

Vergaderjaar 2022–2023

36 151

Regels ten behoeve van de hersteloperatie toeslagen (Wet hersteloperatie toeslagen)

35 468

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

35 704

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

T¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Hierbij ontvangt u de Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen over de periode oktober tot en met december 2022. Met deze rapportage wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het herstel voor gedupeerde ouders en hun kinderen.

De problemen met de kinderopvangtoeslag hebben diepe sporen achtergelaten bij een grote groep ouders en hun kinderen. Alle inzet van het Kabinet is erop gericht om dit recht te zetten en via financieel herstel, brede ondersteuning door gemeenten, het aanpakken van schuldproblemen, en een steun in de rug voor kinderen, ervoor te zorgen dat ouders en kinderen het verleden achter zich kunnen laten en hun leven weer kunnen oppakken.

Dat gaat helaas niet van de ene op de andere dag. Maar wij realiseren ons dat de schade aanzienlijk is en dat iedere dag dat ouders eerder het traject kunnen afronden, belangrijk is om het leven weer op te kunnen pakken.

¹ De letter T heeft alleen betrekking op 36 151.

Versnellen en verbeteren hersteloperatie

Daarom wordt voortdurend onderzocht op welke wijze er nog versnelling mogelijk is. De werkwijze wordt constant tegen het licht gehouden om te leren van de stappen die al gezet zijn, in lijn met de moties Azarkan c.s.² en Paul c.s.³ Zorgvuldigheid is belangrijk, maar tegelijkertijd moeten we de snelheid erin houden. Dat doen we onder meer door specifieke ouders versneld af te handelen met een grotere rol voor de persoonlijk zaakbe-handelaars. Ook werken we aan een snellere behandeling van bezwaren.

Op basis van een breed pakket aan maatregelen voor versnelling en verbetering, is de prognose voor de hersteloperatie nu als volgt.

- De inzet is om 90% van de integrale beoordelingen in het eerste kwartaal van 2025 af te ronden. De laatste 10% volgt in het half jaar daarna.
- Het streven is om eind 2026 het proces van bezwaar tegen de eerste toets en de integrale beoordeling afgerond te hebben.
- De al in gang gezette maatregelen voor het op een andere manier samenstellen en lakken van dossiers worden voortgezet waardoor de hoeveelheid dossiers die per week beschikbaar kan worden gesteld wordt verdrievoudigd, waarmee eind 2023 de achterstanden op de bezwaar-, CWS- en hersteldossiers kunnen zijn weggewerkt.
- Op 1 januari 2024 zijn voor de gedupeerde ouders die hun compensatie vóór 1 september 2023 hebben ontvangen meer dan 90% van de publieke en private schulden afgehandeld.

De inzet is om te versnellen, als gevolg daarvan zal de ouder ook kunnen merken dat de dienstverlening gerichter wordt en daarmee ook het aantal contactmomenten soms vermindert. Als deze versnellings- en verbetermaatregelen worden gerealiseerd, leidt dit ertoe dat een ouder het financieel herstel eerder kan afsluiten.

Randvoorwaarden en aannames

De prognose van de versnelling is gebaseerd op een aantal randvoorwaarden en aannames, namelijk: de opdracht voor UHT blijft grosso modo gelijk. Behalve het voorziene aanvullende wetsvoorstel met de ex-partnerregeling komen er geen grote onvoorziene beleidswijzigingen die impact hebben op de uitvoering. Er komt geen onvoorziene grote stijging in het aantal aanmeldingen (prognose circa 63.000 op 31 december 2023) en/of bezwaren en dossiers bij UHT. Het percentage gedupeerden binnen het totaal aantal aangemelde ouders blijft constant en de complexiteit van de afhandeling van individuele gevallen neemt niet toe. Bij de bezwaarbehandeling worden de beoogde verkorte behandeltermijnen behaald. Ten aanzien van de versnelling op het beschikbaar stellen van dossiers geldt een succesvol inkooptraject met juiste technische en privacygerelateerde waarborgen voor nieuwe laksoftware als randvoorwaarde. Tot slot is voorwaardelijk dat de opschaling van UHT verloopt zoals gepland met een minimale uitstroom van personeel. Die opschaling is ambitieus, maar is haalbaar door te werven met zowel vaste contracten als inhuurcontracten en door volop aandacht te (blijven) geven aan goed werkgeverschap voor zittende medewerkers om de uitstroom te beperken. Deze randvoorwaarden en aannames, inclusief de gevolgen voor de planning, worden gemonitord in de voortgangrapportages en bijsturing vindt plaats waar nodig.

² Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1055.

³ Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1071.

Er is géén gouden oplossing die ervoor zorgt dat álle gedupeerde ouders op korte termijn hun herstel kunnen afronden. Maar met de gerichte en beproefde versnellings- en verbeteringsmaatregelen heeft het kabinet er vertrouwen in dat de uitvoeringsorganisatie al het mogelijke doet om ervoor te zorgen dat ouders zo snel als mogelijk, en binnen een zorgvuldig proces, de compensatie krijgen waar zij recht op hebben.

Maatregelen

De urgentie om te versnellen is groot. Daarom zijn de afgelopen periode een groot deel van de versnellingsmaatregelen ook al door middel van kleinschalige pilots beproefd, om te bepalen wat de impact van de specifieke maatregel is op de versnelling. Daarnaast is gekeken naar de ervaring van de betrokken ouders. De positieve uitkomsten hebben geleid tot implementatie van deze maatregelen.

De belangrijkste verbetermaatregelen worden hieronder kort toegelicht.

1. *Aanpassingen in de werkwijze van de integrale beoordeling:* de persoonlijk zaakbehandelaar krijgt meer ruimte in de behandeling van de integrale beoordeling en de samenwerking met de beoordelaar wordt versterkt. Het aantal brieven aan ouders wordt terug gebracht tot één duidelijke vooraankondiging en één definitieve beschikking. De onderbouwing van en de uitleg over het compensatiebedrag wordt verbeterd.
2. *Versnelde afhandeling integrale beoordeling:* we gaan in 2023 en 2024 in totaal 15.000 ouders van de groep vermoedelijk niet-gedupeerden door middel van de versnelde afhandeling van de integrale beoordeling duidelijkheid geven. Hierdoor worden ouders die wel gedupeerd zijn sneller beoordeeld omdat de wachtrij kleiner wordt.
3. *Verbetering van informatievoorziening aan ouders over financieel herstel:* ouders kunnen eerder hun zorgen en behoeften aangeven. Er wordt ingezet op gerichtere informatie- en contactmomenten en op implementatie van de driegesprekken met ouder, gemeente en UHT.
4. *Verbeterde en alternatieve afhandeling van bezwaren:* meer betrokkenheid van en samenspraak met ouders, waardoor binnen of buiten het reguliere bezwaarproces beter tegemoet wordt gekomen aan hun behoefte. Door een aanpassing van de instellingsregeling worden niet meer alle bezwaren aan de bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) voorgelegd. Het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met de afhandeling van bezwaren wordt opgeschaald en er wordt ingezet op effectievere afhandeling. De komende maanden zal de beoogde impact van deze inzet worden gemonitord. Daarnaast wordt Mediation ingezet als alternatieve wijze van bezwaarbehandeling om bij te dragen bij aan versnelling van het bezwaarproces. Er worden voorbereidingen getroffen om 2500 mediationtrajecten uit te voeren.
5. *Verstrekken van dossiers:* om de huidige werkvoorraad van te verstrekken dossiers versneld te kunnen behandelen en nieuwe instroom tijdig te verwerken, is het dossierteam opgeschaald en wordt ingezet op het gebruik van betere laksoftware in combinatie met een efficiënter lak- en controleproces.
6. *Capaciteit van UHT:* de bezetting bij UHT wordt uitgebreid en er wordt verder geïnvesteerd in het behoud van personeel zodat de kennis en kunde in huis blijft.

Routes na integrale beoordeling voor aanvullende compensatie

Zoals aangegeven is de ambitie om in het eerste kwartaal van 2025 90% van de integrale beoordelingen te hebben afgerond. Veel ouders zijn dan financieel gecompenseerd. Maar ouders die na de eerste toets en de integrale beoordeling meer schade hebben dan al via de compensatieregeling wordt vergoed, kunnen een verzoek voor aanvullende compensatie

indienen. Op dit moment dient ongeveer 8% van de ouders een dergelijk verzoek in.

In eerdere voortgangsrapportages is al geconstateerd dat de afhandeling van verzoeken om aanvullende compensatie sneller moet worden afgehandeld.

Deze verzoeken worden beoordeeld door de Commissie Werkelijke Schade (CWS). De gemiddelde doorlooptijd van de beoordeling is daar met ruim 9 maanden te lang. Sinds medio 2022 wordt daarom, in navolging van het rapport van ABDTOPconsult, ingezet op verbetering van de procedures en de bejegening van de ouders bij de CWS. Ook wordt gewerkt aan alternatieven voor de afhandeling van verzoeken om aanvullende compensatie onderzocht, zoals de Vaststellingsovereenkomst (VSO) en op Mediation.

Commissie werkelijke schade

Met betrekking tot het proces en de bejegening van de ouders is bij CWS een aantal verbetermaatregelen ingezet. Ouders worden intensiever betrokken gedurende het gehele proces en er is meer aandacht voor hun bejegening, waardoor hun positie verbetert. De capaciteit wordt opgeschaald, waardoor CWS de productie kan verhogen. Er is meer transparantie over de beoordelingskaders die CWS hanteert, wat leidt tot meer eenduidige besluitvorming. Bij deze voortgangsrapportage wordt ook het beoordelingskader voor materiële schade meegezonden. Samen met het kader voor immateriële schade biedt dit ouders meer duidelijkheid. Met de nieuwe voorzitter wordt verder gekeken welke verdere verbeteringen in de organisatie en in de communicatie met ouders mogelijk en nodig zijn. Het mandaat van de voorzitter wordt neergelegd in de aangepaste instellingsregeling, die tevens duidelijker de onderscheidende rollen van UHT en de CWS tot uitdrukking brengt. Met de inzet van die maatregelen wordt de basis gelegd voor versnelling van de doorlooptijd, waarbij ouders zich naar verwachting ook beter bejegend voelen in de afhandeling van hun beoordeling. Het effect van de in gang gezette maatregelen op de planning van de afhandeling van aanvullende werkelijke schade is nog niet precies te voorspellen. Dit wordt in overleg met de nieuwe voorzitter van de CWS uitgewerkt in de volgende voortgangsrapportage.

Vervolg praktijktest Vastellingsovereenkomst (VSO)

De interesse groeit bij ouders om een VSO te kunnen afsluiten en daarmee de financiële schade in één keer af te ronden. Er wordt een vervolg gestart op de praktijktest voor circa 50 ouders, met andere kaders en voorwaarden. Aanpassingen zijn nodig om op te kunnen schalen. De grootste veranderingen zitten op het gebied van de selectie van ouders, voorlichting, de doorlooptijden, inrichting van juridische bijstand en het in de praktijk brengen van de VSO als finale kwijting in plaats van een beschikking. Na deze opschaling wordt verder vorm gegeven aan een route waarbij aanvullende schade wordt vastgesteld door middel van een vaststellingsovereenkomst. Dit gebeurt niet alleen bij de VSO-route, maar kan ook het resultaat zijn van mediation bij bezwaar.

Onorthodoxe maatregelen

Een aantal onorthodoxe maatregelen om de hersteloperatie verder te versnellen en verbeteren is wel overwogen, maar worden op dit moment niet toegepast omdat deze teveel afbreuk zouden doen aan waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsbescherming. Verwacht wordt

met de geïdentificeerde maatregelen al een significante versnelling te kunnen bewerkstelligen. De volgende maatregelen zijn overwogen:

- De integrale beoordeling wordt beperkt tot een globale check.
- Er vindt geen integrale beoordeling plaats, wanneer bij de eerste toets gedupeerdheid is vastgesteld en de compensatie waarschijnlijk niet boven de 30.000 euro uitkomt.
- De mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de uitkomst van de eerste toets wordt uitgesloten.
- De mogelijkheid van nieuwe instroom wordt beperkt door:
 - de regelingen eerder te sluiten, of
 - ouders die zich nog niet hebben gemeld niet meer actief te benaderen en aan te sporen zich alsnog te melden.

Mocht gaandeweg blijken dat extra maatregelen noodzakelijk zijn om de beoogde versnelling te realiseren, dan kunnen de onorthodoxe maatregelen opnieuw overwogen worden.

Voortgang lopende hersteloperatie

Iedereen die denkt gedupeerd te zijn, kan zich aanmelden bij de Uitvoeringsorganisatie Hersteloperatie Toeslagen (UHT) en kan een beroep doen op brede ondersteuning door de gemeente. Tot aan het einde van 2022 hebben circa 59.400 personen zich aangemeld als mogelijk gedupeerde bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Voor aangemelde ouders geldt dat zij snel een eerste toets krijgen, en 30.000 euro als uit de eerste toets blijkt dat ze gedupeerd zijn. In totaal zijn 28.000 ouders in de eerste toets of integrale beoordeling erkend als gedupeerde. Zodra de 30.000 euro is ontvangen komt de gedupeerde in aanmerking voor de schuldenaanpak. Daar is bewust voor gekozen om gedupeerde ouders zo snel mogelijk financieel tegemoet te komen. Deze eerste toets en uitbetaling verloopt voorspoedig.

Na de eerste toets volgt de integrale beoordeling. Voor 20.435 aanvragen – zo'n 34% van het totaal – geldt dat UHT een (versnelde) integrale beoordeling heeft gedaan (circa 13.800 ouders) of dat de ouder afziet van verdere beoordeling (ruim 6.600).

Kindregeling

Conform de wens van de ouders en kinderen, en ook van de Tweede Kamer, is UHT direct na inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen, op 7 november 2022 gestart met de uitvoering van de kindregeling. Kinderen van gedupeerde ouders ontvangen – op basis van hun leeftijd – een financiële vergoeding. Het is gelukt om tot eind 2022 zijn 7.494 meerderjarige kinderen aan te schrijven en 7.378 kinderen uit te betalen in december 2022. Onderdeel van deze betalingen zijn de 2.500 betalingen die door een technische fout helaas 8 dagen later dan de bedoeling werden uitgekeerd, maar nog wel in december 2022 zijn betaald.

Naast de beschikbaarheid van brede ondersteuning aan 18+ kinderen wordt ook het aanvullend aanbod in samenspraak met kinderen en jongeren tot stand gebracht. Als gevolg hiervan wordt bijvoorbeeld een tijdelijke website ontwikkeld (kindregelingvoorjou.nl) waar kinderen worden geattendeerd op de beschikbaarheid van gemeentelijke brede ondersteuning en heeft Nibud laagdrempelige adviezen opgesteld die kinderen kunnen helpen omgaan met het geld uit de kindregeling. Aanvullend aanbod wordt samen met jongeren en kinderen uitgewerkt.

Onder de jongeren getroffen door de toeslagenproblematiek zijn er ook die problematische schulden hebben. In het debat van december 2022 is

de motie Kat c.s.⁴ aangenomen die oproept tot het ontwikkelen van een schuldhulpverleningsaanbod voor deze jongeren dat aansluit bij bestaande bewezen effectieve interventies. In nauwe samenwerking met SZW en VNG en met hulp van CBS wordt in kaart gebracht om hoeveel jongeren het gaat en wat voor soort schulden zij hebben. Gemeenten hebben naast de mogelijkheid van een minnelijke schuldregeling (Msnp) of doorgeleiding naar een wettelijk schuldhulpverleningstraject (Wsnp) in sommige gevallen ook nog ander eigen (maatwerk)schuldhulpverleningsaanbod. Dat wordt samen met SZW en VNG in kaart gebracht, daarna wordt bekeken of en op welke wijze dat toegankelijk kan worden gemaakt voor de getroffen jongeren. Over de gerichte inzet worden afspraken gemaakt met VNG.

Voortgang schuldenaanpak

De schuldenaanpak voor gedupeerde ouders bestaat uit regelingen voor publieke schulden, de achterstanden bij private schulden en ouders in een wettelijke schuldsaneringsregeling of buitengerechtelijke schuldregeling. De publieke organisaties en gemeenten hebben voor de meeste gedupeerde ouders de publieke schulden kwijtgescholden. De prognose is dat aan het einde van 2023 90% van de publieke en private schulden zijn afgewikkeld voor die gedupeerden die vóór 1 september 2023 hun compensatie van 30.000 euro hebben ontvangen en – voor zover het private schulden betreft – zich vóór die datum hebben gemeld bij Sociale Banken Nederland (SBN).

Op verzoek van de Eerste Kamer⁵ is nogmaals gekeken of achterstanden op informele private schulden ook op een andere manier kunnen worden beoordeeld. De uitvoerder van de private schuldenregeling, SBN, heeft hiervoor een nadere analyse gemaakt die bijgevoegd is bij de voortgangsrapportage. De conclusie daarvan is dat ook bij andere vereisten aan bewijs, het voor de gedupeerde ouders problematisch is om een betalingsachterstand op informele schulden aan te tonen. De bewijslast voor het vaststellen van achterstanden blijft zeer ingewikkeld, waar een zeer complex en intensief proces van beoordeling door SBN voor benodigd zou zijn. Tegelijkertijd zou een verruiming leiden tot verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt, met alle teleurstellingen van dien. Daarom is een regeling voor informele leningen geen goede oplossing.

Brede ondersteuning in het buitenland

Gedupeerde ouders die Nederland hebben verlaten (als gevolg van de problemen met de kinderopvangtoeslag) kunnen voor brede ondersteuning een beroep doen op het Ondersteuningsteam voor ouders in het buitenland (OTB). In het commissiedebat van 2 december 2022 is aan de Tweede Kamer toegezegd nader in te gaan op de groep ouders die na de wettelijke peildatum van 7 juli 2020 naar het buitenland is vertrokken, maar mogelijk nog wel brede ondersteuning nodig heeft. Dit wordt nader toegelicht in de bijgevoegde voortgangsrapportage. In uitzonderlijke situaties waar toepassing van de wet leidt tot onredelijke en ongewenste gevolgen, kan de hardheidsclausule worden toegepast. Via die route is op dit moment 1 gezin bij OTB terecht gekomen.

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1151.

⁵ Kamerstukken I, 2022/23, 36 151, L.

Ouderpanel

Het Ouderpanel geeft gevraagd en ongevraagd advies over de hersteloperatie. Die inbreng is onmisbaar bij de voortdurende inzet voor herstel van wat er is misgegaan bij de kinderopvangtoeslag. Zoals toegezegd in het commissiedebat van 16 september 2022 over de signalen van het Ouderpanel, zijn de adviezen van het Ouderpanel en de opvolging die die adviezen krijgen vanaf nu een vast onderdeel van de voortgangsrapportage.

Regelingen voor ex-partners en overleden gedupeerden en kinderen

Er wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel waarin de regeling voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag wordt opgenomen.⁶ In dit kader wordt ook gewerkt aan een wettelijke regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden en kinderen. Deze nieuwe regelingen worden bij aanvullend wetsvoorstel geregeld. Eerder is aangegeven dat het streven is om dit aanvullende wetsvoorstel in april 2023 bij de Kamer in te dienen.⁷ De Tweede Kamer heeft met de motie Azarkan c.s.⁸ aangegeven dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te willen ontvangen. Op dit moment wordt door de betrokken uitvoeringsinstanties nog gewerkt aan afronding van de analyses over de uitvoering. Daarnaast wordt op dit moment een aanbestedingsprocedure in gang gezet voor een partij die de afhandeling van verzoeken om compensatie van aanvullende schade van ex-partners (regeling voor werkelijke schade van ex-partners) gaat uitvoeren. Uiteraard moet ook de Raad van State het wetsvoorstel nog beoordelen. Vanzelfsprekend blijft het streven om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Kamer in te laten dienen. Mocht de planning onverhoopt wijzigen, zal de Kamer daar tussentijds over worden geïnformeerd.

Tot slot

Er is nog veel werk te doen om te herstellen wat er is misgegaan rondom de kinderopvangtoeslag en ouders en kinderen verder te helpen. Tegelijkertijd is er ook veel werk verzet. Daar helpen allerlei betrokkenen bij, waaronder vele gedupeerde ouders en hun kinderen, die voortdurend meedenken en adviseren over de hersteloperatie. Ik wil al deze betrokkenen bedanken voor hun waardevolle inbreng.

In de uitvoeringsorganisatie zijn signalen geuit over hoge werkdruk, regeldruk en een relatief groot verloop van medewerkers. Deze signalen en ook de media aandacht hierover laten de organisatie niet onberoerd. De opgave vraagt veel van medewerkers. Het is cruciaal dat er in de organisatie kan worden samengewerkt aan de hersteloperatie op basis van vertrouwen en in een veilige omgeving. De ambtelijke leiding is hierover met de medewerkers in gesprek. Ook de in deze brief genoemde maatregelen zullen hier aan bijdragen.

Het is belangrijk dat de Kamer goed geïnformeerd wordt over de hersteloperatie via de periodieke voortgangsrapportages. Om beter aan te sluiten op het vergaderritme van de Tweede Kamer wordt voorgesteld om in 2023 viermaandelijks aan de Kamer te rapporteren. Op deze wijze is het voor de Kamer mogelijk om een debat over de hersteloperatie in nauwere aansluiting op toezending van de voortgangsrapportage te laten plaatsvinden, waardoor er ook over een actueler beeld kan worden gesproken.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 912.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 36 151, nr. 5.

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1150.

Vanzelfsprekend wordt de Kamer tussentijds geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen of als daar anderszins aanleiding toe is. De volgende voortgangsrapportage behandelt de eerste vier maanden van 2023 en zal na verwerking van de cijfers tot en met april in mei 2023 verschijnen.

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A. de Vries