. De dergelijke regeling zou -indien mogelijk en wenselijk- waarschijnlijk niet voorzien in enige extra 750 euro uitbetalingen voor de kerst. Ook dit soort verbreding zorgt voor additionele uitvoeringslasten.