



VERTROUWELIJK

TER BESPREKING IN BEWINDSLIEDENOVERLEG 5 MAART 15.30-16.00

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T 06

@minfin.nl

notitie

Bespreeknotitie BWO 'scenario's' 5 maart

Datum

2 maart 2020

Notitienummer

2020-0000032009

Aanleiding

In het bewindslidenoverleg (BWO) op 13 februari j.l. zijn scenario's verkend voor mogelijke compensatieregelingen voor verschillende doelgroepen ouders binnen de *kinderopvangtoeslagaffaire*. Deze scenario's varieerden van het omarmen van de bevindingen van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) – die naar verwachting 12 maart met haar advies komt – tot scenario's die aanvullend kunnen zijn op het (verwachte) advies. De conclusie was dat de betrokken bewindsliden graag nogmaals in gesprek zouden gaan als de uitwerking van de scenario's een stap verder zou zijn.

Het BWO op 5 maart a.s. is bedoeld voor dit vervolggesprek. Doel is om de richting te kiezen welke scenario's in de kabinetsreactie moeten landen (onder voorbehoud van de conclusies van de AUT). Definitieve besluitvorming is voorzien voor de MR van 13 maart, om de reactie direct daarna naar de Kamer te sturen.

Ter bespreking:

1. Voor welke **doelgroepen** wil u, onder voorbehoud van het eindrapport van de AUT, een compensatieregeling treffen?
2. Welke keuzes wil u op hoofdlijnen maken voor het proces van **uitvoering en afhandeling** van deze regeling?
3. Bent u het eens met de **tijdslijn** voor de kabinetsreactie op de AUT?

Kern: context en proces

- De groep ouders die in aanmerking kan komen – of denkt te komen – voor een vorm van compensatie is zeer divers. **Alle maatregelen hebben voor- en nadelen** en het is onrealistisch dat aan de verwachtingen van alle individuele betrokkenen kan worden voldaan.
- De **keuzes** die gemaakt kunnen worden vallen in **twee categorieën** uiteen:
 1. Keuzes over de (afbakening van de) doelgroepen en regelingen.
 2. Keuzes over de uitvoering en afhandeling van deze regelingen.
- Dit document en bijlage brengen **voor beide categorieën de opties in kaart en bevatten een voorgestelde beleidslijn** voor de kabinetsreactie.
- Voor alle opties in dit document geldt dat ze uitgewerkt zijn naar de inzichten van het moment. Op **geen van de opties heeft nog een gedetailleerde uitvoeringstoets** plaats kunnen vinden en alle getallen zijn voorlopige inschattingen die bij nadere uitwerking nog kunnen veranderen.
- Gemaakte keuzes landen uiteindelijk in de kabinetsreactie. Streven is om deze **kabinetsreactie zo snel mogelijk na het eindrapport van de AUT** naar de Kamer te sturen (13 maart). In deze kabinetsreactie moet in ieder geval een duidelijke afbakening van de doelgroepen en compensatieregelingen staan, waarbij het in detail uitwerken van de daadwerkelijke regeling z.s.m. daarna volgt.

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 5

- Bij deze tijdlijn moet **financiële dekking gevonden worden** vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming. Om deze discussie te voeren is de inzet om in de **kaderbrief** die op 6 maart in de MR ligt al een indicatie te geven van de financiële ruimte die nodig is.
- In parallel met deze scenario's voor compensatie wordt gewerkt aan **korte en lange termijn verbeteringen van het stelsel en de uitvoering daarvan**. Het streven is om samen met de kabinetsreactie op de AUT in ieder geval het toekomstige beleid voor opzet/grove schuld (OGS) en een Verzamelbesluit Toeslagen (waarin o.a. het matigen van de terugvordering wordt geregeld) te publiceren.

Kern: voorgestelde beleidslijn

- De verwachting is dat de AUT constateert dat er meer ouders slachtoffer zijn van **institutionele vooringenomenheid** dan alleen bij CAF11. Voor deze groep ('CAF-overig') is het **voorstel om de AUT te volgen** en een vergelijkbare regeling te treffen. In aanvulling op de AUT willen we ouders binnen deze groep die menen méér schade te hebben dan gedekt wordt door het forfaitaire deel van de regeling de mogelijkheid geven hun **reële schade vergoed te krijgen** indien ze deze kunnen onderbouwen.
- De verwachting is dat de AUT ook constateert dat er een groep ouders is die niet zozeer slachtoffer is van institutionele vooringenomenheid, maar van **'onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel.'** Hiermee wordt aangesloten bij de uitspraak van de Raad van State van oktober j.l. waarin ruimte wordt geboden voor proportionele terugvordering bij het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage. Naar verwachting wil de AUT deze groep compenseren, met een beperking aan de terugwerkende kracht (max. 5 jaar cf. AWB/AWIR) en mogelijk aan de minimale schade (EUR 10.000).
- Voorstel is om voor deze groep **ruimhartiger te zijn dan het (verwachte) advies van de AUT** en iedereen die slachtoffer is van deze vorm van 'hardheid' te compenseren, **ook >5 jaar geleden en EUR <10.000 schade**. De grens van EUR 10.000 lijkt vanuit maatschappelijk oogpunt arbitrair. Daarnaast speelden veel schrijnende situaties >5 jaar geleden, en is er een groep ouders van >5 jaar geleden die (om administratieve redenen) nooit een definitieve toekenning heeft gekregen en daardoor automatisch in aanmerking komt voor toepassing van de laatste jurisprudentie. Beide punten maken de grens van 5 jaar politiek en maatschappelijk kwetsbaar.
- Om dit beleid uitvoerbaar te maken onderzoeken we of het mogelijk is de **groep >5 jaar een forfaitaire compensatie** te bieden (nadat ze zichzelf gemeld hebben met bewijsstukken en er getoetst is of ze in de doelgroep vallen) in plaats van gedetailleerde individuele compensatie of herziening.
- Voorstel is om een **vergelijkbare regeling** te treffen **voor ouders die slachtoffer zijn van malafide bureaus** (een andere doelgroep binnen de 'hardheid van het stelsel'). Deze hele groep bevindt zich >5 jaar geleden waardoor ze buiten de verwachte regeling van de AUT vallen. Ook hier is het voorstel dat zij zich kunnen melden voor forfaitaire compensatie waarna gecheckt wordt of ze in de doelgroep vallen en geen evidente fraudeur zijn.
- Voor **opzet/grote schuld (O/GS)-gevallen met een openstaande schuld** is het voorstel om zoveel mogelijk **aan te sluiten bij nieuw beleid** dat in voorbereiding is, en dit ook met terugwerkende kracht van toepassing te verklaren. Hierdoor komen alle burgers – uitgezonderd evidente fraudegevallen – in aanmerking voor een betalingsregeling.
- Bij de uitvoering van deze regelingen is het voorstel om een of meer **adviescommissies** in te richten en zo te voorkomen dat deze ouders bij een (dreigende) afwijzing direct op de rechter aangewezen zijn. Een adviescommissie kan ook een **hardheidsclausule** hanteren om een (zeer beperkt) aantal schrijnende gevallen buiten de regeling wel te compenseren.
- Ten slotte is bij de uitvoering ook het voorstel om ruimhartig te zijn met **(niet-financiële) begeleiding** van betrokken ouders bij dit proces en (indien nodig) het op de rit krijgen van hun leven, waarbij zo veel mogelijk aangesloten wordt bij bestaande processen en professionele instanties (m.n. via gemeenten).
- Ruwe inschatting van de financiële consequenties van deze beleidslijn is een **kostenpost van EUR 400-650 mln.**, waarvan EUR 300-500 mln. compensatieregeling en 100-150 mln. uitvoeringskosten. Deze bedragen zijn zeer indicatief en kunnen nog veranderen bij nadere uitwerking.

Toelichting per besprekingspunt

1. Doelgroepen (zie bijlage 1 voor nadere toelichting en overwegingen)

- We onderscheiden **vier doelgroepen** waarvoor de mogelijkheid bestaat om een compensatieregeling in te stellen: [1] slachtoffers van institutionele vooringenomenheid; [2] slachtoffers van onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel; [3] slachtoffers van (mogelijk) etnisch profileren; en [4] potentiële gedupeerden die nog een restschuld hebben.
- Binnen deze doelgroepen zijn subgroepen te onderscheiden waarbinnen bij de vormgeving van een regeling weer nadere keuzes te maken zijn. **In bijlage 1 zijn de meest relevante opties** schematisch uitgewerkt, inclusief toelichting van de overwegingen bij het maken van een keuze.
- In de voorgenomen beleidslijn is gekozen om **voor de volgende doelgroepen een regeling te treffen**:
 - CAF-zaken vergelijkbaar aan CAF11. **(1A en 1B)**
 - De volledige groep ouders geraakt door een gebrek aan proportionaliteit in het stelsel, zonder minimale schadegrens en ook als hun definitieve KOT-toekenning >5 jaar in het verleden ligt. **(2A optie 4)**
 - Ouders die slachtoffer zijn van een malafide bureau. **(2B)**
 - OGS-gevallen met een openstaande schuld. **(2C, optie 1)**
- In de voorgenomen beleidslijn is ook bewust gekozen om **voor een aantal mogelijke doelgroepen géén regeling te treffen**:
 - Opzet/grove schuld (OGS) gevallen zonder openstaande schuld. **(2C, optie 2)**
 - Mogelijke slachtoffers van etnisch profileren. **(3A – NB.** Op dit moment is nog niet duidelijk of er überhaupt slachtoffers zijn en hoe die populatie eruit zou zien. Indien de AP een zeer verstrekkende conclusie trekt dan kan deze classificatie veranderen. Afhankelijk van de bevindingen van de AP kan in plaats van een specifieke regeling ook een ruimhartig gebaar worden overwogen, bijv. een bijdrage aan maatschappelijke organisaties)
 - Ouders zonder een openstaande schuld die door Donner niet gekwalificeerd zijn als vergelijkbaar met CAF-11, maar mogelijk wel in meer of mindere mate slachtoffer zijn (of: zich voelen) van institutionele vooringenomenheid of de hardheid van het stelsel. **(4A optie 3)**
- Indien van deze beleidslijn afgeweken wordt dan bevat de bijlage ook een **aantal opties die al ondervangen worden door de voorgestelde lijn**, maar mogelijk relevant zijn als **terugvaloptie**:
 - Andere doorsnijdingen van de groep ouders geraakt door het gebrek aan proportionaliteit. **(2A opties 1, 2 en 3)**
 - Ouders geraakt door het gebrek aan proportionaliteit in het stelsel met EUR >10.000 schade maar een definitieve KOT-toekenning >5 jaar geleden, maar wel een openstaande KOT-schuld. **(4A optie 1)**
 - Ouders met een openstaande schuld die door Donner niet gekwalificeerd zijn als vergelijkbaar met CAF-11, maar mogelijk wel in meer of mindere mate slachtoffer zijn (of: zich voelen) van institutionele vooringenomenheid of de hardheid van het stelsel. **(4A optie 2)**
- Belangrijk bij het bespreken van deze keuzes is dat **op dit moment op alle opties nog een uitvoeringstoets op hoofdlijnen plaatsvindt** waarbij mogelijke obstakels in de uitvoering nog in beeld gebracht worden, en alle getallen inschattingen zijn die bij nadere uitwerking nog kunnen veranderen.

2. Proces van uitvoering en afhandeling

- Naast de doelgroep en regeling moeten keuzes gemaakt worden voor de inrichting van het proces van uitvoering en afhandeling. In het proces onderscheiden we daarvoor **drie hoofdonderdelen**.
- Voor **[A] beoordeling** van casussen is het voorstel om te onderzoeken of het zinnig en noodzakelijk is om bij specifieke (sub-)doelgroepen een beroep te doen op ouders om zelf documentatie te overleggen, mogelijk in combinatie met het aanbieden van een 'forfaitaire regeling'. Voor gedupeerden > 5 jaar kan dit noodzakelijk zijn, omdat informatie niet of beperkt uit de systemen te halen is. In deze gevallen kunnen ouders, na een lichte toets of ze binnen de doelgroep vallen – mede op basis van documentatie die zij zelf aandragen, een forfaitair bedrag aangeboden krijgen. Als ze dit accepteren hoeft hun situatie daarna niet meer in detail uitgezocht te worden. Als ze dit niet accepteren wordt het dossier alsnog in detail uitgezocht zonder verder nadeel.

- Voordeel van een dergelijke regeling is dat een grotere groep ouders in aanmerking komt voor herstel. Bijkomend voordeel is dat voor de uitvoering een gedeelte van de uitvoeringslast bespaard kan worden, omdat casussen niet individueel volledig beoordeeld hoeven te worden. Er wordt nog onderzocht of dit ook daadwerkelijk tijdswinst biedt.
- Nadeel van dit aanbod is dat – willen voldoende ouders er gebruik van maken dat het zin heeft – het forfaitaire aanbod hoog genoeg moet zijn. Daarnaast vindt beoordeling deels plaats o.b.v. incomplete informatie of documentatie deels overlegd door de ouders zelf. Gevolg is dat er onvermijdelijk een groep is die eigenlijk méér krijgt dan waar ze strikt genomen recht op hebben.
- Opties voor de uitvoering worden nog nader uitgewerkt.
- Voor de **[B] herbeoordeling** van complexe gevallen is het voorstel om een of meer adviescommissies in te richten en zo te voorkomen dat deze ouders (direct) op de rechter aangewezen zijn. Een adviescommissie kan zich richten op vier sterk verschillende typen herbeoordelingen: [1] verzoeken die Toeslagen voornemens is om af te wijzen; [2] bezwaren tegen afwijzingen door Toeslagen; [3] ouders die een regeling krijgen (bijv. CAF-11), maar vinden dat de compensatie geen recht doet aan hun situatie; en [4] ouders die menen dat in hun unieke situatie ook een regeling nodig is, ondanks dat zij niet binnen een van de doelgroepen vallen. Nadere uitwerking van deze rollen en de voor- en nadelen daarvan vindt momenteel plaats.
 - Rol [1] en [2] liggen gezien het proces de afgelopen maanden voor de hand. Wel is het niet logisch om deze rollen bij dezelfde adviescommissie neer te leggen. In beide gevallen toetst de adviescommissie of Toeslagen de regeling correct heeft toegepast, niet of de regeling zelf redelijk is.
 - In hoeverre rol [3] ook belegd wordt bij een adviescommissie hangt af van de keuze of het kabinet gedupeerden, die kunnen onderbouwen dat zij méér (vervolg)schade hebben dan ze onder een regeling gecompenseerd krijgen (bijv. immateriële schade bij CAF11), daarvoor wil compenseren. Voorstel is om dit **wel** te doen. Voordeel is dat dit onvrede over de regeling bij een deel van de ouders weg kan nemen. Nadeel is dat (onder voorbehoud van een verandering in het eindrapport) afgeweken wordt van de regeling van de AUT, die een afgewogen oordeel geeft op basis van jurisprudentie. Gevolg kan zijn dat een significant deel van de ouders zich uitgenodigd voelt om ook een herbeoordeling aan te vragen.
 - In hoeverre rol [4] belegd wordt bij een adviescommissie is ook een keuze. Voordeel is dat dit een 'ventielfunctie' biedt om onvoorziene of zeer schrijnende gevallen te adresseren. Risico is dat het een opening biedt om de gehele regeling continu ter discussie te stellen. Als deze keuze gemaakt wordt lijkt de meest reële invulling een hardheidsclausule voor uitzonderlijke gevallen, waarbij expliciet wordt gemaakt dat deze niet gericht is op ouders die door een bewuste beleidskeuze buiten een regeling vallen. Voorstel is om dit **wel** te doen.
- Voor de **[D] ondersteuning** is het voorstel om een ruimhartige rol te spelen bij het (niet-financieel) begeleiden van ouders, waarbij zo veel mogelijk aangesloten wordt bij bestaande processen en professionele instanties (m.n. via gemeenten). Onderdelen van de ondersteuning kunnen in ieder geval zijn:
 - Betrokken ouders (afbakening n.t.b.) krijgen een individuele zaakbehandelaar bij Toeslagen waar zij terecht kunnen met vragen over bijv. compensatierecht, hun dossier, de verdere (juridische) afwikkeling, manieren om in bezwaar en beroep te gaan, etc.
 - Door het hele land worden informatiebijeenkomsten georganiseerd om de verhalen van ouders aan te horen, ervaringen te delen en door middel van een informatiemarkt hen van informatie te voorzien over bijv. huisvesting, maatjes of schuldhulpverlening. Ook de gemeenten kunnen hier een rol in spelen en de exacte invulling van de informatiemarkt wordt naar verwachting samen met hen ingevuld.
 - Tot slot wordt beoogd de gemeenten een rol te laten spelen in de verdere afwikkeling van de toeslagenzaak die niet ziet op compensatie, maar een bredere hulpvraag adresseert, bijv. schuldhulpverlening, mogelijk psychische zorg of huisvesting, of begeleiding bij het plotseling krijgen van een hoog bedrag compensatie. Voor deze ondersteuning moet zo veel mogelijk aangesloten worden bij bestaande kanalen in sociale bijstand.
 - De exacte inrichting van dit proces worden nader uitgewerkt, inclusief de uitvoeringslasten.

3. Tijdslijn kabinetsreactie

- Streven is om deze **kabinetsreactie zo snel mogelijk na het eindrapport van de AUT** naar de Kamer te sturen (13 maart). In deze kabinetsreactie moet in ieder geval een duidelijke afbakening van de doelgroepen en compensatieregelingen staan, waarbij het in detail uitwerken van de daadwerkelijke regeling z.s.m. daarna volgt.
- Het afstemmingsproces kan er dan als volgt uitzien:
 - 5 maart: BWO voor verkenning scenario's
 - 9 maart (tbc): ontvangen leeskopie van AUT onder embargo
 - 10/11 maart: afstemmen hoofdlijn kabinetsreactie interdepartementaal en in coalitieverband
 - ~11 maart: extra BWO voor besluitvorming kabinetsreactie
 - 11/12 maart: versturen kabinetsreactie naar MR
 - 12 maart (tbc): publicatie eindrapport AUT, overhandiging aan Stas.
 - 13 maart: MR en daarna versturen kabinetsreactie aan Kamer, inclusief bijbehorende communicatie.
 - Na 13 maart: uitwerken detailregeling, uitvoeringstoets en klaarzetten uitvoeringsapparaat.
- Consequentie van deze tijdslijn is dat de uitvoeringstoets op en het (uiteindelijke) detailontwerp van regelingen nog niet afgerond zal zijn en de analyse van de implicaties voor individuele ouders nog niet/bepaald heeft plaatsgevonden.
- Daarnaast moet bij deze tijdslijn **financiële dekking nog gevonden worden** vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming. Om deze discussie te voeren is de inzet om in de **kaderbrief** die op 6 maart in de MR ligt al een indicatie te geven van de financiële ruimte die nodig is.