

MR notitie aanpak niet-KOT zaken

Aanleiding

Het Strategisch Crisisteam (SCT) van Financiën inzake de hersteloperatie kinderopvangtoeslag (KOT) heeft naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer een interdepartementale werkgroep (FIN, SZW, VWS en BZK) verzocht om een advies uit te brengen over de zogenoemde niet-kinderopvangtoeslag zaken (niet-KOT zaken: huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget) in relatie tot de compensatieregeling en de overige herstelregelingen. Voor u ligt het advies van deze interdepartementale werkgroep.

Ministerraad

Het advies betreft een principebesluit. De ministerraad wordt gevraagd in te stemmen met de verbreding van niet-KOT naar de compensatieregeling, de OGS-tegemoetkoming en de vangnetbepaling. De uitkomst zal worden gemeld in de 4^e voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag. De budgettaire consequenties worden ingepast in de hersteloperatie. In aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming, nadat meer ervaring is opgedaan met de uitvoering en meer inzicht is verkregen in de omvang van alle belanghebbenden, wordt het beschikbare budget voor de hersteloperatie opnieuw tegen het licht gehouden en worden afspraken gemaakt met de betrokken beleidsdepartementen. Dit wordt meegenomen in de updates van de planning in de komende voortgangsrapportages, en wordt indien nodig betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming.

Samenvatting advies

De vraag over een mogelijke verbreding naar niet-KOT brengt ons opnieuw bij een cruciaal punt, waarbij we een principiële afweging moeten maken of we de grenzen van wat mogelijk is opnieuw willen verleggen. In de discussie over niet-KOT is het van belang om elke keer stil te staan bij de vraag welke gevolgen uitbreidingen hebben op hoe wij omgaan met beleid en regelgeving die in de praktijk niet voldoen en op de uitstralingseffecten naar beleid en wetgeving.

De budgettaire gevolgen kunnen voor een deel niet met zekerheid vastgesteld worden vanwege de groep zelfmelders¹. Het is op voorhand lastig in te schatten hoe groot deze groep zelfmelders gaat worden. Mensen kunnen zich melden bij de Belastingdienst/Toeslagen voor een onderzoek zonder een concrete aanleiding voor één van de regelingen, maar omdat zij zelf vinden dat bijvoorbeeld een terugvordering uit het verleden onterecht is geweest. De verwachting is dat het aantal aanmeldingen hoger is dan de belanghebbenden die straks in aanmerking komen voor één van de regelingen. Dit heeft gevolgen voor de uitvoeringslasten, omdat elke aanvraag ongeacht de uitkomst onderzocht dient te worden.

De herstelregelingen

De **compensatieregeling** zou in ieder geval uitgebreid moeten worden naar de niet-KOT CAF-zaken. In de vijf niet-KOT zaken die door AUT zijn aangewezen is de Belastingdienst/Toeslagen namelijk op basis van onderzoek tot de voorlopige conclusie gekomen dat deze vergelijkbaar zijn met CAF 11. Een gevolg van de mogelijkheid om individueel getoetst te worden, is dat ook zelfmelders die geen onderdeel uitmaakten van een groepsgewijze aanpak in aanmerking kunnen komen voor de compensatieregeling. Het gaat hier om het uitbreiden van het bereik van de compensatieregeling. Of de compensatieregeling daadwerkelijk tot uitbetalingen met betrekking tot de andere toeslagen zal leiden is nog afhankelijk van de vervolgens uit te voeren inhoudelijke beoordeling van de casussen.

De **hardheidsregeling** zou niet verbreed hoeven te worden naar niet-KOT, omdat er geen concrete aanwijzingen zijn van hardheden binnen het stelsel van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget die vergelijkbare (in aard en omvang) gevolgen hebben gehad voor grote groepen belanghebbenden als bij de kinderopvangtoeslag.

De kaders ter beoordeling van **OGS-tegemoetkoming** zien niet specifiek op de KOT, maar op

¹ Mensen die buiten de CAF-zaken vallen die op groepsbasis vergelijkbaar zijn bevonden aan CAF-11, maar van mening zijn dat zij institutioneel vooringenomen zijn behandeld

het proces waarmee mensen bij terugvorderingen een persoonlijke betalingsregeling is geweigerd vanwege het label 'Opzet/Grove Schuld'. De steken die men heeft laten vallen tijdens dit proces, zoals onvolledige motivering, het niet op de hoogte brengen van belanghebbenden en onvolledige documentatie, kunnen zich ook voorgedaan hebben bij andere toeslagen. Het beleid rond de persoonlijke betalingsregeling was namelijk voor alle toeslagen hetzelfde. Om die reden is het advies om de OGS-tegemoetkoming ook uit te breiden naar de andere toeslagen.

De **vangnetbepaling** is een 'last resort' voor belanghebbenden die in een bijzonder schrijnende situatie verkeren. De verwachting is dat, vanwege deze hoge drempel, een beperkt aantal mensen een succesvol beroep kunnen doen op deze bepaling voor een bijzondere tegemoetkoming. Gelet op het belang van de hersteloperatie om bijzonder schrijnende situaties als gevolg van te strenge uitvoering tegemoet te komen, verdient het de aanbeveling om de vangnetbepaling uit te breiden naar niet-KOT.

Aanpak/uitvoering niet-KOT

- Het advies is om in 2021 te beginnen met de behandeling van acute en schrijnende niet-KOT zaken. De nadelen van mogelijke vertraging in behandeling van bestaande aanmeldingen door het voorrang geven aan acute en zeer schrijnende niet-KOT aanmeldingen wegen niet op tegen het (maatschappelijke) belang van het zo snel mogelijk helpen aan personen in schrijnende situaties.
- Bestaande KOT-zaken die in 2021 behandeld worden voorlopig niet integraal behandelen met niet-KOT zaken. Op dit moment wordt uitgezocht hoe eventuele overlap tussen bestaande KOT-zaken en niet-KOT aangepakt en of deze aanpak binnen de hersteloperatie opgevangen kan worden. Uiterlijk december dit jaar zal hierover worden besloten.
- Daarnaast wordt uitgezocht of niet-KOT vanaf 2022 behandeld kan worden volgens het FIFO-principe².

Gevolgen planning/uitvoering UHT

PM: De gevolgen van het behandelen van acute en schrijnende niet-KOT zaken in 2021 voor de planning en uitvoering van UHT worden onderzocht.

Budgettaire consequenties

Programmamiddelen:

- De verwachting is dat de uitbreiding van de compensatieregeling naar niet-KOT een additioneel budgettair beslag ten hoogte van ca. € 5,4 mln. betekent. Daarnaast kunnen de programmakosten verder oplopen indien het aantal niet-KOT zelfmelders als onderdeel van het totale aantal zelfmelders hoger uitvalt dan verwacht. De budgettaire inpasbaarheid van een dergelijke toename is inherent onzeker.
- De verbreding van de hardheidsregeling naar niet-KOT zaken wordt, vanwege het ontbreken van concrete aanwijzingen dat er sprake is geweest van hardheid bij niet-KOT, afgeraden. Om dezelfde reden is het niet mogelijk om eventuele (hypothetische) budgettaire gevolgen voor de programmakosten te ramen.
- Mits het aantal zelfmelders voor O/GS-tegemoetkoming bij niet-KOT zaken beperkt blijft en driekwart van de populatie zich meldt, is de verwachting dat de verbreding naar niet-KOT O/GS-tegemoetkoming budgettair inpasbaar is in de beschikbare programmamiddelen. Bij het inschatten van de mogelijke programmakosten is in juni van dit jaar rekening gehouden met de gehele OGS-populatie.
- De verwachting is dat een zeer beperkt aantal belanghebbenden een succesvol beroep kan doen op de vangnetbepaling en dat de budgettaire consequenties te overzien zullen zijn. Voor de uitvoering van de vangnetbepaling is reeds € 20 mln. gereserveerd.

Uitvoeringsmiddelen:

- Bij ca. 1000 niet-KOT belanghebbenden voor de compensatieregeling zijn de uitvoeringskosten circa 1,6 miljoen.
- Het aantal zelfmelders die zich melden voor onderzoek ten behoeve van de

² 'First In, first out'

compensatieregeling is moeilijk in te schatten. Daarom is gekeken naar de gevolgen voor de uitvoeringskosten van 250 en 750 extra zelfmelders. De financiële gevolgen zijn respectievelijk € 600.000 en € 1,8 mln.

- Op basis van de aanname dat driekwart van de populatie zich meldt, is de verwachting dat de budgettaire gevolgen van de verbreding van de OGS-tegemoetkoming naar niet-KOT inpasbaar is in de beschikbare uitvoeringskosten.

Toelichting advies

Het advies wordt als volgt toegelicht:

1. Inleiding niet-KOT
2. Moeten regelingen worden verbreed naar niet-KOT?
 - a. Niet-KOT in relatie tot de compensatieregeling
 - b. Niet-KOT in relatie tot hardheid
 - c. Niet-KOT in relatie tot Opzet en Grove Schuld (OGS)
 - d. Niet-KOT in relatie tot de vangnetbepaling
3. Uitvoering niet-KOT en gevolgen voor planning van UHT

1. Inleiding niet-KOT

Vragen die leven

De vraag over een mogelijke verbreding naar niet-KOT brengt ons opnieuw bij een cruciaal punt, waarbij we een principiële afweging moeten maken of we de grenzen van wat mogelijk is opnieuw willen verleggen. De gehele hersteloperatie KOT is ingezet vanwege de zeer bijzondere omstandigheden die hieraan vooraf gingen. Deze bijzondere omstandigheden rechtvaardigden herstelmaatregelen die verder gingen dan de beleidsmatige en juridische mogelijkheden die op voorhand bestonden. In de discussie over niet-KOT is het van belang om elke keer stil te staan bij de vraag welke gevolgen uitbreidingen hebben op hoe wij omgaan met beleid en regelgeving die in de praktijk niet voldoen en op de uitstralingseffecten naar beleid en wetgeving.

De discussie over niet-KOT is van start gegaan nadat Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: AUT) onder andere vijf niet-KOT CAF zaken (Punta, Swierigheid, Namdrik en Vanuata) aangemerkt heeft voor verder onderzoek vanwege mogelijke of waarschijnlijke vergelijkbaarheid met de CAF 11-zaak. Daardoor moet een afweging worden gemaakt of de compensatieregeling verder uitgebreid moet worden naar andere toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget). Uitbreiding naar andere toeslagen betekent praktisch dat belanghebbenden binnen deze niet-KOT zaken ook in aanmerking komen voor compensatie, indien uit onderzoek blijkt dat sprake is geweest van institutionele vooringenomenheid. Een meer principiële betekenis van de uitbreiding is dat we concluderen dat institutionele vooringenomen behandeling door de Belastingdienst/Toeslagen ook aan de orde is geweest bij andere toeslagen dan de KOT.

Rond de Kamerbehandeling van de *Wet hardheidsaanpassing Awir* is door de staatssecretaris van Financiën voor Toeslagen en Douane besloten om het criterium *groepsgewijze aanpak* los te laten, waardoor ook individuele toetsing op institutionele vooringenomenheid mogelijk is. Mensen die op basis van een groepsgewijze toetsing niet in aanmerking komen voor compensatie (bijvoorbeeld omdat hun CAF-zaak niet vergelijkbaar is met CAF 11, of omdat zij geen onderdeel uitmaakten van een groepsgewijs onderzoek) kunnen zich melden voor een individuele toetsing. Deze zelfmelders kunnen na onderzoek eventueel in aanmerking komen voor compensatie. Een uitbreiding van de compensatieregeling naar huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget geeft zelfmelders die zich gedupeerd voelen door de uitvoering van andere toeslagen dan de KOT de gelegenheid om een aanvraag in te dienen. Deze uitbreiding is niet zonder gevolgen en roept de vraag op of deze zelfmelders daarmee in aanmerking kunnen komen voor de andere regelingen in het kader van herstel KOT. Als institutionele vooringenomenheid ook bij andere toeslagen het geval is geweest, dan ligt het ook voor de hand om te onderzoeken of deze belanghebbenden geraakt zijn door bijvoorbeeld mogelijke hardheden binnen het toeslagenstelsel die gerelateerd zijn aan huurtoeslag, zorgtoeslag en/of kindgebonden budget. Volgens de interdepartementale werkgroep dient daarom

per regeling beoordeeld te worden of een uitbreiding naar huurtoeslag, zorgtoeslag en/of kindgebonden budget nodig is.

Tot slot kunnen de budgettaire gevolgen voor een deel niet met zekerheid vastgesteld worden vanwege de groep zelfmelders. Het is op voorhand lastig in te schatten hoe groot deze groep zelfmelders gaat worden. Te meer burgers zich ook melden bij de Belastingdienst/Toeslagen voor een onderzoek zonder een concrete aanleiding voor één van de regelingen, maar in de hoop dat bijvoorbeeld een terugvordering uit het verleden onterecht is geweest. De verwachting is dat het aantal meldingen hoger is dan de belanghebbenden die straks in aanmerking komen voor één van de regelingen.

2. Moeten regelingen worden verbreed naar niet-KOT?

De focus binnen het herstel heeft tot nu toe gelegen bij de KOT, omdat er in de afgelopen jaren veel signalen zijn geweest en voorbeelden zijn van ouders die financieel hard zijn geraakt door de uitvoering en toepassing van de KOT. Voordat we de vraag over het al dan niet verbreden van de regelingen naar niet-KOT kunnen beantwoorden, is het van belang om te beoordelen of ook binnen het stelsel van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget mogelijk sprake is of is geweest van institutionele vooringenomenheid en hardheid. Daarbij zijn de volgende vragen relevant om uit te werken:

- Zijn er signalen en welke signalen wijzen op vooringenomenheid of hardheid?
- Welke hardheden kunnen gedetecteerd worden in beleid (regelgeving) en in de uitvoering?
- Hoe groot is de groep belanghebbenden?
- Wat zijn de financiële gevolgen van een mogelijke verbreding (programma- en apparaatskosten)?

a. Niet-KOT in relatie tot de compensatieregeling

De AUT heeft twee elementen geformuleerd die een aanwijzing kunnen zijn voor vergelijkbare CAF-zaken. Het eerste element - het percentage stopzettingen zonder voorafgaand onderzoek (zachte stop) - kan volgens de adviescommissie een indicatie geven voor een groepsgewijze behandeling. Het tweede element - het percentage aantal afwijzingen van aanspraken - kan een indicatie zijn voor de zero-tolerance aanpak. Beide elementen moeten hoog genoeg zijn om te kunnen spreken van een waarschijnlijke dan wel een mogelijke vergelijkbaarheid met CAF 11. De adviescommissie heeft vervolgens op basis van de kwantitatieve gegevens uit het ADR onderzoeksrapport 'Toeslaggerelateerde CAF-zaken' waarschijnlijke (50% zachte stop en 70% afwijzing of neerwaartse correctie) en mogelijke (40-50% zachte stop en 40-70% afwijzing of neerwaartse correctie) vergelijkbare CAF-zaken aangewezen voor verder onderzoek naar institutionele vooringenomenheid.

Op basis van deze selectiecriteria zijn onder andere vijf CAF-zaken waarbij niet-KOT onderdeel is van de beoordeling geselecteerd door AUT voor verder onderzoek. Op grond van deze kwantitatieve gegevens die gebaseerd zijn op slechts twee elementen voor vergelijkbaarheid kan men, ook in geval van deze vijf niet-KOT zaken, niet op voorhand concluderen dat er sprake is geweest van institutionele vooringenomenheid. Andersom kan men ook niet concluderen dat er geen sprake is geweest van een vooringenomen behandeling. Een conclusie kan pas getrokken worden na kwalitatief onderzoek waarbij evidente gevallen die geen recht hadden op KOT worden uitgezonderd en meerdere elementen die vergelijkbaar zijn met CAF 11 worden bekeken. Deze elementen zijn:

- **Collectieve stopzetting** zonder een voorafgaande individuele beoordeling die dit rechtvaardigde. Dit element wordt niet meegenomen bij de individuele toetsing.
- Het **breed uitvragen** van bewijsstukken over één of meer jaren
- Een **zero tolerance-onderzoek** met (soms/veelal) een tweede check wanneer bij eerste lezing geen grond voor afwijzing was gevonden
- Het **niet nader uitvragen** van informatie bij gebleken tekortkoming daarin
- Het afwijken of reduceren van aanspraak op kinderopvangtoeslag bij de **minste of geringste onregelmatigheid** in de stukken

Hoewel de CAF 11-zaak specifiek ging om de KOT, is het mogelijk om vergelijkbaarheid en institutionele vooringenomenheid aan te tonen in de niet-KOT zaken. De elementen voor

institutionele vooringenomenheid zien namelijk niet specifiek op het stelsel van de KOT, maar zien op het handelen van een overheidsinstantie. Eenzelfde behandeling kan zich eventueel bij de uitvoering van andere toeslagen hebben voorgedaan. De vijf niet-KOT zaken zouden ook nader onderzocht moeten worden, omdat het aantal stopzettingen en het aantal afwijzingen/neerwaartse correcties hoog genoeg zijn om in ieder geval deze zaken onder de loep te nemen. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden, en de voorlopige conclusie van de Belastingdienst/Toeslagen is dat deze vijf niet-KOT zaken vergelijkbaar zijn met CAF 11. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat ook in geval van de zorgtoeslag en de huurtoeslag brede uitvragen naar bewijsstukken over meerdere jaren hebben plaatsgevonden. Bij onvolledige bewijsstukken of geen reactie werd er niet gerappelleerd. De bewijsstukken werden nauwgezet beoordeeld. Denk hierbij aan het ontbreken van een handtekening of het ontbreken van een gedeelte van een polis, terwijl belanghebbende bewijsstukken van de betalingen had overlegd. Ook werd er vrij strak gekeken naar huurovereenkomsten die van ieder afzonderlijk jaar aanwezig moesten zijn. In sommige gevallen werden de toeslagen lopende het toeslagjaar voorafgaand aan onderzoek stopgezet. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook wanneer uit de systemen van Belastingdienst/Toeslagen makkelijk te herleiden was dat belanghebbende zorgverzekerd was.

Belanghebbenden in vergelijkbare CAF-zaken komen in aanmerking voor een compensatie, tenzij ze evident geen recht hadden op de desbetreffende toeslag. In de huidige compensatieregeling in het kader van de KOT zijn specifieke evidente gevallen benoemd: kind bestond niet, kind was te oud of er was geen sprake van opvang. Indien de compensatieregeling wordt verbreed naar de andere toeslagen, dan moet de uitvoering van de regeling gericht op deze toeslagen verder uitgewerkt worden. Tevens zullen bij de verdere uitwerking nog beleidskeuzes voordoen over de wijze van doorwerking van genoemde regeling naar de andere toeslagen.

Belanghebbenden in CAF-zaken die na onderzoek van de Belastingdienst/Toeslagen niet vergelijkbaar met CAF 11 zijn verklaard, hebben nog de gelegenheid om een aanvraag in te dienen voor een individuele toetsing. Bij de individuele toetsing ontbreekt het collectieve element dat vergelijkbaar is met de CAF 11-zaak. Het bovenstaande rijtje van elementen is immers niet een checklist die je kunt aflopen om institutionele vooringenomenheid aan te tonen. De AUT heeft in haar eindadvies namelijk aangegeven dat deze elementen in samenhang beoordeeld dienen te worden en dat de casus in een individueel dossier daarbij bepalend is. Het ontbreken van één element sluit volgens de adviescommissie vooringenomenheid niet uit en de aanwezigheid van meerdere elementen leidt niet automatisch tot de conclusie dat er vooringenomen is gehandeld. Als we deze redenering van de adviescommissie doortrekken, dan kan ook het element *collectieve stopzetting* ontbreken wat een groepsgewijze aanpak impliceert. Als het collectieve element ontbreekt, terwijl de toeslag is stopgezet zonder voorafgaand onderzoek, dan bestaat er een mogelijkheid voor deze belanghebbende om in aanmerking te komen voor de compensatieregeling. Dit laatste gebeurt op basis van individuele toetsing. Voor individuele toetsing komen belanghebbenden in aanmerking die:

- onderdeel zijn geweest van een niet-vergelijkbare CAF-zaak; en
- geen onderdeel zijn geweest van een CAF-zaak of andere groepsgewijze aanpak, maar een vermoeden hebben dat ze institutioneel vooringenomen zijn behandeld.

In totaal zijn 486 (drie belanghebbenden kwamen in meerdere zaken voor) belanghebbenden betrokken bij de vijf niet-KOT zaken en kunnen in aanmerking komen voor de compensatieregeling.³ Deze groep kan echter in omvang toenemen vanwege de mogelijkheid om individueel getoetst te worden op vooringenomenheid. Belanghebbenden die geen onderdeel uitmaakten van een collectief onderzoek, zoals CAF, kunnen zich melden voor een compensatie. Het is moeilijk te voorspellen tot welke omvang deze groep zelfmelders straks gaat uitgroeien. Een deel van de belanghebbenden in de CAF-zaken die niet door AUT zijn aangewezen maar wel slaan op niet-KOT zal zich kunnen melden. Het gaat om 21 CAF-zaken, waar 1649 belanghebbenden mee zijn gemoeid.

De vraag of de compensatieregeling verbreed dient te worden naar de zelfmelders van andere toeslagen dan de KOT kan alleen bevestigend worden beantwoord, mits besloten wordt om de

³ Vier van deze vijf niet-KOT zaken zijn naast andere toeslagen onder andere onderzocht op KOT en zullen, ongeacht het besluit na dit advies, in aanmerking komen voor de compensatieregeling.

compensatieregeling te verbreden naar niet-KOT CAF-zaken. Door de mogelijkheid om individueel getoetst te worden, bestaat er immers geen onderscheid meer tussen de CAF-zaken en de zelfmelders die geen onderdeel waren van een groepsgewijze aanpak. De uitkomst van de discussie over de verbreding van de compensatieregeling naar niet-KOT dient voor beide groepen belanghebbenden dezelfde te zijn. Het is namelijk moeilijk uit te leggen aan belanghebbenden dat, ondanks de individuele toetsing, de zelfmelders niet in aanmerking komen voor een onderzoek naar institutionele vooringenomenheid.

Budgettaire consequenties

Programmamiddelen: de verwachting is dat de uitbreiding van de compensatieregeling naar niet-KOT een additioneel budgettair beslag ten hoogte van ca. €5,4 mln. betekent. Daarnaast kunnen de programmakosten verder oplopen indien het aantal niet-KOT zelfmelders als onderdeel van het totale aantal zelfmelders hoger uitvalt dan verwacht. De budgettaire inpasbaarheid van een dergelijke toename is inherent onzeker.

Eind juni 2020 heeft UHT een programmakostenraming voor het Toeslagenherstel opgesteld. In de raming van de kosten voor de compensatieregeling is reeds rekening gehouden met de niet-KOT zaken die door AUT zijn aangewezen als CAF-vergelijkbaar. Ook is in de schatting van het aantal verwachte zelfmelders voor de compensatieregeling reeds rekening gehouden met niet-KOT zelfmelders. Volgens de berekeningen van de Belastingdienst/Toeslagen komen in totaal naar schatting 6900 belanghebbenden mogelijk in aanmerking voor de compensatieregeling, waarvan 2400 zelfmelders voor individueel vooringenomen behandelen. Deze 2400 zelfmelders zijn niet specifiek gedefinieerd op KOT-zaken, dus indien het aantal zelfmelders met een niet-KOT toeslag beperkt blijft, zal dit naar inschatting hierin kunnen worden opgevangen binnen de beschikbare programmamiddelen. Een eerste inschatting is dat er ca. 1000 niet-KOT belanghebbenden zijn. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat het aantal zelfmelders niet-KOT hoger uitvalt dan deze 1000. De budgettaire inpasbaarheid van een dergelijke toename is inherent onzeker.

Compensatieregeling	Q ⁴ (geschat)	P ⁵ (afgerond; geschat)	P*Q (in mln.; afgerond; geschat)
Huurtoeslag	750	€ 5200	€ 3,9
Zorgtoeslag	460	€ 2000	€ 0,9
Kindgebonden budget	230	€ 2400	€ 0,6
Totaal compensaties	1400		€ 5,4
Totaal betrokkenen	1000		

Uitvoeringskosten

Bij ca. 1000 niet-KOT belanghebbenden zijn de uitvoeringskosten circa 1,6 miljoen. In deze berekening is alleen rekening gehouden met het beoordelen van de dossiers en dus niet met het inrichten van de organisatie voor de werkzaamheden, de leercurve, doorlooptijd, benodigde aanvullende werkzaamheden vanuit de staf en andere overhead kosten. Het is onduidelijk wat de invloed van de complexiteit van niet-KOT dossiers is op de normtijden. Daarom zijn dezelfde normtijden gehanteerd als in de productieplanning. Op basis van ervaringscijfers kunnen deze cijfers later aangepast worden. Het aantal zelfmelders die zich melden voor onderzoek is moeilijk in te schatten. Indien zich meer belanghebbenden melden zullen de uitvoeringskosten en programmakosten naar verwachting evenredig toenemen.

b. Niet-KOT in relatie tot hardheid

⁴ De Q is gebaseerd op belanghebbenden uit alle CAF zaken die te maken hebben gehad met een ambtelijke stopzetting en een terugvordering van de desbetreffende toeslag. Dit aantal is geëxtrapoleerd naar het verwachte aantal betrokkenen uit de programmakosten van eind juni 2020. Aangezien in de meeste niet-KOT zaken meerdere toeslagen zijn betrokken bij het CAF-onderzoek kunnen belanghebbenden bij meerdere toeslagen zijn opgeteld.

⁵ Bij de berekening van P is het gemiddelde bedrag per compensatie uit de verwachte programmakosten juni 2020, te weten €18.600 bij kinderopvangtoeslag, als uitgangspunt genomen. Op basis van een berekening van terugvorderingen en immateriële schade is per toeslagsoort bepaald wat de verhouding van P ten opzichte van kinderopvangtoeslag is.

Anders dan bij het vooringenomen handelen onder de compensatieregeling, gaat het bij de "hardheid van het stelsel" niet om het gedrag en handelen van een overheidsinstantie, maar om de uitwerking van het wettelijke stelsel zelf. Van een hardheid kan worden gesproken indien de gevolgen van het door de toeslaggerechtigde niet geheel volgens de regels handelen zodanig onevenredig zijn dat sprake is van een evidente onbillijke uitwerking (het "alles of niets" karakter). Deze evidente onbillijkheid moet, net als bij KOT, een substantieel aantal belanghebbenden hebben geraakt. Bij de hersteloperatie KOT is dit wettelijk nader ingevuld aan de hand van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 over (1) proportionele toekenning bij gedeeltelijke betaling kinderopvangkosten (ziet specifiek op de KOT en speelt niet bij de andere toeslagen) en (2) matiging van de terugvordering bij bijzondere omstandigheden, wat voor alle toeslagen geldt.

De bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot matiging van een terugvordering (2) zien op de kleine formele tekortkoming en het "de dupe zijn" van fraude van een derde. De mogelijkheid – of soms zelfs – verplichting tot matiging van een terugvordering geldt voor de overige toeslagen in elk geval al voor de toekomst (voor terugvordering die na 23 oktober 2019 onherroepelijk worden of zijn geworden). Uitbreiding van de herstelregelingen voor de overige toeslagen zou op het punt van de "hardheden" daarom primair betekenen dat de mogelijkheid om een terugvordering te matigen bij bijzondere omstandigheden ook gaat gelden voor kleine formele tekortkomingen of fraudes die zich met betrekking tot die toeslagen in het verleden hebben voorgedaan. Op dit moment bestaat geen duidelijk beeld in hoeverre dergelijke situaties zich bij de huurtoeslag, de zorgtoeslag of het kindgebonden budget in het verleden hebben voorgedaan, maar naar verwachting zal het zeker niet om grote aantallen gaan. Omdat het bij deze toeslagen veelal om kleinere bedragen gaat, zal de grens van € 1500,- hier ook verhoudingsgewijs een veel grotere betekenis hebben.

Een substantieel risico van uitbreiding van de hardheidsregelingen (herziening en hardheidstegemoetkoming) tot de andere toeslagen is dat er een discussie kan ontstaan over de andere aspecten van die toeslagen die als "hard" (kunnen) worden ervaren. Te denken valt aan de huurgrens en de vermogenstoets (en tot 2020 de harde inkomensgrens in de huurtoeslag). Een overschrijving met € 1 van de vermogenstoets – of tot 2020 van de inkomensgrens – , bijvoorbeeld door een onverwachte bonus of meevaller - kan leiden tot het verlies van de gehele huurtoeslag. Dit is echter een door de wetgever bewust aanvaard gevolg dat daarom niet als een aperte onbillijkheid kan worden gezien. Het openstellen van de hardheidsregelingen voor niet-KOT toeslagen zou er echter toe kunnen leiden dat dergelijke gevallen – al dan niet in betekenende mate- worden aangemeld, die dan zouden moeten worden afgewezen. Gezien het voorgaande wordt voorgesteld de hardheidsregelingen (herziening en hardheidstegemoetkoming) vooralsnog niet te openen voor de niet-KOT toeslagen. Dit betekent wel dat indien in het verleden een huurtoeslag zou zijn teruggevorderd vanwege bijvoorbeeld het niet voldoen aan een wettelijk vormvereiste aan het contract of de burger het slachtoffer is geworden door fraude van een derde bij een andere toeslag dan de KOT, hier in beginsel geen herstel voor kan worden geboden.

Hoewel inmiddels enkele honderden belanghebbenden van andere toeslagen zich hebben gemeld voor de hardheidsregeling, zijn er voorlopig op voorhand geen aanwijzingen die wijzen op één concrete hardheid binnen deze toeslagen. Ook de vertegenwoordigers van de toeslagdepartementen die deelnemen aan deze interdepartementale werkgroep konden na onderzoek geen mogelijke hardheden in beleid en regelgeving vinden die zouden hebben kunnen leiden tot de vergelijkbare perspectiefloze situatie waarin sommige KOT ouders verkeerden.

Het is bovendien lastig om de hardheidsregeling te verbreden naar niet-KOT, indien er geen concrete aanwijzing is van een hardheid in beleid en regelgeving die spoedig gerepareerd dient te worden. We kunnen niet mensen tegemoetkomen zonder een concrete aanwijzing dat mogelijke leed bij belanghebbenden het directe gevolg is geweest van een bepaalde hardheid. Zonder een dergelijke concrete aanwijzing is verbreding naar niet-KOT af te raden.

Budgettaire consequenties

Zonder een dergelijke concrete aanwijzing is het ook lastig om de mogelijke omvang en de budgettaire gevolgen (voor programma- en uitvoeringskosten) van de verbreding van de hardheidsregeling naar niet-KOT te bepalen.

c. Niet-KOT in relatie tot Opzet en Grove Schuld (OGS)

De compensatieregeling en de hardheidsregeling zijn in het leven geroepen door handelingen en regels ten aanzien van het toekennen van de KOT. De OGS-tegemoetkomingsregeling gaat daarentegen over de regels ten aanzien van de invordering in het algemeen en van een persoonlijke betalingsregeling in het bijzonder. De regels met betrekking tot de invordering en OGS zijn voor alle toeslagen hetzelfde. Er kunnen nuanceverschillen zijn geweest over welke concrete handeling van belanghebbenden bij een toeslag als OGS moest worden aangemerkt, maar de strikte toepassing van het OGS-beleid zal niet anders zijn geweest voor niet-KOT zaken. Zo zal men dezelfde steken in het proces (belanghebbenden niet op de hoogte gebracht, geen/onvolledige documentatie, motivering ontbreekt/onvolledig etc.) hebben laten vallen bij de toepassing van OGS bij niet KOT-zaken.

Het vastgestelde beoordelingskader om te kunnen toetsen of OGS terecht is verleend, ongeacht of de invordering terecht was, kan ook toegepast worden op de niet-KOT OGS-gevallen. De kaders voor het toekennen van een OGS-tegemoetkoming gaan niet specifiek in op KOT, maar op het proces (documentatie, motivering etc.) dat is gevolgd bij het opleggen van OGS. Dat laatste kan zich bij elke toeslag hebben voorgedaan.

Na onderzoek heeft de belastingdienst in totaal ongeveer 28.000 belanghebbenden van OGS kunnen achterhalen, waarvan ongeveer 20.000 belanghebbenden (ook) te maken hebben met andere toeslagen dan kinderopvangtoeslag. Het is uiteraard de vraag hoeveel van deze belanghebbenden zich daadwerkelijk gaan melden voor de OGS-tegemoetkoming. Aangezien de tegemoetkoming bij aanvraag wordt beoordeeld. In totaal gaat het om ongeveer 32.500 OGS-stellingen bij niet-KOT.

Budgettaire consequenties

Programmakosten: de budgettaire gevolgen van een mogelijke verbreding van de OGS-tegemoetkoming naar deze groep belanghebbenden die op enig moment te maken hebben gehad met OGS bedraagt naar schatting bruto € 22,9 mln. In de programmakosten die eind juni 2020 zijn berekend voor OGS zijn de niet-KOT OGS-zaken nog niet meegenomen in de aantallen betrokkenen. Nadere analyse van de OGS-populatie heeft uitgewezen dat de totale populatie uitkomt op ca 28.000, waarvan 20.000 een relatie heeft met niet-KOT. Op basis van de aanname dat nog steeds driekwart van de populatie zich daadwerkelijk meldt, is de verwachting dat de budgettaire gevolgen van de verbreding van de OGS-tegemoetkoming naar niet-KOT inpasbaar is in de beschikbare programmamiddelen en uitvoeringskosten. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat het aantal zelfmelders niet-KOT hoger uitvalt dan in juni 2020 geraamd. De budgettaire inpasbaarheid van een dergelijke toename is inherent onzeker.

OGS-tegemoetkoming	Q ⁶	P ⁷	P*Q (mln afgerond)
Huurtoeslag	14000	€ 1150	€ 16,1
Zorgtoeslag	12000	€ 350	€ 4,2
Kindgebonden budget	6500	€ 400	€ 2,6
Totaal OGS	32.500		€ 22,9
Totaal betrokkenen (bruto)	20.000		
Totaal netto (75%)	15.000		€ 17,2

d. Niet-KOT in relatie tot de vangnetbepaling

⁶ De Q bij de OGS-tegemoetkoming vergt verder onderzoek om de exacte omvang te kunnen bepalen, omdat er overlap kan zijn met de compensatiepopulatie en meerdere toeslagen. De aantallen zijn gebaseerd op het aantal OGS-stellingen, hoeveel personen daadwerkelijk in de hersteloperatie terecht komen is nog niet duidelijk.

⁷ De P bij de OGS-tegemoetkoming is gebaseerd op de 30% van de in totaal teruggevorderde bedragen (vanaf 2005/2006).

Belanghebbenden die van mening zijn onvoldoende geholpen te zijn met compensatie, herziening, hardheidstegemoetkoming, OGS-tegemoetkoming⁸ of vergoeding ter zake van onbillijkheden in verband met de KOT en menen in een bijzonder schrijnende situatie te zitten waarbij de onbillijkheden zodanig zijn dat het overduidelijk onredelijk is deze voor rekening van de ouders te laten, kunnen een gemotiveerd verzoek bij de Belastingdienst/Toeslagen voorleggen. Ook ouders die niet in aanmerking komen voor één van de herstelregelingen, maar menen in een bijzondere schrijnende situatie in relatie tot de KOT te zitten, kunnen een beroep doen op de vangnetbepaling. De Belastingdienst/Toeslagen zal deze verzoeken voorleggen aan de commissie van wijzen of de commissie aanvullende schade⁹ die vervolgens aan de hand van de meldingen beoordeelt of sprake is van een bijzonder schrijnend geval. Aan de hand van het advies van die commissies kan vervolgens bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden bepaald in welke bijzonder schrijnende gevallen tot een bijzondere tegemoetkoming wordt overgegaan. Op voorhand is niet aan te geven welke bijzondere schrijnende situaties onder de vangnetbepaling vallen. De drempel om een succesvol beroep te kunnen doen op de vangnetbepaling ligt hoog, omdat de bepaling een 'last resort' is voor mensen die in bijzonder schrijnende omstandigheden verkeren. De verwachting is daarom dat er een zeer beperkt aantal belanghebbenden in aanmerking komt voor de vangnetbepaling. Deze bepaling wordt de komende tijd uitgewerkt.

Iemand die zich in een bijzonder schrijnende situatie bevindt als gevolg van een beschikking tot vaststelling of tot terugvordering en een onterechte O/GS-kwalificatie bij een niet-KOT toeslag, kan op dit moment geen beroep doen op de vangnetbepaling. Dit zou tot de situatie kunnen leiden dat bijzondere schrijnende gevallen bij de KOT wel in aanmerking komen voor een bijzondere tegemoetkoming op grond van de vangnetbepaling en bijzondere schrijnende gevallen bij niet-KOT niet. Gelet op het belang van de hersteloperatie om bijzonder schrijnende situaties als gevolg van te strenge uitvoering tegemoet te komen, verdient het de aanbeveling om de vangnetbepaling uit te breiden naar niet-KOT.

Budgettaire consequenties

In deze fase is het niet mogelijk om de omvang van belanghebbenden die in aanmerking kunnen komen voor de vangnetbepaling in te schatten. Dat heeft tot gevolg dat ook de budgettaire consequenties niet exact berekend kunnen worden. De verwachting is echter dat een zeer beperkt aantal belanghebbenden een succesvol beroep kan doen op de vangnetbepaling en dat de budgettaire consequenties te overzien zullen zijn.

3. Uitvoering niet-KOT en gevolgen voor planning van UHT

De uitbreiding van de compensatieregeling, OGS-tegemoetkoming en de vangnetbepaling naar niet-KOT heeft gevolgen voor de planning van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) die op 29 september jl. via de derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag met de Kamer is gedeeld. Daarnaast is de Kamer toegezegd dat alle reeds bekende (bestaande) KOT-zaken in 2021 afgehandeld dienen te worden. Om die reden is het van belang om een aanpak voor de behandeling van niet-KOT zaken af te spreken die zo min mogelijk vertraging oplevert voor het afhandelen van KOT-zaken in 2021.

Het advies is om in 2021 te beginnen met de behandeling van acute en schrijnende niet-KOT zaken. De nadelen van mogelijke vertraging in behandeling van bestaande aanmeldingen door het voorrang geven aan acute en zeer schrijnende niet-KOT aanmeldingen wegen niet op tegen het (maatschappelijke) belang van het zo snel mogelijk helpen van personen in schrijnende situaties. PM: De gevolgen van het behandelen van acute en schrijnende niet-KOT zaken in 2021 voor de planning en uitvoering van UHT worden onderzocht.

Daarnaast wordt geadviseerd om de bestaande KOT-zaken voorlopig niet integraal te behandelen met niet-KOT zaken. Eén van de overwegingen die hieraan ten grondslag ligt is dat pas in het voorjaar van 2021 het budget voor de uitvoeringskosten van niet-KOT geregeld kan worden. Een andere overweging is dat de wettelijke grondslag voor het behandelen van niet-KOT zaken formeel vastgelegd moet worden. Tot slot is de overlap tussen KOT en niet-KOT (gelet op het totaal aantal belanghebbenden) zowel bij de compensatieregeling (ongeveer 180 belanghebbenden) als bij de

⁸ De O/GS-tegemoetkoming is in de vangnetbepaling gekomen bij NVW: Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 9.

⁹ Deze beide commissies hebben een taak mbt de vangnetbepaling.

OGS-tegemoetkoming (ongeveer 8.000 belanghebbenden) laag. Voor de OGS-tegemoetkoming geldt dat deze belanghebbenden zich daadwerkelijk gemeld moeten hebben om als reeds bekende zaak behandeld te kunnen worden in 2021. Dat laatste is slechts beperkt het geval. Bovendien is er geen samenloop tussen de compensatieregeling en de OGS-tegemoetkoming mogelijk. Belanghebbenden die voor een bepaalde zaak in aanmerking komen voor een compensatie kunnen geen beroep doen op OGS-tegemoetkoming en andersom ook niet. Dat neemt niet weg dat een belanghebbende voor verschillende zaken in aanmerking kan komen voor verschillende regelingen.

Ondanks dat de kans op overlap tussen KOT en niet-KOT laag is, kan dit zich voordoen bij bestaande KOT-zaken die in 2021 afgehandeld moeten zijn. Het is onwenselijk om van deze belanghebbenden te verlangen dat zij pas na verloop van tijd opnieuw een aanvraag indienen voor niet-KOT. Op dit moment wordt uitgezocht hoe met deze gevallen omgegaan dient te worden. Uiterlijk december dit jaar zal hierover besloten worden. Daarnaast wordt uitgezocht of niet-KOT zaken die geen overlap hebben met bestaande KOT-zaken vanaf 2022, net als de nieuwe KOT-zaken die worden aangemeld, opgepakt kunnen worden op basis van het FIFO-principe¹⁰.

¹⁰ 'First in, first out'