

Vergaderjaar 2022–2023

36 352

Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen houdende aanvullende maatregelen voor kinderen, ex-partners van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en overleden kinderen (Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen)

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2023

Door hard en vooringenomen handelen rondom de kinderopvangtoeslag, zijn tienduizenden ouders en kinderen door de overheid in de problemen gekomen. Het is een speerpunt van het kabinet om erkenning te geven en herstel te bieden voor het onrecht dat is aangedaan. Gedupeerde ouders moeten worden gecompenseerd en zij en hun kinderen krijgen hulp om een nieuwe start te kunnen maken.

De groep ouders en kinderen die geraakt zijn is groot, en de problemen waar zij mee te maken hebben zijn divers en vaak complex. Het kabinet wil recht doen aan deze diversiteit en complexiteit, maar gedupeerden ook zo snel mogelijk en ruimhartig helpen. Bovendien geldt voor elke regeling dat deze praktisch uitvoerbaar moet zijn en juridisch houdbaar. Daarom heeft het kabinet keuzes moeten maken.

Op grond van de regelingen in Wet hersteloperatie toeslagen (Kamerstuk 36 151) (Wht, vastgesteld door uw Kamer in oktober 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 7, item 16)) wordt op dit moment door de Uitvoerings- en herstelorganisatie (UHT), Sociale Banken Nederland, Radar, gemeenten en commissies zoals de bezwaarschriftenadviescommissie (BAC), de Commissie van Wijzen (CvW), de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (CWS) en de oudercommissie, veel werk verzet om de gedupeerden en hun kinderen te helpen. Zo worden gedupeerde aanvragers van een kinderopvangtoeslag snel geholpen en ontvangen zij direct een forfaitair bedrag van € 30.000. Ook hebben zij recht op compensatie en kunnen zij verzoeken doen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade. Door het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden en het overnemen of betalen van (achterstanden op) privaatrechtelijke schulden wordt geholpen met een nieuwe start. Ook wordt door gemeenten brede ondersteuning geboden. Naast deze regeling voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag voorziet de Wht in een

regeling voor kinderen van die gedupeerde aanvragers en is een regeling opgenomen voor gedupeerden in de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Het kabinet heeft bij brieven van 29 oktober 2021¹ en de aanbiedingsbrief bij de Wht² beschreven voor welke doelgroepen naast de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, het kabinet in herstelregelingen wil voorzien. Een deel van de aangekondigde herstelregelingen is opgenomen in de Wht, maar bij de aanbieding van de Wht aan de Kamer³, heeft het kabinet gemeld nog te komen met een wetsvoorstel met enkele aanvullende regelingen omdat voor de uitwerking daarvan meer tijd nodig was. Het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, dat vandaag bij uw Kamer is ingediend, voorziet daar nu in. Hiermee geeft het kabinet ook uitvoering aan de motie van het lid Azarkan c.s.⁴ die vraagt om uiterlijk in april 2023 een voorstel voor een regeling voor ex-toeslagpartners in te laten dienen. Met de voorliggende toevoegingen wordt voor dit moment toegewerkt naar een afronding van de vorming van het beleid dat moet voorzien in het herstel van de problemen met de kinderopvangtoeslag. Nieuwe aanvullingen aan de Wet Hersteloperatie worden dan ook niet voorzien.

Het wetsvoorstel bevat de volgende regelingen:

1. compensatie voor ex-toeslagpartners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag;
2. uitbreiding van de kindregeling naar kinderen en (voormalig) pleegkinderen van ex-partners;
3. maatregelen voor bepaalde nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager of een overleden kind;
4. een bredere toepassing van de vooraankondiging in de integrale beoordeling en aanpassing van de zienswijzetermijn (van zes naar twee weken) bij de vooraankondiging.

Op deze regelingen wordt hierna nader ingegaan.

Compensatie voor ex-toeslagpartners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag

Op dit moment kent de Wht nog geen regeling om ex-toeslagpartners te helpen en te compenseren. Het bedrag dat de ouder die op de aanvraag stond ontvangt, wordt vaak niet met de ex-partner gedeeld, omdat dit vaak wordt ervaren als een pijnlijk en soms onmogelijk proces. Het is in het verleden echter arbitrair geweest wie die aanvrager was. Een deel van de gedupeerden dat een huishouden vormde in de tijd dat de problemen met de kinderopvangtoeslag speelden, is inmiddels geen toeslagpartner meer. Voor veel ex-toeslagpartners hield het leed als gevolg van de problemen met de kinderopvangtoeslag daarmee niet op. Zij moesten vaak meemaken dat de jeugd van hun kinderen ernstig verstoord werd door de problemen met de kinderopvangtoeslag. Bovendien bleven ex-toeslagpartners toch vaak betrokken bij de afhandeling van de terugvorderingen van kinderopvangtoeslag en afbetaling van schulden. Of werden zij financieel geraakt doordat de voormalig partner niet meer aan alimentatieverplichtingen kon voldoen. De problemen met de kinderopvangtoeslag grepen sterk in op het leven van de ex-toeslagpartner, waardoor zij ook te maken kregen met een keten van ellende.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 912.

² Kamerstuk 36 151, nr. 5.

³ Kamerstuk 36 151, nr. 5.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1150.

Het kabinet wil die ex-toeslagpartners helpen waarvan het aannemelijk is dat die de gevolgen van de problemen met de kinderopvangtoeslag direct ondervonden hebben, op een zo gericht mogelijke wijze. Idealiter zou voor iedere ex-partner specifiek bepaald worden welke vorm van herstel passend is. Hier speelt echter sterk het centrale dilemma tussen maatwerk en uitvoerbaarheid. Om te zorgen voor een zo gericht mogelijke, maar tevens uitvoerbare regeling, stelt het kabinet voor om onder andere te kijken naar (de duur van) het toeslagpartnerschap in de periode na de beschikking, waardoor de aanvrager gedupeerd is geraakt (duurcriterium), of naar de verantwoordelijkheid voor gezamenlijke (pleeg)kinderen (kindcriterium). Deze criteria houden in dat – om te kwalificeren als ex-partner – de voormalig toeslagpartner voor de periode van minstens één jaar nog partner moet zijn geweest van de gedupeerde aanvrager en/of dat de beschikking waarmee de aanvrager gedupeerd is betrekking heeft gehad op het (pleeg)kind van de ex-partner.

Het kabinet stelt voor om deze ex-toeslagpartners een forfaitair bedrag van € 10.000 toe te kennen. Daarmee kan relatief snel een vorm van financieel herstel worden geboden. Daarnaast stelt het kabinet voor om verzoeken om aanvullende compensatie van werkelijke schade in te kunnen dienen bij een nog te selecteren externe uitvoerder. Er vindt géén integrale beoordeling plaats van ex-partners omdat onterechte terugbetaling van kinderopvangtoeslag zelf al wordt afgewikkeld via de ouder die op de aanvraag voor de kinderopvangtoeslag stond.

Bovengenoemde aanpak betekent niet dat in elk individueel geval vaststaat of en in hoeverre de ex-partner de gevolgen heeft ondervonden van de problemen met de kinderopvangtoeslag. Het kabinet beseft dat, en ook de Raad van State wijst daarop. De realiteit is dat een benadering waarbij in de casus van elke ex-partner individueel bekeken wordt in welke mate van schade er is geleden, niet op de korte of middellange termijn uit te voeren is. Door te werken met criteria die uitvoerbaar zijn wil het kabinet voorkomen dat ex-partners in een lange wachtrij terechtkomen en nog jaren moeten wachten op enige vorm van herstel.

Het kabinet vindt het wenselijk om ook de kinderen en (voormalig) pleegkinderen van ex-partners die de gevolgen van de problemen met de kinderopvangtoeslag hebben meegemaakt, in aanmerking te laten komen voor de kindregeling. Ook deze kinderen hebben vaak de gevolgen meegemaakt van de problemen met de kinderopvangtoeslag en het kabinet wil dat erkennen en deze kinderen en jongeren een steun in de rug geven.

De parlementaire autorisatie van de benodigde middelen voor deze regelingen geschiedt middels goedkeuring van de 1^e suppletoire begroting 2023 van het Ministerie van Financiën, die reeds aan het parlement is aangeboden (Kamerstuk 36 350 IX).

Een regeling voor bepaalde nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager of een overleden kind

Het gebeurt dat gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en kinderen zijn overleden voordat zij een compensatie of steun in de rug hebben gekregen terwijl ze daar wel recht op zouden hebben gehad indien zij niet zouden zijn overleden. Op dit moment kunnen herstelregelingen of tegemoetkomingen niet worden geboden aan een nabestaande partner, ouder(s) of kind(eren), terwijl zij wel vaak de gevolgen hebben ervaren van het feit dat de overledene gedupeerd was, en (indirect) baat bij de herstelregelingen zouden hebben gehad als de overleden naaste nog in leven zou zijn geweest. Dat betekent dat in deze gevallen erkenning

van het gedane leed tot nu toe achterwege blijft en dat de nabestaande toeslagpartner, ouder(s) of kind(eren) extra worden geraakt: door het overlijden van hun naaste en door het achterwege blijven van (indirect) herstel.

Met de aanbidding van deze aanvullende wet wil het kabinet voorzien in regelingen om ook voor deze partners, ouders en kinderen het gedane leed te erkennen, herstel te bieden, en te helpen een nieuwe start te maken. De voorgestelde regeling is zo vormgegeven dat zoveel als mogelijk aangesloten wordt bij de fictieve situatie dat de overleden gedupeerde of het overleden kind nog in leven zou zijn geweest. Om deze reden kunnen de partner óf de eigen kinderen van een overleden aanvrager straks aanspraak maken op het forfaitaire bedrag van € 30.000, de integrale beoordeling, de schuldenregeling en brede ondersteuning. De regeling voor vergoeden van werkelijke schade van de overledene staat echter niet open. Uit onderzoek is gebleken dat de complexiteit van het aannemelijk maken en beoordelen van werkelijke schade van een overledene zeer groot is. De partner, ouders of kinderen van het overleden kind kunnen aanspraak maken op het forfaitaire bedrag waarop het kind bij leven recht gehad zou hebben.

Bredere toepassing van de vooraankondiging in de integrale beoordeling en aanpassing van de zienswijzetermijn

Ten slotte worden naast het bovenstaande enkele aanpassingen in de bestaande hersteloperatie voorgesteld die moeten leiden tot het versnellen en verbeteren van de integrale beoordeling waardoor gedupeerde ouders sneller kunnen worden geholpen in hun financieel herstel. Het voornemen is om een aanvrager van compensatie te informeren over zowel een positieve als negatieve beslissing op een aanvraag door middel van een vooraankondiging van UHT, met daarbij ook de mogelijkheid van een aanvrager om een zienswijze in te dienen binnen 2 weken met mogelijkheid tot verlenging naar 6 weken. Dit creëert ruimte in het proces voor het eerder betrekken van aanvragers en leidt uiteindelijk tot versnelling van het proces, ook omdat onnodige bezwaren kunnen worden voorkomen.

Uitvoering van de nieuwe regelingen

Er wordt momenteel al volop gewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van de regelingen uit dit wetsvoorstel. Het doel hierbij is om de beoogde gebruikers van de nieuwe regelingen zo snel mogelijk te helpen, maar tegelijkertijd te voorkomen dat dat tot vertraging leidt in de reeds lopende hersteloperatie. Op 24 februari 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de beoogde uitvoering van de nieuwe regelingen, en de daarvoor benodigde informatievoorzieningen (IV).⁵ Alle inspanningen zijn erop gericht om – mits het wetsvoorstel wordt aangenomen – te kunnen beginnen met de uitvoering van de ex-partnerregeling in de loop van het derde kwartaal van 2023. De uitvoering van de regeling voor nabestaanden kan naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 starten.

Zoals de Raad van State ook aangeeft, vraagt de uitvoering van de hersteloperatie het nodige van de uitvoering, met name waar het gaat om de afhandeling van bezwaar en beroep. Uit uitvoeringstoetsen van UHT blijkt dat nieuwe toevoegingen aan de regelingen die leiden tot grotere druk op bezwaar en beroep, niet binnen de termijnen uitvoerbaar zijn. Om de uitvoering behapbaar te houden wordt de hardheidsclausule van de

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1175.

Wet hersteloperatie toeslagen daarom alleen uitgebreid met de schuldenregelingen voor ex-partners en nabestaanden, alsmede met de regeling voor kinderen en (voormalig) pleegkinderen van ex-partners. Wel bevat het wetsvoorstel een vangnetbepaling. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen die mogelijk bij nader inzien gemist zijn.

Daarnaast geeft het advies van de Raad van State, tezamen met de uitspraak van de rechtbank midden-Nederland waarover uw Kamer bij afzonderlijke brief wordt geïnformeerd, aanleiding om te onderzoeken of aanpassing van het wetsvoorstel in de rede ligt. De rechtbank wees er in haar uitspraak op dat de beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen niet haalbaar waren. Dit heeft geleid tot een groot aantal overschrijdingen van de wettelijke termijn, gevolgd door beroepen niet-tijdig beslissen. Dit is, zo concludeerde de rechtbank, niet in het belang van de groep gedupeerden als geheel. Dit geeft aanleiding om de beslistermijnen opnieuw kritisch te bezien. Hetzelfde geldt voor de termijn voor beslissingen op bezwaar. Indien dit aanleiding geeft tot aanpassingen zal dit zo spoedig mogelijk in het wetsvoorstel worden verwerkt bij nota van wijziging.

Bij de uitvoering van de nieuwe regelingen uit het wetsvoorstel zijn diverse organisaties betrokken, vergelijkbaar met de reeds bestaande regelingen voor gedupeerde ouders en hun kinderen. Anders dan bij gedupeerde ouders, worden verzoeken om compensatie van aanvullende werkelijke schade bij ex-partners afgehandeld door een externe partij. Hiermee wordt voorkomen dat de uitvoering van de ex-partnerregeling vertraging oplevert voor de reeds bestaande regelingen voor aanvullende compensatie voor gedupeerde ouders. In de beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden Leijten en Alkaya⁶ is toegezegd de Kamer te informeren over de uitkomst van de marktconsultatie. Naar aanleiding van de marktconsultatie hebben een vijftal partijen hun interesse aangegeven voor het uitvoeren van de schaderegeling. Deze partijen hebben aangegeven dat de schaderegeling in de huidige opzet uitvoerbaar is. Eveneens hebben zij aangegeven dat het beoogde tijdpad van inwerkingtreding (september 2023) weliswaar ambitieus is, maar haalbaar kan zijn. De openstelling van de schaderegeling start dan nadat UHT in het derde kwartaal de eerste uitnodigingsbrieven heeft verstuurd en forfaitaire vergoedingen heeft uitgekeerd.

Advies Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie (Kamerstuk 36 352, nr. 4). De Raad van State onderkent dat het wetsvoorstel grotendeels een verdere invulling geeft aan het doel van de hersteloperatie, maar wijst ook op een toename van onevenwichtigheden en (juridische) kwetsbaarheden. Daarnaast geeft de Raad van State aan dat het de vraag is of de voorgestelde uitbreiding van de hersteloperatie zo uit te voeren is dat verdere vertragingen in de hersteloperatie uitblijven. Daarom adviseert de Raad van State het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen tenzij het is aangepast.

Het kabinet begrijpt veel van de zorgen die de Raad van State schetst in haar advies. Deze zijn ook uitgebreid aan bod geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het kabinet staat echter ook voor de uitdaging en de opdracht herstel te bieden aan de personen die ernstige problemen ondervinden van de door de overheid veroorzaakte problemen van de kinderopvangtoeslag, te compenseren en te helpen een nieuwe

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1489.

start te maken. Het kabinet herkent de spanning die de Raad van State aanwijst als het gaat om het bereik van de regelingen uit het wetsvoorstel en de druk op de uitvoering ervan. De dilemma's tussen ruimhartigheid, gerichtheid en snelheid die de Raad van State benoemt, heeft het kabinet uitgebreid gewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Dat heeft er ook toe geleid dat verscheidene onderzochte opties en alternatieven niet verder zijn uitgewerkt en in de wet opgenomen. Het kabinet heeft het wetsvoorstel nogmaals gewogen na het advies van de Raad van State. Het kabinet is van mening dat met de aanvullende regelingen, die personen bereikt worden die de gevolgen van de problemen met de kinderopvangtoeslag hebben meegemaakt én er een werkwijze is gevonden die uitvoerbaar is. De toelichtingen bij het wetsvoorstel zijn aan de hand van het advies van de Raad van State aangepast.

Overig

Zoals de vaste Kamercommissie voor financiën in haar procedurevergadering van 16 februari 2023 heeft verzocht, vindt u als bijlage bij deze brief een infographic die een volledig overzicht geeft over de wijze waarop de hersteloperatie is georganiseerd, inclusief de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe regelingen.

Sinds Prinsjesdag 2022 maakt het Ministerie van Financiën alle interne beslisnota's en bijlagen openbaar die hebben bijgedragen aan de besluitvorming over Kamerstukken. De openbaargemaakte nota's treft u als bijlage aan (Bijlagen bij Kamerstuk 36 352, nr. 3).

Tot slot

Ex-partners en nabestaanden van overleden gedupeerde ouders en overleden kinderen wachten al geruime tijd op erkenning, herstel, en hulp om een nieuwe start te kunnen maken. De Kamer heeft het belang van spoedig herstel voor ex-partners benadrukt, onder andere via de motie van het lid Azarkan c.s.⁷. Het kabinet heeft alles in het werk gesteld om dit zo snel als mogelijk te kunnen realiseren. Voorwaarde om in de loop van het derde kwartaal van 2023 te kunnen starten met de uitvoering, is dat het wetsvoorstel op korte termijn wordt behandeld, en door beide Kamers wordt vastgesteld voor 1 juli 2023. Veel voorbereidende handelingen zijn reeds gestart, maar een deel van de benodigde voorbereidingen kan pas starten zodra de wet definitief vastgesteld is, zoals de (deels) handmatige selectie van de mensen die recht hebben op de ex-partnerregeling.

Tegelijkertijd geldt ook dat een latere ingangsdatum van de regelingen uit het wetsvoorstel niet zal leiden tot snellere uitvoering van andere reeds voorziene regelingen zoals de compensatie voor gedupeerden van problemen met de huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget (HZK-regeling, start uitvoering vierde kwartaal 2023). Ik wil de Kamer daarom verzoeken een spoedige behandeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken. Graag is het kabinet bereid om zoals de vaste Kamercommissie voor financiën heeft verzocht, direct na het meireces, een technische briefing te organiseren over het wetsvoorstel.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1150.

Dit wetsvoorstel wordt mede ingediend namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries