Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

22/11

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

persoonsgegevens

nota

MR-behandeling brief leenbijstand en openbaarmaking stukken

Datum
16 november 2021

Notanummer
2021-0000231623

Bijlagen
Bijlage I – Kamerbrief leenbijstan
Bijlage II – stukken actieve openbaarmaking
Bijlage III – stukken Kamervraag 6 - FIN
Bijlage IV – Stukken Kamervraag 6 - SZW

Aanleiding

In de MR van vrijdag 19 november ligt de dilemmabrief leenbijstand voor. Deze brief is eerder aan u voorgelegd in het kader van verzending aan de CWIZO. Naar aanleiding van commentaar van AZ is de brief is na bespreking in de CWIZO op enkele punten tekstueel licht aangepast. De boodschap is niet gewijzigd.
U bent eerder ook akkoord gegaan met openbaarmaking van onderliggende stukken en het tegelijkertijd versturen van stukken als antwoord op de Kamervraag van 3 maart 2021 van de heer Omtzigt. Deze stukken zijn in de bijlagen opgenomen.

In deze nota vragen wij uw formeel akkoord om alle documenten (de brief, onderliggende stukken en de stukken waarnaar de heer Omtzigt heeft gevraagd) te verzenden naar de Kamer en informeren wij u over het advies van ambtelijk SZW met betrekking tot openbaarmaking van de onderliggende stukken behorende bij de dilemmabrief.

Beslispunten

1. Gaat u akkoord met verzending van de dilemmabrief leenbijstand aan beide Kamers na akkoord van de MR? Zo ja, wilt u deze dan ondertekenen?
2. Gaat u akkoord met verzending van de stukken die horen bij het antwoord op Kamervraag 6 van 3 maart 2021 van de heer Omtzigt?

akkoord.
↓
wachten we voor verzending op akkoord SZW?
↓
ligt mij wanselijk.

Kern

Dilemmabrief leenbijstand (beslispunt 1)

- Per brief informeren u en de staatssecretaris van SZW het parlement over de dilemma's bij het vinden van een oplossing voor de mensen die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen door de omzetting van een Bbz-lening in een gift. De conclusie van de brief, zoals eerder ook door u geaccordeerd, is ongewijzigd: het kabinet acht het anno 2021 alsnog openstellen van een compensatieregeling voor deze mensen wegens grote juridische bezwaren onwenselijk. Voorts zou het uitvoeren ervan een moeilijk uitvoerbare opdracht zijn.

Stukken bij Kamervraag 6 van de heer Omtzigt (beslispunt 2)

- Deze stukken worden meegestuurd als antwoord op Kamervraag 6 van de heer Omtzigt van 3 maart 2021. Daarin vraagt de heer Omtzigt alle

stukken over de leenbijstand vanaf 2006 die de bewindslieden dan wel topambtenaren hebben ontvangen.
- Vanwege de omvang van dit verzoek en het feit dat de archieven bij Financiën en SZW doorzocht moesten worden, heeft deze inventarisatie enige tijd in beslag genomen.
- Er is een aantal uitgangspunten gemaakt voor de afbakening van deze vraag. Die treft u in de toelichting aan.

Stukken actieve openbaarmaking Kamerbrief (ter informatie)

- De Kamerbrief gaat uit naar aanleiding van uw toezegging aan de Eerste Kamer. Daarmee zou het vallen onder categorie D (kennis- en informatiedeling) van de regels omtrent actieve openbaarmaking. Dit zou betekenen dat onderliggende stukken nog niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Ambtelijk SZW staat op dit standpunt omdat het onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer, en ook omdat in deze brief uitleg gegeven wordt over het huidige beleid.
- Dezelfde Kamerbrief gaat echter gelijktijdig ook uit naar de Tweede Kamer en wordt er in de brief het besluit genomen dat het onwenselijk is om een compensatieregeling over de jaren vóór 2014 open te stellen. DGFZ is daarom van mening dat het eigenlijk een categorie B brief (beleidsvorming) is, waar de stukken wel ook openbaar van moeten. DJZ ziet dat eveneens zo. Daarom willen wij onze onderliggende stukken meesturen richting de Kamer, u bent daar eerder ook mee akkoord gegaan.
- Volgens de beleidslijn actieve openbaarmaking worden in principe de beslisstukken van de bewindspersoon die eerste ondertekenaar is, openbaar. Dat betekent dat ambtelijk SZW zich op het standpunt stelt dat zij geen beslisnota's openbaar hoeven te maken, omdat u de eerste ondertekenaar bent.
- Ambtelijk SZW legt dit dilemma omtrent openbaarmaking via een eigen nota voor aan de Stas SZW waarin zij vragen om akkoord te gaan met dat FIN wel de stukken verzendt en SZW niet. SZW vraagt hun staatssecretaris ook om nog contact met u op te nemen hierover. Dit laat onverlet dat wij onze eigen stukken openbaar kunnen gaan maken na behandeling in de MR.

SZW heeft besloten om de stukken openbaar te maken

Nog niet gedeeld

Toelichting

Stukken bij Kamervraag 6 van de heer Omtzigt

- In de Kamerbrief is een passage opgenomen over het verstrekken van de stukken als reactie op Kamervraag 6 van de heer Omtzigt van 3 maart 2021.
- Het verzoek van de heer Omtzigt was zeer ruim en geen gericht verzoek om specifieke documenten. Bij uitzondering is in reactie op dit verzoek aangeven dat het kabinet toch memo's en andere schriftelijke documenten inzake de leenbijstand met de Kamer zou gaan delen.[1]
- Vanwege dit ruime verzoek was enige afbakening noodzakelijk. Daarom zijn concepten (van kamerbrieven), e-mails, burgerbrieven niet opgenomen in de set.
- Uitgangspunten daarbij waren:

[1] Kst. II 2021-2021, 3411.

- Als einddatum voor de gezochte documenten is 3 maart 2021 aangehouden, dit is de datum van het indienen van de vragen van het lid Omtzigt.
- Enkel documenten die in de essentie over de Bbz-leenbijstand gaan zijn meegestuurd.
- Bij verslagen of andere documenten die over meerdere onderwerpen gaan, is alles dat geen verband houdt met de Bbz-leenbijstand weggelakt.
- Geen stukken die reeds eerder naar de Kamer zijn verzonden.
- Geen stukken die verband houden met individuele casussen. In dit verband merken wij op dat er op zijn minst tientallen hardheidsclausuleverzoeken in het kader van deze problematiek zijn binnengekomen bij het ministerie van Financiën, die voor zover wij dit nu kunnen overzien alle zijn afgewezen.
- Geen concepten van notities, memo's, brieven etc., maar uitsluitend de definitieve documenten.
- Geen inkomende stukken vanuit de Kamers of de commissie van Financiën.
- Geen e-mails.
- Geen spreekteksten en voorbereiding van debatten.

<u>Stukken actieve openbaarmaking Kamerbrief</u>

- In het kader van actieve openbaarmaking wordt hierbij een inventarislijst weergegeven voor de onderliggende stukken behorende bij de Kamerbrief.

Doc. nr.	ID	Datum	Titel doc.	Toelichting
1	1075320	8-3-2021	Nota Stas TD - Kamervragen Bbz D66 en stavaza	Bijlage 1: Kamervragen:, worden niet openbaar Bijlage 2: Artikel VK Ander soort toeslagen, zelfde moeras, 20 februari 2021, reeds openbaar Bijlage 3: zie pakket Kamervraag 6 FIN:. brief NO - 1 december 2014.
2	1075321	25-5-2021	Nota Min - Annotatie BWO 31 mei 2021	Voor bijlage zie ID: 1075322
3	1075322	25-5-2021	Nota Stas TD - Annotatie BWO 31 mei 2021	
4	1075323	27-5-2021	Nota Stas TD - annotatie naar aanleiding van voorbespreking BWO 31 mei 2021	Zie ook ID: 1075395 / 1075399 voor extra toelichting welke via de mail is gegaan.
5	1075395	30-5-2021	Nazending bij annotatie BWO 31 mei 2021	zie ook ID: 1075323
6	1075399	30-5-2021	Bijlage van e-mail behorende bij annotatie BWO 31 mei 2021	zie ook ID: 1075323
7	1075324	21-6-2021	Nota Stas TD - Beantwoording Kamervragen leenbijstand GL en CDA	Bijlages zijn allemaal Kamervragen
8	1075325	28-6-2021	Nota Stas TD - Tweede nota beantwoording Kamervragen GL en CDA	bijlage Amendement lid Omtzigt 13 november 2019 (35302, 51) Rest van de bijlages zijn Kamerbrief + Kamervragen
9	1075326	12-8-2021	Nota Stas TD - Leenbijstand & tussenvariant AB	Voorlak gereed
10	1075327	17-9-2021	Nota Stas TD - Kamerbrief Leenbijstand	Bijlage concept Kamerbrief wordt niet

				openbaar
11	1075405	17-9-2021	Bijlage bij nota Kamerbrief leenbijstand (DG 189510)	zie ook ID: 1075327
12	1075328	28-10-2021	Nota Stas TD - Kamerbrief leenbijstand oktober	Bijlage is concept Kamerbrief. Dat wordt niet openbaar

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

14/3

Directie Algemene Fiscale Politiek

persoonsgegevens

www.minfin.nl

Datum
8 maart 2021

Notitienummer
2021-0000046685

persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Bijlagen
3

notitie

Bbz Kamervragen D66 en stand van zaken

Aanleiding

Op 2 februari 2021 bent u gevraagd akkoord te gaan met de beantwoording van Kamervragen van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) over de leenbijstand welke waren gericht aan de bewindspersoon van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en u. Vanwege recente ontwikkelingen heeft SZW besloten de beantwoording van de Kamervragen uit te stellen. De definitieve Kamervragen zijn nu gereed.

Met deze notitie willen wij u daarnaast informeren over de huidige stand van zaken met betrekking tot de leenbijstand en het op te starten proces.

Beslispunt

akkoord.

- Bent u akkoord met de beantwoording van de Kamervragen van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) in bijlage 1?
- Bent u akkoord met het inplannen van een Bewindsliedenoverleg om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de gedupeerden van de leenbijstand te compenseren?

ja!

Inhoud

1. Kamervragen D66
2. De Bbz en recente ontwikkelingen
3. Proces

Toelichting

1. Kamervragen D66

Op 2 februari 2021 bent u akkoord gegaan met beantwoording van de vragen van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66). Vanwege recente ontwikkelingen met betrekking tot de leenbijstand heeft SZW ertoe besloten de beantwoording niet uit te sturen, maar nog even af te wachten.

De reden daarvoor was dat vlak voor de verzending van de antwoorden een hardheidsclausuleverzoek is ingediend door een ex-ondernemer die te maken heeft gehad met terugvordering van toeslagen over het jaar 2010 als gevolg van verstrekte leenbijstand. In het verzoek wordt onder meer beklag gedaan over het feit dat er een compensatieregeling voor de jaren 2014-2016 is gekomen voor gedupeerden die als gevolg van de verstrekte leenbijstand toeslagen moesten terugbetalen. Ondernemers die hiermee te maken hebben gehad in de jaren vóór 2014 (zoals de indiener van het verzoek) konden daar echter geen gebruik van maken. De indiener van het hardheidsclausuleverzoek maakte tevens melding van een onderzoek door de Volkskrant naar de kwestie van de leenbijstand en de

gevolgen die dat heeft gehad voor het recht op toeslagen van ondernemers in het verleden. De Volkskrant heeft hierover inmiddels op 20 februari jl. een artikel gepubliceerd (bijlage 2). Verderop in deze notitie zullen wij u verder inlichten over dit artikel.

Inmiddels is de beantwoording gereed en heeft SZW besloten de vragen te versturen.

2. De Bbz en recente ontwikkelingen

Wij praten u graag kort bij over de Bbz en het recente Volkskrant-artikel met betrekking tot dit onderwerp.

De Bbz

De Bbz is een regeling van SZW en biedt ondernemers met financiële problemen een mogelijkheid om renteloos te lenen bij de gemeente. Als na afloop van het jaar wordt vastgesteld dat hun ondernemingsactiviteiten te weinig eigen inkomen opleverde (minder dan de bijstandsnorm) wordt de lening kwijtgescholden. Deze kwijtschelding leidde (tot 2017) tot een hoger verzamelinkomen van de ondernemer in het jaar van de kwijtschelding. Omdat het toetsingsinkomen voor de toeslagen gekoppeld is aan het verzamelinkomen leidde dit in veel gevallen tot minder recht op toeslagen met terugvorderingen tot gevolg.

De consequentie van dit 'papieren inkomen' als gevolg van de kwijtschelding van leenbijstand was al langer bekend, maar is politiek pas vol in de aandacht gekomen na een brandbrief van de Nationale Ombudsman (NO) in 2014 waarin de regering werd opgeroepen om dit probleem zo snel mogelijk op te lossen (bijlage 3). Uiteindelijk heeft het tot 2017 geduurd voordat er voor deze problematiek een structurele oplossing is gekomen (door het papieren inkomen als gevolg van de omzetting van een Bbz-lening in een gift aan te merken als eindbestanddeel van de loonheffing waardoor er geen doorwerking meer was naar het verzamelinkomen dat bepalend is voor het recht op toeslagen). Omdat de Tweede Kamer van mening was dat het veel te lang had geduurd voordat deze structurele oplossing er was, is door staatssecretaris Snel in het Belastingplan 2019 de 'tijdelijke compensatieregeling Bbz 2014-2016' opgenomen om Bbz-ondernemers die over de jaren 2014, 2015 en/of 2016 toeslagen hebben moeten terugbetalen als gevolg van 'papieren inkomen' daarvoor te compenseren. Van deze compensatieregeling hebben 1169 mensen gebruik gemaakt. Dit aantal bleef ver achter bij de inschatting die was gemaakt voor wat betreft het gebruik dat van de regeling zou worden gemaakt en het geld dat daarvoor was vrijgemaakt.

Voor Bbz-ondernemers die toeslagen hebben moeten terugbetalen over de jaren vóór 2014 was de compensatieregeling niet van toepassing.

Volkskrant-artikel

Het eerdergenoemde Volkskrant-artikel (bijlage 3) stelt dat mogelijk 10 tot 15 duizend zzp-ers in de problemen zijn gekomen door het gebruik van 'leenbijstand' op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Volgens de Volkskrant was er bij de Belastingdienst sprake van een 'boekhoudkundige kronkel' c.q. administratieve fout, waardoor ontvangers van leenbijstand 'op papier' een te hoog inkomen kregen. Dit resulteerde dan in een terugbetaling van te veel ontvangen voorschotbedragen aan toeslagen. Voorts zou de Belastingdienst, nadat er voor gedupeerde ondernemers voor de jaren 2014, 2015 en 2016 een compensatieregeling is getroffen, te kort zijn geschoten in het opsporen van deze ondernemers om hen te wijzen op deze compensatieregeling. Ook zou staatssecretaris Wiebes pas na moties van Kamerleden met een oplossing zijn gekomen. Er worden in het artikel parallellen getrokken met de toeslagenaffaire.

3. Proces

Kamervragen

Het lid Omtzigt (CDA) en het lid Snels (GroenLinks) hebben naar aanleiding van het Volkskrant-artikel Kamervragen ingediend met betrekking tot de leenbijstand. Momenteel wordt gewerkt aan beantwoording van deze Kamervragen.

In de Kamervragen wordt door het lid Omtzigt onder andere gevraagd om alle memo's en andere schriftelijke documenten, die bewindslieden (minister van Financiën, staatssecretaris van Financiën, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en topambtenaren (de secretaris-generaal en plaatsvervangend secretaris-generaal Financiën, de directeur-generaal belastingen, de secretaris-generaal en plaatsvervangend secretaris-generaal SZW en de directeur-generaal sociale zekerheid) over de leenbijstand en de gevolgen daarvan op toeslagen sinds 2006 ontvangen hebben te verstrekken.
Momenteel wordt gewerkt aan het bij elkaar brengen van deze documenten, zodat deze met de Kamer kunnen worden gedeeld. Het lid Omtzigt vraagt niet specifiek om memo's en andere schriftelijke documenten richting de directeur-generaal fiscale zaken, ons voorstel is om deze wél te verstrekken. Het onderwerp liep (groten)deels via DGFZ.

Richting een oplossing

Op 23 februari 2021 heeft u in een debat met de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de bewindspersoon van SZW om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van de leenbijstand in de jaren voor 2014. Ambtelijk wordt een start gemaakt om te kijken naar de oplossingsrichting voor gedupeerden van voor 2014. Daarnaast adviseren wij u om in een bewindsliedenoverleg samen met de staatssecretaris van SZW te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om deze gedupeerden te compenseren. Afhankelijk van de uitkomst leidt de oplossing tot extra uitgaven aan toeslagen die in beginsel vallen onder de verantwoordelijkheid van de toeslagdepartementen. Zij zullen proberen de rekening te leggen bij het ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën

~~TIEDEN~~
TER BESPREKING 27/5 11:15 EN 31/5 14:00
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de minister (ter informatie)
1 gez.

Directie Algemene Fiscale Politiek

persoonsgegevens

Datum
25 mei 2021

Notitienummer
2021-0000102094

persoonsgegegevens

Kopie aan

Bijlagen
1

notitie

Annotatie Notitie Bewindspersonenoverleg Leenbijstand

Aanleiding

Op maandag 31 mei 14:00-14:30 spreekt u met de minister van SZW over de leenbijstand. Ambtelijk financiën heeft gezamenlijk met ambtelijk SZW een notitie geschreven voor dit bewindspersonenoverleg (bijlage 1). In deze notitie zijn in overleg met SZW de beslis- en bespreekpunten open geformuleerd. In de notitie wordt uitgebreid stil gestaan bij de achtergrond van de beslis- en bespreekpunten. U wordt geadviseerd om deze notitie eerst te lezen. Hieronder treft u vanuit Financiën een annotatie met onze adviezen per punt.

Wij zullen deze annotatie en de notitie met u voorbespreken op donderdag 27 mei om 11.15.

Toelichting

Beslispunten

Beslispunt 1: *welke variant heeft voorlopig uw voorkeur om verder te worden uitgewerkt (A of B)?*

- Zowel Variant A als variant B kennen voor- en nadelen welke uitgebreid worden toegelicht in de notitie in bijlage 1. Variant A (herzien van beschikkingen) is direct en eenvoudig uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. Deze variant kent juridisch grote bezwaren en naar verwachting zal de Raad van State zeer kritisch adviseren.
- Variant B (een bedrag aan compensatie uitbetalen) is tijdrovender en arbeidsintensiever voor Toeslagen, deze variant kan pas op zijn vroegst worden uitgevoerd in 2023. Juridisch zijn er bij deze variant minder aandachtspunten. Bij beide varianten is wetgeving noodzakelijk.
- Indien uw voorkeur uitgaat naar Variant A, moet dit worden voorgelegd aan de MR. Het feit dat beschikkingen langer dan vijf jaar terug worden opengebroken, kan namelijk ook uitstralingseffecten hebben op beleid en wetgeving van andere departementen. Wij adviseren u overigens ook de MR te betrekken bij de keuze voor variant B.

Beslispunt 2: *Bent u het ermee eens dat een lichte(re) toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden) verder dient te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan in beeld te krijgen?* ***+ Beslispunt 3****: Bent u akkoord om bij de verdere uitwerking niet op voorhand uit te gaan van het aanbrengen van een harde knip van tien jaar?*

- Voor gevallen langer dan tien jaar terug kunnen we niet meer zien hoe hoog het kwijtscheldingsbedrag was. Als gevolg daarvan kan geen exact bedrag voor teruggave worden berekend. Die gevallen zullen een forfaitair bedrag moeten krijgen of er moet bij de berekening van de teruggave vanuit worden gegaan dat mensen het maximale bedrag aan toeslag hadden moeten krijgen.
- Dit kan worden voorkomen met een 'harde knip', zodat uitsluitend gevallen tot 10 jaar terug gecompenseerd worden. De vorige compensatieregeling kende ook een knip in tijd (enkel gevallen van 2014-2016 werden gecompenseerd). Het lijkt ons onwenselijk om opnieuw een harde knip in te voeren met alle bijbehorende afbakeningsproblemen of ongelijkheid. Wij adviseren u daarom om geen harde knip in te voeren. Gevolg hiervan is dat gevallen langer dan tien jaar terug met een lichtere toets beoordeeld moeten worden. Bij de uitwerking kan worden gekeken hoe deze lichte toets zo kan worden gemaakt dat er zo min mogelijk onterechte betalingen worden verricht.

Beslispunt 4: *Bent u ermee akkoord dat het rijk het gesprek aangaat met VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met gedupeerden die compensatie krijgen, maar ook al bijzondere bijstand hebben gekregen?*

- Bijzondere bijstand is gedecentraliseerd en valt onder beleidsvrijheid van gemeenten. Sommige gemeenten hebben aangegeven bijzondere bijstand te willen terugvorderen op het moment dat mensen compensatie ontvangen. Dit lijkt eerlijk omdat mensen toen bijzondere bijstand ter hoogte van het terug te betalen bedrag aan toeslag hebben gekregen. Anderzijds achten wij het echter onwenselijk wanneer de compensatie van de Dienst Toeslagen wordt teruggevorderd door de gemeente. Ook is het lastig uit te leggen wanneer gemeenten verschillend met deze situatie omgaan.
- U –of een bewindspersoon van SZW- wordt geadviseerd in gesprek te gaan met gemeenten om te bezien hoe zij kunnen omgaan met de compensatie die ondernemers naar aanleiding van deze regeling ontvangen. Daarnaast kan onderzocht worden of het mogelijk is om in de regeling mensen die al bijzondere bijstand hebben gekregen uit te sluiten. Naarmate het beleid bij alle gemeenten meer gelijk is, verminderd de kans dat burgers in gelijke omstandigheden, verschillend behandeld worden.

<u>Bespreekpunten</u>

Bespreekpunt 1: *De precieze budgettaire effecten moeten nog worden uitgewerkt (afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele regeling en de uitvoeringskosten). Voor de extra uitgaven aan een mogelijke compensatieregeling is geen overeenstemming wie deze kosten op zich neemt. Hoe ziet u dit voor zich?*

- U wordt geadviseerd, in lijn met de regeling voor 2014-2016, de toeslagendepartementen te verzoeken tot specifieke dekking van de *programma*kosten (geraamd op €7 miljoen).
- Toeslagen geeft aan de *apparaats*kosten niet te kunnen dekken (geraamd op €0,65 mln. bij variant A en €2,8 miljoen bij variant B). Met de toeslagdepartementen zal ook deze dekking moeten worden besproken.
- SZW wil de vergelijking maken met de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag en ook voor dit dossier verzoeken om generale dekking voor deze incidentele uitgaven. We adviseren u hiermee niet akkoord te gaan. U kunt inbrengen dat de aard en omvang van deze regeling niet in verhouding staan met de hersteloperatie Toeslagen. Als we meegaan in de redenering van SZW zou dat tot gevolg kunnen hebben dat daar waar een beleidskeuze wordt gemaakt om sectorale wetgeving met terugwerkende kracht aan te passen, altijd de dekking vanuit FIN moeten komen. Daarnaast is de situatie van de leenbijstand niet te vergelijken met hetgeen is gebeurd in de

kinderopvangtoeslagaffaire. Het gaat hier heel zuiver om door toeslagendepartementen opgestelde wetgeving die de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst/Toeslgen conform afspraken heeft uitgevoerd. Daarom is er eerder ook voor gekozen om voor de periode 2014 – 2016 de dekking door toeslagendepartementen te laten verzorgen.

- Eventuele budgettaire besluiten zullen met de minister van Financiën moeten worden afgestemd. Ons voorstel is dit te doen nadat u een beeld heeft welke optie u wilt voorleggen.

Bespreekpunt 2: *Hoe kijkt u aan tegen (het risico op) de precedentwerking ten aanzien van een eventuele compensatieregeling in het licht van de aangenomen motie van het lid Pouw-Verweij c.s. –die verzoekt "mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie waar ze recht op hebben te onthouden"?*

- De motie van het lid Pouw-Verweij c.s. is met algemene stemmen door de Kamer aangenomen. Van belang bij deze motie is of er hier sprake is geweest van overheidsfalen.
- Indien sprake is van overheidsfalen houdt dat in dat het slecht verdedigbaar is om precedentwerking als argument te gebruiken om een regeling al dan niet in te voeren. Een deel van de bezwaren bij Variant B (en in mindere mate bij Variant A) vallen dan weg.
- Naar ons inzicht is hier echter geen sprake van overheidsfalen, maar van een ongelukkige uitwerking van wet- en regelgeving.

<u>Overige</u>

De gevolgen voor toeslagen vinden zijn oorzaak in de leenbijstand van SZW. Een oplossing voor de schrijnende situaties die als gevolg hiervan ontstaan zijn, vraagt ook om ambtelijke en beleidsmatige inzet van SZW. Wij adviseren u daarom de rolverdeling aan de orde te stellen. Denkbaar is dat de minister van SZW – waar relevant mede namens u- op dit onderwerp het woord voert.

Ministerie van Financiën

VD 27/5 11.15
BWO 31/5 14.00

HEDEN
TER BESPREKING 27/5 11:15 EN 31/5 14:00
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de minister (ter informatie)

27/5

Directie Algemene Fiscale Politiek

persoonsgegevens

Datum
25 mei 2021

Notitienummer
2021-0000102094

persoonsgegevens

Kopie aan

Bijlagen
1

notitie

Annotatie Notitie Bewindspersonenoverleg Leenbijstand

Aanleiding

Op maandag 31 mei 14:00-14:30 spreekt u met de minister van SZW over de leenbijstand. Ambtelijk financiën heeft gezamenlijk met ambtelijk SZW een notitie geschreven voor dit bewindspersonenoverleg (bijlage 1). In deze notitie zijn in overleg met SZW de beslis- en bespreekpunten open geformuleerd. In de notitie wordt uitgebreid stil gestaan bij de achtergrond van de beslis- en bespreekpunten. U wordt geadviseerd om deze notitie eerst te lezen. Hieronder treft u vanuit Financiën een annotatie met onze adviezen per punt.

Wij zullen deze annotatie en de notitie met u voorbespreken op donderdag 27 mei om 11.15.

Toelichting

Beslispunten

Beslispunt 1: *welke variant heeft voorlopig uw voorkeur om verder te worden uitgewerkt (A of B)?*

- Zowel Variant A als variant B kennen voor- en nadelen welke uitgebreid worden toegelicht in de notitie in bijlage 1. Variant A (herzien van beschikkingen) is direct en eenvoudig uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. Deze variant kent juridisch grote bezwaren en naar verwachting zal de Raad van State zeer kritisch adviseren.
- Variant B (een bedrag aan compensatie uitbetalen) is tijdrovender en arbeidsintensiever voor Toeslagen, deze variant kan pas op zijn vroegst worden uitgevoerd in 2023. Juridisch zijn er bij deze variant minder aandachtspunten. Bij beide varianten is wetgeving noodzakelijk.
- Indien uw voorkeur uitgaat naar Variant A, moet dit worden voorgelegd aan de MR. Het feit dat beschikkingen langer dan vijf jaar terug worden opengebroken, kan namelijk ook uitstralingseffecten hebben op beleid en wetgeving van andere departementen. Wij adviseren u overigens ook de MR te betrekken bij de keuze voor variant B.

Beslispunt 2: *Bent u het ermee eens dat een lichte(re) toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden) verder dient te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan in beeld te krijgen?* ***+ Beslispunt 3****: Bent u akkoord om bij de verdere uitwerking niet op voorhand uit te gaan van het aanbrengen van een harde knip van tien jaar?*

- Voor gevallen langer dan tien jaar terug kunnen we niet meer zien hoe hoog het kwijtscheldingsbedrag was. Als gevolg daarvan kan geen exact bedrag voor teruggave worden berekend. Die gevallen zullen een forfaitair bedrag moeten krijgen of er moet bij de berekening van de teruggave vanuit worden gegaan dat mensen het maximale bedrag aan toeslag hadden moeten krijgen.
- Dit kan worden voorkomen met een 'harde knip', zodat uitsluitend gevallen tot 10 jaar terug gecompenseerd worden. De vorige compensatieregeling kende ook een knip in tijd (enkel gevallen van 2014-2016 werden gecompenseerd). Het lijkt ons onwenselijk om opnieuw een harde knip in te voeren met alle bijbehorende afbakeningsproblemen of ongelijkheid. Wij adviseren u daarom om geen harde knip in te voeren. Gevolg hiervan is dat gevallen langer dan tien jaar terug met een lichtere toets beoordeeld moeten worden. Bij de uitwerking kan worden gekeken hoe deze lichte toets zo kan worden gemaakt dat er zo min mogelijk onterechte betalingen worden verricht.

Beslispunt 4: *Bent u ermee akkoord dat het rijk het gesprek aangaat met VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met gedupeerden die compensatie krijgen, maar ook al bijzondere bijstand hebben gekregen?*

- Bijzondere bijstand is gedecentraliseerd en valt onder beleidsvrijheid van gemeenten. Sommige gemeenten hebben aangegeven bijzondere bijstand te willen terugvorderen op het moment dat mensen compensatie ontvangen. Dit lijkt eerlijk omdat mensen toen bijzondere bijstand ter hoogte van het terug te betalen bedrag aan toeslag hebben gekregen. Anderzijds achten wij het echter onwenselijk wanneer de compensatie van de Dienst Toeslagen wordt teruggevorderd door de gemeente. Ook is het lastig uit te leggen wanneer gemeenten verschillend met deze situatie omgaan.
- U –of een bewindspersoon van SZW- wordt geadviseerd in gesprek te gaan met gemeenten om te bezien hoe zij kunnen omgaan met de compensatie die ondernemers naar aanleiding van deze regeling ontvangen. Daarnaast kan onderzocht worden of het mogelijk is om in de regeling mensen die al bijzondere bijstand hebben gekregen uit te sluiten. Naarmate het beleid bij alle gemeenten meer gelijk is, verminderd de kans dat burgers in gelijke omstandigheden, verschillend behandeld worden.

<u>Bespreekpunten</u>

Bespreekpunt 1: *De precieze budgettaire effecten moeten nog worden uitgewerkt (afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele regeling en de uitvoeringskosten). Voor de extra uitgaven aan een mogelijke compensatieregeling is geen overeenstemming wie deze kosten op zich neemt. Hoe ziet u dit voor zich?*

- U wordt geadviseerd, in lijn met de regeling voor 2014-2016, de toeslagendepartementen te verzoeken tot specifieke dekking van de *programma*kosten (geraamd op €7 miljoen).
- Toeslagen geeft aan de *apparaats*kosten niet te kunnen dekken (geraamd op €0,65 mln. bij variant A en €2,8 miljoen bij variant B). Met de toeslagdepartementen zal ook deze dekking moeten worden besproken.
- SZW wil de vergelijking maken met de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag en ook voor dit dossier verzoeken om generale dekking voor deze incidentele uitgaven. We adviseren u hiermee niet akkoord te gaan. U kunt inbrengen dat de aard en omvang van deze regeling niet in verhouding staan met de hersteloperatie Toeslagen. Als we meegaan in de redenering van SZW zou dat tot gevolg kunnen hebben dat daar waar een beleidskeuze wordt gemaakt om sectorale wetgeving met terugwerkende kracht aan te passen, altijd de dekking vanuit FIN moeten komen. Daarnaast is de situatie van de leenbijstand niet te vergelijken met hetgeen is gebeurd in de

kinderopvangtoeslagaffaire. Het gaat hier heel zuiver om door toeslagendepartementen opgestelde wetgeving die de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst/Toeslgen conform afspraken heeft uitgevoerd. Daarom is er eerder ook voor gekozen om voor de periode 2014 - 2016 de dekking door toeslagendepartementen te laten verzorgen.

- Eventuele budgettaire besluiten zullen met de minister van Financiën moeten worden afgestemd. Ons voorstel is dit te doen nadat u een beeld heeft welke optie u wilt voorleggen.

Bespreekpunt 2: *Hoe kijkt u aan tegen (het risico op) de precedentwerking ten aanzien van een eventuele compensatieregeling in het licht van de aangenomen motie van het lid Pouw-Verweij c.s. -die verzoekt "mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie waar ze recht op hebben te onthouden"?*

- De motie van het lid Pouw-Verweij c.s. is met algemene stemmen door de Kamer aangenomen. Van belang bij deze motie is of er hier sprake is geweest van overheidsfalen.
- Indien sprake is van overheidsfalen houdt dat in dat het slecht verdedigbaar is om precedentwerking als argument te gebruiken om een regeling al dan niet in te voeren. Een deel van de bezwaren bij Variant B (en in mindere mate bij Variant A) vallen dan weg.
- Naar ons inzicht is hier echter geen sprake van overheidsfalen, maar van een ongelukkige uitwerking van wet- en regelgeving.

<u>Overige</u>

De gevolgen voor toeslagen vinden zijn oorzaak in de leenbijstand van SZW. Een oplossing voor de schrijnende situaties die als gevolg hiervan ontstaan zijn, vraagt ook om ambtelijke en beleidsmatige inzet van SZW. Wij adviseren u daarom de rolverdeling aan de orde te stellen. Denkbaar is dat de minister van SZW - waar relevant mede namens u- op dit onderwerp het woord voert.

Ministerie van Financiën

TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de minister van Financiën (ter info)
de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Algemene Fiscale Politiek

persoonsgegevens

Datum
25 mei 2021

Notitienummer
2021-0000102103

persoonsgegevens

Van

Kopie aan

notitie

Bijlage 1 - Notitie Bewindspersonenoverleg

Aanleiding

Op 23 februari jl. heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in een debat in de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van het omzetten van de leenbijstand in een gift die leidde tot een toeslagvordering in de jaren vóór 2014.

Beslispunten

- Welke variant heeft voorlopig uw voorkeur om verder te worden uitgewerkt (A: compenseren op basis van herziening van besluiten of B: een bedrag aan compensatie uitbetalen)?
- Bent u het ermee eens dat een lichte(re) toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden) verder dient te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan in beeld te krijgen?
- Bent u akkoord om bij de verdere uitwerking niet op voorhand uit te gaan van het aanbrengen van een harde knip van tien jaar?
- Bent u ermee akkoord dat het rijk het gesprek aangaat met VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met gedupeerden die compensatie krijgen, maar ook al bijzondere bijstand hebben gekregen?

Bespreekpunten:

- De precieze budgettaire effecten moeten nog worden uitgewerkt (afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele regeling en de uitvoeringskosten). Voor de extra uitgaven aan een mogelijke compensatieregeling is geen overeenstemming wie deze kosten op zich neemt. Hoe ziet u dit voor zich?
- Hoe kijkt u aan tegen (het risico op) de precedentwerking ten aanzien van een eventuele compensatieregeling in het licht van de aangenomen motie van het lid Pouw-Verweij c.s.[1] –die verzoekt "mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie waar ze recht op hebben te onthouden"?

Aandachtspunten:

- Bijzondere bijstand is gedecentraliseerd en valt dus onder de beleidsvrijheid van gemeenten. Het rijk of VNG kan gemeenten dus niets

[1] Motie van het lid Pouw-Verweij c.s. over precedentwerking nooit als argument gebruiken om gedupeerden compensatie te onthouden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 362, nr. 48

voorschrijven zoals verplichten om af te zien van terugvordering van de bijzondere bijstand.
- Alvorens een regeling kan worden ingevoerd of gecommuniceerd (in het kader van verwachtingenmanagement), dienen uitvoeringstoetsen van de gemeenten en de Belastingdienst/Toeslagen te worden gedaan.

Kern

- Kwijtschelding van leenbijstand kon van 2006 tot en met 2016 leiden tot terugvordering van toeslagen bij mensen die al in financiële problemen zaten. Vanaf 1 januari 2017 doet dit probleem zich niet meer voor, er is toen een structurele oplossing in de wet gekomen.
- In 2019 is een compensatieregeling op basis van herziening opengesteld voor gedupeerden in de jaren 2014-2016 (dit naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt c.s.). Daarnaast zijn een deel van de gedupeerden bij wie dit probleem zich voor heeft gedaan ondersteund door gemeenten door middel van bijzondere bijstand.
- Het uitgangspunt bij de compensatieregeling op basis van herziening was dat (ex)ondernemers zichzelf dienden te melden bij de Belastingdienst/Toeslagen en ook zelf bewijs dienden aan te leveren. Dit bewijs kon worden opgevraagd bij de gemeente.
- Op 23 februari jl. heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in een debat in de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van het omzetten van de leenbijstand in een gift die leidde tot een toeslagvordering in de jaren vóór 2014. Ook de Tweede Kamer heeft hier vragen over gesteld, en over ondernemers uit de periode 2014-2016 die zich nog niet gemeld hebben.
- Er worden twee varianten van een oplossing besproken. Variant A kan binnen de bestaande kaders en werkprocessen worden uitgevoerd, maar kent juridische fundamentele bezwaren omdat hiermee de 5-jaarstermijn voor herziening van besluiten dient te worden doorbroken. Dit was bij de vorige regeling niet het geval. Variant B kent juridisch minder fundamentele bezwaren, maar kent ernstige uitvoeringstechnische bezwaren voor de uitvoering, waardoor implementatie op korte termijn niet mogelijk is. Bij deze variant worden geen besluiten herzien maar een bedrag aan compensatie uitbetaald.
- Beide varianten (A en B) leiden tot (risico's op) precedentwerking en uitstralingseffecten. Het gaat hier immers niet om onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig overheidshandelen, maar om een onbedoeld effect van de (samenloop van) verschillende wet-/regelgeving. Voortschrijdend inzicht komt vaak voor, zowel in de toeslagen en sociale zekerheid als daarbuiten. Daarmee is het precedentrisico ook breder dan alleen op deze terreinen.
- Er worden diverse punten besproken welke van belang zijn voor de regeling (waaronder
een eventuele lichtere toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden), de harde knip van 10 jaar, de ondersteuning door bijzondere bijstand en de budgettaire aspecten). Deze komen in paragraaf 4 verder aan bod.
- In paragraaf 5 wordt kort stilgestaan bij eenzelfde probleem dat zich voordoet bij particulieren welke leenbijstand hebben ontvangen.
- Als laatste worden in paragraaf 6 een aantal alternatieven besproken, welke minder voor de hand liggen dan de twee uitgebreid uitgewerkte varianten.

Toelichting

Inhoud

1. Achtergrond leenbijstand
2. De compensatieregeling op basis van herziening
3. Oplossingsrichtingen
4. Diverse punten die betrekking hebben op zowel variant A als variant B
5. Aandachtspunt: leenbijstand particulieren
6. Alternatieven

1. Achtergrond leenbijstand

Sinds 1 januari 2004 kunnen gemeenten ingevolge het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)[2] algemene bijstand voor levensonderhoud voorlopig in de vorm van een renteloze lening verstrekken naast een rentedragende lening voor bedrijfskapitaal. Het kan gaan om inwoners die net een onderneming zijn gestart (bijvoorbeeld vanuit de bijstand) maar ook om gevestigde ondernemers met een levensvatbaar bedrijf die tijdelijk in de problemen zijn gekomen en tijdelijk ondersteuning nodig hebben. Anders dan 'gewone' bijstand, geldt de voorlopige leenbijstand voor levensonderhoud niet als inkomen in het jaar waarin geld wordt overgemaakt omdat er een terugbetalingsverplichting tegenover staat.

Als het goed gaat met de onderneming, kan de ondernemer de lening voor levensonderhoud terugbetalen. Als het niet goed gaat, en achteraf (na het boekjaar dat de lening is verstrekt) het huishoudinkomen onder sociaal minimum blijkt te zijn geweest, kan de gemeente de lening kwijtschelden. Deze kwijtschelding telde tot 2017 mee als inkomen in het jaar waarin de lening werd kwijtgescholden. Dit volgde uit de behandeling van deze kwijtschelding als inkomen voor de inkomstenbelasting. Omdat dit inkomen niet gepaard gaat met een geldstroom - het geleende geld is immers al eerder verstrekt - wordt gesproken over "papieren inkomen". Omdat het toetsingsinkomen voor de toeslagen is gekoppeld aan het fiscale inkomen, kon het papieren inkomen leiden tot een lager recht op toeslagen en – vanwege de voorschotsystematiek – tot terugvorderingen. Dat is pijnlijk omdat het juist mensen treft die al in de financiële problemen zitten.

In 2014 werd dit probleem prominent op de kaart gezet door de Nationale Ombudsman die FIN/SZW opriep met een oplossing te komen, zowel voor nieuwe als voor bestaande gevallen. Hoewel een completere tijdlijn nog wordt gemaakt, is bekend dat er ook eerder al signalen waren dat dit probleem zich voordeed en zijn er ook Kamervragen gesteld in 2010 en 2013. In 2015 is de TK toegezegd een oplossing te gaan zoeken. In 2016 is deze structureel gevonden (via de eindheffing) en vanaf 1-1-2017 is deze oplossing in werking getreden, voor nieuwe gevallen is het probleem sindsdien verholpen.

2. De compensatieregeling op basis van herziening 2014-2016

Voor de jaren 2014-2016 is, naar aanleiding van de daartoe strekkende motie van het lid Omtzigt c.s., een compensatieregeling op basis van herziening getroffen voor (ex)ondernemers[3] die bij de berekening van de toeslagen nadeel ondervonden van de omzetting van de leenbijstand in een gift.

De keuze om terug te gaan tot het jaar 2014 had als achtergrond dat de Ombudsman in dat jaar de oproep had gedaan om de problematiek structureel op te lossen, ook voor bestaande gevallen.

---

[2] Het Bbz 2004 heeft voorlopende regelingen die vrijwel op dezelfde manier werken.
[3] Het betreft compensatie aan voormalig ondernemers (natuurlijke personen). Bij compensatie aan doorwerkende ondernemers zou mogelijk sprake zijn van staatssteun.

De compensatieregeling op basis van herziening hield in dat de betreffende (ex)ondernemer een schriftelijk verzoek kon indienen bij de Belastingdienst/Toeslagen om hiervoor in aanmerking te komen. Daarbij moesten de benodigde bewijsstukken worden overlegd waaruit bleek dat er in de jaren 2014-2016 sprake was geweest van omzetting door de gemeente van leenbijstand in een bedrag om niet. De Belastingdienst/Toeslagen kon niet zelf achterhalen in welke gevallen hiervan sprake was geweest. Gemeenten konden niet aangeven in welke gevallen de omzetting aanleiding had gegeven tot nadelige gevolgen voor het recht op toeslagen. Wel konden betrokkenen aan de gemeente vragen om een bewijsstuk.

Als men zich had gemeld werd – na beoordeling van de overlegde stukken – het toeslagrecht over het betreffende berekeningsjaar herberekend en (opnieuw) toegekend op basis van een toetsingsinkomen waarbij het inkomensbestanddeel 'papieren inkomen' buiten beschouwing werd gelaten. Deze nieuwe toekenning leidde ertoe dat eerdere terugvorderingen vervielen en reeds gedane betalingen in verband met de terugvordering door de Belastingdienst/Toeslagen werden terugbetaald (met rente). Het toeslagbesluit veranderde hierdoor.

De compensatieregeling op basis van herziening is op 1 januari 2019 in werking getreden. Een beroep op de compensatieregeling op basis van herziening kon worden gedaan tot en met 31 december 2019. Omdat het aantal ondernemers dat zich meldde achterbleef bij de verwachtingen is de looptijd - via een amendement van het lid Omtzigt bij het Belastingplan 2020 – verlengd met 6 maanden. Uiteindelijk hebben zich 1.169 (ex)ondernemers gemeld.

De TK was in het algemeen tevreden met de compensatieregeling op basis van herziening. De heer Omtzigt vroeg zich wel af of de regeling voldoende tegemoetkwam aan situaties waarin (ex) ondernemers als gevolg van de terugvordering van toeslagen in de schuldsanering terecht waren gekomen. Daarover heeft overleg plaatsgevonden met medewerkers van de Ombudsman. Zij herkenden dit probleem niet en gaven aan ook tevreden te zijn met de compensatieregeling op basis van herziening.

Los van de compensatieregeling op basis van herziening zijn een deel van de (ex)ondernemers, toen het probleem zich voordeed, door gemeenten ondersteund door middel van de bijzondere bijstand.

Communicatie
Om gebruik te kunnen maken van de compensatieregeling op basis van herziening dienden gedupeerden zichzelf te melden. Op diverse manieren is gepoogd de regeling duidelijk kenbaar te maken bij gedupeerden. De regeling is onder de aandacht gebracht op de website van de BD Toeslagen. Daarnaast is de regeling via gemeenten, onder meer via hun websites en gemeentepagina's in huis-aan-huiskranten, en via de kanalen van de Nationale Ombudsman, onder de aandacht gebracht. SZW heeft gemeenten in de tweede helft van 2019 via de Verzamelbrief en via "Schouders eronder" geattendeerd op de tijdelijke regeling. 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; Financiën heeft aandacht gevraagd voor de regeling in het Uitvoeringspanel van gemeenten en bij intermediairdagen ook Platform Stimulansz heeft aandacht gevraagd voor de regeling.

3. Oplossingsrichtingen

De meest voor de hand liggende optie is om een regeling open te stellen met als basis de vorige regeling, ditmaal echter voor alle jaren waarin het probleem zich heeft kunnen voordoen (2006 t/m 2016[4]).

Dit impliceert dat (ex)ondernemers die in de jaren 2006-2016 nadeel hebben ondervonden voor hun recht op toeslagen als gevolg van de leenbijstand zich uit eigen beweging moeten melden bij de Belastingdienst/Toeslagen. Hierbij zullen zij bewijs moeten aandragen waaruit blijkt dat in die jaren sprake is geweest van omzetting van een lening in een bedrag 'om niet'. De regeling heeft dus opnieuw als uitgangspunt dat mensen zelf bewijs aanleveren. Dit kan op de volgende twee manieren:

- Jaren tot 10 jaar terug → bewijs kan worden opgevraagd bij de gemeente. Langer dan 10 jaar terug bewijs opvragen bij de gemeente kan enkel in nog lopende zaken en niet in afgesloten zaken (i.v.m. de Archiefwet en de AVG).
  Het papieren inkomen in die jaren dient dan te worden vastgesteld. Dit deel van het fiscale inkomen wordt dan in mindering gebracht op het toetsingsinkomen dat is gehanteerd voor het betreffende jaar. Op basis van dit lagere toetsingsinkomen wordt het toeslagrecht voor dat jaar dan opnieuw vastgesteld.

- Jaren langer dan 10 jaar terug → bewijs langer dan 10 jaar terug kan niet meer worden opgevraagd bij gemeenten (deze hebben dit bewijs niet meer voor handen). Voor deze groep is het een optie om gebruik te maken van een "lichtere toets". Dit kan bijvoorbeeld het aanleveren van een oud bankafschrift zijn of een inschrijving bij de Kamer van Koophandel in combinatie met een zichtbaar hoger 'papieren' inkomen dan voorgaande jaren. Dit wordt nog nader uitgewerkt.
  Bij de lichtere toets kan het voorkomen dat de omzetting van de lening in een gift niet kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen. Het recht op toeslag kan dan niet worden herberekend.

Er zijn vervolgens twee manieren waarop deze uitbetaling vorm kan krijgen. Deze twee vormen worden hieronder opgesplitst in variant A en variant B.

Variant A – het opnieuw openstellen van de compensatieregeling op basis van herziening

Het toetsingsinkomen in het betreffende jaar wordt verminderd met het papieren inkomen (het bedrag van de gift). Hierop wordt het toeslagbesluit herzien. Op basis van deze herziening wordt de teveel betaalde toeslag uitbetaald vermeerderd met een rentevergoeding.

Uitvoerbaarheid:
De Dienst Toeslagen geeft aan dat het openstellen van een dergelijke regeling uitvoerbaar is. Dat geldt zeker voor de jaren waarvoor de ex-ondernemer een beschikking van de gemeente kan overleggen waaruit blijkt dat er sprake is van kwijtschelding. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande processen. Dat geldt ook voor oudere jaren. De compensatieregeling op basis van herziening kan in dit geval op korte termijn (zodra er wetgeving is) worden uitgevoerd en uitvoeringskosten zijn beperkt. Wel is het afhandelen van meldingen die betrekking hebben op de jaren 2006 tot en met 2011 aanzienlijk arbeidsintensiever dan bij de eerdere compensatieregeling, omdat voor jaren vóór 2012 gebruik gemaakt zal moeten worden van gegevens afkomstig uit het oude

[4] Het opnieuw openstellen van de regeling voor mensen die in de jaren 2014-2016 gedupeerd zijn, vergt wel goede motivering (de voorgaande regeling was al verlengd en liep tot 1-7-2020), aangezien dit precedenten kan scheppen.

toeslagen systeem. Daarnaast kan een lichtere toets voor extra werklast zorgen omdat in overleg met (ex)ondernemers gezocht zal moeten worden naar passend bewijs waaruit blijkt dat er sprake was van leenbijstand.

Voor de uitvoerbaarheid van een regeling gebaseerd op het herzien van beschikkingen geldt:

- Er kan gebruik worden gemaakt van het proces zoals dat is gebruikt voor de compensatieregeling 2014-2016;
- De herziene beschikkingen worden opgenomen in de reguliere toeslagen administratie;
- Door gebruik te maken van het bestaande proces kan de regeling in principe per direct worden ingevoerd.

Juridisch:
De Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen[5] bepaalt dat een toegekende of herziene tegemoetkoming die onherroepelijk is geworden niet meer kan worden herzien als er vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht. Deze herzieningstermijn kan eventueel doorbroken worden met een bijzondere (wettelijke) regeling waarmee de leenbijstand via herziening van het toegekende toeslagrecht over jaren langer dan vijf jaar geleden wordt gecompenseerd.

Variant A heeft juridisch meerdere fundamentele nadelen:

- De keuze voor herziening brengt met zich dat beschikkingen langer dan vijf jaar geleden daadwerkelijk worden herzien (materieel wordt de beschikking/het besluit zelf aangepast), terwijl deze beschikkingen juridisch onherroepelijk en onaantastbaar zijn geworden op grond van wet- en regelgeving. Op grond van wet- en regelgeving hebben de betrokken ministeries ook niet de bevoegdheid om de vijfjaargrens los te laten. Het loslaten van de vijfjaargrens is daarmee een principiële keuze en stelselwijziging die verder gaat dan dit dossier.
- De keuze voor herziening brengt een niet in te schatten precedentwerking met zich ten aanzien van de juridische houdbaarheid van de vijfjaargrens bij toeslagen en bij de fiscaliteit en dus ten aanzien van de onherroepelijkheid en onaantastbaarheid van toeslagbeschikkingen en fiscale beschikkingen (lees: belastingaanslagen, rentebeschikkingen en andere beschikkingen) die 5 jaar of ouder zijn. Het is een meer dan reële verwachting dat er meer bezwaar- en beroepsprocedures zullen worden gevoerd over deze vijfjaargrens. De gevolgen en kosten van het loslaten van de vijfjaargrens kunnen significant zijn.
- Bij de hardheidsregeling (de wet hardheidsaanpassing Awir) speelde dezelfde rechtsvraag (herziening of een standalone compensatieregeling). Toen, nog geen jaar geleden, is expliciet gekozen voor een standalone compensatieregeling en dus niet de herziening. In het interim-advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is ook expliciet afgeraden om de vijf-jaarstermijn te doorbreken.
- De Raad van State vroeg bij de hardheidsregeling expliciet aandacht voor de onherroepelijkheid en onaantastbaarheid van beschikkingen en precedentwerking. In de Memorie van Toelichting is toen onder andere geschreven "vanwege de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt aan dergelijke onherroepelijk vaststaande beschikkingen niet getornd. Het past niet om de zaken waarin de beschikking onherroepelijk vaststaat te heropenen en daarover naar huidig inzicht opnieuw te beslissen. Dat geldt des te meer ingeval de

[5] Artikel 21, eerste lid onder a van de Awir en artikel 5a, eerste lid onder a van de Uitvoeringsregeling Awir.

eerdergenoemde vijfjaarstermijn is verstreken." Een keuze nu voor herziening is niet te verklaren en in strijd met hetgeen wij toen hebben geschreven aan onder andere de Tweede Kamer.
- Ambtelijk BZK en VWS hebben vanwege deze redenen ook aangegeven grote bezwaren te hebben tegen variant A.

Financieel: programma- en uitvoeringskosten
Voor de programmakosten geldt dat we de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren tot 2006. De verwachting is dat er daarmee circa € 7 mln. aan programmakosten zullen zijn, waarvan circa € 3,5 mln. huurtoeslag, € 2 mln. zorgtoeslag, en € 1,5 mln. kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Deze raming geldt echter alleen als de omzetting van de lening in een gift kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen. Als er een lichte(re) toets geldt waarbij dit niet het geval is, kunnen de kosten (aanzienlijk) hoger uitkomen.

Als we voor uitvoeringskosten voor de jaren 2006 t/m 2013 de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren komen we voor variant A uit op een bedrag van circa € 0,65 mln. (9.800 uren; 10 fte).

Variant B – het openstellen van een compensatieregeling
Ook hier wordt gekeken naar het toeslagbesluit, bij deze regeling wordt het toeslagbesluit echter niet herzien maar dient het verschil tussen het eerder vastgestelde toeslagrecht en het nieuwe vastgestelde toeslagrecht te worden uitgekeerd als compensatie (vermeerderd met een rentevergoeding).
Variant B kent uit juridisch oogpunt minder risico's dan variant A. Deze variant voorkomt het herzien van rechtens onaantastbare besluiten.

Uitvoerbaarheid:
Indien gekozen wordt voor een zelfstandige compensatieregeling in plaats van een compensatieregeling op basis van herziening, is het noodzakelijk een nieuw proces in te richten. Hiervoor is altijd een aanpassing in de geautomatiseerde systemen noodzakelijk. Brieven moeten worden aangepast en de compensatiebeschikkingen kunnen niet worden opgenomen in de reguliere toeslagenadministratie omdat zij dan niet meer als zodanig herkenbaar zijn. Dit betekent onder meer dat compensatiebeschikkingen in een later stadium niet meer goed teruggevonden kunnen worden.

De noodzakelijke systeemaanpassingen komen bovenop de diverse voorstellen die momenteel al worden geïmplementeerd bij de Dienst Toeslagen in het kader van de hersteloperatie, ter uitvoering van alle maatregelen uit het wetsvoorstel Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen en reguliere aanpassingen zoals indexaties en noodzakelijk onderhoud van de bestaande systemen. Aanpassingen in het kader van deze compensatieregeling zijn daarom op zijn vroegst in 2023 haalbaar. Tot die tijd is het niet mogelijk te starten met de compensatieregeling.

Daarnaast geldt ook voor deze variant dat het afhandelen van meldingen aanzienlijk arbeidsintensiever is dan de eerdere regeling om dat vóór 2012 gebruik gemaakt zal moeten worden van gegevens die afkomstig zijn van het oude toeslagensysteem. Daarnaast kan een eventuele lichtere toets voor extra werklast zorgen omdat in overleg met (ex)ondernemers gezocht zal moeten worden naar passend bewijs waaruit blijkt dat er sprake was van leenbijstand, om welk bedrag het gaat en op welk jaar de leenbijstand betrekking heeft.
Juridisch:
Een compensatie verlenen ter hoogte van het bedrag dat zou zijn verleend indien het toeslagbesluit herzien zou worden, geeft juridisch geen bezwaren. Dit is bijvoorbeeld ook gedaan bij de regelingen voor onverplichte tegemoetkoming.
Dit leidt met betrekking tot juridische aspecten tot de volgende voordelen:
- De keuze voor een compensatieregeling brengt met zich dat beschikkingen die langer dan 5 jaar gelden niet formeel worden herzien.

- De vijfjaargrens blijft intact, er is een minder directe, maar wel negatieve precedentwerking en (mogelijke succesvolle) procedures over de vijfjaargrens worden voorkomen.
- De keuze voor een compensatieregeling komt overeen met de keuze bij de hardheidsregeling. De eerdere gekozen lijn en motivering (jegens de Tweede Kamer) wordt gevolgd.
- Via een nieuwe beschikking wordt wel een bedrag toegekend dat overeenkomt met hetgeen zou worden gekregen bij een herziening. Een burger ontvangt dus ook bij de compensatieregeling het juiste bedrag.

Financieel: programma- en uitvoeringskosten:
Ook voor variant B geldt voor de programmakosten dat we de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren tot 2006 en dat daarmee circa € 7 mln. aan programmakosten is gemoeid (zie toelichting bij variant A). Ook hierbij dient opgemerkt te worden dat als er een lichte(re) toets geldt de kosten (aanzienlijk) hoger uit kunnen vallen.

De uitvoeringskosten v.w.b. variant B komen naar verwachting uit op circa € 2,8 mln. (= 2.800 dossiers (350 x 8 jaar) x € 1.000 per dossier). Voor deze variant geldt dat we de met de uitvoering gemoeide werkzaamheden aan een derde partij uitbesteden. De € 2,8 mln. aan verwachte kosten is gebaseerd op de constructie zoals die is toegepast bij de bezwaarwerkzaamheden uitgevoerd door KPMG/Eiffel in het kader van de TTK01 en TTK02. Deze constructie zou ook voor de leenbijstand een oplossing kunnen bieden. Voor aanlevering van de data aan KPMG is geen extra financiering nodig.

4. Diverse punten die betrekking hebben op zowel variant A als B

Lichte(re) toets
Zoals hiervoor al aangegeven, hebben een aantal gemeenten conform de Archiefwet, geen bewijsstukken meer beschikbaar, omdat er meer dan tien jaar verstreken is. Als gemeenten de informatie niet kunnen leveren, kan de Belastingdienst/Toeslagen niet vaststellen of een burger een gift heeft gekregen en of deze daardoor is benadeeld bij het toekennen van toeslagen. Juridisch gezien is het belangrijk dat iemand op enigerlei wijze kan bewijzen dat diegene toeslag heeft moeten terugbetalen als gevolg van de omzetting van leenbijstand in een gift. Dit lijkt lastiger voor de jaren langer dan tien jaar terug, gemeenten kunnen dit bewijs niet leveren en ook de Belastingdienst kan in de aangifte niet zien wie een "leenbijstand-gift" hebben gekregen.
Voor de gevallen langer dan tien jaar terug kan vaak dus geen bewijs meer worden opgevraagd bij de gemeenten. Een optie is om voor deze gevallen een lichtere toets qua bewijslast te laten gelden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bankafschrift, een inschrijving bij de Kamer van Koophandel, een bewijs van verhoogd inkomen in een bepaald jaar, etc. Het zal erg lastig zijn voor de (ex)ondernemer om te bewijzen dat de leenbijstand daadwerkelijk is omgezet in een gift. Overwogen kan worden in overleg met de uitvoering (gemeenten, belastingdienst) om voor de (ex)ondernemers die gebruik maken van de lichtere toets de bewijslast te verlagen.

Een 'lichtere' toets met lagere bewijslast voor oudere gevallen van langer dan tien jaar terug, is juridisch verdedigbaar. Wel is van belang dat dan goed wordt omschreven wat het bewijs inhoudt/hoe kan worden aangetoond dat daadwerkelijk nadeel is ondervonden. Als de toets onvoldoende is om aan te kunnen tonen dat nadeel is ondervonden, zullen de uitgaven onrechtmatig zijn. Bovendien kan bij gevallen ouder dan tien jaar toch in alle redelijkheid van iemand verlangd worden dat hij/zij kan aantonen dat er recht is op compensatie. Het bewijs moet dus wel enige substantie hebben. Daarnaast moet de toets ook reëel zijn en uitvoerbaar voor zowel gemeenten als Belastingdienst.

Het vraagstuk omtrent een eventuele lichtere toets zal verder moeten worden uitgewerkt (er zijn diverse bezwaren tegen een eventuele lichte toets: M&O + rechtmatigheidsrisico's). Ook gevallen langer dan tien jaar die nog niet zijn gecompenseerd, moeten in aanmerking kunnen komen voor compensatie, maar de bewijslast moet voldoende zijn om vast te stellen dat daadwerkelijk nadeel is ondervonden (in verband met rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid). De lichte toets zal dus zo "zwaar mogelijk" vorm moeten krijgen. Op die manier wordt voorkomen dat een grote groep mensen onterecht compensatie ontvangt.

Daarnaast kan in de situatie dat de omzetting van de lening in een gift niet kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen het recht op toeslag niet worden herberekend. Voor deze groep gedupeerden zal in dat geval een oplossing moeten worden gezocht. Gedacht kan worden aan het uitbetalen van een forfait of er zal vanuit kunnen worden gegaan dat iemand het maximale bedrag aan toeslag had moeten krijgen.

Harde knip van tien jaar

Een alternatief is om enkel te compenseren voor de jaren tot tien jaar terug. Er wordt in de compensatieregeling dan net als bij de vorige compensatieregeling een harde knip in jaren opgenomen. Dit heeft echter het nadeel dat dit tot ongelijke behandeling kan leiden, zeker bij de gemeenten die hun archieven nog niet geschoond hebben of ondernemers die zelf hun bewijs kunnen aanleveren. Compenseren tot tien jaar terug is juridisch dan ook lastiger te onderbouwen als bij gelijke gevallen alleen de factor tijd verschilt. Bovendien zat in de oude regeling een knip in jaren opgenomen en nu wordt door de politiek gevraagd om deze termijn te verlengen. Niet valt uit te sluiten dat dit met een tienjaarstermijn weer gevraagd wordt.
Een rechtvaardiging voor onderscheid zou kunnen worden gevonden in de uitvoerbaarheid van de regeling. Als er voor een bepaalde datum niet voldoende gegevens beschikbaar zijn voor vaststelling van de tegemoetkoming, dan kan worden getwijfeld over de rechtmatigheid van een dergelijke tegemoetkoming. Het risico is dan te groot dat ten onrechte een tegemoetkoming wordt verstrekt. De verwachting is dat de politiek wél zal vragen om jaren langer dan tien jaar terug te compenseren.

Bijzondere bijstand en eerdere compensatie

In principe is een eventuele compensatieregeling bedoeld om mensen die nog niet tegemoet zijn gekomen, alsnog te compenseren. Een punt van aandacht bij een eventuele regeling is dat een groep (ex)ondernemers al ondersteund is middels bijzondere bijstand; zij worden mogelijk ook nog gecompenseerd.

Een dubbele tegemoetkoming lijkt op het eerste gezicht ongewenst. Bijzondere bijstand is bedoeld om aantoonbaar noodzakelijke en onverwachte kosten te dekken. Het is dan ook geen reguliere inkomensondersteuning die naar eigen inzicht kan worden besteed. De gemeente heeft de bevoegdheid om verstrekte bijzondere bijstand in bepaalde gevallen terug te vorderen (artikel 58, Pw) bijvoorbeeld indien de kosten waarvoor eerder bijzondere bijstand voor is verstrekt achteraf alsnog door een andere voorziening worden gedekt. Gemeenten hebben autonomie om te besluiten om bijzondere bijstand al dan niet terug te vorderen. De bijzondere bijstand is namelijk zowel beleidsmatig als financieel gedecentraliseerd. Geadviseerd wordt dat het rijk het gesprek aangaat met de VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met mensen die in aanmerking komen voor compensatie, maar die ook al bijzondere bijstand hebben gekregen. Bezien kan worden of eerder verstrekte bijzondere bijstand een uitsluitingsgrond kan zijn in de eventuele nieuwe compensatieregeling.

Toeslagen geeft aan waarschijnlijk wel te kunnen zien welke gedupeerden/ex-ondernemers in 2014-2016 al zijn gecompenseerd, deze (ex)ondernemers zullen niet nogmaals worden gecompenseerd.

Precedentwerking/uitstralingseffect
In het algemeen zit er aan het opnieuw openstellen van een compensatieregeling – ongeacht de variant waarvoor wordt gekozen - als bijkomend effect een precedentwerking en uitstralingseffect. Het gaat hier immers niet om onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig overheidshandelen, maar om een onbedoeld effect van de (samenloop van) verschillende wet-/regelgeving. Fouten of voortschrijdend inzicht komt vaker voor, zowel in de toeslagen en sociale zekerheid als daarbuiten. Daarmee is het precedentrisico ook breder dan alleen op deze terreinen.

Aandachtspunt is dat op 29 april jl. een motie is aangenomen (Kamerbreed) die de regering verzoekt "mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie te onthouden waar ze recht op hebben"[6]. In de uitwerking van een compensatieregeling kan worden gekeken of en hoe ongewenste precedentwerking zoveel mogelijk kan worden beperkt. Bij keuze voor variant B zal dit eenvoudiger zijn dan bij de keuze voor variant A (zie paragraaf 3).

Communicatie
Communicatie geeft aan hetzelfde te kunnen doen als de vorige keer, namelijk het via de website onder de aandacht brengen, via de social media en door partners en stakeholders te vragen hetzelfde te doen. Het gaat dus om een brede, openbare communicatie-inzet. De communicatie-strategie zal zich richten op (ex)ondernemers die leenbijstand hebben gekregen die omgezet is in een gift, wiens problemen niet zijn opgelost door de bijzondere bijstand.

Budgettair: proces
Het budgettaire beslag ziet toe op zowel programma- als apparaatskosten. Op ambtelijk niveau wordt nog gesproken over het budgettaire beslag van de diverse varianten en vormgevingen. Daadwerkelijk overgaan op een compensatieregeling kan pas zodra er dekking vastgesteld is. Die dekking is er niet.

Dekking voor de in te voeren regeling ontbreekt momenteel nog er zal hierover nog overeenstemming moeten worden bereikt. Een optie is om deze conform de vorige regeling te dekken op de begrotingen van de betreffende departementen. De toeslagdepartementen geven echter aan hier geen dekking voor te kunnen leveren (de voorjaarsbesluitvorming is immers net afgerond). Een andere optie is om voor dit dossier om generale dekking voor deze incidentele uitgaven te verzoeken.

Voor de dekking zijn een aantal opties beschikbaar:
1. Dekking conform de regeling 2014-2016: Toeslagen dekt de uitvoeringskosten en de betreffende (toeslag)departementen dekken de programmauitgaven.
2. De betreffende (toeslag)departementen dekken de programmauitgaven en naar rato de uitvoeringskosten.
3. Financiën dekt zowel de uitvoeringskosten als de programmauitgaven.

Uitvoeringstoetsen
Alvorens de regeling (zowel bij de keuze voor variant A als bij variant B) definitief doorgang kan vinden zal moeten worden afgewacht op een Uitvoeringstoets van zowel de Belastingdienst als de gemeenten.

---

[6] Motie van het lid Pouw-Verweij c.s. over precedentwerking nooit als argument gebruiken om gedupeerden compensatie te onthouden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 362, nr. 48

5. Aandachtspunt: leenbijstand particulieren

Particulieren kunnen in bepaalde situaties ook leenbijstand ontvangen. Ook deze leenbijstand kan worden omgezet in een gift. Deze gift zorgt nog steeds voor een hoger fiscaal inkomen. Dit kan leiden tot een lager recht op toeslag. Er zijn bij Toeslagen tot nog toe vijf gevallen bekend bij wie dit probleem zich heeft voorgedaan. Het voornemen is om hardheidsclausulebeleid te schrijven voor deze situatie, omdat het hier lijkt te gaan om een onbedoeld gevolg dat de wetgever zou hebben voorkomen als hij dat bij het maken van de eerdere Bbz-uitzondering had voorzien. Hierover vindt afstemming plaats met de beleidsdepartementen. Afhankelijk van de aantallen kan worden gekeken of het daarnaast wenselijk is om ook voor deze situatie een structurele wettelijke oplossing te bieden.

Hardheidsclausulebeleid is in beginsel gebonden aan de herzieningstermijn van vijf jaar. Hierdoor kan er dus verschil optreden in de voorgestelde compensatieregeling en voorgenomen hardheidsclausulebeleid voor omgezette leenbijstand verstrekt aan particulieren. Voor deze laatste groep is op dit moment overigens geen geval bekend dat ouder is dan 2016 (langer dan vijf jaar terug).

6. Alternatieven

- De uitvoering van de regeling zal op basis van de 'alternatieve uitvoerders'-conclusie niet per se bij de Belastingdienst terecht moeten komen. Afgesproken is dat de Belastingdienst actiever ontzien moet worden in haar niet-fiscale taken. Alternatief kan om die reden daarom nog worden gevonden in een regeling bij SZW. Daar staat tegenover dat de grondslag voor de compensatie is gelegen in de AWIR en de fiscale behandeling van het papieren inkomen. Vraag is ook of gemeenten beschikken over de benodigde uitvoeringscapaciteit; vanwege de coronacrisis hebben zij ook veel steunmaatregelen die zij extra uitvoeren.

- Een regeling via bijzondere bijstand kan ook nog worden overwogen. Het gaat hier echter niet om noodzakelijke kosten van het bestaan. De bijzondere bijstand is bovendien gedecentraliseerd. Voor compensatie is de betrokken gedupeerde dan afhankelijk van de gemeente. De gemeente is autonoom en kan niet gedwongen worden wel/niet over te gaan tot compensatie.

- De hardheidsclausule die sinds 7 juli 2020 is geregeld in artikel 47, eerste lid van de AWIR, biedt geen wettelijke basis voor een compensatieregeling, omdat het om gevallen van meer dan vijf jaar geleden gaat.

- Terugvaloptie is niets doen vanwege eventuele onuitvoerbaarheid of andere argumenten. Dit lijkt politiek voorlopig **niet** realistisch. Tegelijkertijd is het goed om bij nadere uitwerking vast te stellen of een rechtmatige en gerichte (doeltreffende en doelmatige) compensatie redelijkerwijs nog mogelijk is en openstelling van een regeling geen valse verwachtingen schept bij de betrokken groep burgers in verband met de bewijslast.

Valt buiten reikwijdte