



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TERSTOND, T.B.V. BESPREKING MIN EN STAS FIN/TD 10/3 12:45

TER ADVISERING

Aan

de minister *gez. 10/3*

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie
Bestuursondersteuning &
Advies

Inlichtingen

T 070

F 070

informatie@minfin.nl

www.minfin.nl

Direct contact

M 06

Datum

10 maart 2020

Notitienummer

2020-0000051004

Auteur

Van

Kopie aan

notitie

Ambtelijk advies scenario's herstel in de
kinderopvangtoeslag

Aanleiding

U (min) heeft op 5 maart jl. verzocht om een ambtelijk advies ten aanzien van de voorliggende scenario's voor het herstel voor de gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslag, vooruitlopend op de publicatie van het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT).

Op 9 maart heeft het ministerie enkele exemplaren van het eindrapport van de AUT onder embargo ontvangen. Ter voorbereiding op het volgende bewindsliedenoverleg over de KOT wordt u hierbij op hoofdlijnen geïnformeerd over het advies van de AUT en ontvangt u een ambtelijk advies gebaseerd op het eindrapport van de AUT en de eerdere scenario's.

Kern

AUT over compensatie voor zaken vergelijkbaar met CAF-11

- De AUT concludeert dat de handelswijze in CAF-11 "niet normaal, maar ook zeker niet uniek" was. Met de ADR stelt de AUT dat de vaststelling of in andere CAF-zaken op vergelijkbare wijze is gehandeld, nader onderzoek behoeft. Wel geven de ADR en de AUT een selectie van zaken waarbij mogelijk of waarschijnlijk sprake was van vooringenomen handelen. De AUT adviseert om voor 22 CAF-zaken en voor 1 niet-CAF-zaak nader te onderzoeken of de betrokken ouders vooringenomen behandeld zijn en voor hen (dus) compensatie op zijn plaats is.
- De hoogte en reikwijdte van de compensatieregeling blijft ongewijzigd ten opzichte van het interim-advies.
- De AUT waarschuwt dat het vaststellen van compensatie een individuele beoordeling per geval vraagt, en dat dit een complexe en arbeidsintensieve operatie betreft. Voor het proces adviseert de AUT een proces in vier stappen:
 - Selectie van dossiers waarin mogelijk/waarschijnlijk vooringenomen is gehandeld en toetsing van die selectie door Commissie van Wijzen;
 - Aanschrijving van de betrokken ouders met mededeling dat zij mogelijk in aanmerking komen voor compensatie;
 - Vaststelling van compensatie op aanvraag van de betrokken ouder;
 - Onderzoeken van aanspraak op compensatie van 'zelfmelders' die niet zijn aangeschreven, maar wel menen in aanmerking te komen voor compensatie.
- De AUT adviseert niet om ouders die slachtoffer zijn geworden van malafide bureaus apart te compenseren. Deze ouders komen mogelijk wel in

aanmerking voor herstel als gedupeerde van het 'alles-of-niets' karakter van de regeling (zie hieronder).

AUT over herstel voor gedupeerden 'hardheid van het stelsel'

- Voor ouders die gedupeerd zijn door de 'alles-of-niets' benadering van de KOT-regelgeving, adviseert de AUT om de nieuwe jurisprudentie van de Raad van State met terugwerkende kracht te laten gelden voor zaken van maximaal vijf jaar geleden met een terugvordering van €10.000 of meer. De AUT baseert zich hierbij op het rechtszekerheidsbeginsel en waarschuwt voor de precedentwerking van een meer vergaande regeling. Dit betekent dat gedupeerde ouders een vergoeding kunnen ontvangen voor wat eerder aan schuld is betaald.
- De AUT biedt wel ruimte om ouders die door oudere terugvorderingen bovenmatig hard geraakt zijn, op andere wijze tegemoet te komen. De AUT onderscheidt hierbij twee routes:
 - Het niet-invorderen of kwijtschelden van openstaande KOT-schulden (middels een beleidsbesluit);
 - Een hardheidsregeling voor schrijnende gevallen. Deze regeling vergt een wettelijke basis, mede gelet op de bedragen die daarmee gemoeid zijn en de omvang van het uitvoeringsapparaat dat hiervoor nodig zal zijn. De AUT geeft geen handvatten voor invulling van deze regeling.
- De AUT benadrukt meermaals dat dit een hoogst ongebruikelijke operatie gaat. Voor wat betreft de uitvoering geeft de AUT aan dat dit een uitzonderlijk groot project is. Niet alleen om de middelen die nodig zijn, maar ook om het aantal burgers dat mogelijk een verzoek zal indienen (het gaat hier om tienduizenden personen). De aard van de problematiek vraagt bovendien een individuele beoordeling per aanvraag. De AUT onderstreept dat er een reëel risico is dat het ambtelijk apparaat zal worden overstroomd door verzoeken en daar in zal verdrinken.
- Voor het proces adviseert de AUT een herstelloket dat gedeconcentreerd in het land bereikbaar is. De AUT benadrukt dat hier voldoende capaciteit voor moet komen en dat dit hoe dan ook een langdurig proces wordt.

Advies

Algemeen

- De groep ouders die op enige wijze gedupeerd is of meent te zijn in het kader van de kinderopvang, is zeer groot (indicatief circa 180.000 personen); De problemen waar deze ouders zich mee geconfronteerd zien, zijn even divers van aard en oorzaak. Daarmee lijkt het onmogelijk om een regeling voor te stellen die voor hen tot een geheel bevredigende oplossing zal leiden.
- Bij de keuze voor het herstel dient een balans gevonden te worden tussen enerzijds het bieden van een oplossing voor een zo groot mogelijke groep ouders, en anderzijds beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers. In haar advies heeft de AUT deze balans gezocht middels compensatie voor ouders uit relevante CAF-zaken, herziening van disproportionele besluiten uit het recente verleden, en een hardheidsregeling voor overige schrijnende gevallen. Daarom adviseren wij om het volgen van het advies van de AUT als uitgangspunt te nemen. DGRB adviseert hierbij om geen aanvullende maatregelen bovenop het advies van de AUT te nemen, gelet op de precedentwerking en de uitvoeringslasten.

Compensatie voor zaken vergelijkbaar met CAF-11

- Wij adviseren om het eindrapport van de AUT als uitgangspunt te nemen voor wat betreft de omvang van de groep die (mogelijk) compensatie krijgt.
- Wij adviseren tevens om het eindrapport te volgen voor wat betreft de hoogte van de compensatieregeling. Dat betekent dat er geen aanvullende/hogere

compensatie wordt geboden dan het geval was in de CAF-zaak. Voor ouders die menen dat zij in aanmerking komen voor een hogere compensatie of schadevergoeding, staat de gang naar bezwaar en beroep open. Cf. de motie-Omtzigt worden ouders door Toeslagen ondersteund bij deze rechtsgang.

- Dit betekent dat bij 22 CAF-zaken (+/- 1800 ouders) en 1 niet-CAF-zaak (1280 ouders) voor alle betrokken ouders beoordeeld moet worden of de zij in aanmerking komen voor compensatie.

Herstel voor 'hardheid van het stelsel'

- Wij adviseren u om het eindrapport van de AUT te volgen voor wat betreft het met terugwerkende kracht toepassen van de uitspraken van de Raad van State van 23 oktober 2019. Het unieke karakter van de uitspraken en de verstreckende gevolgen voor de gedupeerde ouders rechtvaardigen deze keuze, ondanks de precedentwerking.
- Wij adviseren u om ook voor de termijn van de terugwerkende kracht het advies van de AUT te volgen, inclusief de 'geitenpaadjes' die de AUT biedt voor zaken ouder dan vijf jaar (kwietschelden openstaande schulden en hardheidsregeling). Hierbij gelden wel de volgende opmerkingen:
 - De hardheidsregeling vraagt een wetswijziging. Dit betekent dat het enige tijd zal duren voordat gestart kan worden met het beoordelen van dossiers op grond van deze regeling. Daarvoor zijn twee opties:
 1. Een zelfstandig wetstraject (spoedwet). Aangeraden wordt in dit geval de MR mandaat te vragen om tot een voorstel van een spoedwet over te gaan waarbij wordt gestreefd naar ingangsdatum 1 juli aanstaande. Daarvoor is het essentieel dat op zeer korte termijn de criteria vast moeten staan wanneer deze regeling van toepassing is, het wetsvoorstel wordt opgesteld, spoedadvies bij de Raad van State wordt gevraagd en de uitvoeringstoets wordt opgesteld.
 2. Aansluiten bij een lopend wetstraject (zoals een wetsvoorstel bij het Belastingplan). Het voordeel hiervan is dat meer tijd is voor de exacte uitwerking hetgeen de zorgvuldigheid in meerdere opzichten ten goede komt (wetstechnisch, uitvoering). De inwerkingtreding vindt dan echter op zijn vroegst plaats per 1 januari 2021.
 - Per saldo adviseren wij om hierbij een apart wetsvoorstel (spoedwetgeving) te doen.
 - U wordt geadviseerd de compensatieregeling voor CAF11 (nu onderdeel van de Fiscale Verzamelwet 2021) over te hevelen naar het wetsvoorstel van de hardheidsregeling en de parlementaire behandeling te combineren. De uitvoerbaarheid en budgettaire consequenties van de hardheidsregeling zijn nog onvoldoende duidelijk omdat de inhoud nog niet vaststaat. Dit moet t.z.t. getoetst worden middels een uitvoeringstoets.
- Wij adviseren om politiek te wegen of vastgehouden moet worden aan de grens van €10.000 per berekeningsjaar voor het herstel. Hierbij spelen de volgende overwegingen:
 - Het stellen van een ondergrens aan het bedrag is in principe wenselijk vanuit het oogpunt van de uitspraak van de Raad van State (hoe hoger de terugvordering, hoe aannemelijker dat dit disproportioneel was) en vanuit de KOT-systematiek (de hogere terugvorderingen raken vooral ouders met lagere inkomens).
 - Ook zou de doelgroep veel groter worden door het loslaten van deze grens, waardoor de uitvoerbaarheid onder druk zal staan en de kosten verder oplopen (zie hieronder). Dit is een grootschalige en zeer complexe operatie. Wij stellen daarom voor om te onderzoeken of voor de groep

ouders van >5 jaar geleden kan worden gewerkt met een forfaitaire regeling.

- o Anderzijds zullen door deze grens schrijnende situaties ontstaan voor ouders waarbij over meerdere jaren teruggevorderd is of die (net) buiten de boot vallen.
- o Tevens ontstaan bij de grens van €10.000 (en de termijn van 5 jaar) ongelijke situaties tussen burgers wiens beschikking door administratieve fouten nooit definitief is vastgesteld, en burgers wiens beschikking wel tijdig is vastgesteld. Dit kan een overweging zijn bij het loslaten van de grens van €10.000.
- De AUT merkt terecht op dat dit een complexe en zeer arbeidsintensieve operatie is. Tevens geeft de AUT aan dat hiervoor een wetswijziging noodzakelijk is. Beide elementen hebben consequenties voor het tijdspad. Wij adviseren u daarom om in de kabinetsreactie op het eindrapport consequent het unieke karakter van de operatie te benadrukken en aandacht te vragen voor het tijdspad, zowel voor het wetstraject als voor het beoordelen van deze dossiers. Dit is naar verwachting een traject dat jaren in beslag zal nemen.
- Wij adviseren u om voor het proces de aanbevelingen van de AUT over te nemen. Dit betekent dat herziening slechts geschiedt op verzoek van de ouders, waarbij de betrokken ouders via een herstelloket kunnen worden geholpen met het indienen van hun aanvraag.
- De budgettaire consequenties zijn als volgt geraamd:

Vergelijkbaar met CAF 11	Bedrag ouders (mln €)	Uitvoeringskosten (mln €)
- 287 ouders	5 (al gedekt)	al gedekt
-3080 ouders	52	55 (a)

(a): Gebaseerd op behandeling van 3080 ouders plus 5000 zelfmelders

Hardheid stelsel	Bedrag ouders (mln)	Uitvoeringskosten (mln)
- 2a AUT advies: < 5 jr (inc < 10K)	137	52-62 (b)
- 2b Malafide bureaus	43	4
- 2c AUT advies: OGS	160	18
- 2d AUT advies: hardheidsregeling	(c)	(c)

(b): Gebaseerd op behandeling van 72 000 tot 144 000 zelfmelders

(c): Meegenomen in 2a

Overig	Bedrag ouders (mln)	Uitvoeringskosten (mln)
Bijdragen Ondersteuning		10
Totaal te dekken	392	139-149
Afgerond	400	145

* In de berekening van deze uitvoeringslasten is nog geen rekening gehouden met uitvoeringsvarianten waarin ouders zichzelf moeten melden en een deel van de populatie een forfaitaire compensatie ontvangt.

Proces

- De AUT doet een aantal aanbevelingen voor de inrichting van het proces voor compensatie en herziening (zie hierboven). Daarnaast heeft u (stas TD) besloten om een crisisorganisatie in te stellen waarin ook de belangen van ouders worden vertegenwoordigd en waarin een klankbordgroep van experts is opgenomen.
- Naast de financiële tegemoetkoming adviseren wij om ook andere vormen van tegemoetkoming te faciliteren:

- Om te voorkomen dat ouders die twijfels hebben bij de toepassing van de compensatieregeling direct in een juridisch traject adviseren wij een onafhankelijk adviescollege in te richten, waar ouders terecht kunnen voor een herbeoordeling van hun situatie.
- Daarnaast wordt ook persoonlijke ondersteuning voor ouders georganiseerd in de vorm van een vast aanspreekpunt per ouder of ouderpaar (zogenoemde case handler), informatiebijeenkomsten door het land en begeleiding richting professionele hulp indien ouders daarmee geholpen kunnen worden.
- Om de ouders bij te staan in een route richting professionele hulp lopen er gesprekken met een aantal gemeenten om te ontdekken of zij de Belastingdienst kunnen helpen met de expertise en ervaring die daar bestaat.
- De inrichting van bovengenoemde klankbordgroep, ouderpanel en commissie(s) bevindt zich nog in een vroeg stadium. Gezien het tijdpad richting de kabinetsreactie dient dit met grote urgentie te worden opgepakt.