

Vergaderjaar 2020–2021

35 704

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2021 (Incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen)

35 468

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in verband met uitbreiding van de hardheidsclausule en invoering van een hardheidsregeling, een vangnetbepaling, een grondslag voor een compensatieregeling alsmede een O/GS-tegemoetkomingsregeling (Wet hardheidsaanpassing Awir)

I¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2021

Iedereen in de hersteloperatie toeslagen – van de medewerkers van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) tot de ambtelijke leiding van het Ministerie van Financiën, en van mijzelf tot de leden van de Ministeriële Commissie Toeslagen Herstel – is gedreven door één en dezelfde missie: het herstellen van wat in het verleden fout is gegaan en het echt helpen van de gedupeerde ouders. Wat hen is aangedaan, had nooit mogen gebeuren. Zij moeten hiervoor gecompenseerd worden, zij moeten alle aanvullende hulp krijgen die realistisch gezien beschikbaar is, en zij moeten op weg geholpen worden om deze voor hen zo ingrijpende periode voor zover enigszins mogelijk af te kunnen sluiten en een nieuwe start te kunnen maken.

In juni 2020 heb ik een serie intensieve debatten gevoerd over de aanpak van de hersteloperatie. Begin juli 2020 eindigden deze debatten met unanieme steun voor de voorliggende – en samen met uw Kamer nog verder ontwikkelde – herstelwetgeving en het herstelproces.

Sinds dat moment is er veel gebeurd. UHT is in de zomer van 2020 gestart met de uitvoering, heeft daarna veel ervaring opgedaan over wat nodig is om ouders echt te helpen, en heeft reeds grote groepen ouders tenminste een eerste stap in het herstel kunnen bieden. Ik heb aanvullende

¹ Letter I heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 704.

regelingen ontwikkeld, die nodig bleken om ouders (financieel) op weg te kunnen helpen, zoals de Catshuisregeling, de schuldenaanpak en de gratis juridische bijstand. En tenslotte hebben niet alleen zeer veel extra ouders zich aangemeld als gedupeerden, maar zijn ook nieuwe gedupeerden in beeld gekomen, waarvoor in de oorspronkelijke herstellwetgeving nog geen aanpak was voorzien: kinderen en ex-partners van gedupeerde ouders en gedupeerden van vergelijkbare fouten bij andere toeslagen.

Hierbij stuur ik u de 7^e Voortgangsrapportage (VGR)² met de stand van zaken van de hersteloperatie. In deze begeleidende brief licht ik drie onderwerpen uit deze VGR graag nader toe, ter voorbereiding van de bespreking hiervan met de Tweede Kamer in het Commissiedebat op 1 juli a.s. Dit betreft: (1) de aanpak en planning van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) bij het helpen van de gedupeerde ouders; (2) de richting die het kabinet met uw Kamer wil bespreken voor de aanvullende regelingen voor kinderen, ex-partners en gedupeerden bij andere toeslagen; en (3) het voorstel voor de uitwerking van de schuldenaanpak. Bij deze drie onderwerpen zijn verschillende oplossingsrichtingen mogelijk, die ieder voor zich voor- en nadelen kennen. Daarom benoem ik bij alle onderwerpen nadrukkelijk niet alleen de richting voorgesteld door het kabinet, maar ook de dilemma's die daarbij spelen. De noodzaak om gedupeerden recht te doen staat op geen enkele manier ter discussie. Maar bij de vraag hoe dit te doen moeten in de praktijk continu afwegingen gemaakt tussen botsende principes zoals snelheid, zorgvuldigheid, dienstverlening en ruimhartigheid.

In de zevende voortgangsrapportage is tevens ingegaan op het verzoek van de vaste commissie voor Financiën van 26 mei jl.³

1. Aanpak en planning UHT

In de vorige Voortgangsrapportage heb ik uw Kamer een nieuwe planning toegezegd omtrent de integrale behandeling van ouders. Vandaag deel ik met uw Kamer de planning voor de resterende maanden van 2021 en neem ik u mee in de dilemma's die ik zie voor de aanpak en planning van de gehele hersteloperatie.

Resultaten tot nu toe

In mijn voortgangsrapportages en in de debatten met uw Kamer ligt de nadruk al snel op zaken die nog niet goed gaan bij UHT. Dat is niet verwonderlijk, want wij voelen allen een grote urgentie om ouders te helpen en daar is nog veel inzet voor nodig en er worden helaas ook fouten gemaakt. Wel heeft UHT in het afgelopen jaar een groot aantal ouders aanzienlijk kunnen helpen. Een overzicht:

- **Veel ouders weten UHT te vinden.** Bij de inwerkingtreding van de herstellwetgeving in juli 2020 hadden zich ruim 6.000 ouders gemeld, en in de maanden daarna bestond lange tijd een vrees dat ouders een drempel zouden ervaren om zich te melden, omdat het aantal aanmeldingen tot de introductie van de Catshuisregeling maar beperkt is gestegen. Inmiddels hebben zich circa 42.000 ouders gemeld, waarvan bijna 33.000 in de laatste 6 maanden. Deze grote hoeveelheid aanmeldingen creëert uitdagingen voor de aanpak – waarover later meer – maar is wat mij betreft ook een belangrijk resultaat: om ouders te kunnen helpen moeten we hen eerst kennen, en daar lijkt een belangrijke drempel weggenomen.

² Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

³ 169028.01U.

- UHT heeft een groot deel van de ouders al een eerste stap in het herstel kunnen bieden. Voor circa 19.000 ouders is al bevestigd dat zij gedupeerd zijn. Zij hebben allen een eerste betaling van € 30.000 ontvangen. Bij nog eens 2.500 is al wel vastgesteld dat zij gedupeerd zijn maar is nog geen eerste betaling gedaan, vaak omdat er nog contact gezocht wordt met deze ouders. Dankzij de pauzeknop voor schulden kunnen zij dit bedrag allemaal ook echt gebruiken voor herstel. Dit is een enorm belangrijke stap: deze ouders krijgen erkenning dat hun problemen niet aan hen lagen, zij zijn verlost van een vaak zware schuldenlast, zij komen in aanmerking voor brede hulp van hun gemeente en ze kunnen zich richten op de toekomst.
- UHT heeft een speciaal nazorgteam ingericht voor ouders met vragen over de lichte toets. Zij kunnen zo laagdrempelig in gesprek over hun situatie, zonder dat ze direct in bezwaar of beroep hoeven. En ouders weten dit team ook goed te vinden: sinds 1 mei hebben 4.700 ouders contact gehad met het nazorgteam (van de 11.000 ouders waarbij vooralsnog in de lichte toets geen aanwijzingen zijn gevonden). Vaak hadden deze ouders vragen over het vervolg van het traject. In 403 situaties is naar aanleiding van dit contact de uitkomst van de lichte toets aangepast – vaak nadat de ouder aanvullende informatie heeft aangeleverd. Vooralsnog lijkt het er daarmee op dat de lichte toets betrouwbaar is: op basis van onze huidige informatie is meer dan 96% van de lichte toetsen correct uitgevoerd.
- UHT heeft circa 2.300 ouders een volledige integrale beoordeling kunnen bieden. In aantal is dit weliswaar niet groot, maar het is wel een heel belangrijke groep. 2.200 van deze ouders zijn namelijk vervroegd integraal beoordeeld omdat zij in een acute of zeer schrijnende situatie zaten en daardoor niet konden wachten op de reguliere behandeling op volgorde van aanmelding. Daarnaast hebben 1.800 ouders een snelle eerste betaling gekregen uit de noodvoorziening, omdat zij een acuut probleem hadden waarvoor een reguliere beoordeling te lang zou duren. Deze noodvoorziening is nog steeds beschikbaar.
- Ook op andere manieren heeft UHT ouders al op weg geholpen of begeleid: het serviceteam beantwoordt wekelijkse duizenden vragen; in webinars worden ouders frequent bijgepraat en kunnen ze al hun vragen stellen; en eind 2020 heeft UHT op verzoek van uw Kamer alle ouders die zich aangemeld hadden een eenmalige tegemoetkoming van € 750 betaald als vergoeding voor het wachten. Daarnaast hebben alle gemeenten aan hun gedupeerde inwoners hulp geboden, waarover in de VGR meer informatie is opgenomen.

Er is nog veel werk te doen om alle ouders uiteindelijk volledig te helpen. Maar ook nu al verdienen de medewerkers van UHT – en alle andere partijen die bijdragen aan de hersteloperatie – wat mij betreft een compliment voor hun enorme inzet én voor de resultaten die ze op dit moment reeds bereikt hebben.

Uitdagingen in de planning en aanpak

In de derde voortgangsrapportage van september 2020 heb ik met uw Kamer een planning gedeeld voor de hersteloperatie. In deze planning gaf ik aan dat UHT beoogde om aan het eind van 2021 tenminste 8.300 ouders met een integrale beoordeling geholpen te hebben.

Er zijn drie ontwikkelingen geweest die van wezenlijke invloed zijn geweest op de realisatie van de planning. Ten eerste is er voor het implementeren van nieuwe taken, in het bijzonder de Catshuisregeling, door UHT capaciteit ingezet van persoonlijke zaakbehandelaren en beoordelaars. Zonder deze regeling was het nooit mogelijk geweest om

nu al zo'n grote groep ouders een eerste stap in hun herstel te hebben kunnen bieden, maar dit heeft er wel voor gezorgd dat er in de eerste helft van dit jaar minder ouders integraal konden worden behandeld dan in september 2020 was voorzien.

Ten tweede acht UHT het van groot belang dat de integrale beoordelingen goed worden uitgevoerd. Door een betrokken persoonlijk zaakbehandelaar die volle aandacht geeft aan de behoeften en het verhaal van de ouder. Met een werkwijze die ertoe leidt dat ouders echt geholpen worden en hun leven weer op de rit kunnen krijgen. Een dergelijk traject kost tijd. Meer tijd dan aangenomen ten tijde van de derde voortgangsrapportage, toen wij nog minder ervaring hadden met het uitvoeren van de integrale beoordelingen. Het goed helpen van ouders kost naar de huidige inschatting gemiddeld 35 uur van een persoonlijk zaakbehandelaar, in plaats van de 20 uur die was aangenomen.

Ten derde zijn er onvoorziene ontwikkelingen geweest die extra tijd hebben gevegd van UHT, ondanks dat het uitgangspunt was om de staande organisatie hierin zoveel mogelijk te ontlasten. Dit gaat bovenal om het reageren op duizenden telefonische vragen van ouders over de gevolgen van nieuwe regelingen – zoals de schuldenaanpak, of regelingen voor ex-partners- voor hun persoonlijke situatie. Dit vergt veel tijd van zowel servicemedewerkers alsook van persoonlijk zaakbehandelaren.

Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat UHT, ondanks onverminderde inzet, een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van de planning van de derde voortgangsrapportage van september 2020. Naar verwachting zijn er per 1 juli 2021 circa 2.300 ouders integraal beoordeeld. Dit betekent circa 1.200 minder dan beoogd in de planning van de derde voortgangsrapportage. Het is spijtig dat de planning voor de eerste twee kwartalen van 2021 niet is gehaald, maar het was ook niet mogelijk door de hiervoor gemelde oorzaken. Tegelijkertijd hebben alle 26.000 ouders die zich voor 15 februari hebben gemeld wel al een lichte toets gehad- net als circa 6.000 andere ouders. In plaats van de geplande 3.500 ouders hebben we voor circa 19.000 ouders een eerste grote stap in het herstel kunnen zetten, met inmiddels ook een breder pakket aan regelingen op gebied van schulden, juridische bijstand en brede hulp. Daarnaast is de huidige verwachting dat UHT de planning voor heel 2021 wel haalt.

Naast deze uitdagingen ten opzichte van de oorspronkelijke planning is er een meer fundamentele uitdaging in de aanpak van de hersteloperatie. Met de huidige werkwijze, en ondanks een maximale opschaling, zal UHT niet in staat zijn om alle ouders binnen afzienbare termijn, in elk geval een jaar, integraal te beoordelen. Met nu 42.000 aanmeldingen is het aantal ouders dat UHT moet bedienen vele malen groter dan oorspronkelijk gedacht. Dit aantal loopt nog iedere dag op; de afgelopen weken melden zich gemiddeld tussen de 500 en 1000 ouders per week. Al deze ouders verdienen een goed hersteltraject. Het aantal uur dat nodig is om een ouder een volledige integrale beoordeling te bieden is, zoals vermeld, groter dan gedacht. Maar de ervaring van het afgelopen jaar laat zien dat de meeste ouders die een integrale beoordeling vragen deze tijd ook echt nodig hebben en willen gebruiken. Aan de opschaling van UHT zitten ten slotte grenzen. UHT heeft momenteel circa 800 medewerkers. Ik wil dit aantal blijven opschalen. Maar opschaling vraagt ook veel van een organisatie, op gebied van werving, opleiding en begeleiding. Ik kijk daarom continu welke maximale opschaling beheerst mogelijk is. En een deel hiervan zal ook nodig zijn om verloop – dat onvermijdelijk is bij een baan met een dergelijke emotionele intensiteit – op te vangen. In de zomer zal een volledige herijking van de planning, alsmede van de programma- en apparaatskosten worden gemaakt. Over de uitkomsten

hiervan zal de Kamer na de zomer worden geïnformeerd. Eventuele budgettaire gevolgen en dekking zullen middels een nader te bepalen begrotingswet worden voorgelegd aan de Kamer.

Een integrale beoordeling kost echt tijd. En de organisatie kunnen we niet te ver opschalen, omdat hiermee de kwaliteit onder druk komt. De combinatie van deze factoren maakt dat ik – ondanks de resultaten die UHT heeft geboekt – de totale aanpak deze zomer tegen het licht wil houden. De aanpak, zoals verankerd in de wet, ongewijzigd doorzetten is namelijk geen optie. Volgende maand al loopt de wettelijke termijn voor de integrale beoordeling af voor een eerste groep van 26.000 ouders. En vanaf januari 2022 zal dit bij een ongewijzigde aanpak voor nog veel grotere groepen ouders gelden. Ook dit geeft aanleiding voor een herbezinning op de aanpak. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de ideeën die ik daarin wil meenemen.

Ik wil daarbij wel gelijk een waarschuwing geven. Hoewel ik mij elke dag inzet voor zo snel mogelijk en zo goed mogelijk herstel voor gedupeerden, zal hier onvermijdelijk geruime tijd voor nodig zijn. De richtingen die ik hieronder benoem voor versnelling en verbetering veranderen daar niets aan. Ik wil ook waken om op dit gebied verwachtingen te wekken die te optimistisch blijken. Alle veranderingen zullen dan ook pas op grote schaal doorgevoerd kunnen worden als vastgesteld is dat ze verbeteringen zijn, en als er een zorgvuldige uitvoeringstoets is geweest zodat we alle implicaties overzien. Ik sluit me graag aan bij de oproep van de Tweede Kamer in de motie van Dijk⁴ voor zorgvuldigheid op dit gebied.

Aanpak voor de tweede helft van 2021 en daarna

In het licht van deze uitdagingen maak ik in de planning en aanpak een onderscheid tussen de tweede helft van 2021, en de periode daarna. In de komende maanden gaan wij onverminderd door met het helpen van zoveel mogelijk ouders. Daarnaast wil ik deze periode ook gebruiken om met uw Kamer in gesprek te gaan over de aanpak van de gehele hersteloperatie.

Voor integrale beoordelingen in 2021 geldt het volgende:

- In de derde voortgangsrapportage was het plan om in 2021 tenminste 8.300 ouders een integrale beoordeling te bieden. Ondanks alle extra inzet voor andere regelingen verwacht UHT dit aantal nog steeds te realiseren. Dit betreffen nog ruim 6.000 extra integrale beoordelingen dit jaar. In deze planning is ruimte gehouden (15% van de totale capaciteit) voor ouders die als gevolg van acute of schrijnende situaties met voorrang behandeld zouden moeten worden. Ook is in deze planning al reeds rekening gehouden met de maximale beheersbare opschaling in de komende maanden.
- Ondanks dat de aantallen integrale beoordelingen uit de derde voortgangsrapportage voor het eind van dit jaar gerealiseerd worden, betekent dit dat, startend vanaf 1 juli a.s., in totaal circa 8.500 ouders die zich voor 22 december 2020 hebben gemeld niet binnen de wettelijke termijn van 12 maanden een integrale beoordeling zullen krijgen. Ik vind dit enorm naar voor deze ouders, maar dit is helaas onvermijdelijk. Het belangrijkste dat ik hen kan bieden is duidelijkheid: allemaal hebben zij reeds een lichte toets gehad en iedereen waarvoor aanwijzingen van gedupeerdheid zijn gevonden heeft reeds € 30.000 ontvangen en komt in aanmerking voor schuldenkwijtschelding. Daarnaast kan UHT al deze ouders op maandniveau inzicht geven in wanneer hun integrale beoordeling zal starten. Het overzicht hiervan is

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 829.

opgenomen in de bijgevoegde VGR. Voor de meesten zal dit in het najaar van 2021 zijn, en met de huidige planning verwacht UHT dat de laatste van hen in februari 2022 integraal kunnen worden behandeld. Gemiddeld heeft UHT na het verstreken van de wettelijke termijn nog 3.5 maand nodig voordat met de integrale beoordeling van deze ouders gestart kan worden.

- Voor de integrale beoordelingen van de ouders die zich na 22 december 2020, de aankondiging van de Catshuisregeling, hebben gemeld kan ik nu nog geen planning geven. In de maanden na 22 december hebben zich ruim 30.000 ouders aangemeld, waarvoor de huidige aanpak en termijnen niet haalbaar zijn. De planning voor deze groep wil ik in het laatste kwartaal van 2021 vaststellen, afhankelijk van aanpassingen in de aanpak waar ik met uw Kamer op uit kom.

Naast de integrale beoordelingen gaat UHT ook door met de lichte toetsen om ouders zo snel mogelijk duidelijkheid en een eerste grote (financiële) stap in hun herstel te kunnen bieden. De aanpak voor deze lichte toetsen in 2021 is als volgt:

- UHT verwacht alle ouders die zich aangemeld hebben of zich nog gaan aanmelden binnen 6 maanden na aanmelding een lichte toets te kunnen bieden. Voor de tweede helft van dit jaar betekent dit dat in ieder geval alle ouders die zich gemeld hebben en nu nog geen lichte toets gehad hebben (circa 14.000) getoetst kunnen worden. Dit vergt een enorme inspanning van UHT, maar is essentieel om ouders zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen bieden en toegang tot de aanpak van hun schulden.
- Waar in de lichte toets geen aanwijzingen worden gevonden zal standaard eerst telefonisch contact met de ouder worden gezocht voor overleg. Dit zal plaatsvinden vóórdat de lichte toets wordt afgerond, zodat de inbreng van de ouder hierin kan worden meegenomen. Op deze manier worden ouders ook altijd persoonlijk geïnformeerd over de specifieke reden waarom in hun situatie geen aanwijzingen zijn gevonden. Ouders die desondanks nog steeds twijfels hebben bij de uitkomst hiervan kunnen terecht bij het Nazorgteam voor nader overleg, of, indien ook dit geen uitkomst biedt, in bezwaar. Ik heb daarbij overwogen, zoals ook gesuggereerd door leden van uw Kamer, om alle ouders bij wie de lichte toets geen aanwijzingen laat zien voorrang te geven bij de integrale beoordeling. Uiteindelijk vind ik dit niet verstandig, omdat dit zou betekenen dat alle ouders van wie we zeker weten dat ze gedupeerd zijn moeten wachten tot de beoordeling van ouders waarbij we vooralsnog geen aanwijzingen zien is afgerond. Ik kies er in plaats daarvan voor om met bovengenoemde waarborgen de kans te minimaliseren dat een ouder ten onrechte niet de juiste uitkomst van de lichte toets krijgt. Hieronder benoem ik ook ons voorstel om deze groep ouders versneld duidelijkheid te geven.
- De praktijk met standaard persoonlijk contact voor een uitkomst van de lichte toets is niet bij iedereen die vóór 1 mei 2021 een uitkomst heeft gekregen gevolgd. Tot die tijd is dit alleen gebeurd wanneer UHT twijfels had. Zoals hierboven beschreven hebben veel van deze ouders in de tussentijd contact gehad met het nazorgteam om alsnog persoonlijk contact te hebben. Om het risico dat deze ouders nog verder in de problemen komen te verkleinen, zal UHT deze groep ook nogmaals in een persoonlijke brief attenderen op het Nazorgteam en de mogelijkheid bezwaar te maken.

Ten slotte wil ik in 2021 samen met uw Kamer kijken naar een herziening van de aanpak voor na 2021, of voor zover mogelijk eerder. In mijn brief van 25 mei heb ik reeds mijn inzichten van het afgelopen jaar gedeeld, en mijn overtuiging dat de hersteloperatie een «getrapte aanpak» moet volgen: zo snel mogelijk duidelijkheid en een eerste grote stap in het

herstel; vervolgens een integrale beoordeling, persoonlijke aandacht en «heling» voor wie dat nodig heeft; en ten slotte een volledig op maat gemaakte schadebepaling via de Commissie voor Werkelijke Schade voor wie echt uitzonderlijk hard getroffen is.

In de huidige aanpak en herstelwetgeving is deze getrapte aanpak nog niet volledig doorgevoerd. Vanuit de wet is sprake van één uniform traject dat iedere ouder (eventueel met een gemachtigde) doorloopt, namelijk dat van een integrale beoordeling. Ik wil de komende periode onderzoeken hoe we hier meer differentiatie in aan kunnen brengen om zo ouders sneller volledige duidelijkheid en compensatie te kunnen bieden, en de volledige integrale beoordeling meer te richten op de ouders die zelf aangeven hier behoefte aan te hebben. Ons nog nader uit te werken voorstel is dat ouders waar – ook na persoonlijk contact – nog geen enkele aanwijzing voor herstel is, op korte termijn na deze eerste toets een (negatieve) definitieve beschikking krijgen. Ouders waarbij wel aanwijzingen gevonden zijn krijgen ook een beschikking. Meer differentiatie kan bijvoorbeeld ook betekenen dat UHT een andere werkwijze hanteert voor ouders van wie de oorspronkelijke terugvordering ruim onder de € 30.000 ligt of ouders die geen enkele behoefte hebben aan andere hulp dan de financiële compensatie. Deze ideeën sluiten ook aan bij de adviezen die de Nationale ombudsman mij gaf bij de aanbieding van zijn eerste monitor over de klachtbehandeling van UHT. Ik breng deze adviezen graag in de praktijk en onderzoek momenteel hoe dit op de beste manier kan worden ingevuld. Hierbij is ook de rol van de Commissie van Wijzen van belang, omdat UHT op basis van het instellingsbesluit van de commissie voorafgaand aan een afwijzing verplicht advies aan hen vraagt

In aanvulling hierop ga ik ook de zomerperiode gebruiken om een vernieuwde aanpak van de integrale beoordeling te ontwikkelen. Hierbij is mijn uitgangspunt dat het proces dat nodig is voor een integrale beoordeling aan dient aan te sluiten bij de behoefte van de ouders. Versnelling is daar een onderdeel van, maar zeker ook zorgvuldigheid en aandacht voor wat ouders is aangedaan. De oproep van de Tweede Kamer, met de motie van Raan/Simons,⁵ om meer aandacht te geven aan een langjarige aanpak voor «heling» neem ik zeer ter harte. De pilots rondom «behandeling in één dag» en «betekenisvol herstel» – zoals toegelicht in de bijgevoegde VGR – vormen een belangrijk bron van inzichten in deze herbezinning op de aanpak.

Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over deze ideeën voor na 2021, en eventuele aanvullende ideeën vanuit uw Kamer. Waar mogelijk kunnen we goede ideeën die ook snel implementeerbaar zijn ook al in 2021 benutten. Iedere aanpassing vergt echter tijd om goed in voeren en ik wil hierin geen onjuiste verwachtingen scheppen. Alle aanpassingen zullen ook geïmplementeerd moeten worden, en met de steeds verdere opschaling van UHT is hier tijd voor nodig. Daarnaast moet ook gezien worden welke aanpassingen binnen het huidige wettelijke kader mogelijk zijn en welke een aanpassing van de wet vergen.

2. Voorgestelde richting bij nieuwe groepen gedupeerden

In dit hoofdstuk deel ik met u de voorstellen voor regelingen voor herstel van kinderen, ex-partners, en andere Toeslagen. In de loop van het afgelopen jaar is gebleken dat de herstelwetgeving nog niet voor alle gedupeerden herstel biedt, omdat nog niet alle groepen in beeld waren of hun problematiek voldoende bekend was. Ik doel daarbij specifiek op de kinderen, zowel minderjarigen als inmiddels volwassenen, van

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 843.

gedupeerde ouders (hierna: kinderen), ex-partners van een gedupeerde ouder (hierna: ex-partners) en gedupeerden bij andere toeslagen dan de kinderopvangtoeslag. Voor deze groepen geldt dat het kabinet al eerder heeft uitgesproken dát er een regeling moet komen en dat hun herstel moet worden gewaarborgd binnen de hersteloperatie. In de afgelopen Voortgangsrapportages heb ik uw Kamer reeds meegenomen in de stappen die ik daartoe heb gezet. Ik wil deze gedupeerden nu ook zo snel mogelijk duidelijkheid geven over h^oe deze regelingen eruit komen te zien.

Het ontwerpen van passende regelingen is echter niet eenvoudig. Met name omdat binnen deze groepen gedupeerden de verschillen groot zijn. Zowel in de mate van schade die is geleden, als de situatie waarin zij zich nu bevinden. Het liefst bied ik iedereen met de hoogste snelheid en op maat het herstel dat ze nodig hebben, Echter gezien de grootte van de groepen (~70.000 kinderen, ~8.000 ex-partners en ~20.000 gedupeerden niet-kot) is volledig maatwerk niet uitvoerbaar binnen een afzienbare termijn. Om die reden is het noodzakelijk om generieke regelingen te ontwerpen.

In het ontwikkelen van deze regelingen wil ik graag ruimhartig zijn, zodat niemand minder krijgt dan waar hij of zij recht op heeft. Dit betekent echter dat er in situaties sprake zal zijn van overcompensatie. Eén huishouden kan aanspraak maken op de Catshuisregeling, een integrale beoordeling, de schuldenaankpak, bredere ondersteuning vanuit gemeenten, juridische ondersteuning, de kindregeling, compensatie voor andere toeslagen en de Commissie Werkelijke Schade. Als de ouders uit elkaar zijn gegaan kan op basis van de richting van het Kabinet, onder bepaalde voorwaarden, ook de ex-partner herstel worden geboden. Daarnaast zullen er ook personen zich aanmelden die geen recht hebben op herstel, maar uiteraard wel beoordeeld moeten worden. Dit vergt tijd en aandacht van de herstelorganisatie. En hoewel de toetsing door UHT grondig is, is het onoverkomelijk dat een aantal personen wel herstel ontvangt terwijl zij daar geen recht op hebben.

Hier speelt een duidelijk dilemma. Algemene en genereuze regelingen doen recht aan het uitgangspunt om mensen ruimhartig en binnen afzienbare termijn te compenseren; ze betekenen echter ook dat er in andere situaties sprake zal zijn van overcompensatie. Ik begrijp dat in vergelijking met situaties waarin gezinnen door andere omstandigheden in financiële problemen zijn gekomen dit soms moeilijk uitlegbaar is. Gemeentelijke professionals lopen hier in hun dagelijkse praktijk tegen aan en ook andere departementen zien dit bij andere schaderegelingen. Ik benadruk daarbij dat deze hersteloperatie plaatsvindt in een uitzonderlijke context, waarbij ouders door de overheid *Ongekend Onrecht* is aangedaan. Desalniettemin begrijp ik goed dat hier terechte vragen bij zijn. We moeten bepalen hoe we binnen regelingen met dit dilemma – maatwerk ten opzichte van snelheid en ruimhartigheid – omgaan: op welke elementen van de regeling is maatwerk mogelijk, en hoe borgen we dat een aanpak ook binnen afzienbare tijd uitvoerbaar is? Over deze dilemma's ga ik graag met uw Kamer in gesprek.

Gezien deze complexiteit heb ik de afgelopen maanden verschillende richtingen verkend voor deze regelingen, in nauwe samenwerking met de betrokken departementen. Gemeenten hebben vanuit hun rol en verantwoordelijkheid hun perspectief ingebracht en de dilemma's, overwegingen en aandachtspunten op uitlegbaarheid, uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid benadrukt. De VNG heeft daarbij aangegeven dat hun voorkeur zou zijn om meer tijd te nemen voor verder onderzoek en pas op een later moment richtingen te kiezen. En voor nu in te zetten op

snelle ondersteuning en maatwerk voor de zwaarst getroffen gezinnen. Echter, hoewel mijn gesprekken de complexiteit bevestigen, maakt het kabinet hierin een andere afweging, omdat onze inschatting is dat principiële keuzes nodig zijn die in een later stadium waarschijnlijk niet anders zullen zijn. Ik presenteer hier geen «volledig uitgewerkte kant-en-klare regelingen» maar wel richtingen waar het kabinet – alles overziend – toe neigt, als passend antwoord op alle dilemma's en botsende principes. Ik wil hiermee ook tegemoetkomen aan de oproep die uw Kamer heeft ook bij de herhaling heeft gedaan, bijvoorbeeld met moties van de leden Kwint en Leijten en Van Kooten-Arissen,⁶ om deze gedupeerden en de uitvoering zo snel mogelijk duidelijkheid en stabiliteit te bieden. Graag ga ik in het Commissiedebat van 1 juli met de leden van de Tweede Kamer in gesprek over deze richtingen. Ten behoeve van die bespreking voeg ik bij deze brief ook drie sheets waarin de verschillende richtingen en alternatieven voor kinderen van gedupeerde ouders, ex-partners, en gedupeerde van andere Toeslagen worden geschetst.

De geschetste richtingen die wij aan u voorleggen, en ik na gesprek met de Tweede Kamer verder zal uitwerken, zijn onder nadrukkelijk voorbehoud van nadere juridische uitwerking en een uitvoeringstoets. Uitvoeringspartijen hebben weliswaar meegedacht over deze richtingen, en de wensen en behoeften van de gedupeerde zijn ook een belangrijke overweging geweest bij het kiezen van een richting, maar alle richtingen zullen nader uitgewerkt en getoetst moeten worden. Als onderdeel van deze uitvoeringstoets zal ik kijken hoe om te gaan met burgers die zich aanmelden omdat zij zich gedupeerd voelen maar volgens de regelingen niet in aanmerking komen, zoals ook verzocht door lid Snels.⁷ Tevens zal ik daarbij kijken naar het waar mogelijk voorkomen van oneigenlijk gebruik. Dit proces is in lijn met de dringende oproep van in de Tweede Kamer⁸ om hierbij zorgvuldig te werk te gaan, die ik volledig onderschrijf. Ik wil daarbij graag benoemen dat de uitvoering van de regelingen voor kinderen, ex-partners, en andere toeslagen niet dit jaar zal kunnen starten. Na de verdere juridische uitwerking, de uitvoeringstoets en het voorleggen van de regelingen aan uw Kamer, zal ook de uitvoeringsorganisatie tijd nodig hebben om de uitvoering voor te bereiden. In de volgende VGR hoop ik u dan ook nader te kunnen informeren over de beoogde startmomenten van de uitvoering van deze regelingen.

1 Leven op de rit voor kinderen van gedupeerde ouders

Veel van de kinderen van gedupeerde ouders⁹ zijn ten gevolge van de problemen bij de kinderopvangtoeslag in problematische omstandigheden opgegroeid. Kinderen hebben onder meer armoede ervaren. Ook leidde de stressvolle thuissituatie in sommige gevallen tot gebroken gezinnen en/of zelfs tot uithuisplaatsing van kinderen. Kinderen geven aan dat ze het gevoel hadden geen regie te hebben over hun eigen leven. Er was – behalve het meest noodzakelijke – nergens geld voor. De onzekerheid en onduidelijkheid van hun situatie en de impact ervan op hun ouders, heeft veel met kinderen gedaan. Zij geven zelf ook aan dat hen veel is ontnomen: een onbezorgde jeugd; een normale opbouw van sociale contacten; dezelfde kansen als leeftijdsgenoten; de mogelijkheid om zelfvertrouwen op te bouwen en in jezelf te geloven; de mogelijkheid om talenten te ontdekken en hobby's te ontwikkelen; het vertrouwen dat een goede toekomst mogelijk is; de mogelijkheid om een (vervolg)studie

⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 761; Kamerstukken II, 2020/21, Kamerstuk 35 510, nr. 43.

⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 832.

⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 829.

⁹ We richten ons hier op alle kinderen van gedupeerde ouders, ook kinderen die ondertussen de volwassen leeftijd hebben bereikt.

te volgen en/of af te maken.¹⁰ Vele kinderen en inmiddels jong volwassenen dragen deze lasten nu nog steeds met zich mee.

Het verlies aan jeugd is op geen enkele manier met terugwerkende kracht te repareren. Het kabinet kan wel hun leed erkennen en bijdragen aan een betere toekomst. Hiervoor is een breed pakket aan ondersteuning nodig, inclusief een financiële tegemoetkoming. Bij de kabinetsreactie POK en de bijbehorende eerste incidentele suppletoire begroting is in januari 2021 hiervoor € 200 mln. gereserveerd.

In samenwerking met het kindpanel en Missing Chapter Foundation heb ik een diverse groep kinderen (9–17 jaar) en jongeren (18+ jaar) van gedupeerde ouders gevraagd mee te denken over ondersteuning aan kinderen en jongeren die door de problemen bij kinderopvangtoeslag zijn geraakt. Missing Chapter Foundation heeft vanaf oktober 2020 een zorgvuldig en onafhankelijk proces met de kinderen en jongeren doorlopen. Kinderen zijn hierin beschouwd en behandeld als volwaardige gesprekspartners. Er is de tijd en ruimte genomen om juist ook onderliggende gevoelens van erkenning en rechtvaardigheid en hun brede behoeften bloot te leggen. Deze zijn dan ook uitgangspunten voor de door hen ontworpen richting voor herstel. De kinderen en jongeren hebben veel tijd genomen om zich vanuit hun eigen ervaringen in te leven in de situatie van andere kinderen en jongeren en zijn vanuit die breedte tot aanbevelingen gekomen.

De kinderen en jongeren geven in hun advies aan dat, om het leven op de rit te krijgen, zowel erkenning van hen als mens als maatwerk nodig zijn. Zij kijken naar hun leven nú en willen vertrouwen krijgen in hun toekomst. Er is behoefte aan een aparte ondersteuning voor kinderen en jongeren, parallel aan de al bestaande Catshuisregeling op huishoudniveau voor gedupeerde ouders want de impact is immers heel anders beleefd. Een aparte erkenning en regeling geeft hen een kans op eigen regie van hun leven en ondersteunt hen in het proces van heling. Daarbij hechten zij grote waarde aan specifieke ondersteuning voor kinderen en jongeren die daar behoefte aan hebben. Onderdeel van de integrale oplossing is financiële ondersteuning: de kinderen hebben een eerste advies over de financiële tegemoetkoming opgeleverd en toegelicht. Het volledige advies deel ik met uw Kamer als bijlage bij deze brief en VGR. De kinderen en jongeren hebben hun overwegingen ook in beeld vastgelegd. Deze film deel ik ook met uw Kamer. Zie hiervoor toeslagen.nl/herstel.

Naast de het bredere advies van de kinderen zoals hierboven beschreven, doen zij ook een aantal concrete aanbevelingen ten aanzien van de financiële tegemoetkoming:

1. Een tegemoetkoming is slechts een beginnend eigen steuntje in de rug: Het biedt kinderen en jongeren zicht op het terugwinnen van een eigen leven en daarmee een beetje vertrouwen in de toekomst.
2. Volg dezelfde uitbetalingslogica als bij de ouders: De uitbetaling zo simpel mogelijk houden. De eindverantwoordelijkheid hiervoor beleggen bij Toeslagen, om hen zo een kans te geven om vertrouwen terug te winnen.
3. Het geld is van kinderen en jongeren zelf: Kinderen en jongeren mogen zelf een keuze maken waar ze het geld aan besteden, iets waarvan ze het gevoel hebben dat het hen is ontnomen.
4. Hoogte van de bedragen per leeftijdscategorie: Kinderen en jongeren gaan uit van de fase van ontwikkeling en potentie waarin ze zich bevinden als individu, niet van hun situatie als gedupeerden. Erken-

¹⁰ Zie p. 7 «Aanbevelingen aanpak Kindregeling «Leven op de rit» vanuit gedupeerde kinderen en jongeren, 9 juni 2021 als bijlage bij deze brief.

ning als mens voedt een onuitgesproken gevoel van rechtvaardigheid aangezien ze dan niet meer over een kam worden geschoren. Differentiatie naar leeftijd is voor de kinderen/jongeren dan ook een cruciale en logische redenering aangezien dat gepaard gaat met verschillende materiële en immateriële verantwoordelijkheden en behoeften.

5. Er is meer nodig dan een financiële vergoeding: Om het leven op de rit te krijgen is een breed pakket aan langjarige ondersteuning nodig. Kinderen denken hierbij aan ondersteuning op bijvoorbeeld ontwikkelkansen, traumaverwerking, schuldenproblematiek of huisvestingsproblematiek. Ze maken zich zorgen dat ze niet in de huidige hokjes en beleidskaders passen aangezien ze achterop zijn geraakt van hun leeftijdsgenoten.

Ik ben de kinderen ontzettend dankbaar voor hun aanbevelingen en hun bereidheid om voorstellen te ontwikkelen – met name omdat dit voor hen een aangrijpend proces is. Zij geven zelf aan dat het intensief was maar ook heeft bijgedragen aan hun verwerkingsproces. Ik ben onder de indruk van de zorgvuldigheid van het proces dat de kinderen en jongeren hebben doorlopen. Daarnaast ben ik verheugd over dit unieke proces van vruchtbare samenwerking, waarbij de kinderen en jongeren nauw betrokken zijn bij het proces van beleidsontwikkeling. Hun aanbevelingen neem ik buitengewoon serieus en ik onderschrijf de aangegeven richting. Deze richting moet worden gezien in de context van erkenning en bredere ondersteuning; een financiële tegemoetkoming is slechts een steuntje in de rug. Het is bedoeld als een startbedrag voor de kinderen om de regie over hun eigen leven op te pakken.

Het vertalen van deze eerste richting in een gewogen, juridisch haalbare en uitvoerbare regeling gaat gepaard met enkele dilemma's. Allereerst is het voor mij duidelijk dat deze kinderen en jongeren meer nodig hebben dan een eigen financiële tegemoetkoming. Een breder pakket aan ondersteuning zou hen kunnen helpen met verwerking, en hun leven weer op de rit te krijgen en te werken aan een nieuwe start. Zij willen niets liever dan hun achterstanden wegwerken. Ik denk hier bijvoorbeeld aan ondersteuning om hen, indien zij dit nodig hebben, de juiste handvatten te bieden bij het omgaan met een groot geldbedrag, of maatwerk voor kinderen en jongeren in moeilijke situaties met huisvesting en schulden. Tegelijkertijd onderschrijf ik de wens dat een uitvoering van de kindregeling relatief snel plaatsvindt. Ten tweede geven de kinderen aan dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij Toeslagen moet liggen, omdat kinderen vinden dat als je iets fout hebt gedaan je ook de kans moet krijgen om het weer goed te maken. Tegelijkertijd hebben de leden van de Tweede Kamer¹¹ aangegeven de voorkeur te hebben voor een onafhankelijke derde. Ik zal de suggesties van de kinderen en de wens van de Kamer meewegen in de afweging van welke organisatie het best geëquipeerd is om de uitvoering te doen.

Voorgestelde richting

Het kabinet benadrukt dat kinderen en jongeren meer nodig hebben dan een steuntje in de rug. Daarom wil het kabinet, naast de financiële tegemoetkoming, ook een breder pakket aan ondersteuning en maatwerk voor kinderen en jongeren die dat nodig hebben ontwikkelen. Ik hecht er grote waarde aan dit samen met kinderen en jongeren vorm te geven, zodat we als individu naar kinderen en jongeren kijken en het totaalplaatje meenemen in de oplossing.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 20.

Alles afwegende stelt het kabinet voor de volgende richting gezamenlijk met hen verder uit te werken, per aanbeveling van de kinderen en jongeren:

1. Alle kinderen, zowel minderjarige als volwassenen van gedupeerde ouders krijgen – als onderdeel van een nog uit te werken integrale ondersteuning – een financiële tegemoetkoming. Hierbij vindt geen nadere beoordeling plaats van de situatie van deze kinderen; kinderen komen in aanmerking als ouders gedupeerd zijn, zonder verdere toetsing.
2. Het kabinet sluit aan bij de wens de financiële ondersteuning voor kinderen en jongeren snel en ook zorgvuldig uit te voeren. Daarbij willen we aan de wens van de kinderen en jongeren voldoen om de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering bij Toeslagen te beleggen. Voor de uitvoering zelf onderzoeken wij de mogelijkheden bij verschillende organisaties in lijn met de Motie Marijnissen¹²
3. Het kabinet onderschrijft het idee dat de tegemoetkoming van de kinderen en jongeren zelf is. Het is noodzakelijk verder uit te werken op welke manier of en op welke manier dit te realiseren is voor minderjarige kinderen, gezien ouders juridisch bezien over hun geld beschikken.
4. Het kabinet volgt de redeneerlijn van de kinderen om te werken met een «staffel» afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. We stellen een staffel voor die begint bij € 1.500 oplopend tot € 7.500 in stappen van € 1.500. Het kabinet volgt hier de leeftijdscategorieën geadviseerd door de kinderen en jongeren. Dit betekent dat kinderen tussen de 0 en 5 jaar € 1.500 ontvangen, 6 t/m 11 jaar € 3.000, 12 t/m 14 € 4.500, 15 t/m 17 jaar € 6.000 en jongeren vanaf 18 jaar € 7.500. Dit vertaalt zich tot een gemiddeld bedrag per kind van € 5.000. Met deze bedragen wijken we af van het voorstel van de kinderen omdat een gemiddeld bedrag van € 5.000 beter aansluit op eerder vastgestelde compensatie regelingen, zoals bijvoorbeeld de compensatie van geweld in de jeugdzorg.¹³ Wij achten deze bedragen, alles overziend, passend omdat wij naast deze tegemoetkoming ook een breder pakket aan hulp en specifieke hulp voor kinderen in schrijnende situaties willen bieden.
5. Het kabinet benadrukt dat financiële compensatie onderdeel moet zijn van een breder pakket aan ondersteuning om kinderen te helpen hun leven weer op de rit te krijgen. Voor kinderen en jongeren in schrijnende situaties wil ik zorgen dat de juiste middelen beschikbaar komen om hen te helpen en ontwikkelen we maatwerk in hulpverlening. Dit geldt ook voor jongeren met schulden.

De adviezen van de kinderen en jongeren vormen een belangrijk ijkpunt in de ontwikkeling van deze regeling. Ik wil hier dan ook niet zozeer diverse alternatieven naast zetten, maar graag nader in gesprek met de betrokken kinderen en jongeren – en waar nodig en gepast ook met ouders – om de exacte uitwerking zo vorm te geven. Specifieke aandachtspunten daarbij zijn hoe om te gaan met kinderen in samengestelde gezinnen, op welke moment de leeftijd wordt bepaald, en dat een financiële tegemoetkoming die aan een minderjarige beschikbaar wordt gesteld totdat het kind meerderjarig is onder de verantwoordelijkheid van de ouder valt. Een verdere uitwerking, een juridische toets en een uitvoeringstoets van de financiële tegemoetkoming zijn noodzakelijk. Daarnaast verkennen we de uitwerking van het bredere programma in nauwe samenwerking met de

¹² Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 20.

¹³ Ik denk hierbij specifiek aan de regeling die volgt uit het onderzoek van de commissie De Winter waar slachtoffers van geweld in de jeugdzorg aanspraak op kunnen maken. Zij ontvangen allen een uniforme compensatie van € 5.000.

betrokken departementen en gemeenten. Hier kom ik in de volgende VGR op terug.

Alternatieven en overwegingen

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de kinderen bijna volledig over. Specifiek voor de hoogte van de financiële tegemoetkoming heeft het kabinet het advies gewogen in de context van bredere ondersteuning voor kinderen en van burgers die, in een andere context, compensatie of tegemoetkoming hebben ontvangen vanuit de overheid. Het kabinet wil namelijk bewaken dat deze tegemoetkoming ook rechtvaardig voelt voor anderen. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de andere alternatieven die het kabinet ook heeft overwogen. Het precieze advies van de kinderen is om een staffel te hanteren die vanaf € 2.000 oploopt tot € 10.000. Wij hebben ook overwogen dit advies één op één over te nemen. Dit vinden wij, ondanks dat het voorgestelde bedrag is bedoeld als steuntje in de rug en niet als compensatie, niet in aansluiting op andere compensatieregelingen.

In het kader van die tegemoetkoming zijn ook nog twee andere alternatieven overwogen: een uniform bedrag van € 5.000 en een staffel gemaximeerd op € 5.000. Met deze alternatieven zouden we echter significant afwijken van de aanbevelingen van de kinderen en jongeren, wat ik onwenselijk vind. Daarnaast is ook overwogen om de financiële tegemoetkoming van de kinderen te koppelen aan de compensatie die hun ouders ontvangen, conform mijn toezegging aan het lid Omtzigt in de brief ter afronding van het wetgevingsoverleg over de incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen (2021Z02957). Dit alternatief is niet de huidige richting die het kabinet voorlegt om twee redenen. Ten eerste is deze financiële tegemoetkoming, conform de wens van de kinderen en jongeren, niet een schadevergoeding voor het leed maar een steuntje in de rug. Voor een steuntje in de rug volgt het kabinet de redeneerlijn van de kinderen en jongeren dat bedragen afhankelijk van de leeftijd passend zijn. Ten tweede zou een koppeling met de compensatie ook betekenen dat het uitbetalen van de financiële tegemoetkoming zou moeten wachten op de integrale beoordeling van de ouders, terwijl ik deze kinderen en jongeren graag eerder duidelijkheid en een steuntje in de rug bied.

2 Herstel voor ex-partners van gedupeerde ouders

Aanleiding en dilemma's

Kinderopvangtoeslag wordt door één toeslagaanvrager aangevraagd voor een huishouden. De opzet van de herstellwetgeving gaat uit van hetzelfde principe: de oorspronkelijke aanvrager krijgt herstel, dat daarmee ook bedoeld is voor het hele huishouden. In situaties waarin partners inmiddels niet meer bij elkaar zijn kan dit in sommige gevallen tot schrijnende situaties leiden. Ook de partner die géén toeslagaanvrager was kan immers gedupeerd zijn. En in de huidige regelingen maakt deze ex-partner geen zelfstandig aanspraak op een financiële tegemoetkoming, op de bredere ondersteuning, noch de schuldenaanpak. Terwijl wie initieel de aanvrager was vaak redelijk toevallig was, en zeker niet 1-op-1 in relatie hoeft te staan tot de geleden schade.

Voor de financiële tegemoetkoming wordt het aan de gedupeerde aanvrager en diens ex-partner gelaten om onderling tot een verdeling van het herstelbedrag te komen. In de praktijk leidt dit soms tot lastige of onoplosbare situaties, bijvoorbeeld omdat de relatie tussen het voormalige koppel onder spanning staat en/of omdat een redelijke

verdeling moeilijk te achterhalen is. Er bestaat dus een risico dat ex-partners die gedupeerd zijn door Toeslagen geen compensatie krijgen. Daarnaast kunnen ex-partners ook een gebrek aan erkenning ervaren voor het leed dat zij hebben ervaren als gevolg van de problemen bij Toeslagen. Op dit moment hebben ex-partners verder geen toegang tot bredere ondersteuning, zoals de schuldenaanpak en de hulp vanuit gemeenten. Hoewel de schulden die zijn ontstaan ten tijde van het gezamenlijke huishouden in de meeste gevallen worden opgelost als onderdeel de schuldenaanpak van de aanvrager (omdat beide partners mede-aansprakelijk zijn), zijn er ook situaties waarbij partners niet gezamenlijk aansprakelijk waren of waarbij de schulden van de ex-partner zijn ontstaan na het beëindigen van de relatie.

Ik wil daarom graag een oplossing die recht doet aan gedupeerde ex-partners. Bij het ontwerpen van die oplossing lopen we tegen twee dilemma's aan. Ten eerste, blijkt uit de vele gesprekken die ik en anderen met ouders en ook ex-partners heb gevoerd, dat er een groot verschil kan zijn tussen de mate waarin ex-partners geraakt zijn door de problematiek van Toeslagen, of hebben bijgedragen aan het oplossen van de problemen. Idealiter zou ik voor iedere ex-partner specifiek en met snelheid willen bepalen welke vorm van herstel passend is. Hier speelt dan ook opnieuw het centrale dilemma tussen maatwerk ten opzichte van snelheid: ik verwacht op basis van de huidige aanmeldingen dat ~8.000 ex-partners aanspraak kunnen maken op een beoordeling; daarnaast zouden zich ook anderen kunnen melden die uiteindelijk geen aanspraak maken op de regeling. Dat het onderwerp belangrijk is, blijkt wel nu ~400 van hen zich reeds hebben gemeld, nog voordat een regeling is gecommuniceerd. Op individueel niveau bepalen wie wel en niet heeft bijgedragen binnen een huishouden, en wie wel en niet gezamenlijk tot een passende oplossing zou kunnen komen, vraagt enorm complexe afwegingen en is ook enorm belastend voor de betrokkenen. Met de gewenste snelheid acht ik dit niet uitvoerbaar. Er is dus de noodzaak voor een algemene regeling, die definieert wie aanspraak kan maken op de regeling en op welk herstel zij recht hebben. Dit zal in de praktijk betekenen dat ook hier bepaalde ex-partners meer compensatie ontvangen dan waar zij bij een maatwerkoplossing recht op zouden hebben.

Wanneer hier een keuze is gemaakt is ontstaat een volgend dilemma bij de vraag op welk herstel ex-partners recht moeten hebben. Enerzijds wil ik hen graag ruimhartig compenseren, zodat zij die veel van de lasten hebben gedragen net zo gecompenseerd worden als de originele aanvragers. Anderzijds wil ik huishoudens die uit elkaar zijn graag gelijk behandelen aan huishoudens die nog samen zijn. Het is namelijk moeilijk uit te leggen als ouders die uit elkaar zijn, samen veel meer compensatie ontvangen dan ouders die zijn samengebleven, terwijl zij in de dezelfde mate gedupeerd zijn.

Deze dilemma's maken het vraagstuk rondom ex-partners buitengewoon complex. Iedere regeling die ik kan bieden is een compromis op uitgangspunten die ik voorop wil stellen bij de uitvoeringsorganisatie (zoals gelijke uitkomsten tussen huishoudens). Daarnaast gaan generieke regelingen gepaard met risico's, zoals overcompensatie of het oplossen van schulden die niet direct gerelateerd zijn aan de problemen veroorzaakt door de kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd acht ik het niet bieden van een regeling niet acceptabel, omdat alle gedupeerde ouders recht hebben op erkenning en ondersteuning, ook als zij vanwege de opzet van kinderopvangtoeslag – die slechts één aanvrager kent – toevallig niet de aanvrager waren en nu niet meer samen zijn met de ouder die de toeslag destijds heeft aangevraagd. Ik ga daarom graag met uw Kamer in gesprek over

onderstaande richting en de alternatieven, om samen met uw Kamer een richting te bepalen voor verdere uitwerking.

Voorgestelde richting

Deze dilemma's en de mogelijke oplossingen zijn de afgelopen maanden uitvoerig besproken met ex-partners die wij reeds in beeld hebben, met het ouderpanel, de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag, de Commissie Werkelijke Schade, de VNG en alle betrokkenen departementen en uitvoeringsorganisaties.

Alles overziend zou ik de volgende richting graag verder uitwerken:

- We ontwerpen een regeling voor ex-partners die toeslagpartner waren van de voormalige aanvrager voor tenminste één jaar na de eerste terugvordering, en ten tijde van de eerste herstelbetaling niet meer samen zijn met de aanvrager.
- Deze ex-partners worden officieel erkend als gedupeerden. Daarmee hebben zij recht op vrijstelling van vermogenstoetsing voor eventuele compensatie en recht op dezelfde bredere hulp vanuit gemeenten als de gedupeerde aanvragers.
- We bezien een oplossing voor schulden voor ex-partners. Dit geldt voor ex-partners in de MSNP, WSNP en daar waar de schuldenaanpak van de aanvrager deze schulden niet reeds oplost. Ook ex-partners willen we uitzicht bieden op een nieuwe start. Uitgangspunt daarbij is we dat enige koppeling wordt aangebracht tussen de schulden en de initiële problematiek, bijvoorbeeld door in de tijd te kijken naar het tijdstip van beëindiging van de relatie en naar een directe betaling aan de aanvrager of de Belastingdienst. Bij de nadere uitwerking en bij de uitvoeringstoets wordt meegenomen of dit recht doet aan de complexe situatie van de ex-partners en of dit haalbaar is.
- De schuldenoplossing geldt niet voor de eventuele nieuwe partners van deze ex-partners, met wie zij nadien toeslag hebben aangevraagd.
- Ex-partners maken geen zelfstandige aanspraak op de forfaitaire vergoeding en de volledige route van beoordelingen binnen UHT; die kijkt immers naar herstel voor het huishouden en keert dit uit aan de aanvrager van de toeslag.
- Aanvragers en ex-partners kunnen desgewenst zelf tot een onderlinge verdeling van de resulterende herstelbedragen komen. Dit proces valt buiten de uitvoering van de ex-partner regeling.
- Alle ex-partners ontvangen een eenmalig forfaitair bedrag van € 10.000. Dit kan worden aangewend om het proces van verdeling te faciliteren via bijvoorbeeld *mediation*. Dit verzekert ook dat ex-partners een substantiële schadevergoeding ontvangen, als het niet lukt om tot een verdeling te komen. Tegelijkertijd blijft het verschil met ouders die nog bij elkaar zijn beperkt.
- Ex-partners krijgen tevens toegang tot de Commissie Werkelijke Schade
- In de nadere uitwerking nemen wij ook een hardheidsclausule op voor gedupeerde ex-partners die wel binnen de bedoeling van deze regeling vallen, maar op onvoorziene wijze alsnog tussen wal en schip vallen.

Deze richting, of een eventueel aangepaste richting na bespreking met uw Kamer, zal ik in alle gevallen nog verdere juridisch uitwerken en toetsen met de uitvoering.

Alternatieven en overwegingen

Ik ben mij er zeer van bewust dat deze richting gepaard gaat met bezwaren, zoals het risico op overcompensatie van ex-partners of het vergoeden van schulden die niets te maken hebben met de problemen bij

kinderopvangtoeslag. Ik heb voor de ex-partner regeling vele alternatieven overwogen, maar ook daar kleven steeds bezwaren aan, die ik alles overziend groter acht. Hieronder benoem ik de meest recente alternatieven die zijn overwogen in gesprekken met de andere departementen en de gemeenten. Zodoende ga ik juist graag met uw Kamer hierover in gesprek en betrek uw inbreng bij het uitwerken van een definitieve regeling, die ter besluitvorming aan u wordt voorgelegd.

Tenslotte zou worden gestart vanuit het principe dat aanvrager en ex-partner beide gedupeerd zijn aangezien het arbitrair was wie in het huishouden de kinderopvangtoeslag administratief had aangevraagd. Ex-partners krijgen officiële erkenning als gedupeerde, de brede schuldenaanpak voor zowel de ex-partner als diens huidige toeslagpartner, toegang tot juridische dienstverlening en gemeentelijke ondersteuning op de vijf leefgebieden. Als tijdens de gemeentelijke ondersteuning blijkt dat er sprake is van een schrijnende situatie dan kan UHT op maat een financiële compensatie toekennen. Ook is er toegang tot commissie werkelijke schade. Daarnaast wordt daarbij gekozen om vast te houden aan het reeds gecommuniceerde uitgangspunt van € 30.000 voor het toenmalige huishouden. Hierbij vragen wij de aanvrager en ex-partner de herstelbetaling onderling te verdelen. Dit alternatief zorgt dat gezinnen die uit elkaar zijn op huishoudsniveau net zoveel ontvangen als gezinnen die bij elkaar zijn gebleven. Dit zou passen bij het centrale uitgangspunt dat het herstelbedrag bedoeld is voor het initiële huishouden. Met de brede schuldenaanpak kan worden geborgd dat de ex-partner het ontvangen compensatiebedrag zoveel mogelijk kan benutten aan een nieuwe start. Daarnaast kunnen ex-partners, indien gewenst, ondersteuning krijgen van gemeenten op de vijf leefdomeinen. We hanteren ook hier een hardheidsclausule voor de gedupeerde ex-partners voor onvoorziene en schrijnende situaties en ook dit voorstel moet nog op uitvoerbaarheid worden getoetst.

Deze richting verschilt op drie elementen van de voorstelde richting: de huidige toeslagpartners van ex-partners komen ook in aanmerking voor de schuldenaanpak; ex-partners krijgen geen forfaitaire tegemoetkoming van € 10.000; ouders worden gevraagd tot een onderlinge verdeling te komen, als zij er niet uitkomen wordt maatwerk geleverd. In dit alternatief krijgt het gehele huidige huishouden van de ex-partner de kans op een nieuwe start. Daarnaast past een verdeling bij het centrale uitgangspunt dat het herstelbedrag bedoeld is voor het initiële huishouden – alle toenmalige huishoudens krijgen een gelijke tegemoetkoming – en wordt overcompensatie beperkt. Echter, in deze variant zijn alle ex-partners – ook degene die geen goede verhouding meer hebben – genoodzaakt om de herstelbetaling samen te verdelen. Dit is buitengewoon lastig voor ouders, zeker als niet beide het wenselijk achten de herstelbetaling te verdelen. Daarnaast heeft een dergelijk traject, eventueel met *mediation* of uiteindelijk maatwerk, geen vaste einddatum en blijven ouders lang in onzekerheid over hun definitieve tegemoetkoming. Tenslotte vraagt deze variant om een hoge mate van maatwerk, hetgeen bij UHT niet of slecht mogelijk is. Enerzijds omdat het buitengewoon lastig is om te bepalen wat wel een passende financiële tegemoetkoming is, helemaal in een situatie waarin ouders er zelf niet uitkomen. Anderzijds omdat het voor UHT – in de context van de Catshuisregeling en de integrale beoordelingen – niet mogelijk zou zijn om dit maatwerk op afzienbare termijn te leveren. Terwijl zowel de aanvrager als ex-partner gebaat zijn bij snel duidelijkheid.

Als ander alternatief is overwogen de schuldenaanpak helemaal niet op ex-partners te richten en alleen een hardheidsclausule op te nemen. Dit vanuit de gedachte dat een aanvrager en zijn of haar partner gezamenlijk hoofdelijk aansprakelijk waren voor hun gezamenlijke schulden, en dat

ex-partners daarmee al geholpen zijn met het wegnemen van de schulden van de initiële aanvrager. Dit houdt echter geen rekening met vervolgschulden die een ex-partner zelfstandig mogelijk heeft moeten maken vanwege de problemen met de kinderopvangtoeslag of nadat de relatie was beëindigd. Andersom zou de schuldenaanpak ook kunnen worden verbreed door ook schulden van de huidige partner van de ex-partner kwijt te schelden. Vanuit het oogpunt van een «nieuwe start voor het hele huishouden» valt hier zeker iets voor te zeggen, maar ik wil vanuit het oogpunt van maatschappelijke uitlegbaarheid waken voor een steeds verdere uitbreiding van de doelgroep van een generieke schuldenkwijtschelding.

3 Gedupeerde burgers bij andere toeslagen

Aanleiding en dilemma's

Eerder heeft het kabinet aangegeven ook gedupeerden van de uitvoering van de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget (ook wel: niet-KOT) te compenseren¹⁴. Toeslagen heeft bij deze toeslagen namelijk deels dezelfde soort fouten gemaakt als bij kinderopvangtoeslag. Herstel bij kinderopvangtoeslag is gericht op het compenseren voor institutioneel vooringenomen handelen, onterechte OGS-kwalificaties als onderdeel van het invorderingsbeleid, en hardheden in de regelgeving. Bij andere toeslagen is er helaas ook sprake geweest van institutioneel vooringenomen handelen en van hetzelfde invorderingsbeleid. Er is geen indicatie dat er hardheden zijn bij andere toeslagen die vergelijkbaar zijn met de alles of niet benadering bij KOT. Ook bij de inventarisatie van het huidige toeslagenstelsel in het kader van de motie Lodders/van Weyenberg is geen hardheid gevonden bij niet-KOT die vergelijkbaar is met de hardheden bij de KOT. Zodoende is het uitgangspunt van deze richting om te compenseren voor institutioneel vooringenomen handelen en onterechte OGS stellingen.

Er is een voorlopige inventarisatie van burgers die mogelijk zijn getroffen door deze fouten van Toeslagen. De Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft geconcludeerd dat vijf van de vijftientig CAF-zaken die ook betrekking hebben op andere toeslagen dan kinderopvangtoeslag (KOT), vergelijkbaar zijn aan CAF-11. Dat wil zeggen, Toeslagen heeft daar institutioneel vooringenomen gehandeld. Circa 2.600 burgers zijn betrokken bij 25 CAF-onderzoeken die ook betrekking hebben op niet-KOT, waarvan ca. 500 burgers bij de 5 CAF-11 vergelijkbare onderzoeken. Naast de 500 burgers die op dit moment in zicht zijn, acht ik het mogelijk dat Toeslagen ook in andere, nog onbekende, situaties institutioneel vooringenomen heeft gehandeld. Het invorderingsbeleid was voor alle toeslagen hetzelfde, waarbij opzet/grove schuld (O/GS) kwalificaties zijn gegeven bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling. Hoewel de initiële terugvordering in beginsel terecht was, is de kans aanzienlijk dat de O/GS kwalificaties onterecht zijn. Deze kwalificaties konden vergaande gevolgen hebben, zoals het afwijzen van een persoonlijke betalingsregeling. Er zijn 12.000 burgers met alleen een niet-KOT terugvordering met O/GS-label, alsmede ca. 10.000 burgers met zowel niet-KOT als KOT terugvordering met O/GS-label.

De situatie bij andere toeslagen is anders dan bij KOT omdat deze fouten van Toeslagen zien op terugvorderingen die significant lager zijn dan bij KOT. Echter, ik acht het belangrijk wel stil te staan bij het feit dat deze terugvorderingen vaak burgers met lage inkomens raakte, gezien zij in aanmerking komen voor deze inkomens gebonden toeslagen. De gemid-

¹⁴ Vierde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag van 4 december 2020.

delde terugvordering per burger betrof € 3.800 bij de huurtoeslag, € 1.300 euro bij het kindgebonden budget en € 1.150 euro bij de zorgtoeslag.¹⁵ De niet-KOT terugvorderingen bij burgers betrokken bij CAF-11 vergelijkbare zaken die zien op niet-KOT zijn lager, met een gemiddelde terugvordering per aanvrager van € 2.100 bij huurtoeslag, € 700 bij kindgebonden budget, en € 800 bij zorgtoeslag.¹⁶

In het vormgeven van een compensatieregeling voor andere toeslagen wil ik recht doen aan de schade die burgers hebben geleden. Tegelijkertijd moet deze oplossing uitvoerbaar zijn en niet jaren geduld vragen van gedupeerden. Daarnaast neem ik graag de lessen die we geleerd hebben bij de hersteloperatie voor kinderopvangtoeslag mee in het ontwerp van de niet-KOT regeling. Deze uitgangspunten brengen een aantal dilemma's met zich mee. Met name: welke onderdelen van de regeling voor gedupeerden bij de kinderopvangtoeslag nemen we wel en niet over, gezien de (gemiddeld genomen) veel lagere bedragen bij andere toeslagen? Hoe gaan we om met het feit dat er – ondanks de gemiddeld genomen lagere schade – onvermijdelijk wel een aantal burgers in schrijnende situaties beland zijn? En hoe komen we tot een aanpak die voor deze zeer grote aantallen ook uitvoerbaar is – naast de grote hoeveelheid ouders bij de kinderopvangtoeslag die nog wacht op definitief herstel. Willen we onderscheid maken tussen gedupeerde in het kader van O/GS en institutioneel vooringenomen handelen, hoewel dit zou betekenen dat de uitvoering iedere aanvrager voor beide regelingen, voor ieder relevant jaar, zou moeten toetsen?

Voorgestelde richting

Alles afwegende zou het kabinet de volgende richting voor andere toeslagen verder willen uitwerken en toetsen op uitvoerbaarheid:

- We ontwerpen één compensatieregeling voor niet-KOT toeslagen, waarbij ten behoeve van de uitvoering geen onderscheid wordt gemaakt tussen institutioneel vooringenomen handelen en een onterecht O/GS label.
- Deze regeling krijgt de vorm van een procentuele tegemoetkoming (een percentage van de terugvordering).¹⁷ Percentages die logischerwijs volgen uit de huidige herstelregelingen zouden 30% of 130% zijn, namelijk de compensatie voor O/GS of – bij benadering – compensatie voor institutioneel vooringenomen handelen. In verdere uitwerking, en inachtnemende de uitvoeringstoets, zal worden gekeken welk percentage het meest passend en best uitvoerbaar is.¹⁸
- In de nadere uitwerking onderzoeken we of een laag drempelbedrag per terugvordering passend is, en welke hoogte dit dan moet krijgen.
- De compensatie voor iedere toeslag is onafhankelijk van mogelijke compensatie in het kader van KOT of andere toeslagen. Hierbij wordt mogelijk overcompensatie geaccepteerd om te garanderen recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van de hersteloperatie dat een burger genereus gecompenseerd wordt voor het handelen van de overheid.

¹⁵ Bij KOT betrof de gemiddelde terugvordering met O/GS label bijna € 20.000 per aanvrager.

¹⁶ Deze gemiddeldes betreffende de totale terugvorderingen per burger. De gemiddelde hoogte *per terugvordering* ligt lager. Voor terugvorderingen met O/GS label zijn deze gemiddelde € 1.800 bij de huurtoeslag, € 700 euro bij het kindgebonden budget en € 700 euro bij de zorgtoeslag. Bij CAF-11 vergelijkbaar zaken zijn de niet-KOT terugvorderingen € 1.400 bij huurtoeslag, € 500 bij kindgebonden budget, en € 500 bij zorgtoeslag.

¹⁷ Gedupeerde krijgen deze vergoeding ook als de terugvordering op zich terecht was maar zij een onterecht O/GS label hadden.

¹⁸ Bij 130% wordt ervan uitgegaan dat de eventuele terugvordering reeds is afbetaald door de gedupeerde. Mocht dat niet zo zijn, dan wordt dit ook niet terugbetaald. In dat geval komt de compensatie neer op 30% van de originele terugvordering en kwijtschelding van de terugvordering, hetgeen nominaal hetzelfde betekent.

- De rechten van ex-partners worden bij het opstellen en verstrekken van de compensatie expliciet gemaakt; er komt geen aparte regeling voor kinderen of ex-partners bij deze regeling.
- Burgers die gedupeerd zijn in het kader van andere toeslagen (niet-KOT) kunnen geen aanspraak maken op een schuldenaanpak, niet op voorrang bij bredere hulp van gemeenten, noch een kindregeling. Gezien de veel lagere terugvorderingen waar zij mee te maken hebben gehad acht het kabinet dit alles overziend passend. Uiteraard kunnen zij wel terecht bij hun gemeente voor normale hulp op het gebied van schulden en de vijf leefgebieden.
- Voor burgers in schrijnende situaties die onverhoopt nog niet voldoende geholpen zijn met deze aanpak komt een specifieke maatwerkaanpak. Of deze vorm krijgt als hardheidsclausule, als een (mogelijk geclausuleerde) toegang tot de Commissie Werkelijke Schade, of nog op een andere manier wordt meegenomen in de nadere uitwerking en bij de juridische en uitvoeringstoets.

Deze richting, of een eventueel aangepaste richting na bespreking met uw Kamer, zal ik in alle gevallen nog verdere juridisch uitwerken en toetsen met de uitvoering.

Alternatieven en overwegingen

Ook dit is geen «perfecte oplossing», maar een keuze tussen verschillende principes die onvermijdelijk met elkaar botsen. Bij elk van deze keuzes zijn alternatieven mogelijk, die vaak ook aantrekkelijke kanten hebben.

In de regeling zou toch een preciezer onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de twee groepen gedupeerden, of naar hun precieze schade gekeken kunnen worden. Dit leidt echter onvermijdelijk tot grote complicaties in de uitvoering. De uitvoering moet dan namelijk ieder relevant jaar gaan toetsen aan de hand van beide regelingen, terwijl de uitvoering met één regeling meteen recht op de regeling kan vaststellen bij de O/GS terugvorderingen (verreweg de grootste groep van mogelijk gedupeerden). Gezien de relatief lagere schade acht ik het niet uitlegbaar om hier hele complexe beoordelingen op in te richten. Zodra we ten behoeve van de uitvoering geen onderscheid maken tussen een onterecht O/GS label en institutioneel vooringenomen handelen, moet worden bepaald hoe hoog de compensatie van die ene regeling is.

In de hoogte van de compensatie zou kunnen worden aangesloten bij de procentuele vergoeding van de compensatie regeling. Bij een ruime regeling, in lijn met de ruimhartige compensatie bij de KOT, zullen meer burgers vinden dat zij voldoende gecompenseerd zijn maar worden burgers met een terechte terugvordering (maar onterecht O/GS label) waarschijnlijk ruim «overgecompenseerd». Een beperktere compensatieregeling lijkt in verhouding te staan tot de vele burgers met alleen een onterechte O/GS terugvordering, maar zal voor een deel van de groep een significante «ondercompensatie» betekenen. Mogelijk zal dit leiden tot meer burgers die hiermee nog onvoldoende geholpen zijn en in bezwaar komen, of in aanmerking willen komen voor aanvullende hulp. Ik ben voornemens om beide procentuele tegemoetkoming te toetsen als onderdeel van de uitvoeringstoets. Deze uitkomsten en eventuele andere inzichten zal ik wegen en bespreken met het kabinet en de VNG. Ik hoop uw Kamer in de volgende VGR verder te kunnen informeren over de uitkomsten.

Daarnaast moet ook de samenhang met andere regelingen worden gewogen. Wat betreft de overlap tussen KOT en niet-KOT zou ervoor gekozen kunnen worden om deze nieuwe regeling alleen te richten op

burgers die niet al reeds geholpen zijn bij de hersteloperatie voor de KOT. Omdat daarbij met het minimum herstelbedrag van € 30.000 al wordt geaccepteerd dat een groep «overgecompenseerd» wordt, kan worden beargumenteerd dat dit effect wordt versterkt door hen ook nog voor niet-KOT te compenseren. Aan de andere kant: door stapeling van de regelingen uit te sluiten ontstaat onvermijdelijk een groep die in termen van financiële tegemoetkoming «ondergecompenseerd» wordt en, heel belangrijk, missen deze gedupeerden ook de expliciete erkenning dat zij op meerdere fronten verkeerd behandeld zijn.

Tenslotte zou gekozen kunnen worden om ook het volledige pallet van aanvullende regelingen, zoals brede hulp en een schuldenaanpak, open te stellen voor gedupeerden bij andere toeslagen. Gezien de gemiddeld genomen veel lagere schade acht ik dit lastig uitlegbaar en zou ik dit liever oplossen met een gerichte en kleinschalige aanpak voor de (naar verwachting) kleine groep burgers die in schrijnende situaties is beland door de fouten bij andere toeslagen. Ik ben voornemens nauw te blijven kijken naar deze groep burgers om te kijken wat voor hen noodzakelijk is. Het ongemakkelijke gegeven hierbij is dat er bij de kinderopvangtoeslag ook ouders zijn die – gelukkig – niet enorm gedupeerd zijn, en die wél in aanmerking komen voor deze aanvullende regelingen. Dit ongemak acht ik onvermijdelijk om te komen tot een uitvoerbare regeling, maar ik ga hier ook graag met uw Kamer over in gesprek.

3. Nadere uitwerking schuldenaanpak

In mijn brief van 25 mei jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het kabinet niet alleen voornemens is om publieke schulden kwijt te schelden, maar ook tot een oplossing wil komen voor private schulden van gedupeerde ouders. Zoals eerder besproken speelt bij deze schuldenaanpak ook een aantal grote dilemma's: hoe kunnen we recht doen aan het feit dat een deel van de gedupeerden schulden wel heeft afbetaald, en een deel niet; in hoeverre willen we proberen onderscheid te maken tussen schulden die wel en geen gevolg zijn van de problemen bij toeslagen; in hoeverre worden reguliere financiële producten (zoals een lening voor een auto) meegenomen in de schuldenaanpak; en hoe zorgen we dat de oplossing ook uitvoerbaar is?

Eerder heb ik ook aangegeven welke richting het kabinet hierbij wil kiezen. In deze notitie doe ik, met bijgaande 4^e Incidentele Suppletoire Begroting, het voorstel aan uw Kamer. In het kort: 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. Schulden die reeds afbetaald zijn vallen daarmee niet onder de schuldenregeling. Tenzij gedupeerde hun in het afgelopen jaar ontvangen compensatie hebben aangewend voor het afbetalen van hun schulden; in die gevallen wil ik wel een oplossing bieden. De geleden schade valt reeds onder de materiële en immateriële schade binnen de compensatieregeling. Dat hiermee enig onderscheid ontstaat tussen ouders die schulden wel of niet hebben afbetaald is een ongemakkelijk gegeven, maar een alternatief waarbij afbetaalde schulden uit het verleden op specifiek niveau in kaart gebracht en vergoed worden acht ik op korte termijn niet uitvoerbaar en niet noodzakelijk met het oog op het doel van de schuldenaanpak en het totale pakket aan regelingen.

Hetzelfde geldt voor het al dan niet onderzoeken van een «causale relatie» tussen de problemen met de kinderopvangtoeslag en de openstaande schulden. Uit de vele gesprekken met ouders die UHT, gemeenten en ikzelf gevoerd hebben blijkt dat de terugvorderingen door Toeslagen vaak het startpunt waren van steeds breder wordende problemen, of de

druppel waren die de emmer deed overlopen. Maar uiteraard is dit niet in alle gevallen zo geweest. Het maken van een dergelijk onderscheid is in de praktijk echter zeer complex en het staat ook in de weg van het bieden van een echte nieuwe start aan gedupeerde ouders. Ik acht het daarmee passend – maar ook onvermijdelijk – dat schulden worden meegenomen waarbij wellicht geen sprake is geweest van een causale relatie met de terugvorderingen door Toeslagen. Wel heb ik schulden die het gevolg zijn van fraude, misbruik, of schadevergoeding uitgesloten zowel bij publieke kwijtschelding als de oplossing voor private schulden. Dit geldt ook voor de WSNP en de MSNP-trajecten.

Eerder heb ik aan uw Kamer aangegeven de schulden van ouders in de WSNP en MSNP volledig over te nemen. Voor dit traject is de uitvoering gestart en het loket is op 4 juni jl. geopend (Postbus 100 bij Cap Inning).

Momenteel wordt hard gewerkt aan het precies uitwerken van beleidsrichting welke ik met u heb gedeeld in mijn brief van 25 mei.¹⁹ Deze richting en een mogelijk uitvoeringsontwerp is getoetst bij, kredietbanken, gemeenten, private partijen en UHT. Zoals eerder toegezegd deel ik in deze VGR de details van de voorgenomen regeling, daarna streef ik ernaar de regeling die aan de uitvoering ten grondslag ligt na de zomer zo spoedig mogelijk aan uw Kamer te doen toekomen. De uitvoering wordt in parallel voorbereid. Een kwalitatief goede uitvoeringsorganisatie en gedegen processen zijn randvoorwaardelijk voor het kunnen starten van de uitvoering. Ik zal u dan ook in de volgende VGR verder informeren.

In mijn eerdere brief benoemde ik dat ook nog verder gewerkt zou worden aan een aanpak voor informele schulden en zogenaamde «consumptieve kredieten». De hoofdlijn van de regeling richt zich namelijk op oplossen alle openstaande betalingsachterstanden en bijkomende kosten voor de ouders en hun toeslagpartners. Het geleende bedrag van informele schulden en consumptieve kredieten valt hier niet onder. Het dilemma hier is dat het niet meenemen hiervan een nieuwe start in de weg kan staan, maar dat het lastig uitlegbaar is om deze schulden in generieke zin wél mee te nemen, omdat dan een groot onderscheid ontstaat tussen ouders afhankelijk van hoe zij hun leven financieren. Wie heeft geleend om een aankoop te doen zou dit bedrag nu kwijtgescholden krijgen, terwijl dit niet zou gelden voor wie hiervoor heeft gespaard. In de reguliere schuldhulpverlening wordt dit ondervangen doordat deelnemers de «onderliggende goederen» onder een consumptief krediet (bijv. een auto) moeten afstaan. Dit acht ik echter onwenselijk voor gedupeerde ouders

Alles overwegende zou ik ten aanzien van informele schulden en consumptieve kredieten het volgende voorstel willen doen:

1. Gezien het doel van de regeling betalen we alle openstaande betalingsachterstanden en bijkomende kosten af voor de ouders en hun toeslagpartners.
2. In principe betalen we reguliere (formele en informele) leningen niet af. Voorbeelden hiervan zijn hypotheekleningen of leningen om bijvoorbeeld een auto of dakkapel te kopen af.
3. We werken een hardheidsclausule uit in de regeling zodat maatwerk mogelijk is, mochten ouders met bovenstaande oplossingen en de oplossing voor publieke schulden alsnog in een schrijnende financiële situatie zitten (bijvoorbeeld omdat de leningen die zij zijn aangegaan niet te financieren en af te betalen zijn met hun huidige inkomen zonder de compensatie aan te wenden). De exacte criteria van deze hardheidsclausule werken wij nader uit.

¹⁹ 2021Z08884

Als alternatief heb ik onderzocht of ook consumptieve kredieten en aantoonbare informele schulden die direct en aantoonbaar gebruikt zijn om een onterechte KOT-vordering te betalen, afbetaald kunnen worden. Ik heb hier uiteindelijk niet voor gekozen, omdat met deze aanpak het verschil tussen wat ouders ontvangen erg groot wordt afhankelijk van de manier waarop ze hun leven hebben gefinancierd. Iemand die spaargeld heeft gebruikt om een onterechte KOT-vordering te betalen, krijgt dit terug als onderdeel van de compensatieregeling; iemand die geld geleend heeft van zijn of haar ouders zou dan naast deze zelfde compensatieregeling ook deze lening terugbetaald krijgen, en daarmee dubbel gecompenseerd worden voor de onterechte terugvordering. Daarnaast is deze optie zeer complex in de uitvoering. De ouder zou dan moeten kunnen aantonen waar de lening voor is gebruikt. Er zullen vermoedelijk gevallen zijn waarbij de ouder wel ten gevolge van, maar niet direct en aantoonbaar voor een onterechte KOT-vordering geld hebben geleend. Noodzakelijke begrenzing vanuit de uitvoering kan onrechtvaardig voelen voor ouders. Daarom stel ik voor om bij het principe te blijven dat informele schulden en consumptieve kredieten niet voor schrijnende situaties mogen zorgen, maar ook niet standaard vergoed worden.

Ik realiseer me dat de hier beschreven en mogelijke andere dilemma's ervoor kunnen zorgen dat we in de uitvoering soms specifieke situaties aantreffen die anders zullen uitpakken dan bedoeld, of dat er ouders in schrijnende situaties blijven zitten. Daarom wil ik, conform mijn toezegging aan lid Snels, in de uitvoering feedback processen inrichten die dit monitoren. Ik zal erop toezien dat deze manier van werken een onderdeel wordt van de inrichting van de uitvoering.

Financiën

Tegelijkertijd met deze brief stuur ik u de vierde incidentele begroting (ISB) waarin de budgettaire gevolgen van deze private schuldenaanpak zijn verwerkt. Hierbij wijs ik erop dat er in de vierde ISB een beroep wordt gedaan op artikel 2.27, 2e lid van de Comptabiliteitswet 2016. Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. In dit geval acht ik het wenselijk en in het belang van het Rijk om – vooruitlopend op formele autorisatie door beide Kamers – uitvoering te geven aan het besluit tot het kwijtschelden van private schulden. Om gedupeerden een zomer vol onzekerheid te besparen wil ik hen snel duidelijkheid bieden en zo snel als mogelijk starten met kwijtschelden, onder meer door op korte termijn verplichtingen aan te gaan vooruitlopend op de start van de regeling. Met het voorgaande wordt gehandeld conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

De in deze brief voorgestelde richtingen voor kinderen, ex-partners, en andere toeslagen zijn nadrukkelijk nog niet verwerkt in een ISB. Zoals hierboven aangegeven, voert het kabinet hierover graag het gesprek met de Tweede Kamer. In de bij met deze brief meegestuurde sheets is bij de richtingen en alternatieven voor deze regelingen wel een indicatie gegeven van de mogelijke budgettaire gevolgen. Na deze bespreking en na afronding van een uitvoeringstoets op elk van deze regelingen, besluit de ministerraad over de regelingen voor niet-KOT, ex-partners en kinderen en over de verwerking van de budgettaire gevolgen van deze maatregelen in een volgende incidentele suppletoire begroting. Het kabinet zal deze incidentele suppletoire begroting vervolgens aan het parlement aanbieden. Het kabinet zal pas met de uitvoering van de regelingen, het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het kwijtschelden van schulden starten nadat het parlement heeft ingestemd met deze incidentele suppletoire begroting. Dit betekent, met andere woorden, dus ook dat de richtinggevende voorstellen tot aan het moment van parlemen-

taire instemming niet beschouwd dienen te worden als verplichting in de zin van artikel 2.14 van de Comptabiliteitswet 2016. Hiermee vertrouwt het kabinet erop het budget- en informatierecht van het parlement volledig te respecteren.

Tenslotte

Voor alle genoemde onderwerpen geldt dat er geen gemakkelijke of «ideale» oplossingen voorhanden zijn. De combinatie van de grote diversiteit aan schade en situaties waarin gedupeerden zich bevinden, de tijd die het kost om deze situaties van elkaar te onderscheiden en zwaar gedupeerden écht te helpen, en de wens om dit ook zo snel mogelijk te doen maakt dat continu afwegingen gemaakt moeten worden tussen botsende principes. Voor alle voorgestelde richtingen geldt ook een nadrukkelijk voorbehoud voor de volledige uitvoeringstoets en een juridische toets.

Desondanks bespreek ik deze richtingen graag met uw Kamer, om ook de inzichten en voorkeuren van uw Kamer te kunnen betrekken bij de nadere uitwerking en vormgeving van de regelingen. Dit is de enige manier waarop wij – vanuit onze verschillende, maar ook gezamenlijke verantwoordelijkheden – gedupeerden duidelijkheid kunnen bieden, en de uitvoering in staat kunnen stellen om met rust en stabiliteit aan de slag te gaan om gedupeerden te helpen.

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A.C. van Huffelen