



VERTROUWELIJK

TER BESPREKING IN BEWINDSLIEDENOVERLEG 13 FEBRUARI 17.00-17.45

Directoraat-  
Generaal  
Belastingdienst

Inlichtingen

Persoonsgegevens

notitie

Datum

6 februari 2020

Notitienummer

2020-  
0000032009

### Bespreeknotitie BWO 'scenario's' 13 februari

#### Aanleiding

De *kinderopvangtoeslagaffaire* is inmiddels breder dan alleen de zaken die betrekking hebben op de fraudeaanpak van het 'Combiteam Aanpak Facilitators' (CAF). De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) gaf recent aan dat zij – naast een regeling voor de CAF-ouders - ook een advies zal uitbrengen voor een regeling voor ouders die anderszins geraakt zijn. De AUT kijkt hiermee naar een bredere groep dan oorspronkelijk gevraagd. De AUT zal begin maart haar eindrapport uitbrengen. De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane heeft de Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 7 februari 2020.

Met de uitbreiding van de adviesaanvraag aan de AUT, is het minder waarschijnlijk dat het eindrapport van de AUT niet volledig aan de (gewekte) verwachtingen van alle ouders (en de politiek) kan voldoen. Desondanks dient met dit risico rekening gehouden te worden. De vraag is of het kabinet eventueel nog aanvullende maatregelen wil nemen om ouders tegemoet te komen, en zo ja welke. Deze maatregelen landen in dat geval in de kabinetsreactie op de AUT. Hierbij moet aangetekend worden dat de groep ouders die zich als gedupeerde gemeld heeft zeer divers is, en dat het onwaarschijnlijk is dat enig pakket aan maatregelen alle verwachtingen kan waarmaken. In dit bewindsliedenoverleg zullen de criteria voor aanvullende maatregelen verkend worden. De besluitvorming over eventuele aanvullende maatregelen kan pas plaatsvinden na publicatie van het eindrapport van de AUT en na de bevestiging dat de maatregelen uitvoerbaar zijn en financieel ingepast kunnen worden.

**Ter verkenning:** Welke aandachtspunten moeten we meenemen bij de nadere uitwerking van maatregelen voor de kabinetsreactie op de AUT?

#### Kern

- De groep ouders die in aanmerking kan komen – of denkt te komen – voor een vorm van tegemoetkoming is zeer divers. **Alle maatregelen hebben voor- en nadelen** en het is onrealistisch dat aan alle verwachtingen van individuele betrokkenen kan worden voldaan. Maatregelen buiten de AUT om verliezen het gezag van een onafhankelijke commissie.

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 5

00006

- Bij het uitwerken van mogelijke maatregelen ter compensatie zijn een aantal **generieke criteria** gehanteerd:
  - **Uitvoerbaarheid.** Maatregelen waarvoor data van >8 jaar geleden op grote schaal beschikbaar moet zijn, zijn technisch niet uitvoerbaar. Evenmin zullen alle ouders nog over deze data beschikken. Ook als maatregelen technisch uitvoerbaar zijn kan de complexiteit hoog zijn, bijv. als dossiers individueel geanalyseerd moeten worden. Naar verwachting zal de doorlooptijd – ook bij hogere capaciteit – lang zijn.
  - **Precedentwerking.** Waar mogelijk moeten precedentwerking en uitstralingseffect worden ingeperkt. Het volgen van de AUT biedt hiervoor de meeste houvast. Bij eventuele aanvullende maatregelen kan worden verwezen naar de unieke situatie, maar daarmee kan precedentwerking waarschijnlijk niet volledig worden weggenomen.
  - **Financiële inpasbaarheid.** Maatregelen moeten betaald worden en het kabinet zal dit in de voorjaarsbesluitvorming moeten meewegen. In de schatting van de kosten zit nu nog een grote onzekerheid die we de komende 1-2 weken verder willen beperken.
  - **Proportionaliteit.** Maatregelen moeten in relatie staan tot ervaren leed.
  
- Bij het afwegen van maatregelen kunnen daarnaast verschillende **principes** gehanteerd worden:
  - **“We omarmen het advies van de AUT en de ruimte die de Raad van State biedt.”** Dit geeft gezag en onpartijdigheid aan de maatregelen. Concreet betekent het dat zowel een tegemoetkoming volgt voor ouders die geraakt zijn door institutionele vooringenomenheid als ouders die geraakt zijn door de (door de Raad van State gedefinieerde) ‘hardheid van het stelsel’.
  - **“We sluiten aan op verbeteringen voor de toekomst.”** Waar de AUT geen uitkomst biedt zouden we nieuw beleid met terugwerkende kracht kunnen toepassen. (NB. Het beleid om het stelsel op korte termijn te verbeteren wordt in parallel uitgewerkt. Het aankondigen van verbeteringen kan op zichzelf al een belangrijk onderdeel van de reactie op de AUT zijn.)
  - **“We willen met een schone lei richting de toekomst.”** Gezien de unieke situatie betekent dit dat we ook (deels) tegemoet zouden kunnen komen aan ouders die niet binnen de scope van de AUT (of evt. nieuw beleid) vallen. Aandachtspunt is om te voorkomen dat we hiermee ouders benadelen die wél met pijn en moeite hebben betaald.
  - **“We houden rekening met ‘schrijnende gevallen’ die onder geen van de regelingen vallen.”** Waar mogelijk en wenselijk bieden we zo veel mogelijk ouders zekerheid en duidelijkheid met brede maatregelen, maar er zullen altijd uitzonderingen blijven. Hoeveel dit er zijn zal afhangen van het totale pakket aan maatregelen.
  - **“We zijn ruimhartig bij het bieden van hulp en begeleiding.”** Hierdoor spelen we in op mogelijk beperkt doenvermogen en hebben we de hele groep ouders iets te bieden. We werken hierbij nauw samen met de relevante partners, waaronder gemeenten.
  
- Het **overzicht op de volgende pagina** laat zien welke doelgroepen en maatregelen uit deze principes afgeleid kunnen worden. **Alle getallen en uitspraken over uitvoerbaarheid zijn nadrukkelijk eerste inschattingen** die voor de publicatie van het eindrapport van de AUT moeten worden verfijnd. Met name over de uitvoeringsconsequenties bestaat nog onzekerheid doordat

de betreffende groepen lastig in beeld te brengen zijn. Dit behelst ook een politiek risico van het niet na kunnen komen van beloftes indien de uitvoering toch meer tijd kost.

Doelgroep	Maatregel	# ouders	Totaal EUR (excl. uitvoering)	Scope AUT?	Overwegingen
<b>Principe 1: Compensatie voor vooringenomen handelen Belastingdienst</b>					
1A. CAF-11.	Compensatieregeling volgens AUT-1.	308	5 mln	Ja, AUT-1	Reeds in gang gezet
1B. CAF-overig.	Compensatieregeling voor alle CAF-zaken vergelijkbaar aan CAF-11.	1.000-1.500	15 -23 mln	Ja, AUT-2	Uit een eerste analyse volgt dat mogelijk 1000-1500 gevallen vergelijkbaar zijn met CAF-11. Toepassen van een identieke regeling is daarmee logisch en het volgen van AUT voor de beoordeling geeft gezaghebbende basis. Meerwerk zit in aanpak richting de ouders uit de doelgroep die volgens AUT geen slachtoffer zijn maar zich mogelijk wel gaan melden.
1C. Alle CAFouders.	Compensatieregeling voor alle CAF-zaken vergelijkbaar aan CAF-11, aangevuld met extra grondslagen uit het eindrapport van de AUT cf. de motie Van Raan.	1.300-1.800	N.t.b.	N.t.b.	In lijn met de motie Van Raan is de AUT gevraagd om naar specifieke grondslagen nader te kijken. Indien de AUT hier in haar eindrapport op terugkomt dan zou deze (eventueel) ruimere compensatieregeling zowel voor de nieuwe groep CAF-overig als voor de CAF-11 ouders toegepast kunnen worden.
1D. Alle CAFouders	Een ruimere regeling door bij materiële en immateriële schade de reële kosten te vergoeden i.p.v. de forfaitaire van de AUT	1.300-1.800	N.t.b.	N.t.b.	Afwijking van eerdere kaders AUT brengt risico van willekeur en een glijdende schaal met zich mee. Bij maatwerk volgt een complexe herbeoordeling met onzekere grondslag en precedentwerking. Eventueel kan wel een procesoplossing worden geboden door ouders die menen recht te hebben op meer compensatie te verwijzen naar een 'Commissie van Wijzen' (zie 4) in plaats van naar de rechter.
<b>Principe 2: Herstel voor onredelijke hardheid van het Toeslagenstelsel</b>					
2A. Ouders geraakt door ontbreken proportionaliteit.	Met terugwerkende kracht toepassen RvS-uitspraak over proportionele toekenning bij nihilstelling op grond van het niet-volledig voldoen van de eigen bijdrage, waarbij AUT mogelijk uitgaat van een drempel van 10k terugvordering. NB: hierbij kan proportionaliteit nog worden uitgebreid naar andere criteria voor de KOT (bijv. aantal uren opvang).	3.000-8.000 (beste inschatting nu, kan ook nog meer worden)	80-220 mln (beste inschatting nu, kan ook nog me worden)	Ja, AUT-2	Terugwerkende kracht is ongebruikelijk, idem voor loslaten verjaring. Precedentwerking aanwezig, maar argumentatie kan zich richten op uniekheid van de situatie. De grens van 10k kan hoe dan ook ter discussie gesteld worden, terwijl bij het loslaten van deze grens de maatregel uitstraalt naar alle Toeslagen en proportionaliteit uit het oog raakt. De uiteindelijke afbakening van de AUT volgen geeft een gezaghebbende basis. Uitvoerbaarheid mogelijk complex. Uitvoeringsconsequenties nog erg onzeker, doordat (afhankelijk van exacte afbakening AUT) Toeslagen mogelijk niet alle beschikbare gegevens zelf kan identificeren en beoordelen. Dit kan een lang en complex proces tot gevolg hebben.
2B. Ouders slachtoffer van malafide bureaus.	Met terugwerkende kracht toepassen RvS-uitspraak over matiging voor afgebakende groep, nl. bij malafide bureaus (met strafrechtelijke veroordeling).	N.t.b.	N.t.b.	N.t.b.	RvS biedt mogelijkheid voor matiging bij 'bijzondere omstandigheden'. Door deze groep af te bakenen tot slachtoffers van 'malafide bureaus' met strafrechtelijke veroordeling blijft uitstralingseffect beperkt. Wel vergt het handmatige beoordeling van dossiers om verwijtbaarheid vast te stellen en brengt elke definitie daarvan grensgevallen mee. Mogelijk neemt AUT deze groep mee, in dat geval aantrekkelijk om hun redenering en afbakening te volgen.
2C. De OGSgevallen uit het verleden met een openstaande schuld.	Terugwerkende kracht verlenen aan toekomstig beleid t.a.v. opzet/grove schuld (OGS) voor de OGSgevallen uit het verleden met een openstaande belastingschuld. Te denken valt aan het vervallen van OGS, of het aanscherpen van het OGS-criterium en het verzachten van de gevolgen ervan.	8.500	<160 mln (wsch. aanz k minder)	Wsch. niet	Maatregel is geen 'schone lei'. Toekomstig OGS-beleid biedt wsch. geen lucht voor hele groep en helpt niet voor alle toeslag- en belastingschulden. Maatregel is in lijn met toekomstig beleid en behapbaar in de uitvoering, maar creëert ongelijkheid richting de OGS-groep die wél met pijn en moeite betaald heeft. Uitbreiding van de maatregel met laatstgenoemde groep is lastig uitvoerbaar, want de groep is niet in beeld, naar verwachting zeer omvangrijk en dossiers zullen afwezig en/of onvolledig zijn. Als voor scenario 3A wordt gekozen heeft dit scenario geen toegevoegde waarde.
<b>Principe 3: Een schone lei om weer naar de toekomst te kunnen kijken</b>					
3A. Alle ouders voor wie momenteel de pauzeknop geldt (CAF, zelfmelders, OGS).	Ouders voor wie nu de pauze-knop geldt (incl. extra zelfmelders) die na toepassing van overige maatregelen nog een restschuld hebben zetten max. 2 jaar betalingscapaciteit en beschikbaar vermogen in en daarna volgt materiële kwijtschelding van toeslag- en belastingschulden (behalve evidente fraude).	~23.000 (overlap met 1 t/ 3; groep kan nog groeien)	X00 mln (uit eerste klein akproef volge r kosten ~13k van is ec p.; variatie r groot).	Wsch. niet	Dit biedt de optie om in een keer een grote groep kwetsbare ouders rust en zekerheid te bieden. Voor de uitvoering is het een eenmalige forse investering, maar kan daarna weer volledig ingezet worden op de toekomst. Door de beperking tot de pauzeknopgroepen (+extra zelfmelders) zit er een lichte toets op de ernst van het geval. Rechtmatigheid en precedentwerking niet ideaal, maar argumentatie kan zich richten op uniekheid van de situatie. Deze maatregel creëert ongelijkheid richting de groep die wél met pijn en moeite >2 jaar betaald heeft.
3B. Maatregel 3A ook toepassen op ouders die reeds >2 jaar betaald hebben.	CAF-ouders, zelfmelders en OGS-gevallen (met of zonder openstaande schuld) die eerder reeds >2 jaar betalingscapaciteit en beschikbaar vermogen hebben ingezet om hun belasting- en toeslagschulden te betalen krijgen equivalent compensatie om ze gelijk te stellen met 3A (NB. dit omvat ook ouders die door opvolgende betalingsregelingen >2 jaar hebben betaald)	N.t.b. (potentieel >50.000, exact OGS-populatie niet in beeld).	N.t.b.	Wsch. niet	Dit zou een aanvulling op maatregel 3A zijn om recht te doen aan de groep die wél al >2 jaar betaald heeft. Uitvoerbaarheid zeer onzeker vanwege feit dat groep niet in beeld is en het grote aantallen betreft die individueel beoordeeld moeten worden. Risico is dat dit een kettingreactie geeft doordat met terugwerkende kracht alle betalingen aan de Belastingdienst (inclusief verrekeningen) ter discussie gesteld kunnen worden. Daarbij wordt 'verantwoordelijkheid' genomen voor beleid dat correct is toegepast maar waarvan de gevolgen zelfs met deze maatregelen maar gedeeltelijk gecompenseerd worden (cf. schade door verlies van baan bij afbetaling OGSregeling).
<b>Principe 4: Compensatie voor 'schrijnende gevallen' die buiten de scope van overige maatregelen vallen</b>					
4. Alle ouders die niet in aanmerking komen voor één van de genomen maatregelen of geen genoeg nemen	Alle ouders kunnen zich melden bij een onafhankelijke commissie die hun casus beoordeelt om na te gaan of ze toch in aanmerking komen voor 1 t/m 3. Daarnaast kan commissie met een 'vangnetbepaling' maatwerk toepassen bij schrijnende gevallen die buiten alle maatregelen vallen.	N.t.b. (potentieel >20.000 hoe r der maatregelen, hoe oter deze groep).	N.t.b.	Wsch. niet	Dit biedt een onafhankelijke terugvaloptie voor de groepen ouders die ook na de AUT en evt. aanvullende maatregelen geen genoeg nemen. Complexiteit zit in de criteria die de commissie meekrijgt om 'schrijnende gevallen' te bepalen: bij scherp afgebakende criteria kan de uitvoeringslast beperkt zijn maar wordt ook maar een kleine extra doelgroep bereikt. In dat geval is het voornaamste voordeel een soort 'ventiefunctie' met gezag buiten Toeslagen. Bij ruime of open-geformuleerde criteria bestaat risico op willekeur, een zeer hoge uitvoeringslast en potentieel een sterk toenemende groep 'gelukszoekers' (i.t.t. zelfmelders met reëel schade).
<b>Principe 5: Ondersteuning en begeleiding voor de betrokkenen die mogelijk beperkt doenvermogen hebben</b>					
	Alle ouders die onder een van de maatregelen vallen, en overige zelfmelders, krijgen een vast	Potentieel >20.000	N.v.t.	Nee	Door begeleiding ruimhartig aan te bieden naar ook ouders die strikt genomen niet in aanmerking komen dragen we bij aan de 'schone lei' richting de toekomst, met een beroep op de uniekheid van de situatie. Dit betekent wel

5. Alle ouders die zich melden als gedupeerde	aanspreekpunt (bijv. bij gemeente). Deze persoon helpt situatie te verhelderen en begeleidt richting professionele hulp waar nodig (bijv. gemeenten/VNG).				dat ook ouders geholpen worden die feitelijk niet als 'gedupeerden' gelden. Idealiter wordt hierbij zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande processen (bijv. bij gemeenten). Deze samenwerking moet nader verkend worden om exacte uitvoeringslasten en kosten in kaart te brengen.
---	---	--	--	--	--