

Vergaderjaar 2021–2022

35 927

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022)

Nr. 131

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 juni 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over de brief van 23 november 2021 over leenbijstand (Kamerstuk 35 927, nr. 89).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 januari 2022 aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen voorgelegd. Bij brief van 19 mei 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief «Leenbijstand» en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat deze brief is verstuurd door het voormalige (demissionaire) kabinet.

1) De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet verder kan toelichten waarom de «overgebleven variant» op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Waarom is dit wel het geval voor deze variant en niet voor de vorige compensatieregeling?

Volgens het kabinet moet het uitgangspunt bij een nieuwe compensatieregeling zijn dat de aanvrager met bewijsstukken kan aantonen dat er sprake is geweest van de omzetting van een lening in een gift. Langer dan tien jaar terug is er echter waarschijnlijk in de meeste gevallen geen informatie meer beschikbaar. Een grens vaststellen op tien jaar terug, zou een arbitraire grens zijn. Dit komt omdat het louter zou zijn gebaseerd op de gedachte dat gemeenten door de regulier en wettelijk bepaalde opschoning van archieven niet langer beschikken over dossiers met bewijsstukken van langer geleden. Dat hoeft echter niet in alle gevallen zo te zijn, bijvoorbeeld bij nog lopende dossiers. Bovendien kunnen er ook burgers zijn die gebruik hebben gemaakt van deze regeling en hun administratie zelf hebben bewaard. Door hier een harde grens te stellen, zouden zij buiten de regeling vallen. Daarom staat zo'n regeling met een grens tot tien jaar terug op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Mensen met vermeend nadeel over de periode van 2006 tot en met halverwege 2012 zouden dan geen beroep kunnen doen, ook als zij hun nadeel wel kunnen aantonen. In de vorige compensatieregeling bestond dit onderscheid niet, omdat de bewaartermijn voor de gemeenten toen nog niet verstreken was.

2) De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet verder kan ingaan op de uitvoerbaarheid en specifiek op het «concurreren» met de andere activiteiten van toeslagen. In hoeverre zouden reguliere processen dan worden verstoord?

Het ontwikkelen van een eventuele compensatiemaatregel ten behoeve van de leenbijstand vraagt IV- en verandercapaciteit bij Toeslagen. Deze capaciteit voor automatisering, ICT en informatievoorzieningen is beperkt en moet ook worden ingezet voor noodzakelijk onderhoud, de implementatie van maatregelen in het kader van de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslag en voor de maatregelen in het coalitieakkoord. Daarom is het van belang (nieuwe) maatregelen integraal af te wegen. Inzet op een eventuele compensatieregeling voor de leenbijstand, betekent dat andere maatregelen geen doorgang meer kunnen vinden of mogelijk moeten worden uitgesteld. Dat geldt eveneens voor uitvoerend werk, omdat het handmatig behandelen van aanvragen in het kader van een compensatieregeling leenbijstand ten koste gaat van andere uitvoerende taken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de staatssecretarissen. Deze leden bedanken hen voor het delen van de inhoudelijke dilemma's omtrent de mogelijkheid van een compen-

satieregeling voor ondernemers die gedupeerd zijn vanwege het terugvorderen van toeslagen als gevolg van een papieren inkomen uit de leenbijstand tussen 2006 en 2014. Deze leden hebben begrip voor de afweging die wordt gemaakt tussen het willen compenseren van geleden schade enerzijds en de juridische bezwaren en uitvoerbaarheid van een compensatieregeling anderzijds. Zij hebben echter nog enkele vragen over de wijze waarop deze afweging heeft plaatsgevonden en de onderbouwing van het uiteindelijke besluit om geen nieuwe compensatieregeling in het leven te roepen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de brief ambivalent blijft over de vraag of er in principe een aanleiding is tot het opzetten van een compensatieregeling voor gedupeerden in de periode 2006–2014. Deze leden lezen dat het kabinet van mening is dat er onvoldoende zwaarwegende redenen zijn voor een nieuwe compensatieregeling. Er is immers naar de mening van het kabinet geen sprake van «onrechtmatig overheidshandelen, om institutionele vooringenomenheid of om een doorgeslagen fraudejacht». Wel stelt het kabinet dat er sprake is van overheidshandelen waarvan burgers negatieve effecten hebben ondervonden. 3) Hoe verhoudt deze conclusie zich tot het besluit om gedupeerden tussen 2014 en 2016 wél te compenseren? Er is immers geen categoriaal verschil tussen gedupeerden voor en na 2014 ten aanzien van de wijze waarop zij zijn benadeeld.

Het besluit om gedupeerden tussen 2014 en 2016 wel te compenseren is in 2018 genomen samen met het parlement; bij motie van het lid Omtzigt c.s. van 22 november 2017¹ is de regering verzocht een oplossing te vinden voor alle gevallen tussen 2014 en 2016.

Hoewel destijds de afweging is gemaakt om compensatie te beperken tot dat tijdvak, heeft het kabinet begrip voor de roep uit het parlement om alsnog ook mensen die vóór het jaar 2014 financieel zijn benadeeld, te compenseren. Ook al gaat het hier om rechtmatige uitvoering van de wet, dat neemt niet weg dat er sprake is geweest van overheidshandelen waarvan burgers mogelijk negatieve effecten hebben ondervonden. Mede vanwege de verstreken tijd acht het kabinet het niet wenselijk de destijds geboden regeling alsnog uit te breiden. Daarbij speelt mede een rol dat besluiten vanwege de vijfjaarstermijn onherroepelijk zijn geworden. Openbreken daarvan is onwenselijk omdat dit de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel aantast. Daarnaast wekt het openstellen van een nieuwe compensatieregeling verwachtingen die mogelijk vanwege het ontbreken van bewijzen niet waar gemaakt kunnen worden. Voorts zou het in de uitvoering tot een complex en arbeidsintensief proces leiden, dat concurreert met andere wensen en het draaiend houden van de reguliere processen. Verder gaat het naar het zich laat aanzien om een relatief beperkte groep mensen, waarvan bovendien een deel mogelijk al via de bijzondere bijstand is geholpen.

4) Is het kabinet van mening dat de redenen die aanleiding gaven tot een compensatie voor de groep 2014–2016 in principe, dus los van overwegingen met betrekking tot de uitvoering, ook gelden voor de groep 2006–2014? Deze leden wijzen hierbij ook op de opmerkingen uit een van de notities uit de bijlage bij de Kamerbrief dat «het nooit de bedoeling van de wet [was] dat de leenbijstand tot terugvorderingen van toeslagen zou leiden. Dat gegeven zou voldoende aanleiding moeten zijn om een uitbreiding van de compensatieregeling serieus te overwegen. Ook al is er geen sprake van onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig handelen door de overheid.». 5) Als dezelfde argumenten in principe nog gelden, kan dan

¹ Kamerstuk 34 785, nr. 49.

geconcludeerd worden dat de uitvoeringsbezwaren de reden zijn dat de regering heeft besloten geen nieuwe compensatieregeling op te starten?

Er zijn inderdaad redenen die gelden voor de gehele groep 2006–2016. Op verzoek van de Kamer zijn vóór het openstellen van de compensatieregeling 2014–2016 een aantal varianten onderzocht. Maar zowel vanuit de toeslagontvanger als de Belastingdienst, waren die praktisch onuitvoerbaar en juridisch slecht houdbaar, mede om redenen van rechtszekerheid. De Kamer vroeg destijds² om alleen mensen met een toeslag-schuld te compenseren. Het kabinet heeft toen betoogd dat dit zou leiden tot rechtsongelijkheid. Dit zou ook gelden als de te compenseren groep nog verder zou worden beperkt tot de groep die zou kunnen aantonen dat zij als gevolg van de omzetting van de leenbijstand in een gift in een schuldsanering terecht was gekomen. Het kabinet gaf ook aan dat een variant was onderzocht om alle Bbz-gerechtigden die nadeel hadden ondervonden van het papieren inkomen te compenseren, ongeacht of zij nog een toeslagschuld hadden openstaan. Daarbij zou dan in de meest verstreckende vorm teruggegaan kunnen worden tot het moment dat de toelagen zijn ingevoerd, dus het jaar 2006. Daar was echter geen budgettaire dekking voor. Ook heeft het kabinet aangegeven dat gedacht zou kunnen worden om de compensatie voor alle Bbz-gerechtigden in de tijd te beperken tot het jaar waarin de toezegging aan de Nationale ombudsman is gedaan te zoeken naar een structurele oplossing. Daarop is de motie van het lid Omtzigt c.s. van 22 november 2017³ ingediend die de regering verzocht een oplossing te vinden voor alle gevallen tussen 2014 en 2016. Het kabinet heeft aan deze motie gehoor gegeven.

Anno 2022 zal het bij een nieuwe compensatieregeling gaan om besluiten van langer dan vijf jaar geleden. Voor deze beschikkingen in het kader van inkomensafhankelijke regelingen is geen herziening mogelijk. Deze worden na vijf jaar immers juridisch onherroepelijk. Dat was bij de vorige compensatieregeling nog niet aan de orde.

Daarnaast zit er een groot verschil in de mogelijkheid tot het aanleveren van bewijs. Het zal bij de groep 2006–2014 vooral een rol spelen of iemand zelf nog bewijsstukken heeft. Bij de vorige compensatieregeling konden gemeenten nog helpen bij bewijs, dat zal nu alleen kunnen bij lopende zaken of bij gevallen die nog geen tien jaar terug zijn. Over overige bewijsstukken zullen gemeenten vanwege verplichtingen die voortvloeien uit Archiefwet en AVG doorgaans niet meer kunnen én mogen beschikken. Het zal daarbij veelal gaan om dossiers die vanwege het tijdsverloop moesten worden vernietigd.

Door het aanzienlijke tijdsverloop zal een nieuwe compensatieregeling leiden tot een zeer complexe procedure voor de burger met een hoog risico op een negatieve uitkomst voor de burger. Uitvoeringsbezwaren zijn aldus niet de enige overweging voor het kabinet om geen nieuwe compensatieregeling open te stellen.

Wij verwijzen de leden verder graag naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3.

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet de problemen als gevolg van het papieren inkomen omschrijft als een «ongelukkige samenloop van wet- en regelgeving op verschillende terreinen». 6) Deze leden vragen of het kabinet het probleem waarbij de overheid volgens de Ombudsman «ernstig tekortschiet» daadwerkelijk wil typeren als ongelukkige

² Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1108.

³ Kamerstuk 34 785, nr. 49.

samenloop of dat het kabinet erkent dat bij het maken van wet- en regelgeving fouten zijn gemaakt die door gebrek aan politieke daadkracht te lang hebben kunnen blijven bestaan.

Het kabinet erkent dat het te lang heeft geduurd voordat het probleem van het papieren inkomen structureel werd opgelost. Zoals het kabinet ook heeft aangegeven in antwoord op de Kamervragen van het (voormalige) lid Snels is er sprake geweest van een ongelukkige samenloop van verschillende regelingen waarbij verschillende beleidsdepartementen betrokken waren. Iedere mogelijke oplossing kende zowel voor- als nadelen. Dit heeft er helaas toe geleid dat pas per 1 januari 2017 tot een structurele oplossing is gekomen. Onder andere vanwege het feit dat het erg lang geduurd heeft tot de structurele oplossing er was is er besloten om een compensatieregeling in te stellen voor de jaren 2014–2016. Gemeenten hebben in sommige gevallen hulp kunnen bieden via bijzondere bijstand.

De leden van de D66-fractie lezen in de bijlage van de Kamerbrief de Beslisnota inventarislijst stukken actieve openbaarmaking FIN (deel 2–2), en in de notitie met nummer 2021 0000166407 (Bijlage bij Kamerstuk 35 927, nr. 89) dat de ambtelijke staf van de afdeling Toeslagen in augustus 2021 een voorstel doen om een «tussenoctie AB» uit te werken. De nieuwe oplossingsrichting wordt uitvoerbaar geacht en juridisch haalbaar. De bezwaren tegen eerder besproken opties worden zoveel mogelijk beperkt, en de voordelen behouden. In deze notitie wordt voorgesteld om deze optie op te nemen in de Kamerbrief. Uit de stukken is niet op te maken welk besluit hierover genomen is, zo merken deze leden op. 7) Is de optie die in de Kamerbrief als «overgebleven variant» wordt gepresenteerd gelijk aan de tussenoctie AB uit de interne notities? Als dat het geval is, kan het kabinet dan toelichten waarom een optie die door de ambtenaren als «uitvoerbaar en juridisch haalbaar» wordt gepresenteerd door het kabinet wordt afgewezen vanwege juridische en uitvoeringstechnische bezwaren? Als de «overgebleven variant» niet gelijk is aan de «tussenoctie AB», wat is dan de reden dat deze niet is opgenomen in de Kamerbrief?

De tussenoctie AB is de «overgebleven variant» die is opgenomen in de Kamerbrief in passage 4.3. Deze variant lijkt sterk op de Compensatieregeling Bbz 2014–2016, met het belangrijkste verschil dat deze betrekking heeft op de periode 2006–2013. Op basis van een nog te creëren wettelijke grondslag zouden de betreffende voormalig Bbz-gerechtigden dan in aanmerking kunnen komen voor een compensatie die materieel gelijk zou zijn aan het toeslagbedrag dat zij zijn misgelopen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een gift.

Graag verwijzen wij de leden ook naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3.

De leden van de D66-fractie lezen dat «het naar het zich laat [gaat] aanzien om een relatief beperkte groep mensen, waarvan bovendien een deel mogelijk al via de bijzondere bijstand (deels of volledig) is gecompenseerd.» Dit wordt als argument aangehaald om geen nieuwe compensatieregeling te openen voor gedupeerden in de periode 2006–2014. 8) Deze leden vragen het kabinet of dit niet een reden is om dit juist wél te doen. Als het gaat om een relatief kleine groep zijn ook de lasten voor de uitvoering beperkt. Deze leden wijzen hierbij ook op het gegeven dat voor de periode 2014–2016 het aantal aanvragen van compensatie lager lag dan verwacht en dat hiermee de kosten voor de uitvoering ook lager zijn uitgevallen.

Voor de realisatie van de maatregel maakt het niet uit of het om een grote groep of een kleine groep gaat. In beide gevallen kost de realisatie evenveel ontwikkelcapaciteit. De realisatie van een nieuwe compensatieregeling vraagt IV- en verandercapaciteit bij Toeslagen, ook wanneer het over een kleine groep gaat. Zoals eerder aangegeven bij het antwoord op vraag 2 van de leden van de VVD-fractie is deze capaciteit schaars en moet deze ook worden ingezet voor regelingen in het kader van de Uitvoeringsorganisatie Hersteloperatie Toeslagen, de maatregelen in het coalitieakkoord en het noodzakelijk onderhoud van bestaande systemen.

De groep die het nadeel als gevolg van het papieren inkomen kan aantonen zal naar verwachting relatief klein zijn en is voor een deel mogelijk al gecompenseerd via de bijzondere bijstand. Bij de vorige compensatieregeling werd het controleren op bijzondere bijstand al te bewerkelijk geacht voor de Belastingdienst. Een uitvoeringstechnisch en juridisch complexe regeling (met dus een beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid) staat daarmee niet in verhouding.

Een van de andere praktische bezwaren die wordt aangehaald is dat de bewijslast bij de aanvrager ligt en dat een deel van de gedupeerden deze bewijslast mogelijk niet meer kan leveren. De leden van de D66-fractie zijn echter van mening dat dit niet betekent dat zij die deze bewijslast wél kunnen leveren de mogelijkheid daartoe ontzegd moet worden. 9) Kan het kabinet een inschatting geven van het aantal verwachte aanvragen voor compensatie met betrekking tot de periode 2006–2014 en hoeveel daarvan naar verwachting niet kunnen worden ingewilligd vanwege ontbrekende bewijslast? Als zij dit niet kunnen, op basis waarvan is dan de afweging gemaakt dat dit voor «een aanzienlijk deel vermoedelijk niet leidt tot compensatie en dus tot een teleurstelling.»?

Het aantal verwachte aanvragen voor compensatie met betrekking tot de periode 2006–2013 komt op basis van realisatiecijfers van de eerdere compensatieregeling over 2014–2016 neer op circa 300- tot 400 Bbz-gerechtigden per jaar. Potentiële aanvragers zouden moeten bewijzen dat zij daadwerkelijk nadeel hebben ondervonden, dit in verband met rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid. De verwachting is dat langer dan tien jaar terug er waarschijnlijk in veel gevallen geen informatie beschikbaar is. Gemeenten zullen de aanvragers daarbij voor het merendeel niet meer kunnen ondersteunen bij het leveren van bewijs. Het hangt er dus vanaf of iemand zelf nog beschikt over bewijsstukken. Het is de inschatting van het kabinet dat de meeste zelfstandigen hun administratie niet zo lang zullen bewaren. Een preciezere inschatting van het aantal aanvragen dat zodoende niet kan worden ingewilligd vanwege ontbrekende bewijslast is niet mogelijk. De raming voor de aantallen en uitgaven bij een mogelijke compensatie gaat ervan uit dat ongeveer de helft van de potentiële aanvragers hun daadwerkelijk nadeel kunnen aantonen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het erg moeilijk kan zijn om bepaalde doelgroepen te bereiken. 10) Deze leden vragen daarom wat het kabinet heeft gedaan aan voorlichting om de doelgroepen te bereiken die in aanmerking komen voor de Compensatieregeling 2014–2016.

Zoals eerder vermeld in het antwoord op Kamervraag 9 van voormalig lid Snels⁴ is op diverse manieren gepoogd de regeling kenbaar te maken bij mogelijk gedupeerden. Zo is de regeling onder de aandacht gebracht op de website van de Belastingdienst Toeslagen. Daarnaast is de regeling via gemeenten, onder meer via hun websites en gemeentepagina's in

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3423.

huis-aan-huiskranten, en via de kanalen van de Nationale ombudsman, onder de aandacht gebracht. Het Ministerie van SZW heeft gemeenten in de tweede helft van 2019 via de Verzamelbrief en via «Schouder eronder» geattendeerd op de tijdelijke regeling. Het Ministerie van SZW heeft ondernemersorganisaties als VNO NCW/MKB, ONL, PZO gevraagd een persbericht over de regeling te verspreiden onder ondernemers. VNG en Divosa hebben tezelfdertijd op hun website aandacht gevraagd voor de regeling. Het Ministerie van Financiën heeft aandacht gevraagd voor de regeling in het Uitvoeringspanel van gemeenten en bij intermediairdagen. Ook Platform Stimulansz heeft aandacht gevraagd voor de regeling. Verder is de regeling, om zoveel mogelijk mensen te bereiken, via het Belastingplan 2020 met zes maanden verlengd naar aanleiding van een amendement van het lid Omtzigt.

11) De leden van de D66-fractie vragen hoe de potentiële doelgroep voor de Compensatieregeling 2014 – 2016 is geschat en of de hernieuwde inzichten op basis van het beroep wat op die regeling is gedaan ook zijn gebruikt voor een inschatting van het gebruik van een mogelijke compensatieregeling voor de jaren voor 2014. Deze leden vragen om een toelichting op de geschatte uitgaven van de mogelijke compensatieregeling.

In de brief aan uw Kamer van 5 juli 2016⁵ is ingeschat dat op jaarbasis circa 1.000–1.500 personen in aanmerking konden komen voor de compensatieregeling. Dit betreft een grove inschatting van gemeenten, op basis van het gegeven dat gemiddeld ongeveer 4.100 personen jaarlijks een Bbz-uitkering ontvingen. Daarbij is wel vermeld dat de daadwerkelijke aantallen ook afhankelijk zijn van de economische situatie in het betreffende jaar. Het gaat immers met name om personen in het Bbz die stoppen met hun bedrijf, omdat dat niet levensvatbaar is gebleken. De uiteindelijke realisaties wijzen op een veel kleinere doelgroep. De aantallen zijn ingeschat op basis van data-analyse aan de hand van verzonden herzieningsbeschikkingen.

Op basis van realisatiegegevens van de Belastingdienst/Toeslagen is ingeschat dat uiteindelijk circa 1.200 aanvragen zijn ingediend waarvan circa 900 uiteindelijk hebben geresulteerd in vaststelling van financieel nadeel en toekenning van compensatie. De uitgaven zijn naar inschatting uitgekomen op in totaal circa € 3 miljoen, dus gemiddeld € 1 miljoen op jaarbasis. Voor de inschatting van het gebruik van een mogelijke compensatieregeling over de periode 2006–2013 is aangesloten op deze realisaties. Inschatting is dat op jaarbasis 300–400 personen in aanmerking zouden kunnen komen voor compensatie. Potentiële aanvragers zouden dienen te bewijzen dat daadwerkelijk nadeel is ondervonden. Aangezien het om een periode gaat die inmiddels langer geleden is, en gemeenten aanvragers daarbij voor het merendeel niet meer kunnen ondersteunen bij het leveren van bewijs, is veel afhankelijk van of iemand zelf nog beschikt over bewijsstukken. De raming voor de aantallen en uitgaven bij een mogelijke compensatie gaat daarom uit van gemiddeld circa de helft aan uitgaven en toekenningen op jaarbasis. De uitgaven zouden daarmee naar inschatting uitkomen op in totaal € 4 miljoen over de periode 2006–2013 (exclusief uitvoeringskosten).

12) De leden van de D66-fractie vragen het kabinet om nogmaals toe te lichten waarom is gekozen voor een compensatieregeling voor enkel de gedupeerden in de periode 2014 tot en met 2016. De leden van de D66-fractie lezen dat zwaarwegende redenen moeten bestaan om de periode van 2014 tot en met 2016 in de Compensatieregeling te

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 293.

verruimen. Deze leden vragen waarom het arbitraire karakter van die grens niet voldoende reden is om de compensatieregeling te verruimen. Deze leden vragen voorts waarom het kabinet nu gebonden is aan een naar de mening van die leden te beperkt gekozen periode en er dan een zeer zware toets wordt geëist om die periode aan te passen, terwijl de keuze voor die periode zelf slechts in beperkte mate inhoudelijk is onderbouwd en de Ombudsman ook voor 2014 dit onderwerp bij de Staatssecretaris van Financiën heeft geadresseerd.

De keuze om de compensatieregeling alleen te laten gelden voor de jaren 2014–2016 is in samenspraak genomen met het parlement. De Nationale ombudsman kwam in 2014 met een brief waarin werd gewaarschuwd voor deze problematiek. Het probleem is echter pas per 1 januari 2017 definitief opgelost. De jaren 2014–2016 zijn vervolgens gecompenseerd door de compensatieregeling.

Toentertijd is al gewezen op de juridische-, bewijs- en uitvoeringscomplexiteit. Vervolgens heeft er een aanzienlijk tijdsverloop plaatsgevonden. Een nieuwe compensatieregeling zou met nog meer bewijs-, juridische- en uitvoeringscomplexiteit kampen. Dat vereist dus een veel zwaardere toets.

13) De leden van de D66-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen de oplossing die geldt vanaf 2017 met terugwerkende kracht van toepassing te laten zijn.

Met ingang van 1 januari 2017 is eindheffing als oplossing van toepassing. Bij de invoering van de structurele oplossing in 2017 is tevens gemeld dat deze oplossing niet met terugwerkende kracht mogelijk is.⁶

Het antwoord luidde toen dat de mogelijkheid om te kiezen voor deze oplossing met terugwerkende kracht ofwel compensatie voor oude gevallen te geven er niet is. Terugwerkende kracht zou ertoe leiden dat achteraf reeds vastgestelde belastbare inkomens moeten worden gecorrigeerd. Dit zou een onbeheersbaar proces opleveren resulterend in een stroom van fouten. Zo zou de inspecteur onder andere aanslagen van burgers met terugwerkende kracht moeten aanpassen. Een complicerende factor daarin zijn de gemeenten die dan ook belasting dienen af te dragen en ook moeten kijken naar de eventuele compensatie die zij eerder al verleend hadden. Dit werkt door naar de voor dat jaar toepasselijke inkomensafhankelijke regelingen.

14) De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet aangeeft dat een grens leggen tot tien jaar terug een arbitraire grens is die op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Deze leden vragen zich af in hoeverre dit argument niet ook zou gelden voor de huidige gekozen grens van 2014–2016.

Graag verwijzen wij de leden van de D66-fractie voor het antwoord op deze vraag naar de antwoorden op de vragen van de VVD.

15) De leden van de D66-fractie vragen het kabinet of is onderzocht of en op welke wijze gemeenten kunnen bijstaan in het verstrekken van bewijsstukken.

Op ambtelijk niveau is hierover gesproken met VNG/gemeenten. Gemeenten hebben te kennen gegeven dat zij aanvragers in het merendeel der gevallen waarschijnlijk niet meer kunnen ondersteunen bij

⁶ Aanhangsel bij de Handelingen II 2016/17, nr. 1108, blz. 2.

het leveren van bewijs, omdat zij op grond van de Archiefwet en de AVG verplicht zijn (afgesloten) dossiers na tien jaar te verwijderen.

Gemeenten zouden dus enkel aanvragers die te maken hebben gehad met deze problematiek tot maximaal tien jaar terug, of in lopende zaken, aan bewijs kunnen helpen.

16) Deze leden vragen het kabinet tevens of er ook binnen de Belastingdienst een poging is gedaan om hiervoor bewijzen te vergaren. Ook vragen deze leden of bijvoorbeeld een klacht bij de Ombudsman niet een wijze is waarop mensen zouden kunnen bewijzen nadeel te hebben ondervonden.

Binnen de Belastingdienst/Toeslagen is gekeken of er bewijs kan worden geleverd, dit is helaas niet mogelijk. De Belastingdienst/Toeslagen beschikt uitsluitend over het totale inkomensgegeven van een specifiek jaar. Het is daarbij niet mogelijk vast te stellen of een deel van dat inkomen bestaat uit kwijtgescholden leenbijstand dan wel hoe groot dit deel dan zou zijn. Daarom zouden gegevens van de burger of de gemeente noodzakelijk zijn voor compensatie.

Een klacht bij de Ombudsman ziet op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een burger heeft gedragen. Zo een klacht kan een aanwijzing bevatten dat iemand hier ook nadeel aan heeft ondervonden, maar het enkele feit dat er is geklaagd is hiervoor onvoldoende. Een dergelijke klacht is geen objectief en verificerbaar bewijs dat iemand nadeel heeft ondervonden en hoe groot dit nadeel dan wel is. Een klacht bij de Nationale ombudsman kan dus helaas ook niet dienen als bewijsstuk om te bewijzen dat iemand nadeel heeft ondervonden.

17) De leden van de D66-fractie lezen dat het uitgangspunt bij een nieuwe compensatieregeling zou moeten zijn dat mensen niet eerder door gemeenten zijn gecompenseerd via de bijzondere bijstand, maar dat dit uitgangspunt niet is gehanteerd bij de compensatieregeling 2014–2016. Deze leden vragen waarom afwijkende uitgangspunten worden gehanteerd bij de afweging om te komen tot een mogelijke nieuwe compensatieregeling voor jaren voor 2014. Deze leden vragen tevens of dat niet juist op gespannen voet zou staan met het gelijkheidsbeginsel.

Het uitgangspunt dat mensen niet eerder door gemeenten mogen zijn gecompenseerd via de bijzondere bijstand gold ook bij de compensatieregeling 2014–2016. Gemeenten konden bij mensen die zijn gecompenseerd via de compensatieregeling 2014–2016 en tevens voor het nadeel vanuit papieren inkomen bijzondere bijstand hadden ontvangen, bijzondere bijstand als ten onrechte of teveel ontvangen bijstand terugvorderen op grond van de Participatiewet⁷. De eventuele keuze voor een «uitsluitingsgrond» zou dus rusten op hetzelfde uitgangspunt: namelijk dat het niet de bedoeling is om dubbel te compenseren.

18) Deze leden vragen voorts of het argument dat gold voor de compensatieregeling 2014–2016, namelijk dat dit te bewerkelijk werd geacht, niet ook geldt voor een nieuwe compensatieregeling.

Het argument dat gold voor de compensatieregeling 2014–2016 dat dit te bewerkelijk werd geacht geldt nog altijd, dit zal ook gelden voor een nieuwe compensatieregeling. Daarnaast geldt voor een nieuwe compensatieregeling dat de bewerkelijkheid door het tijdsverloop alleen maar is

⁷ Op grond van artikel 58, tweede lid, sub e en f, van de Participatiewet.

toegenomen. Wanneer gemeenten de dossiers van aanvragers niet meer hebben, kunnen zij geen ondersteuning meer bieden bij het bewijzen van het nadeel en de hoogte ervan. Daarnaast is het uitgangspunt dat er geen dubbele compensatie wordt geboden, moeilijker te hanteren. De kans op dubbele compensatie zou alleen maar toenemen. Het kabinet vindt dit ongewenst.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brief van 23 november 2021 inzake de leenbijstand. De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen en/of opmerkingen bij deze brief.

19) Deze leden constateren dat 1.169 personen gebruik hebben gemaakt van de compensatieregeling 2014–2016: dat is minder dan vooraf ingeschat. Kan het kabinet aangeven op welke omvang de initiële omvang van de groep was ingeschat? 20) Kan het kabinet de stelling, dat de omvang van de doelgroep in eerste instantie was overschat, nader onderbouwen?

Graag verwijzen wij de leden van de PVV voor het antwoord op deze vragen naar het antwoord op vraag 11 van de D66-fractie.

21) Kan het kabinet in dit kader tevens nader toelichten waarom het in ieder geval, naar eigen zeggen, niet heeft gelegen aan de voorlichting omtrent (het bestaan van) de compensatieregeling van de zijde van het kabinet?

Graag verwijzen wij de leden van de PVV voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op vraag 10 van de D66-fractie.

Voor de groep personen die geconfronteerd zijn met de problematiek vóór 2014 is het kabinet niet voornemens om een compensatieregeling te treffen. 22) Hier wordt eveneens aangeven dat het een relatief beperkte groep betreft. Kan het kabinet aangeven waarop de omvang van deze groep personen wordt geschat? Wat zou het budgettaire belang zijn?

Graag verwijzen wij de leden van de PVV voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord op vraag 11 van de D66-fractie.

23) Kan het kabinet een inschatting maken van het financiële belang op microniveau per persoon, aan de hand van de bestaande compensatieregeling voor 2014–2016, voor mensen die vóór 2014 geconfronteerd zijn met een verminderd recht op toeslagen?

Het gemiddeld bedrag aan herziening van toeslagen per toekenning van compensatie is bij de eerdere compensatieregeling 2014–2016 ingeschat op circa € 3.100 (op basis van data-analyse aan de hand van verzonden herzieningsbeschikkingen). Rond het gemiddelde kan op individueel niveau een brede spreiding zitten van enkele duizenden euro's.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de leenbijstand, waarin de voormalig Staatssecretaris van Toeslagen en Douane en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeven dat het onwenselijk is een compensatieregeling in te stellen voor de jaren voor 2014, waarin ondernemers onterecht (een deel van) hun recht op toeslagen hebben verloren als gevolg van het omzetten van

de leenbijstand in een gift waardoor in een later jaar het inkomen op papier hoger was.

De leden van de CDA-fractie hebben oog voor de complexiteit rondom de afwegingen in de brief voor het niet openstellen van een compensatieregeling. De staatssecretarissen geven aan dat het naar het zich laat aanzien ook om een relatief beperkte groep mensen gaat. De afweging is dan aan de orde of een nieuwe regeling opweegt tegen de juridische en uitvoeringstechnische complexiteit die aan compensatie kleeft, de hoge bewijslast voor de burger om een regeling zorgvuldig te kunnen toepassen, mede vanwege de lange tijd die reeds is verstreken sinds 2014 en de jaren daarvoor en de mogelijkheid dat een deel van deze mensen al via de bijzondere bijstand (deels of volledig) is gecompenseerd. 24) De leden van de CDA-fractie zijn wel benieuwd waarop het kabinet de conclusie heeft gebaseerd dat het om een beperkte groep mensen gaat. Is dit op basis van het aantal meldingen dat over de jaren 2014–2016 is ontvangen?

Graag verwijzen wij de leden van de CDA-fractie naar het antwoord op vraag 11 van de D66-fractie.

25) Ook vragen deze leden het kabinet in hoeverre meldingen zijn ontvangen door de Ombudsman of Belastingdienst van gedupeerden van vóór 2014 die eveneens aanspraak wilden maken op compensatie omdat zij ook gedupeerd waren. Kan het kabinet bij de Belastingdienst en de Ombudsman nagaan hoeveel signalen van mensen er over de periode van vóór 2014 zijn binnengekomen om een betere inschatting te kunnen maken? Het rapport van de Ombudsman dateert immers al van 2014 en is daarmee gebaseerd geweest op casussen van vóór die tijd. Deze leden krijgen graag meer inzicht in de achterliggende cijfers alvorens zij de conclusie van het kabinet kunnen volgen.

Bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën tezamen zijn een aantal signalen binnengekomen sinds de start van het toeslagensysteem. Dit betreffen verzoeken vanuit burgers en gemeenten. De Nationale ombudsman heeft aangegeven dat ontvangen klachten niet werden gecategoriseerd op de belastingjaren waarom het ging. De Nationale ombudsman geeft echter te kennen wel klachten te hebben ontvangen die zagen op jaren voor 2014. Er is geen duidelijk beeld over de vraag hoeveel klachten betrekking hebben op de periode voor 2014. De door de Nationale ombudsman ontvangen klachten zijn destijds overgedragen aan de Belastingdienst met het verzoek om deze aan te houden in afwachting van een oplossing. In beginsel zijn deze klachten opgepakt en is er contact geweest met de mensen wie het betrof. Waar mogelijk zijn de klachten opgelost. Aan betrokkenen is dat door de Nationale ombudsman gecommuniceerd en op de website van de Nationale ombudsman is informatie opgenomen over de (wijzigingen) in de stand van zaken. Na het inwerkingtreden van de compensatieregeling 2014–2016 zijn nagenoeg geen klachten meer ontvangen over dit onderwerp.

26) De voormalig Staatssecretaris heeft overigens in haar beantwoording van de schriftelijke vragen aangegeven dat zij uiteraard altijd bereid is het gesprek aan te gaan met (ex-) ondernemers welke schade hebben ondervonden van de BBZ-problematiek. De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris zulke gesprekken heeft gevoerd, en zo ja, hoeveel en wat daarvan de uitkomst was.

Bij het Ministerie van Financiën is één verzoek binnen gekomen om in gesprek te treden met de Staatssecretaris Toeslagen en Douane. Dit gesprek heeft nog niet plaatsgevonden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief waarin de Staatssecretaris aangeeft geen nieuwe compensatieregeling open te stellen voor degenen die voor 2014 zijn geconfronteerd met verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet. Deze leden hebben enkele vragen hierover.

27) De leden van de SP-fractie hechten eraan te benadrukken dat mensen die door toedoen van de overheid financieel in zwaar weer komen, hiervoor dienen te worden gecompenseerd. Zij begrijpen dat het ingewikkeld en tijdrovend is voor de betrokken ministeries, voor de Belastingdienst en voor Toeslagen om een compensatieregeling open te stellen, maar achten dit zeker niet belangrijker dan dat er recht wordt gedaan aan degenen die door de overheid financieel zijn benadeeld. Hoe reageert het kabinet hierop?

Ook al gaat het hier om rechtmatige uitvoering van de wet, dat neemt niet weg dat er sprake is geweest van overheidshandelen waarvan burgers mogelijk negatieve effecten hebben ondervonden. Desalniettemin maakt het Kabinet nu, mede vanwege de verstreken tijd, de afweging het tijdvak waarvoor de compensatie geldt niet uit te breiden naar de periode vóór 2014. Anders dan bij de eerdere compensatieregeling speelt dat besluiten vanwege de vijfjaarstermijn onherroepelijk zijn geworden. Openbreken daarvan is onwenselijk omdat dit de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel aantast. Daarnaast wekt het openstellen van een nieuwe compensatieregeling verwachtingen die mogelijk vanwege het ontbreken van bewijzen niet waar gemaakt kunnen worden. Voorts zou het in de uitvoering tot een complex en arbeidsintensief proces leiden, dat concurreert met andere wensen en het draaiend houden van de reguliere processen. Verder gaat het naar het zich laat aanzien om een relatief beperkte groep mensen, waarvan bovendien een deel mogelijk al via de bijzondere bijstand is geholpen.

Graag verwijzen wij de leden van de SP-fractie ook naar vraag 4 en 5 van de D66-fractie.

28) Kan het kabinet aangeven hoeveel gevallen er zijn van voor 2014? Is er bekend hoe groot de schade is die zij hebben opgelopen?

Graag verwijzen wij de leden van de SP-fractie naar het antwoord op vraag 11 van de D66-fractie.

29) Kan worden uitgesloten dat het (ook) gaat om echt schrijnende gevallen waarbij mensen lange tijd geleden hebben onder deze ongelukkige samenloop van wetgeving?

Gemeenten geven in het algemeen aan dat zij echt schrijnende gevallen hebben gecompenseerd vanuit de bijzondere bijstand. Het is daarbij – helaas – niet mogelijk volledig uit te sluiten dat er schrijnende gevallen zijn ontstaan door de ongelukkige samenloop van wetgeving.

30) Meer algemeen vragen de leden van de SP-fractie het kabinet om meer informatie te geven over de groep getroffen van voor 2014.

Het reconstrueren van de individuele omstandigheden van de groep van voor 2014 is helaas niet meer mogelijk. Dit geldt zowel voor het kabinet als voor de VNG/gemeenten.

Toeslagen kan dit niet omdat zij geen zicht hebben op deze groep en daarom de gegevens niet kunnen reconstrueren.

Voor gemeenten geldt dat het kan voorkomen dat ze zijn overgestapt op een nieuw systeem en dat bij de overzetting het historisch dossier niet is meegenomen. Ook werd in de periode van voor 2014 door verschillende gemeenten nog gebruik gemaakt van een papieren dossier. Informatie zal vandaag de dag grotendeels gearchiveerd zijn. Daarnaast beschikken gemeenten vanwege de verplichtingen die voortvloeien uit de Archiefwet en AVG doorgaans niet meer over gegevens van voor 2012.

31) De leden van de SP-fractie vragen het kabinet om uit te leggen waarom er een grote kans op een negatieve uitkomst bestaat.

Om in aanmerking te komen voor compensatie zullen de (ex-)zelfstandigen de benodigde bewijsstukken dienen te overleggen waaruit blijkt dat er in de jaren 2006–2013 sprake is geweest van omzetting door de gemeenten van leenbijstand in een bedrag om niet. Daarnaast moet blijken dat de omzetting heeft geleid tot nadelige gevolgen voor het recht op toeslagen. Bij de vorige compensatieregeling konden dergelijke bewijsstukken worden opgevraagd bij de gemeenten. Bij een compensatieregeling voor de jaren 2006–2013 zullen de gemeenten deze bewijsstukken veelal niet meer kunnen leveren.

Gemeenten zijn op grond van de Archiefwet en de AVG verplicht (afgesloten) dossiers na tien jaar te verwijderen. Voor situaties langer dan tien jaar terug zou bewijs opvragen bij de gemeente dan ook in het merendeel van de gevallen geen optie meer zijn. Het recht op compensatie zal dan puur afhangen van het feit of iemand zelf nog bewijsstukken heeft. Het is voorts aannemelijk dat veel burgers geen bewijsstukken van langer dan tien jaar terug bewaren. Er is dus een grote kans op een negatieve uitkomst.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om geen compensatieregeling open te stellen voor mensen die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet. Deze leden hebben sterke twijfels bij dit voornemen en hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in bijgevoegde beslisnota's dat aanvankelijk wel het voornemen bestond om een compensatieregeling op te zetten met de vormgeving zoals die in de brief wordt beschreven als «de overgebleven variant». Deze variant leek zowel juridisch houdbaar als uitvoerbaar. Na overleg tussen de Staatssecretaris Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is toch besloten om dit niet te doen. 32) Kan het kabinet nader toelichten wat er in dit overleg is besproken en wat de afwegingen waren om toch af te zien van een compensatieregeling? Kan het kabinet aangeven wat het doorslaggevende argument is geweest?

In het overleg is besproken of een compensatieregeling opengesteld zou moeten worden, maar dan voor de periode 2006–2013. Ook is besproken of er mogelijkheden werden gezien voor een oplossing anders dan een compensatieregeling. Besproken is hoe een mogelijke compensatieregeling zou kunnen worden vormgegeven (juridisch, uitvoeringstechnisch en budgettair). Zo is als alternatief voor een compensatieregeling besproken of het niet mogelijk zou zijn om, wanneer mensen in (grote)

problemen zijn geraakt, hulp te bieden door gemeenten via de bijzondere bijstand. De gemeenten zouden waarschijnlijk beter kunnen overzien of iemand zware gevolgen heeft ervaren.

Vervolgens is dit als alternatief afgefallen omdat een oplossing via de bijzondere bijstand afgezien van de uitvoerings- en bewijscomplexiteit, niet afdwingbaar en niet uniform is (de doelgroep «schrijnende gevallen is niet goed objectief af te bakenen). Het zou kunnen leiden tot verschillen tussen gemeenten waarbij sommige mensen dan wel geholpen zouden worden door de bijzondere bijstand en sommige mensen niet. Vervolgens is de «overgebleven variant» aan bod gekomen. Aan de «overgebleven variant» kleven zulke basale stelselbezwaren en uitvoeringstechnische complicaties dat het kabinet ook deze variant onwenselijk acht.

Graag verwijzen wij de leden van de GroenLinks-fractie voor de doorslaggevende argumenten naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3 van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie snappen dat een compensatieregeling mogelijk veel vraagt van de mensen die gedupeerd zijn en ook tot teleurstelling kan leiden. Het helemaal niet bieden van de mogelijkheid om compensatie te krijgen, leidt naar mening van deze leden echter tot nog grotere teleurstelling en evenmin tot vertrouwen in de overheid. Deze leden zijn van mening dat bij de uitvoering van een compensatieregeling goede informatievoorziening ook veel teleurstellingen kan voorkomen en het vertrouwen in de overheid juist kan versterken.

33) Deze leden vragen daarbij hoe zwaar het argument van de beperkte capaciteit bij Toeslagen heeft meegewogen bij dit besluit.

De afweging om geen nieuwe compensatieregeling in te voeren is gemaakt na bezwaren op verschillende gebieden die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Voor deze bezwaren verwijzen wij de leden van de GroenLinks-fractie graag naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3 van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts een vraag over de variant van de hardheidsregeling. 34) Deze leden vragen of het niet inherent is aan een hardheidsclausule dat niet eenduidig vaststaat wanneer er gebruik gemaakt van kan worden? Wat betekent het voor de rest van de sociale zekerheid als de Staatssecretaris stelt dat het een «onmogelijke opgave» is om «in regelgeving heldere, algemene criteria te formuleren wat onder het subjectieve begrip «schrijnende gevallen» moet worden verstaan»? Betekent dit dat een hardheidsclausule per definitie onbruikbaar en dus onwenselijk is?

Het is correct dat het vooraf niet eenduidig vaststaat wanneer er gebruik wordt gemaakt van een hardheidsclausule. Dit betekent overigens niet dat een hardheidsclausule per definitie onbruikbaar en dus onwenselijk is. Een hardheidsclausule is juridisch gezien een laatste redmiddel ingeval binnen het wettelijke systeem of op grond van de algemene rechtsbeginselen geen passende oplossing kan worden gevonden. Door middel van de toepassing van een hardheidsclausule wordt afgeweken van de wet of de daarop rustende bepalingen. De toepassing van een hardheidsclausule dient vanuit het oogpunt van rechtseenheid en rechtsgelijkheid in beginsel terughoudend te worden toegepast en tot bijzondere situaties te worden beperkt, waaronder dus eventuele schrijnende gevallen. Voor de toepassing van de hardheidsclausule bij de inkomensafhankelijke regelingen geldt dan ook als wettelijke voorwaarde dat er sprake moet zijn van onbillijkheden van overwegende aard. Hiervan is sprake als het gaat

om een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien. De wetgever heeft de hardheidsclausule hiermee beperkt tot bijzondere gevallen of groepen van gevallen waarin zich duidelijk onvoorziene en onbedoelde gevolgen voordoen die noodzaken tot een oplossing. Daaronder kunnen ook schrijnende situaties vallen, maar «schrijnendheid» is vanwege het subjectieve karakter op zichzelf geen toets voor toepassing van de hardheidsclausule. Of er sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard hangt af van de specifieke feiten en omstandigheden.

Een hardheidsclausule is iets anders dan een hardheidsregeling. Helaas biedt een hardheidsclausule net zo min als een hardheidsregeling een oplossing voor de voorliggende problematiek vanwege het overschrijden van de vijfjaarstermijn, hetgeen wel voorzienbaar is. Zoals in de Kamerbrief staat is een hardheidsregeling voor schrijnende gevallen in de voorliggende problematiek afgefallen, omdat ze op onoverkomelijke bezwaren stuit. Het zou voor betrokkenen nog lastiger zijn om bij een beroep hierop aan te tonen dat de financiële schade het gevolg is van het terugvorderen van toeslagen. Laat staan hieruit voortkomende mogelijke andere problemen. Zo'n regeling is verder complex en lastig uitvoerbaar en de kans van slagen is gering.

35) Ten slotte vragen deze leden of er ook een variant is overwogen waarbij de gedupeerden aanspraak kunnen maken op een vast bedrag, mogelijk ook met lichtere bewijslast. Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijke variant? Zou dit uitvoerbaar zijn?

Tijdens het kijken naar de mogelijkheden om eventueel een nieuwe compensatieregeling open te stellen is ook gesproken over het eventueel uitkeren van een forfaitair bedrag. Zoals eerder aangegeven acht het kabinet het niet wenselijk een compensatieregeling voor de jaren voor 2014 in te stellen, ook niet in de vorm van een forfaitair bedrag. Wel wil het kabinet u graag nog de onderstaande afwegingen meegeven met betrekking tot een forfaitair bedrag.

Het is juist dat bij toekenning van een vast – forfaitair – bedrag gekozen kan worden voor een minder zware bewijslast. Immers, uitsluitend hoeft te worden aangetoond dat er nadeel is geleden; de precieze omvang daarvan niet. Dat er nadeel is geleden door de omzetting achteraf van leenbijstand in een gift zal nog wel bewezen moeten worden, ook dat zal lastig zijn, mede vanwege het tijdsverloop. Het voordeel van een forfaitair bedrag is dat betrokkenen mogelijk snel duidelijkheid hebben en een vorm van compensatie kunnen krijgen.

Een forfaitair bedrag leidt echter tot een aantal problemen: de kans is groot dat betrokkenen óf te veel, óf te weinig krijgen. Bij de betrokkenen die menen te weinig ontvangen, zal daarmee de onvrede nog steeds niet zijn weggenomen, met een mogelijke verdere juridisering tot gevolg. Daarnaast moet ook worden gekeken naar de afbakening van de groep en het risico op overcompensatie (wie komt ervoor in aanmerking en hoe bewijst iemand dat?). Een te ruime compensatie is vanuit het oogpunt van een doelmatige en rechtmatige besteding van overheidsmiddelen eveneens onwenselijk. Zoals reeds eerder aangegeven, moet ook nog steeds worden aangetoond dat er daadwerkelijk nadeel is geleden, zodat rechtsongelijkheid en onterechte bevoordeling worden voorkomen. Gelet op de tienjaarstermijn voortvloeiend uit de AVG en de Archiefwet, zullen bewijsproblemen blijven bestaan. Daarom dreigen ook hier teleurstellingen wanneer betrokkenen niet aan de lagere bewijslast kunnen voldoen. Daarnaast zou zo'n regeling ook nog kunnen leiden tot onvrede bij de mensen die in de compensatieregeling 2014–2016 geen of minder

compensatie hebben gekregen maar wel te maken hadden met een zwaardere bewijslast.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BIJ1-fractie

Het lid van de BIJ1-fractie heeft kennisgenomen van de brief van voormalig Staatssecretaris van Financiën van Huffelen en voormalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wiersma. Het lid wenst hierover nog enkele vragen te stellen.

Het lid van de BIJ1-fractie leest ten aanzien van de compensatieregeling voor de periode 2014 en 2016 dat het onwenselijk wordt geacht om de compensatie door te trekken naar 2006, het jaar waarin het toeslagenstelsel werd ingevoerd. De uitvoeringscomplexiteit wordt hierbij als reden aangegeven. 36) Is het kabinet het eens met het lid van de BIJ1-fractie dat in het geval van fouten bij de overheid die ten nadele van de burger, de overheid niet zomaar kan besluiten hiervoor geen verantwoordelijkheid te nemen in verband met de complexiteit van de uitvoering hiervan? Is het kabinet het met dit lid eens dat de verantwoordelijkheid in de richting van de gedupeerden in kwesties als deze niet verjaart en dat voor de gedane schade door gebrekkig of foutief overheidsbeleid altijd verantwoording en waar relevant compensatie zou moeten gelden?

Het is niet mogelijk om een algemeen geldend antwoord op deze vraag te geven. Elke kwestie zal steeds gezien moeten worden aan de hand van een zorgvuldige beoordeling en weging van alle feiten en omstandigheden.

De afweging om geen nieuwe compensatieregeling in te voeren is gemaakt op basis van bezwaren op verschillende gebieden die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Graag verwijzen het lid van de BIJ1-fractie voor deze bezwaren naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3 van de D66-fractie.

Tevens verwijzen wij het lid van de BIJ1-fractie graag naar het antwoord op vraag 6 van de D66-fractie.

Het lid van de BIJ1-fractie leest dat gedupeerden voor het opvragen van bewijsstukken werden doorverwezen naar hun respectievelijke gemeente. 37) Kan het kabinet toelichten of dit proces aan de hand van de ervaringen van gedupeerden is geëvalueerd op onder andere effectiviteit, toegankelijkheid, bureaucratie en de duur van het proces? Zo ja, welk beeld kwam hieruit naar voren? Zo nee, waarom niet? Is het kabinet alsnog bereid een dergelijke evaluatie uit te voeren om te kijken of alle gedupeerden die gebruik maakten van deze verwijzing degelijk zijn geholpen?

Het proces aan de hand van de ervaringen van gedupeerden is niet geëvalueerd op onder andere effectiviteit, toegankelijkheid, bureaucratie of duur van het proces. Het bekijken of alle gedupeerden die gebruik hebben gemaakt van de voorgaande regeling degelijk zijn geholpen is een intensief proces. De inschatting is dat het beperkt bruikbare nieuwe inzichten zou opleveren die niet in verhouding staan tot de extra kosten en vereiste extra capaciteit.

Het bevragen van de doelgroep is wellicht mogelijk, maar de dataverzameling is intensief. Daar zijn twee methoden voor. De eerste methode is om degenen die compensatie destijds hebben aangevraagd te bevragen. Vraag is of er gegevens zijn over alle personen die de regeling destijds hebben aangevraagd. Het onderwerp zou daarbij gepaard kunnen gaan met een emotionele belasting van mensen. De tweede methode is via

dossieronderzoek van de gevallen tussen 2014 en 2016. Dat zou gaan om kostbaar en intensief onderzoek bij de Belastingdienst/Toeslagen en gemeenten.

Het kabinet erkent dat een evaluatie van toegevoegde waarde kan zijn, maar acht de toegevoegde waarde in dit geval klein.

Het lid van de BIJ1-fractie leest dat de uiteindelijke 1.169 personen die een aanvraag hebben ingediend op grond van deze regeling minder waren dan vooraf werd ingeschat. 38) Om welke aantallen gingen de eerste inschattingen?

Graag verwijzen wij het lid van de BIJ1-fractie naar het antwoord op vraag 11 van de D66-fractie.

39) Dit lid leest tevens dat het kabinet van mening is dat deze lager dan verwachte opkomst niet te wijten valt aan de voorlichting. Is dit onderzocht, door bijvoorbeeld te kijken naar vindbaarheid, taalgebruik of (digitale) toegankelijkheid? Zo ja, door wie en met welke resultaten? Zo nee, waar baseert het kabinet deze bevindingen op?

Graag verwijzen wij het lid van de BIJ1-fractie naar vraag 10 van de D66-fractie.

Het kabinet is van mening dat daarmee op een juiste manier voorlichting is verschaft aan de te bereiken groep.

40) Het lid van de BIJ1-fractie leest dat het kabinet onvoldoende zwaarwegende redenen heeft gevonden voor een nieuwe compensatieregeling. Dit lid vraagt het kabinet wat in deze als «zwaarwegend» wordt gezien. Dit lid vraagt het kabinet tevens of (financiële) schade op basis van gebrekkig of foutief overheidsbeleid en de in deze casus bijkomende verantwoordelijkheid richting de gedupeerden die nog geen (mogelijkheid tot) rechtvaardigheid hebben ontvangen, op zichzelf niet zwaarwegend genoeg is.

Graag verwijzen wij het lid van de BIJ1-fractie voor de doorslaggevende argumenten om geen nieuwe compensatieregeling in te stellen naar het antwoord op vraag 3 van de D66-fractie.

Tot slot leest het lid van de BIJ1-fractie dat het kabinet spreekt over een relatief beperkte groep mensen. Dit lid vraagt het kabinet waarom de omvang van de groep mensen die is gedupeerd door middel van gebrekkig en/of foutief overheidsbeleid invloed zou hebben op het besluit en/of het draagvlak voor een vervolg en/of uitbreiding van de compensatieregeling. 41) Deelt het kabinet de mening van het lid van de BIJ1-fractie dat iedereen het recht heeft, moet krijgen en hier actief in gefaciliteerd moet worden, als het gaat om het herstel van schade, aangericht door overheidsbeleid?

Het is niet mogelijk in absolute zin te zeggen dat iedereen recht heeft, moet krijgen en hier actief in gefaciliteerd moet worden, als het gaat om het herstel van schade, aangericht door overheidsbeleid. Ook dit hangt af van de feiten en omstandigheden. In dit verband verwijst het kabinet ook naar het antwoord op vraag 36.

Het lid van de BIJ1-fractie sluit dan ook af met de oproep dit besluit te herzien en hierbij de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het herstel van schade aangericht door haar eigen beleidskeuzes serieuzer in overweging te nemen en hier recht aan te doen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, de DENK-fractie, de Volt-fractie, de JA21-fractie, de BBB-fractie en het lid Omtzigt

De leden van de PvdA-fractie, de DENK-fractie, de Volt-fractie, de JA21-fractie, de BBB-fractie en het lid Omtzigt (hierna: deze leden) hebben de Kamerbrief en daarna (bijna) alle bijlagen gelezen en herlezen en raken daarbij steeds meer verbaasd over de gang van zaken.

Allereerst danken deze leden het kabinet hartelijk voor het bij elkaar verzamelen van de bijlagen van deze brief, namelijk alle stukken die de ambtelijke en politieke toppen over deze materie gezien hebben tussen 2004 en 2021. Die verzameling is naar de mening van deze leden best groot.

De reden voor de vraag naar deze brief is de brandbrief van de Nationale ombudsman in 2014 (brief 2014.01362 van de Nationale ombudsman). De Ombudsman schrijft daarin:

«Op 30 september 2014 hebben wij de problematiek besproken met medewerkers van het Ministerie van Financiën en de belastingdienst.

Tijdens deze bespreking is mij gebleken dat u, samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkt aan een structurele oplossing. Deze structurele oplossing zou echter alleen gaan gelden voor toekomstige gevallen, zodat bestaande gevallen alsnog in de kou blijven staan. Dat lijkt mij niet redelijk.

De oorzaak van de problematiek ligt immers in de slecht aansluiting van de regelingen, waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Als er na al die jaren eindelijk een structurele oplossing komt, zou die ook moeten gelden voor (alle) bestaande gevallen.

Verzoek

Ik geef u daarom in overweging uit te spreken dat u ook voor alle bestaande gevallen een regeling gaat treffen, althans dat de nieuwe regeling met terugwerkende kracht zal worden ingevoerd, zodat de regeling ook voor hen zal gelden. Met een dergelijke toezegging zouden betrokkenen verlost worden van een groot probleem en een zware last

Uw reactie ontvangen wij graag binnen drie weken»

Het probleem dat de Ombudsman beschreef en dat in meerdere Kamer-vragen aan de orde was gekomen, was dan ook behoorlijk groot en nijpend: mensen die bijvoorbeeld 10.000 euro leenbijstand in jaar t-2 gekregen hadden, 10.000 euro leenbijstand in jaar t-1 en daarna in jaar t weer in staat waren geweest om zeg 15.000 euro te verdienen in jaar t, kregen de leenbijstand van jaar t-1 en jaar t-2 opgeteld bij het inkomen in jaar t (en nog meer omdat de gemeente dan de belasting betaalde en ook de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW).

De toeslagen werden dan vastgesteld niet op basis van een inkomen van 15.000 euro maar op basis van (fors meer dan) 35.000. Dat betekende terugbetaling van alle toeslagen. Met name voor de huurtoeslag kon dat om vele duizenden euro's gaan.

In de praktijk betekende dit faillissement een schuldsanering voor mensen die net door een zeer moeilijke periode waren heen gekomen. Ofwel een enorme last, zoals de Ombudsman schreef.

Een aantal gemeenten verschaftte bijzondere bijstand, maar daar is bijzondere bijstand niet voor bedoeld en een enkele belastinginspecteur

lijkt creatief te hebben nagedacht om dit leed niet te laten geschieden, maar dat was zeer waarschijnlijk tegen de regels.

Het kabinet stelt in de brief nu concreet voor om niet te voldoen aan de vraag van de Ombudsman uit 2014. Er wordt niet met terugwerkende kracht voor 2014 gecompenseerd en wel op geen enkele manier. Deze leden merken hierover op dat de aangevoerde redenen zoals het moeilijk terug kunnen gaan in de tijd, het gebrek aan bewijzen bij zowel de rijksoverheid en de individuele toeslaggerechtigden die hier last van gehad hebben, tot een zeer moeizaam proces en veel teleurstellingen zouden leiden.

Dat klopt in de visie van deze leden natuurlijk helemaal, maar het kabinet laat in de tien kantjes van de brief dit verzoek van de Ombudsman wel geheel weg. Als dat verzoek in 2014 was opgevolgd (binnen drie weken was het verzoek!), dan had dit hele probleem zich niet voorgedaan.

42) Daarom vragen deze leden als eerste aan het kabinet: erkent het kabinet dat het kabinet gewoon in 2014 invulling had moeten geven aan dit duidelijke verzoek van de ombudsman en wil het kabinet dit alsnog doen op een manier die nu het beste past uit de beschikbare oplossingen?

Vanwege een samenstel van factoren heeft het kabinet besloten hier niet toe over te gaan. Graag verwijzen wij de leden van de PvdA-fractie, de DENK-fractie, de Volt-fractie, de JA21-fractie, de BBB-fractie en het lid Omtzigt voor de doorslaggevende argumenten om geen nieuwe compensatieregeling in te voeren naar de antwoorden op vraag 3 en 5 van de D66-fractie.

Deze leden merken verder op dat een aantal bezwaren die in de brief staan niet onoverkomelijk gebleken zijn in het kinderopvangtoeslag-schandaal: zo was het daar geen probleem om zelfs met goedkeurende besluiten uitkeringen te doen (dat is in dit geval naar de mening van deze leden overigens niet aan te raden). 43) Deze leden wijzen er tevens op dat beschikkingen van meer dan vijf jaar oud ook allemaal worden herzien. Waarom zou dat wel bij die compensatieregeling kunnen en hier niet?

Beschikkingen inzake de inkomensafhankelijke regelingen kunnen op grond van huidige wet- en regelgeving tot vijf jaar na afloop van het berekeningsjaar herzien worden (de vijfjarentermijn). Hiermee bestaat reeds een ruime termijn om in beginsel onherroepelijke beschikkingen aan te passen. Na afloop van de vijfjarentermijn is geen herziening meer mogelijk en zijn deze beschikkingen dus juridisch volledig onherroepelijk geworden. Het openbreken van onherroepelijke beschikkingen kent grote fundamentele bezwaren en is daarmee in beginsel onwenselijk. Het tast namelijk de rechtsgelijkheid, de rechtseenheid en de rechtszekerheid aan. In dit verband heeft de Raad van State eerder aangegeven dat het niet past om de zaken waarin de beschikking onherroepelijk vaststaat, te heropenen en daarover naar huidig inzicht opnieuw te beslissen. Dat geldt dus des te meer ingeval de eerdergenoemde vijfjarentermijn is verstreken en beschikkingen volledig onherroepelijk zijn geworden. Bij de toeslagen-affaire is er overigens voor gekozen om deze vijfjarentermijn formeel in stand te laten, dit is ook wat onderzocht is als «overgebleven variant» in het kader van de leenbijstand. De beschikkingen van ouder dan vijf jaar worden bij de hersteloperatie dus niet herzien. Er wordt een eigen compensatiebesluit genomen, waarmee onder andere materieel alsnog het juiste bedrag aan kinderopvangtoeslag wordt toegekend. Zoals het kabinet diverse malen heeft aangegeven zijn er grote verschillen met het kinderopvangtoeslagschandaal. In het Bbz is er geen sprake geweest van vooringenomen handelen van de Belastingdienst of een doorgeslagen fraudejacht. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de wet- en regelgeving op een juiste wijze uitgevoerd. Het kabinet acht het alsnog openstellen van

een compensatieregeling voor deze mensen onwenselijk. Graag verwijzen we de leden ook naar het tweede deel van het antwoord op vraag 3 van de D66-fractie.

Een hardheidsclausule was naar de mening van deze leden hier de oplossing. En die hardheidsclausule was wettelijk beschikbaar. Het kabinet kon hem voor de huurtoeslag zonder problemen toepassen, zo constateren deze leden. Het gebeurde niet.

De Raad van State toetste in 2010 ook niet aan de beginselen van behoorlijk bestuur in de uitspraak en volgde de Belastingdienst.

Uit de bijlagen komt in de visie van deze leden een pijnlijk beeld naar voren: er is dus sinds 2004 een evident probleem waarbij elk jaar meer dan 1.000 mensen getroffen worden. Velen worden ver onder de bijstandsnorm geduwd als gevolg van een onbedoelde samenloop in de regelgeving.

Aan de ene kant is ernaast soms ambtelijke urgentie ook sprake van ambtelijk wegschrijven van problemen om het maar even rond te duiden. Want het wegschrijven als «dit is de bedoeling van de wetgever» is, in de ogen van deze leden zacht uitgedrukt, een zwakgebod.

Het fiscale inkomen als basis voor toeslagen was in de ogen van deze leden inderdaad de bedoeling. Maar bij de omzetting van de lening in de gift ontstaat een extra belastingplicht. Die werd voldaan door de gemeentes, net als de inkomensafhankelijke bijdrage. Er werd gewoon niets bedacht voor het toeslagenprobleem.

Deze leden constateren dat het interessante is dat uit de stukken blijkt dat er op ten minste drie momenten wel oplossingen voorhanden waren en dat die nu niet bepaald duidelijk als optie naar de Kamer zijn gestuurd, te weten:

- 1. In 2012 is het besluit BBZ aangepast en telde bijstand verschaft als kapitaal niet langer mee. Als dat voor de overige BBZ het geval geweest was, was het probleem naar de mening van deze leden opgelost geweest.*
- 2. De AWIR had geen algemene hardheidsclausule. Maar de Wet op de huurtoeslag had een dergelijke clausule wel. Zo telt onder voorwaarden de afkoop van een pensioen niet mee. Het had in de visie van deze leden onder deze hardheidsclausule gebracht kunnen worden (BBZ als bijzonder inkomen). Aangezien de huurtoeslag meestal de grootste post was, was dit naar hun mening in veel gevallen voldoende geweest.*
- 3. In 2015 was in de conceptbegroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Secretaris-Generaal een oplossing opgenomen. Uit de stukken wordt niet duidelijk waarom die niet is doorgegaan.*
- 4. De Belastingdienst had zich kunnen houden aan de wetgeving rond de beslagvrije voet en een deel van de terugvordering buiten de invordering kunnen plaatsen. Ook dat gebeurde niet, terwijl het wettelijk wel had gemoeten.*

44) Hoe kijkt het kabinet terug op het missen van alle mogelijkheden?

Graag beantwoordt het kabinet deze mogelijkheden achtereenvolgend hieronder.

- 1. De eerste mogelijkheid zou de aanpassing van het Bbz in 2012 zijn. In de ogen van deze leden betreft dit een aanpassing die ervoor zorgt dat bijstand, verschaft als kapitaal, niet langer mee zou tellen. Het is het kabinet niet helemaal duidelijk waar het volgens deze leden niet bij meetelt. Wellicht wordt bedoeld bij het toetsingsinkomen van de*

- zelfstandige. De aanpassing in 2012 gaat echter over een aanpassing van de financieringssystematiek voor gemeenten bij het verstrekken in het Bbz van de lening bedrijfskapitaal. Het wel of niet meetellen bij het toetsingsinkomen van de zelfstandige staat hier los van.
2. Wat betreft de tweede mogelijkheid geldt het volgende: de hardheidsclausule in Artikel 26, van de Wet op de huurtoeslag is per 1 september 2005 vervallen en bood dus geen oplossing voor deze gevallen.
 3. De derde mogelijkheid zou in 2015 zijn gebleken toen in een tussenproduct (de SG-versie) van de conceptbegroting voor 2016 van het Ministerie van SZW een post was opgenomen voor leenbijstand. In 2015 is er naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman gewerkt aan het inventariseren van een mogelijke structurele oplossing voor de groep die nadeel ondervond bij het vaststellen van recht- en hoogte van toeslagen door omzetting van leenbijstand in een gift. Ten tijde van het opstellen van de conceptbegroting 2016 is in het genoemde tussenproduct rekening gehouden met extra uitgaven voor het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag van een dergelijke mogelijke oplossing. Echter, vergde de definitieve uitwerking van- en zorgvuldige besluitvorming over een breed gedragen, definitieve oplossing meer tijd. Hierdoor kon een oplossing nog niet worden opgenomen in de conceptbegroting voor 2016 van het Ministerie van SZW. Uiteindelijk is de structurele oplossing in 2017 in werking getreden.
 4. De vierde mogelijkheid die wordt beschreven is dat het op grond van de wetgeving rond de beslagvrije voet verplicht is om een deel van de terugvordering buiten invordering te laten. Hiermee wordt kennelijk bedoeld dat het wettelijk verplicht zou zijn om het deel van de terugvordering dat vanwege de toepassing van de beslagvrije voet niet kan worden verhaald op een periodieke uitkering buiten invordering moet worden gesteld. Dat is onjuist. In dat geval zal het alsdan resterende deel van de terugvordering -wederom met toepassing van de beslagvrije voet- net zolang op de periodieke uitkering worden verhaald totdat de gehele terugvordering is voldaan. Overigens beperkt de toepassing van de beslagvrije voet de Belastingdienst/Toeslagen niet in zijn bevoegdheid om de resterende terugvordering binnen de grenzen van de wet op andere vermogensbestanddelen dan een periodieke uitkering te verhalen.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft op grond van artikel 79.9 Leidraad Invordering 2008 slechts twee mogelijkheden om een terugvordering buiten invordering te stellen. Ten eerste als de belanghebbende op basis van zijn betalingscapaciteit een persoonlijke betalingsregeling met een looptijd van 24 maanden heeft afgesproken. Aan het einde van die looptijd wordt het alsdan resterende bedrag van de terugvordering buiten invordering gesteld. Ten tweede als de belanghebbende een aanvraag om een persoonlijke betalingsregeling doet en bij de beoordeling van die aanvraag reeds blijkt dat de belanghebbende geen enkele betalingscapaciteit heeft.

45) Wanneer zal de Belastingdienst de Wet op de beslagvrije voet eindelijk respecteren?

De processen voor dwanginvordering zijn met de inwerkingtreding van de wet vereenvoudiging beslagvrije voet (1 januari 2021) aangepast, zodat vanaf dat moment de beslagvrije voet altijd vooraf wordt berekend en toegepast. In verband met de corona-situatie ligt de (dwang)invordering sinds 2020 stil, momenteel wordt eraan gewerkt om de (dwang)invordering weer op te starten.

Bij de standaard betalingsregeling werd verrekend zonder toepassing van de beslagvrije voet, ook na inwerkingtreding van de wet vereenvoudiging beslagvrije voet. Na signalen van de Nationale ombudsman en Sociaal Raadslieden is in 2021 besloten om de automatische variant van de standaard betalingsregeling af te schaffen waardoor er niet meer verrekend wordt zonder toepassing van de beslagvrije voet.

Er is gepoogd om de betreffende burgers actief telefonisch te benaderen om de nog lopende verrekeningen te stoppen en een persoonlijke betalingsregeling aan te bieden. De resultaten uit deze belactie waren beperkt. Daar is de Kamer in december 2021 over geïnformeerd.⁸ Eind december zijn om technische redenen de overige lopende verrekeningen die nog liepen in het kader van de standaard betalingsregeling gestopt. Hierdoor zijn ook de verrekeningen gestopt bij burgers die wel gekozen hadden voor deze betaalwijze. De burgers waarvan de verrekeningen zijn gestopt, zijn per brief geïnformeerd over de betalingsmogelijkheden die zij hebben om het nog openstaande bedrag te voldoen.

In de bijlagen zien deze leden alleen de stukken die naar de ambtelijke en politieke top zijn gestuurd. Daar tellen deze leden tientallen individuele brieven/bezwaarschriften (die niet zijn meegestuurd), brieven van de G4, van de sociale raadslieden, Kamervragen van meerdere partijen, brieven van de commissie voor de verzoekschriften van de Kamer en brieven van de Nationale ombudsman bij op.

Deze leden formuleren het voorzichtig door te stellen dat het niet was alsof er niemand aan de bel trok in dit dossier. En toch ondernam het kabinet geen enkele actie. 46) Wat is hiervoor de verklaring?

Het kabinet is van mening dat het wel degelijk acties heeft ondernomen. In elk geval zijn acties sinds de brief van de Nationale ombudsman van december 2014 geïntensiveerd. Het ging echter om een complex probleem, waarbij elk van de onderzochte oplossingen nadelen kende. De keus voor een oplossingsvariant is voorgelegd en uiteengezet aan de Kamer en heeft uiteindelijk geleid tot een structurele oplossing. Deze oplossing kwam voor veel mensen helaas te laat. Daarom is er voor gekozen een compensatieregeling in te stellen voor mensen die tussen 2014 en 2016 te maken hebben gehad met problematiek van de leenbijstand. Veel gemeenten hebben daarnaast te kennen gegeven dat zij mensen hebben geholpen vanuit de bijzondere bijstand.

Naar aanleiding van het toeslagenschandaal is een aantal oplossingen gepresenteerd. Deze leden betwijfelen of die in deze casus gewerkt zouden hebben en vragen het kabinet uitvoerig te reflecteren over deze casus en hoe die in de toekomst voorkomen kan worden.

Er zijn veel instanties betrokken (Belastingdienst, gemeentes, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de beleidsministeries voor de toeslagen (wonen, zorg en in mindere mate kinderopvang en kindgebonden budget). Het lijkt deze leden erop dat in verschillende stadia verschillende partners een mogelijke oplossing blokkeren. Op het ene moment lag het ministerie voor Wonen en Rijksdienst dwars bij een oplossing. Op een ander moment zijn de sociale diensten van de G4 niet akkoord en op een ander moment vindt de Belastingdienst het niet uitvoerbaar.

47) Helder is voor deze leden wel dat niemand eindverantwoordelijk is voor een oplossing en dat het dus overal verzandt en behoorlijk ook. Welke lessen trekt het kabinet hieruit?

Het kabinet zet momenteel in op betere wetgeving/beleid en verwijst hiervoor ook graag naar de kabinetsreactie op de POK.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 950.

Verder worden signalen uit de praktijk over problemen die te maken hebben met hoe regelingen in de praktijk uitwerken serieus genomen en steeds sneller opgepakt. De samenwerking tussen Toeslagen en de vier ministeries die het beleid van toeslagen maken, is de afgelopen jaren verder versterkt. Zo komen signalen uit de uitvoering ook bij beleidsmakers op de verschillende ministeries terecht en kan er gezamenlijk worden gewerkt aan een oplossing. Daarvoor worden tussen de vier ministeries en Toeslagen heldere afspraken gemaakt over signaalmanagement, zodat er duidelijke routes zijn voor hoe signalen vanaf de werkvloer bij de top van Toeslagen, bij de ministeries, en bij de bewindspersonen terecht komen en vice versa. Streven is casusoverleggen waarbij beleidsmakers en uitvoerders dilemma's uit de praktijk bespreken en of op basis van die gesprekken zo nodig het beleid dient te worden aangepast een vast onderdeel te maken van het werk van beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen. Er zijn invoeringstoetsen waarbij wordt getoetst hoe nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk uitwerkt en daarnaast lopen inmiddels diverse initiatieven op het wetgevingsterrein van de Belastingdienst en Toeslagen en ook de socialezekerheidswetgeving in bredere zin, om maatwerk beter mogelijk te maken en de menselijke maat in deze wetgeving terug te brengen.

Een hardheidsclausule was naar de mening van deze leden hier de oplossing. En die hardheidsclausule was wettelijk beschikbaar. Het kabinet kon hem voor de huurtoeslag zonder problemen toepassen, zo constateren deze leden. Het gebeurde niet.

De Raad van State toetste in 2010 ook niet aan de beginselen van behoorlijk bestuur in de uitspraak en volgde de Belastingdienst.

48) De vraag die hier nu pregnant op tafel ligt is in de visie van deze leden de volgende: de beoogde mechanismes werken niet en de burger is volstrekt machteloos (zoals helder omschreven in de Volkskrant artikelen). Welke wezenlijke verbetering wil het kabinet aanbrengen in die rechtsbescherming?

Het kabinet acht het van belang te kijken naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb), als centrale wet waarin de rechtsbetrekking tussen burger en overheid wordt genormeerd en de rechtsbescherming van burgers tegen beslissingen van de overheid is geregeld. Alle inspanningen moeten er daarbij op gericht zijn om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). De Minister van BZK heeft aan de Tweede en Eerste Kamer toegezegd dat zij uiterlijk voor de zomer met een brief komt over het vervolg van het onderzoek naar hardvochtige effecten van wetten en regels (zie Kamerstuk 355 10, nr.95), de hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, en over een beleidsvisie op hardheidsclausules en andere manieren om de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels te bevorderen. Hierin zal onder meer worden ingegaan op aanpassingen van de Awb om deze meer mensgericht te maken. Dit omvat onder meer wijzigingen om te komen tot een meer responsieve bezwaarfase en veranderingen in het kader van termijnoverschrijding.

Wil het kabinet daarbij ook ingaan op de volgende eerder ingebrachte moties die nog niet zijn uitgevoerd maar wel aan de orde zijn gesteld:

- *De motie van de leden Omtzigt en Bruins (Kamerstuk 31 934, nr. 46) over onafhankelijke standaard voor onderzoek overheid naar overheidshandelen, op te stellen door de KNAW en de WRR? Na acht maanden is verwezen naar bestaande richtlijnen maar die falen evident en voor deze leden is onduidelijk welke dat zijn. Wil de regering deze motie alsnog uitvoeren en de WRR en KNAW naar een onafhankelijke onderzoeksstandaard vragen?*
- *Het voorstel om Frank de Grave (die besloot tot uitzending naar Afghanistan) voorzitter te maken van een commissie over Afghanistan of om het RIVM onderzoek te laten doen naar oversterfte (terwijl de uitkomsten van het onderzoek iets over het beleid zouden kunnen zeggen) laten voor deze leden zien dat een nieuwe standaard heel noodzakelijk is. Om nog maar te zwijgen over het voorstel om de twee inspecties die jarenlang geen toezicht hielden op uithuisplaatsingen wel onderzoek te laten doen naar wat er daar mis ging.*

Zoals ook gemeld in de Kamerbrief van 1 oktober 2021 van de voormalig Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 31 490, nr. 306) in reactie op de motie van de leden Omtzigt en Bruins toont inventarisatie aan dat er reeds diverse codes en documenten bestaan, die waarborgen bieden voor te onderscheiden belangen. Op basis van deze inventarisatie is geconcludeerd dat deze bestaande instrumenten inhoudelijk voldoende waarborgen bieden voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek. Betrokken partijen bij onderzoek dienen kennis te hebben van de bestaande documenten en die na te leven. De KNAW en WRR hebben gevraagd om aandacht te besteden aan het stimuleren van het daadwerkelijke gebruik in de praktijk. Het stimuleren van het gebruik van gedragscodes door en voor wetenschappers moedig ik uiteraard aan. De overheid – in haar rol als opdrachtgever – dient de onderzoekers ruimte te geven om hun onderzoek onafhankelijk te kunnen doen. Het is vervolgens aan de onderzoekers om hun onderzoek vorm te geven, in lijn met de geldende gedragscodes en de kwaliteitseisen aan dit onderzoek. Dit vraagt om rolvastheid van beide zijden met respect voor de verschillende verantwoordelijkheden. Naar de overtuiging van de voormalig Staatssecretaris van BZK bieden de bestaande codes en documenten voldoende waarborgen voor onafhankelijk onderzoek en onafhankelijke oordeelsvorming daarbinnen, maar biedt een overzichtelijke bundeling beter houvast voor de praktische toepassing daarvan. Naar aanleiding van een analyse van bestaande documenten en mede door het gesprek met de KNAW en WRR is BZK ervan overtuigd dat een nieuwe code op dit moment niet nodig is. Bovengenoemde Kamerbrief is, opdat deze kan functioneren als naslagwerk, opgenomen in de kennisbank Openbaar Bestuur en geplaatst op de website van het Handboek Organisatie Rijksdienst.

- De motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 13) over een onafhankelijk meldpunt naar misstanden. Dit meldpunt zoals beschreven in de moties is er niet, evenmin als het onafhankelijke onderzoek naar andere misstanden bij onder andere de participatiewet en de WIA. Het kabinet dient naar de mening van deze leden aanvang te nemen met de uitvoering hiervan

De motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 13) vraagt om onafhankelijk onderzoek met behulp van een externe partij naar hardvochtige effecten in de Participatiewet, pgb en UWV-wetten met de mogelijkheid voor burgers om voorbeelden aan te leveren. Als externe partij is onderzoeksbureau Panteia aangesteld om dit onderzoek uit te voeren. Aan de motie wordt als volgt invulling gegeven:

- Onderzoek is extern aanbesteed aan een onderzoeksbureau (Panteia).

- Onderzoek wordt begeleid door een klankbordgroep onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter met vertegenwoordiging van uitkeringsgerechtigden, wetenschappers en uitvoering.
- Onderzoek richt zich op de in de motie genoemde wetten (Participatiewet, pgb en UWV-wetten, dus ook de WIA).
- Voorbeelden van burgers worden opgevraagd bij cliëntenorganisaties, Nationale ombudsman en uitvoeringsorganisaties.
- Ook is een oproep via social media geplaatst aan burgers om zich met voorbeelden te melden bij Panteia (casestudies lopen nog).
- Daarnaast is er, in het kader van de rijksbrede doorlichting naar mogelijk hardvochtige effecten in wet- en regelgeving ter uitvoering van de motie van de leden Ploumen en Jetten (Kamerstuk 35 510, nr. 24), door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een openbare internetconsultatie gestart die mensen in staat stelt om voorbeelden van wetten en regels door te geven die ervoor zorgen dat mensen ernstig in de knel komen.

Informatievoorziening/Proces

De Kamer is en wordt geregeld geïnformeerd over de aanpak en voortgang, juist om de Kamerleden mee te nemen in hoe SZW invulling geeft aan de motie:

- Met een brief van 12 februari 2021 (Kamerstuk 26 448, nr. 643) heeft de voormalig Minister van SZW de Kamer geïnformeerd over de voorgenomen aanpak van het onderzoek.
- Met een brief van 4 juni 2021 (Kamerstuk 26 448, nr. 650) heeft de voormalig Minister van SZW schriftelijke vragen beantwoord over de aanpak van het onderzoek en de onderzoeksopzet meegestuurd.
- Met een brief van 10 november 2021 (Kamerstuk 26 448, nr. 661) heeft de voormalig Staatssecretaris van SZW uw Kamer geïnformeerd over de eerste fase van het onderzoek: een werkdefinitie voor wat wordt verstaan onder hardvochtige effecten.
- In deze brief van 10 november 2021 is tevens aangeboden om via een technische briefing de definitie en de uitvoering van de motie nader toe te lichten. De vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid heeft toen aangegeven de definitie voldoende helder te vinden en is niet in gegaan op het aanbod, maar dit staat nog steeds.

Voor het zomerreces ontvangt uw Kamer een brief van de Minister van SZW en de Minister van APP over de tweede fase van het onderzoek.

Deze leden merken op dat het kabinet bewust een aantal selectiecriteria heeft losgelaten, waardoor het aantal documenten dat is meegestuurd fors kleiner is geworden. Zo is niet gezocht in e-mails en dergelijke. Dat is in de ogen van deze leden op zich begrijpelijk. Toch is er een aantal vragen over de toegestuurde stukken.

49) Ten eerste vragen deze leden of het onderwerp tussen 2004 en 2010/2011 nooit ter sprake is gekomen. Zijn er geen brieven, notities of andere zaken aan de bewindspersonen of topambtenaren gestuurd? Het probleem bestond immers, maar was kennelijk onzichtbaar. Zijn de stukken uit die tijd niet langer beschikbaar in de systemen van de ministeries en zijn ze dus wel op de juiste wijze gearhiveerd?

Op basis van zoekcriteria en de exclusiecriteria zoals genoemd in de Kamerbrief zijn de documenten, naar aanleiding van een brede uitvraag, gevonden. Vervolgens is er een beoordeling gedaan of deze binnen het verzoek van het lid Omtzigt vallen en of ze geanonimiseerd moesten worden. Volledigheid kan, gelet op de jaren waar het om gaat en de staat van het archief, helaas niet worden gegarandeerd. Alle gevonden, relevante documenten zijn in ieder geval aan uw Kamer beschikbaar gesteld.

Ten tweede zijn de stukken gelakt als waren ze WOB-stukken en zelfs naar WOB-maatstaven is nogal kwistig gelakt op plekken. Het is bijvoorbeeld echt niet nodig om de eigen naam van de Ombudsman weg te lakken of om reeds openbare stukken weg te lakken omdat ze al openbaar zijn. Dat laatste voelt voor deze leden zelfs als een pesterij, want uit een compleet dossier stukken weglakken die weer opgezocht moeten worden is buitengewoon vermoeiend.

51) Wil het kabinet dus de beleidslijn in de WOB en in de antwoorden op Kamervragen verlaten dat reeds verschafte informatie wit/zwart wordt gelakt?

Naast het passieve informatierecht van de Kamer dat ligt besloten in artikel 68 van de Grondwet wordt ook een actieve inlichtingenplicht onderscheiden. De informatierelatie tussen kabinet en parlement wordt zodoende bepaald door artikel 68 van de Grondwet en de actieve openbaarmakingsplicht en niet door de Wet openbaarheid van bestuur (de voorganger van de Wet open overheid). De door het lid Omtzigt gevraagde inlichtingen zijn dan ook in het kader van de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet schriftelijk verstrekt. In dit verband heeft te gelden dat informatie die onder de reikwijdte van de gevraagde informatie valt openbaar wordt gemaakt (tenzij er reden is om informatie «in het belang van de staat» niet openbaar te maken).

Per abuis zijn deze documenten echter gecodeerd ware zij onderdeel van een Wob-verzoek. In plaats van de uitzonderingsgrond 10.2.e had er bijvoorbeeld moeten staan: persoonsgegevens. Verder zijn stukken die over een ander onderwerp gaan en daarmee buiten de reikwijdte van dit verzoek vallen, gelakt. Bij passages die reeds openbaar zijn, wordt normaliter een verwijzing naar deze publicatie opgenomen. Dat is hier per abuis niet gedaan.

Want anders wordt het met verwijzingen naar Kamerbrieven voor deze leden een totaal zoekplaatje.

52) Ook zouden deze leden graag de huidige beleidslijn ontvangen rond het lakken van stukken voor de Kamer. Die zou aanzienlijk ruimer moeten zijn dan de WOB-beleidslijn (die immers een ondergrens is).

In het kader van zowel de actieve inlichtingenplicht richting de Kamer als het passieve informatierecht van de Kamer wordt beoordeeld of «het belang van de staat» in de weg staat aan openbaarmaking van informatie. In hoofdstuk 2 van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's wordt specifiek ingegaan op de vraag welke informatie in het kader van artikel 68 Grondwet openbaar kan worden gemaakt. Deze beleidslijn biedt ook handvatten voor dezelfde beoordeling in het kader van de passieve inlichtingenplicht.⁹

53) Verder zouden het deze leden graag de stukken ontvangen rond de begroting van 2015. Bij de SZW-stukken staat in de SG-versie van de begroting een post opgenomen om het probleem met de leenbijstand weg te nemen. Hoe komt het dat die post uiteindelijk niet de eindversie van de begroting heeft gehaald? Normaal had dat toch in memo's moeten staan, maar het is niet terug te vinden in de stukken. Dus graag ontvangen deze leden daarover een uitleg.

Alle relevante stukken hierover zijn voor zover het kabinet bekend is als bijlage bij de Kamerbrief van 23 november 2021 openbaargemaakt. Er zijn verder geen relevante stukken gevonden rond de begroting van 2015 en de begroting van 2016 (die is opgesteld in 2015), daarom zijn er geen

⁹ Kamerstuk 28 362, nr. 56.

aanvullende stukken om te verstrekken. In 2015 is er naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman gewerkt aan het inventariseren van een mogelijke structurele oplossing voor de groep die nadeel ondervond bij het vaststellen van recht- en hoogte van toeslagen door omzetting van leenbijstand zelfstandigen in een gift. Ten tijde van het opstellen van de conceptbegroting 2016 is in het genoemde tussenproduct (SG-versie van de begroting) rekening gehouden met extra uitgaven voor het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag van een dergelijke mogelijke oplossing. Echter, vergde de definitieve uitwerking van- en zorgvuldige besluitvorming over een breed gedragen, definitieve oplossing meer tijd. Hierdoor kon een oplossing nog niet worden opgenomen in de conceptbegroting voor 2016 van het Ministerie van SZW. Hoewel we geen documentatie hebben gevonden waarom de post over de leenbijstand de uiteindelijke conceptbegroting niet heeft gehaald, kunnen we wel beredeneren waarom een oplossing nog niet kon worden opgenomen in de conceptbegroting voor 2016 van het Ministerie van SZW. De definitieve uitwerking van- en zorgvuldige besluitvorming over een breed gedragen, definitieve oplossing vergde meer tijd. Uiteindelijk is de structurele oplossing in 2017 in werking getreden¹⁰. Daarnaast is dit verwerkt in de 1^e suppletoire begroting SZW 2017 (Kamerstuk 34 730 XV, nr. 2).

¹⁰ Stcrt. 2016, nr. 71813.