

Vergaderjaar 2022–2023

36 352

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 april 2023 en het nader rapport d.d. 26 april 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 februari 2023, no. 2023000484, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 april 2023, nr. W06.23.00046/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2023, no.2023000484, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanvullende maatregelen voor kinderen, ex-partners van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en overleden kinderen (Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een verdere uitbreiding van de Wet hersteloperatie toeslagen. Deze uitbreiding betreft onder meer een regeling voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en hun

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kinderen, en een regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en voor nabestaanden van overleden kinderen. Het voorstel biedt een wettelijke grondslag voor toezeggingen, die onder andere in de richting van betrokken personen zijn gedaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat dit wetsvoorstel grotendeels een verdere invulling geeft aan het doel van de hersteloperatie, het compenseren van gedupeerden voor de hardheid die wet en praktijk kenden. Ook bij de voorgestelde uitbreiding is gekozen voor een grofmazige en ruimhartige opzet. Daarbij zijn maatregelen getroffen om de instroom van aanvragen zo mogelijk te kanaliseren. Dit alles gaat echter gepaard met een verdere toename van onevenwichtigheden, en daarmee van (juridische) kwetsbaarheden. Daarbij blijft ook de vraag of de voorgestelde uitbreidingen van de groepen die voor herstel in aanmerking komen, zo uit te voeren is dat verdere vertragingen uitblijven. Deze vraag speelt ook daar waar het gaat om de uitbesteding van de afhandeling van werkelijke schade van ex-partners.

Hoe begrijpelijk ook in het licht van de hardheid die wet en praktijk kenden, de mogelijkheden van een schaderegeling en de uitvoerbaarheid ervan zijn met de gekozen aanpak wel bereikt. Dat laat de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen ook zien. Het gaat dan niet meer om een schadevergoeding, maar uitsluitend om erkenning van leed. Daarvoor is een zelfstandige, overtuigende rechtvaardiging nodig als dringende verplichting van moraal en fatsoen. Er kunnen dan ook vraagtekens gezet worden of de aanpak nog tot verantwoorde en billijke resultaten leidt en daarnaast of deze uitvoerbaar is. Het is van belang dat wordt toegewerkt naar een afronding van de hersteloperatie.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden gezien.

1. Het voorstel

Het wetsvoorstel ziet op uitbreiding van de Wet hersteloperatie toeslagen met de volgende maatregelen:

- Compensatie voor ex-toeslagpartners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.*
- Uitbreiding van de kindregeling naar kinderen en (voormalig) pleegkinderen van ex-partners.*
- Maatregelen voor bepaalde nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager of een overleden kind.*
- Een bredere toepassing van de vooraankondiging in de integrale beoordelingen en aanpassing van de zienswijzentermijn (van zes naar twee weken) bij de vooraankondiging.*

De maatregelen sluiten inhoudelijk in grote mate aan bij de bestaande regelingen, met uitzondering van de tegemoetkoming voor nabestaanden van overleden kinderen.

Het voorstel biedt een wettelijke grondslag voor toezeggingen die onder andere in de richting van betrokken personen zijn gedaan. Dit laat onverlet dat de Afdeling het voorstel op zijn eigen merites beoordeelt.

2. Algemeen

Het wetsvoorstel is een volgende uitbreiding van de lopende hersteloperatie kinderopvangtoeslagen. Kenmerkend voor deze hersteloperatie is dat telkens blijkt dat de praktijk veelkleuriger en ingewikkelder is dan gedacht.

De problematiek bij de verschillende gedupeerden is zeer divers en recht doen aan gedupeerden en hun individuele situatie is van groot belang, maar arbeidsintensief. Het vinden van een balans tussen de wens tot ruimhartige compensatie, het recht doen aan rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, de wens tot snelheid, maar ook zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid maken de reikwijdte en uitvoering van de hersteloperatie een zeer complexe opgave.

Het is begrijpelijk dat in de hersteloperatie met het oog op de uitvoerbaarheid is gekozen voor een op onderdelen grofmazige en ruimhartige werkwijze, bijvoorbeeld door beperkt eisen te stellen aan de causaliteit bij het compenseren van schade. In de eerdere advisering over de wetgeving inzake de hersteloperatie toeslagen² heeft de Afdeling er onder andere op gewezen dat de grofmazige en ruimhartige vormgeving van de hersteloperatie de regeling kwetsbaar maakt in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Er is, indien de aanvrager wordt aangemerkt als gedupeerde, een stapeling van voorzieningen om aan gedupeerden tegemoet te komen. Bij verschillende van die voorzieningen bestaat weinig relatie met de werkelijk geleden schade.

De praktijk laat zien dat de uitvoering van de hersteloperatie steeds onder grote druk staat. Ondanks de grootschalige inzet van mensen en middelen treden vertragingen op in de behandeling van aanvragen. Verdere vertragingen ontstaan door procedures wegens termijnoverschrijdingen.³ Daarbij valt op dat meer dan de helft van het totaal aantal ingediende aanvragen wordt afgewezen, omdat de aanvrager geen gedupeerde in de zin van de wet blijkt te zijn.⁴ De vele procedures die daaruit voortvloeien leiden opnieuw tot vertragingen in de algehele aanpak.

Het voorstel breidt de groep van personen die geacht worden gedupeerd te zijn en de voor hen te treffen voorzieningen verder uit. Daarenboven bestaat voor de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen geen verband meer met schade, maar gaat het alleen om erkenning van leed. Enerzijds betekent dit dat de geschetste kwetsbaarheid van de hersteloperatie en de uitvoerbaarheid van deze operatie blijven klemmen. Anderzijds brengt dit mee dat de regeling van karakter verandert. De begrenzing dat het gaat om een regeling voor de materiële en immateriële schade die is geleden, is daarmee losgelaten. De Afdeling gaat hierop hierna dieper in.

2. Algemeen

Het kabinet heeft begrip voor de overwegingen in dit advies. De in dit advies geuite zorgen en overwegingen zijn door het kabinet gesignaleerd en zoveel mogelijk geadresseerd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het kabinet heeft de belangrijke opgave om herstel te bieden aan de personen die ernstige problemen hebben ondervonden van door de Belastingdienst/Toeslagen veroorzaakte problemen bij de kinderopvangtoeslag, te compenseren en te helpen een nieuwe start te maken. Het kabinet heeft bij de voorgestelde regelingen in het onderhavige wetsvoorstel telkens gezocht naar een balans tussen zo snel mogelijke compensatie, zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid. Het kabinet beseft dat dit altijd te lang duurt. Bij de vormgeving is, ondanks dilemma's die bij het dienen van deze doelen ontstaan, tot regelingen gekomen

² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 90, en Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 4.

³ Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen 2022 Q4 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1165).

⁴ Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen 2022 Q4: in totaal is van 47% van de aanmeldingen vastgesteld dat zij gedupeerde zijn (bij de meer recente toetsen bleek zelfs een groot deel (68%) geen gedupeerde).

waarvan wordt verwacht dat die de gedupeerden helpt en tegelijkertijd tot uitvoerbare regelingen leiden. De groep ouders en kinderen die geraakt zijn door de problemen met de kinderopvangtoeslag is groot en de problemen waar zij mee te maken hebben zijn divers en vaak complex. Het kabinet heeft hierbij telkens afwegingen gemaakt. Het kabinet is ruimhartig in de compensatie van de geleden schade.

Het kabinet verwacht dat de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel soelaas bieden voor de gedupeerden door de toeslagenproblematiek. Het kabinet onderschrijft het belang om te werken aan afronding van de hersteloperatie. Er zijn nu geen doelgroepen in beeld waarvoor de Wet hersteloperatie toeslagen nog zou moeten worden aangevuld.

Er is voorzien in nadere toelichting op de dilemma's bij de vormgeving van de regelingen in het onderhavige wetsvoorstel in de hoofdstukken 2, 3.1, 3.2, 5.3, 6.4 en 12 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

a. Uitvoering

In het wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen getroffen die tot doel hebben de uitvoering van het herstelproces beter beheersbaar te maken. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de procedure voor de indiening van aanvragen door ex-partners, die meebrengt dat enige fasering van die aanvragen in de tijd plaatsvindt.⁵ Ook kan worden gewezen op het voornemen om de gehele afwikkeling van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor ex-partners uit te besteden.⁶

De Afdeling onderschrijft het doel van deze maatregelen, de grotere beheersbaarheid van het proces, tegen de achtergrond van de analyse van de huidige en te verwachten uitvoeringslasten. Uit een recente voortgangsrapportage komt naar voren dat de beoogde versnelling, inclusief de aanvullende taken als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel, haalbaar is. Daarvoor moet wel aan enkele belangrijke randvoorwaarden en aannames worden voldaan: geen verdere beleidswijzigingen die tot taakuitbreiding leiden, geen onvoorziene stijgingen van de aantallen aanvragen, geen toename van de complexiteit, een succesvol inkooptraject met juiste technische en privacygerelateerde waarborgen voor nieuwe «laksoftware» voor de terbeschikkingstelling van dossiers, een minimale uitstroom aan personeel en voldoende instroom van nieuw personeel.⁷

Verondersteld mag worden dat niet alle randvoorwaarden en aannames zich in gunstige zin zullen realiseren, en dat met tegenvallers rekening moet worden gehouden. Zo volgt uit de toelichting dat uit de uitvoeringstoets ten aanzien van het forfaitaire bedrag van € 10.000 voor ex-partners naar voren komt dat twee zwaarwegende uitvoeringsconsequenties geaccepteerd dienen te worden.⁸ Allereerst dat het naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk is om de capaciteit te werven die nodig is voor de volledige uitvoering, inclusief bezwaar, beroep en ingebrekestellingen, en dat daarmee een significant risico bestaat dat als gevolg daarvan wettelijke termijnen niet gehaald kunnen worden en/of achterstanden bij andere processen zullen worden opgelopen. Daarnaast moet worden geaccepteerd dat de noodzaak om prioriteit te geven aan deze maatregelen in het IV-portfolio betekent dat andere maatregelen, die tot doel

⁵ Het in artikel I, onderdelen K en L, opgenomen artikel 2.14h, tweede lid.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1165, p. 2.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 12.1.

hebben de reguliere dienstverlening door de Belastingdienst/Toeslagen te verbeteren, pas later in de tijd opgepakt kunnen worden.

Het voorgaande illustreert dat de uitvoering tot het uiterste moet gaan om de huidige hersteloperatie en de voorgestelde uitbreiding daarvan uit te kunnen voeren. Als er niet of nauwelijks buffers zijn voor eventuele tegenvallers, valt vertraging te verwachten. Zoals uit de huidige praktijk blijkt, zijn dergelijke vertragingen door de vele procedures in verband met termijnoverschrijdingen op hun beurt een belangrijke oorzaak van verdere vertragingen. Het is daarom van belang dat maatregelen worden getroffen om de instroom te kanaliseren. Het is daarbij van groot belang dat realistische verwachtingen worden gewekt over wat aanvragers op welk moment mogen verwachten. Alleen zo kunnen wellicht teleurstellingen en voortslepende trajecten worden voorkomen.

Gelet op de eerder geformuleerde randvoorwaarden en aannames voor het kunnen realiseren van de ambities ter zake, is de Afdeling er vooralsnog dan ook onvoldoende van overtuigd dat een niet alleen zorgvuldige, maar ook tijdige uitvoering van de voorgestelde uitbreiding afdoende is verzekerd. Het is daarom aangewezen om nader te bezien of de in het wetsvoorstel getroffen maatregelen tot kanalisering van de instroom van aanvragen afdoende zijn. Kunnen er aanvullend, effectieve en voldoende gemotiveerde maatregelen getroffen worden tot verdere kanalisering van de instroom om niet alleen zorgvuldig, maar ook tijdig te beslissen, ook als het op enig punt tegenzit?

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

a. Uitvoering

De uitvoering van de hersteloperatie toeslagen is een omvangrijke, complexe taak en vergt het uiterste van de betrokken organisaties. De Raad van State onderschrijft dit ook. Het kabinet erkent daarom dat het van groot belang is dat aanvullende regelingen zich dienen te richten op zo gericht mogelijk compenseren van gedupeerden en dat de uitvoerbaarheid van die regelingen van groot belang is. Voorkomen moet worden dat vertraging in de afhandeling van de huidige populatie gedupeerden plaatsvindt of dat uitvoering van de aanvullende regelingen vertraging oploopt. Tegelijkertijd wachten bijvoorbeeld ex-partners al geruime tijd op een regeling, terwijl zij zich in zeer schrijnende situaties kunnen bevinden. Het kabinet heeft daarom bij elke regeling in het onderhavige wetsvoorstel bezien of de regeling zich richt op daadwerkelijk gedupeerden en of dit uitvoerbaar is. Er is bij de totstandkoming van de aanvullende regelingen rekening gehouden met de kanalisering van de instroom van aanvragen in de ex-partnerregeling door in eerste instantie uitsluitend de ex-partners die bij UHT in beeld zijn en een brief hebben ontvangen (het «briefvereiste») de mogelijkheid te bieden om zich door middel van een aanvraag te melden bij UHT. Er wordt gedurende de uitvoering van de ex-partnerregeling bezien op welk moment dit briefvereiste vervalt en ex-partners die nog niet bij UHT in beeld zijn zich kunnen melden. De beslistermijn voor UHT vangt ten aanzien van de aanvragen van de voormalig partners die geen brief hebben ontvangen niet eerder dan het tijdstip van het vervallen van het briefvereiste. Hiermee wordt voorkomen dat aanvragen niet tijdig worden behandeld, hetgeen dwangsommen en beroepen niet tijdig voorkomt.

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van de aanvullende regelingen in dit wetsvoorstel op een aantal punten de uitvoerbaarheid laten prevaleren. Zo is onderzocht of de hardheidsclausule in de Wet hersteloperatie

toeslagen van toepassing zou kunnen worden verklaard op de ex-partnerregeling en de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers en overleden kinderen. Voor deze regelingen (met uitzondering van de regeling voor overneming en betaling van privaatrechtelijke schulden en voor kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden) is geen hardheidsclausule opgenomen. De voornaamste reden is dat UHT verwacht dat hierdoor de druk op het bezwaarproces zeer zou toenemen, hetgeen tot vertraging in de afhandeling zou leiden. Om redenen van uitvoerbaarheid is afgezien van het in staat stellen van nabestaanden van overleden aanvragers om zich te melden bij de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (CWS). Voor de toeslagpartner of de kinderen van de overledene is het vaak complex om de werkelijke schade van de overledene aannemelijk te maken, en daarmee ook het beoordelen van de werkelijke schade.

Naast spreiding van aanvragen in de tijd en de uitbesteding van de uitvoering van de regeling voor aanvullende compensatie voor ex-partners, worden andere maatregelen genomen. De uitvoering van het primaire proces van de nieuwe regelingen vindt gescheiden plaats van de uitvoering van de compensatieregelingen voor aanvragers van kinderopvangtoeslag. Hiermee wordt gewaarborgd dat de uitvoering van de nieuwe regelingen niet ten koste gaat van de lopende regelingen. Ook sluit bijvoorbeeld de vormgeving van de schuldenregeling voor ex-partners en nabestaanden mede vanwege de uitvoerbaarheid zo dicht mogelijk aan bij de schuldenregeling voor aanvragers van kinderopvangtoeslag. De tijdige uitvoering van een onverwacht grote hoeveelheid bezwaar- en beroepszaken is een risico. Naast de hiervoor genoemde maatregelen is via communicatie en voorlichting de inspanning er op gericht bezwaren zo veel mogelijk te voorkomen.

b. Ficties

De Afdeling wijst erop dat met de nu voorgestelde uitbreiding groepen personen als gedupeerde worden aangemerkt, terwijl, zo vermeldt de toelichting, nu al duidelijk is dat slechts een gedeelte van deze groep bestaat uit personen die werkelijk gedupeerd zijn.⁹ Hoewel de Afdeling begrijpt dat tot de nieuwe doelgroep ook personen behoren die daadwerkelijk gedupeerd zijn en waarvoor het belangrijk is dat zij als zodanig worden aangemerkt en dat zij worden gecompenseerd voor geleden schade, worden de grenzen voor de feitelijk niet gedupeerde personen verder opgerekt. Voor laatstgenoemde groep geldt dat zij bij fictie worden aangemerkt als gedupeerde en dat verschillende voorzieningen, zoals de kwijtschelding van schulden, worden getroffen, ongeacht de causaliteit met de toeslagenproblematiek.

Met deze werkwijze kan bij de eerste stap in het proces een vereenvoudiging van het werkproces worden bereikt, omdat ingewikkelde beoordelingen over de vraag of een ex-partner werkelijk als gedupeerde dient te worden aangemerkt achterwege kunnen blijven. Maar deze werkwijze betekent ook dat de spanning met het gelijkheidsbeginsel groter wordt. Er worden voorzieningen, zoals kwijtschelding van schulden, geboden aan personen die in werkelijkheid geen gedupeerde zijn. Dat kan leiden tot meer aanvragen dan nu verwacht. Verder kan deze ruime uitbreiding van de kring van gedupeerden tot nieuwe vragen leiden over nog weer andere groepen die in meer of mindere mate indirect door de problematiek van de kinderopvangtoeslag zijn geraakt.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

Ook bij het bepalen van de schade wordt in het voorstel in toenemende mate met ficties gewerkt. Zo wordt bij de regeling voor ex-partners geen rekening gehouden met de eventuele toepassing van het huwelijksvermogensrecht tussen de ex-partners. Vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid is deze benadering begrijpelijk, maar zij kan wel tot scheve uitkomsten leiden. Anders dan de toelichting stelt,¹⁰ is het de vraag of hiermee procedures over de verdeling van het forfaitaire bedrag van € 30.000 worden voorkomen.

b. Ficties

Bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag was het vaak arbitrair wie de aanvrager voor kinderopvangtoeslag was. Toeslagpartners hebben doorgaans gezamenlijke betrokkenheid bij de kinderen gehad en hebben, wanneer zij toeslagpartner waren ten tijde van de toeslagenproblematiek in een huishouden, als gezinslid veelal dagelijks de toeslagenproblematiek meemaakt en (financiële) schade geleden. Een deel van de gedupeerden dat een huishouden vormde in de tijd dat de problemen met de kinderopvangtoeslag speelden, is inmiddels geen toeslagpartner meer. De diversiteit aan problematiek binnen de groep voormalig partners is groot. Voor een deel van de voormalig partners geldt dat zij zelfs na een relatiebreuk deelgenoot bleven van het leed waarbij zij bijvoorbeeld meebetaalden aan de afbetaling van terugvorderingen of gevolgen ervoeren van de situatie in de vorm van mentale klachten. Omdat zij vaak meebetaalden, gingen zij daarvoor vaak eigen schulden aan. Anderzijds zijn er voormalig partners die niet of nauwelijks gedupeerd zijn omdat zij geen of nauwelijks een bijdrage hebben geleverd of vertrokken zijn voorafgaand aan of kort na de eerste terugvorderingen

Het kabinet heeft bij de vormgeving van de ex-partnerregeling keuzes gemaakt die ertoe leiden dat in ieder geval de zwaarst gedupeerde ex-partners in aanmerking komen en, vanwege de uitvoerbaarheid, geen maatwerk hoeft te worden toegepast. In het wetsvoorstel worden de criteria bepaald waaronder voormalig partners kwalificeren als ex-partner. Deze criteria houden onder meer in dat de voormalig toeslagpartner voor de periode van ten minste één jaar na de beschikking waarmee de aanvrager gedupeerd is, nog partner is geweest van de gedupeerde aanvrager (het «duurcriterium») en/of dat de beschikking waarmee de aanvrager gedupeerd is betrekking moet hebben op het (pleeg)kind van de ex-partner (het «kindcriterium»). Ex-partners die na de beschikking waarmee de aanvrager gedupeerd is voor minstens één jaar lang toeslagpartner van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag zijn geweest maakten minimaal een jaar lang de problematiek mee als onderdeel van het gedupeerde huishouden. Een ex-partner wiens eigen (pleeg)kinderen in het huishouden van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag (vaak met schulden) opgroeien zal sneller (financieel) nadeel hebben ondervonden. Het is de verwachting dat de meest gedupeerde ex-partners aan een van deze voorwaarden voldoen en dat het realistisch is dat die voormalig partner schade heeft geleden door de toeslagenproblematiek. Het is ook de verwachting dat (het merendeel van de) voormalig partners die geen schade hebben geleden op deze wijze niet als gedupeerde ex-partners kwalificeren.

Zoals bij de algemene opmerkingen aangegeven, bestaat er in het bieden van herstel aan voormalig partners een spanning tussen de wens om snel en ruimhartig herstel te bieden en goed de groep af te bakenen. In dit kader zijn bij de totstandkoming van de voorgestelde ex-partnerregeling (forfaitaire compensatie voor de gehele groep) alternatieven onderzocht.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

Er is bijvoorbeeld overwogen om een maatwerkoplossing te bieden. Dat zou betekenen dat van de voormalig toeslagpartners telkens wordt vastgesteld of en welke mate van schade zij hebben geleden. Dit zou kunnen betekenen dat alleen herstel zou worden geboden ten aanzien van zaken die niet al via (aanvullende) compensatie of schuldenregelingen al aan de aanvrager van kinderopvangtoeslag zijn toegekend. Hiermee zou de compensatie weliswaar gericht zijn, maar zou de compensatie van de ex-partner afhankelijk worden van de uitkomsten van de (integrale) beoordeling van de aanvrager van kinderopvangtoeslag. Dit zou tot vertraging leiden en de uitvoering compliceren. Daarnaast vergt deze maatwerkaanpak dat UHT naast de bestaande werkstroom van aanvragers van kinderopvangtoeslag aanvullend circa 11.000 aanvragen van voormalige toeslagpartners in behandeling zou moeten nemen. De behandeling van die aanvragen van voormalige toeslagpartners zou waarschijnlijk eerst na de behandeling van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag kunnen plaatsvinden. Gegeven de beschikbare capaciteit is de verwachting dat ex-partners in dit scenario op zijn vroegst rond 2025/2026 zouden kunnen worden geholpen. Tegen de achtergrond van onder andere dit overwogen alternatief is gekozen voor de voorgestelde aanpak.

Het voorstel beoogt herstel te bieden en niet te treden in de (privaatrechtelijke) verhoudingen tussen partners of ex-partners. Daarom is gekozen voor een regeling waarbij de ex-partner zelfstandig aanspraak heeft. Wel heeft het kabinet vanaf het begin een appel gedaan op de ontvangers van de Catshuisregeling om de eerder ontvangen € 30.000 te delen met diens (ex-)toeslagpartner. Er kunnen diverse redenen zijn waarom de € 30.000 gedeeld is. Dit kan bijvoorbeeld zijn als gevolg van een gedwongen verdeling op basis van het huwelijksvermogensrecht, maar het is ook mogelijk dat de ontvanger de € 30.000 vrijwillig heeft gedeeld. Het kabinet wil geen onderscheid maken tussen de diverse redenen waarom het bedrag verdeeld is tussen beide voormalig partners. Het zou de uitvoering van de maatregel bovendien compliceren en tot vertraging leiden als de Belastingdienst/Toeslagen bij de toekenning van compensatie rekening zou moeten houden met onderling verdeelde bedragen. Er zou immers getoetst moeten worden of die verdeling al dan niet heeft plaatsgevonden. De in de wet gehanteerde peildatum voor de ex-partnerregeling heeft bovendien tot gevolg dat toepassing van het huwelijksvermogensrecht niet snel zal leiden tot een gedwongen verdeling van de € 30.000. Op het moment van uitbetaling zijn partners immers al uit elkaar. Dat als gevolg van de zelfstandige aanspraak voor de ex-partner een verschil in compensatie tussen ex-partners kan ontstaan, weegt voor het kabinet in het kader van de hersteloperatie toeslagen minder zwaar dan de uitvoeringsconsequenties van het in de privaatrechtelijke verhoudingen tussen voormalig partners treden. Een nadere toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

c. Erkenning van leed

In de hersteloperatie zijn tot nu toe de regelingen gebaseerd op vergoeding van materiële en immateriële schade: erkenning van het verdriet en leed speelt weliswaar een rol, maar het blijft een schaderegeling. De voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden tot tegemoetkoming nadat een kind is overleden, heeft een ander karakter. Het gaat volgens de toelichting uitsluitend om de erkenning van leed.¹¹ De regeling heeft daarmee niet het karakter van een schaderegeling, maar die van een regeling ter voldoening aan een natuurlijke verbintenis voortvloeiend uit een dringende morele verplichting. Een motivering voor dit gewijzigde

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.

karakter van de regeling en voor de vraag of het gaat om een dringende morele verplichting ontbreekt.

De Afdeling merkt op dat hiermee een belangrijke begrenzing van de hersteloperatie wegvalt. Het verband met schade wordt losgelaten en daarmee ook de oorsprong van de hersteloperatie.

c. Erkenning van leed

Het kabinet erkent dat met de regeling voor nabestaanden van een overleden kind afstand genomen lijkt te worden van de oorsprong van de hersteloperatie. Desalniettemin acht het kabinet dit in het kader van de hersteloperatie toeslagen gerechtvaardigd. Gedupeerden zijn door toedoen van de Belastingdienst/Toeslagen in grote problemen geraakt en hebben vaak veel stress ervaren. Hun kinderen hebben de problematiek vaak aan den lijve ondervonden. Er is in dit kader door de Oudercommissie aangegeven dat het als een gemis wordt ervaren dat hun overleden kinderen niet gezien zijn en erkend worden als getroffen door de toeslagenproblematiek. Het kabinet vindt het wenselijk om bepaalde nabestaanden van een overleden kind diezelfde erkenning en tegemoetkoming te bieden. De kern ligt in de erkenning van leed, nu aan overleden kinderen zelf geen steun in de rug meer kan worden geboden en ouders zelf hebben benadrukt dat behoefte bestaat deze kinderen te erkennen als zijnde getroffen door de toeslagenproblematiek. Een dergelijke erkenning sluit het meeste aan bij de situatie en kan bijdragen aan herstel. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is de keuze voor deze regeling in het wetsvoorstel nader onderbouwd in paragraaf 6.1.

d. Conclusie

De uitvoering van de hersteloperatie staat nu al onder grote druk. De uitvoering moet tot het uiterste gaan om de huidige hersteloperatie en de voorgestelde uitbreiding daarvan uit te kunnen voeren. De Afdeling is er onvoldoende van overtuigd dat een niet alleen zorgvuldige, maar ook tijdige uitvoering van de voorgestelde uitbreiding afdoende is verzekerd.

De Afdeling onderkent dat tot de nieuwe doelgroepen ook personen behoren die daadwerkelijk gedupeerd zijn en waarvoor het belangrijk is om als zodanig te worden aangemerkt en te worden gecompenseerd voor geleden schade. Het voorstel leidt er echter toe dat steeds meer aannames worden gedaan bij het bepalen van de te vergoeden schade. Bij de tegemoetkoming voor nabestaanden van overleden kinderen is er geen verband meer met geleden schade, maar strekt de tegemoetkoming uitsluitend tot erkenning van leed.

De voorgenomen uitbreidingen zetten niet alleen de uitvoering verder onder druk door de nieuwe stroom aanvragen, maar maken ook de (juridische) risico's, vooral waar het gaat om het gelijkheidsbeginsel, groter. Steeds minder goed kan worden uitgelegd waarom bepaalde groepen in de hersteloperatie worden betrokken en andere niet. Dat leidt dan mogelijk tot de roep om verdere uitbreidingen, uitbreidingen die op hun beurt steeds verder af komen te staan van het oorspronkelijke karakter van de hersteloperatie en waardoor de uitvoering verder onder druk komt te staan. Een dergelijke olievlekwerking dient te worden voorkomen.

Nu al wordt de grens van vergoeding van schade overschreden voor een bepaalde groep van nabestaanden, zoals uit het voorgaande blijkt. Met het oog op de uitvoerbaarheid, de juridische houdbaarheid en het voorkomen van een verdere olievlekwerking is het van belang dat wordt

toegewerkt naar een afronding van de hersteloperatie.¹² Zij adviseert hierover duidelijkheid te verschaffen.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

d. Conclusie

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het van belang is dat wordt toegewerkt naar afronding van de hersteloperatie. Zoals hiervoor aangegeven is bij de vormgeving van de aanvullende regelingen in het onderhavige wetsvoorstel telkens rekening gehouden met de balans tussen een regeling die is gericht op de meest betrokkenen en uitvoerbaarheid. Hierdoor kan UHT zich vooral richten op het zo spoedig mogelijk helpen van alle gedupeerden.

3. Overige opmerkingen

Hierna gaat de Afdeling nader in op enkele onderdelen van het voorstel, vooral ter nadere illustratie van hetgeen zij hiervoor, onder punt 2, heeft opgemerkt.

a. Forfaitaire compensatie ex-partner

Het wetsvoorstel voorziet in een zelfstandige aanspraak voor een ex-partner¹³ van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag op onder andere een forfaitaire compensatie van € 10.000. Dit onder meer omdat veel gedupeerde aanvragers geen gehoor hebben gegeven aan de oproep van de regering om het forfaitaire bedrag van € 30.000 dat een gedupeerde aanvrager ontvangt te verdelen tussen deze aanvrager en de (ex-)partner.¹⁴ Een zelfstandige aanspraak zou volgens de toelichting juridische procedures met de gedupeerde aanvrager over de verdeling van de € 30.000 voorkomen.¹⁵ Evenwel blijft de regering aanmoedigen om het gezamenlijk ontvangen bedrag van in totaal € 40.000 onderling te verdelen.¹⁶

Hiermee hinkt het voorstel op twee gedachten. Enerzijds is het uitgangspunt dat de gedupeerde aanvrager en zijn intussen ex-partner het forfaitaire bedrag van € 30.000 onderling verdelen. Anderzijds wordt ervan uitgegaan dat dit veelal niet zal gebeuren en wordt een zelfstandige aanspraak voor de ex-partner ingevoerd. Bij de regeling voor ex-partners wordt geen rekening gehouden met de eventuele toepassing van het huwelijksvermogensrecht tussen de ex-partners. Op grond daarvan kan soms een deel van de € 30.000 aan de ex-partner toekomen en kan hier nog steeds over geprocedeerd worden. De ontvangst van een eigen bedrag van € 10.000 doet daar niet aan af, maar kan wel tot gevolg hebben dat de ex-partner per saldo een hoger bedrag van de in totaal € 40.000 (namelijk € 25.000) toekomt dan de gedupeerde aanvrager (€ 15.000). In niet-huwelijkse situaties zal het al dan niet juridisch kunnen afdwingen van een verdeling naar verwachting

¹² Dat laat onverlet dat in voorkomend geval sprake kan zijn van een schadeplicht. Het ligt in de rede dergelijke gevallen individueel, civielrechtelijk af te doen en daarvoor geen nieuwe regelingen in het leven te roepen.

¹³ Onder ex-partner wordt verstaan een voormalige toeslagpartner van degene die als gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag wordt aangemerkt en aan het zogenoemde duur- en/of kindcriterium voldoet.

¹⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2, de ex-partnerregeling.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

complexer zijn, omdat dit afhankelijk is van het bestaan en de inhoud van samenlevingscontracten.

De toelichting stelt zonder nadere motivering dat het bedrag van € 10.000 voor de ex-partner zowel in verhouding staat tot de € 30.000 van de gedupeerde aanvrager¹⁷ als tot de € 30.000 die partners die bij elkaar zijn gebleven ontvangen.¹⁸ Het is de vraag of hier sprake is van een evenwichtige toekenning en of dit voor gedupeerden begrijpelijk is.

De gekozen forfaitaire aanpak is begrijpelijk, gelet op de wens om ruimhartig compensatie te bieden, alsook met het oog op de uitvoerbaarheid. Het voorgaande illustreert echter ook de onevenwichtigheden die daardoor kunnen ontstaan. Hoewel het aan partijen zelf overlaten om onderling te verdelen vanuit praktisch en juridisch oogpunt te prefereren is, zal dit in de praktijk niet steeds tot een gewenste uitkomst leiden. Weliswaar begrijpt de Afdeling de gekozen opzet, maar die leidt er niet toe dat de uitkomsten zonder meer evenwichtig zijn. Het is daarnaast de vraag of deze eigen aanspraak juridische procedures over de verdeling van de € 30.000 voorkomt, zoals de toelichting stelt.¹⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

a. Forfaitaire compensatie ex-partner

De forfaitaire compensatie voor de ex-toeslagpartner bedraagt € 10.000. Dit bedrag moet worden gezien als (eerste) erkenning voor het aangedane leed en is een vergoeding voor geleden materiële en immateriële schade. Indien de werkelijke schade meer bedraagt dan dit bedrag kan de ex-partner een aanvraag doen om zijn werkelijke schade vergoed te krijgen.

De verwachting is dat met een forfaitaire compensatie aan een grote groep ex-partners op een snelle en effectieve manier herstel worden geboden. Het bedrag van € 10.000 wordt substantieel genoeg geacht om echt iets te betekenen voor ex-partners, als het verdelen van € 30.000 niet lukt. In principe geldt de forfaitaire compensatie als basis voor de compensatie voor de geleden materiële en immateriële schade. Wanneer de ex-partner meent meer schade te hebben dan deze € 10.000 kan hij of zij dit aanvoeren bij de aanvullende schaderegeling. Tegelijkertijd blijft met dit bedrag het verschil met partners die nog bij elkaar zijn (zij krijgen gezamenlijk € 30.000) beperkt. De mogelijkheid bestaat dat een ex-partner in deze opzet met de eerder verkregen helft van de Catshuisregeling, in totaal meer compensatie zou kunnen ontvangen dan een gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag. Ook voor de situatie waarin de aanvrager en de ex-partner samen € 40.000 ontvangen, heeft het kabinet opgeroepen de forfaitaire compensatie te delen.

Het kabinet heeft echter, ongeacht de mogelijke situaties met het wel/niet verdelen van de Catshuisregeling, willen voorkomen dat de ex-partner (naar verhouding) een veel lagere compensatie zou ontvangen dan de gedupeerde aanvrager van een kinderopvangtoeslag, terwijl de geleden schade wellicht niet veel kleiner is geweest.

¹⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 17, doelmatigheid.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

Het klopt dat de uitkomst niet in alle gevallen evenwichtig kan zijn. Dit is het gevolg van het feit dat de forfaitaire vergoeding(en) soms wel wordt gedeeld, maar niet altijd. Hierboven is toegelicht dat het kabinet enerzijds niet in de privaatrechtelijke verhouding tussen ex-partners wil treden en zelfstandig herstel wil bieden aan de ex-partners.

Een nadere toelichting is opgenomen in paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

b. Uitvoering ex-partnerregeling in twee fasen

De ex-partnerregeling wordt vanwege de uitvoerbaarheid in verschillende fasen uitgevoerd. In de eerste fase worden alleen de aanvragen behandeld van ex-partners die een brief van de Belastingdienst/Toeslagen tot het doen van een aanvraag hebben ontvangen. In de tweede fase, ongeveer een half jaar later, worden ook aanvragen zonder uitnodiging hiertoe in behandeling genomen.²⁰ Dit zou volgens de toelichting het vastlopen van de regeling moeten voorkomen.²¹

De Afdeling merkt op dat uit de uitvoeringstoets naar voren komt dat de kans groot is dat het aantal benodigde fte's van 150 voor uitvoering van de ex-partnerregeling niet gerealiseerd kan worden en daarmee een significant risico bestaat dat wettelijke termijnen niet gehaald kunnen worden en/of de achterstanden bij andere processen zullen oplopen. Het is de Afdeling niet duidelijk welke bijdrage de voorgestelde kanalisering zal leveren aan het behalen van de gestelde termijnen, en of aanvullend maatregelen nodig zullen zijn. Ook ontbreekt een toereikende argumentatie en afweging van de gevolgen voor de verschillende betrokkenen en voor de in de toelichting opgenomen verwachte doorlooptijden.²²

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. Uitvoering ex-partnerregeling in twee fasen

De Belastingdienst/Toeslagen kan op basis van de eigen systemen en een data-analyse voor een deel van de voormalige partners vaststellen wie mogelijk voldoet aan de definitie en daarmee kwalificeert als ex-partner in de zin van deze regeling. Zij ontvangen een brief met een uitnodiging een aanvraag in te dienen. De Belastingdienst/Toeslagen kan niet de hele groep van ex-partners vaststellen op basis van de data-analyse. Er is met het oog op de uitvoerbaarheid besloten om op een later moment aan voormalige partners die nog niet op basis van de systemen geïdentificeerd zijn als vermoedelijke ex-partner de mogelijkheid te bieden om een aanvraag te doen. Dit maakt de afhandeling van aanvragen voor de uitvoering beheersbaar.

Daarnaast is het van belang onderscheid te maken tussen de fte's die nodig zijn voor het toetsen, toekennen en afwijzen van aanvragen en de fte's die nodig zijn voor behandeling van bezwaarschriften. UHT verwacht dat het werven van de benodigde fte's voor het primaire besluitvormingsproces goed zal verlopen. De verwachting is daarom dat het proces van toetsen, toekennen en afwijzen niet tot vertraging leidt. Het werven van fte's voor het afhandelen van bezwaar is daarentegen naar verwachting moeilijker. De tijdige uitvoering van een onverwachte hoeveelheid bezwaar en beroep is een risico dat niet op voorhand kan worden

²⁰ Artikelsgewijze toelichting, het in artikel I, onderdeel K, opgenomen artikel 2.14h en artikel 6.2.

²¹ Artikelsgewijze toelichting, het in artikel I, onderdeel L, opgenomen artikel 2.14h.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3.7.1.

beslecht, omdat er geen realistische inschatting te maken is van het mogelijke aantal bezwaarschriften. In paragraaf 12.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is de toelichting op dit punt aangevuld.

c. Begunstigden compensatie bij overlijden gedupeerde aanvrager of kind

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor nabestaanden van een overleden gedupeerde aanvrager of een overleden kind.

In geval van een overleden gedupeerde aanvrager krijgt een nabestaande een zelfstandige aanspraak op de herstelmaatregelen waar de overleden gedupeerde aanvrager bij leven recht op zou hebben gehad. Dit geldt in de situatie dat de gedupeerde aanvrager is overleden voordat deze een aanvraag voor herstel heeft ingediend of voordat een dergelijke aanvraag heeft geleid tot een beschikking of betaling. Als het overlijden nadien plaatsvindt geldt het wettelijk erfrecht en is de regeling niet van toepassing.

De begunstigden die voor de regeling in aanmerking komen zijn de toeslagpartner van de overleden gedupeerde aanvrager op het moment van overlijden en bij het ontbreken daarvan, de kinderen van de gedupeerde aanvrager. Als er een toeslagpartner is, maar deze geen beroep op de regeling doet, kunnen de kinderen niet in plaats van hem of haar in aanmerking komen. Als er meer kinderen zijn die aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming wordt het bedrag naar evenredigheid verdeeld over de kinderen die een aanvraag hebben ingediend.

Bij een overleden kind krijgt een nabestaande een zelfstandige aanspraak op het leeftijd gerelateerde bedrag van de kindregeling waar het overleden kind bij leven recht op zou hebben gehad. De begunstigden die voor de regeling in aanmerking komen zijn de eventuele toeslagpartner van het overleden kind op het moment van overlijden, bij het ontbreken daarvan de eventuele kinderen van het kind en bij het ontbreken daarvan de ouders van het kind. Als er wel een toeslagpartner is, maar deze geen beroep op de regeling doet, kunnen de kinderen niet in plaats van hem of haar in aanmerking komen. Datzelfde geldt voor de ouders als er wel een toeslagpartner is of er kinderen zijn en zij geen beroep op de regeling doen. Als er meer kinderen, respectievelijk twee ouders zijn die aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming wordt het bedrag naar evenredigheid over de kinderen respectievelijk de ouders die een aanvraag hebben ingediend, verdeeld.

De beschreven systematiek leidt ertoe dat potentiële groepen van begunstigden onderling niet in elkaars plaats kunnen treden, maar dat dit binnen die onderscheiden groepen wel mogelijk is. Als bijvoorbeeld de begunstigde toeslagpartner geen aanspraak wenst te maken op tegemoetkoming binnen deze regeling en de kinderen wel, komt die kinderen deze tegemoetkoming niet toe. Maar als er van in totaal drie begunstigde kinderen slechts één daarvan aanspraak wenst te maken, krijgt dit kind niet alleen zijn eigen deel, maar ook de delen van de overige twee kinderen.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet op dit onderscheid wordt ingegaan en niet wordt gemotiveerd waarom men in het ene geval wel en in het andere geval niet in elkaars plaats kan treden. Ook ontbreekt een motivering voor het financiële voordeel dat een begunstigde kan krijgen als gevolg van het niet uitoefenen van de zelfstandige aanspraak van een andere begunstigde. Begunstigden krijgen immers ieder een zelfstandige aanspraak op een deel van de tegemoetkoming. De reden dat deze

tegemoetkoming niet ambtshalve wordt toegekend maar op aanvraag plaatsvindt, is om nabestaanden de gelegenheid te geven af te zien van de tegemoetkoming.

Niet valt in te zien waarom het al dan niet vanwege bepaalde redenen afzien van een tegemoetkoming van de ene begunstigde ertoe zou moeten leiden dat een andere begunstigde, die hierin een eigen afweging kan maken, bevoordeeld zou moeten worden. Voorts kan dit bijvoorbeeld in verstoorde familieverhoudingen uitlokken dat kinderen of ouders op elkaar druk uitoefenen om geen aanvraag in te dienen zodat zij zelf een grotere tegemoetkoming kunnen ontvangen. Een keuze om de omvang van de tegemoetkoming niet te relateren aan wat andere nabestaanden doen, zou meer voor de hand liggen en nieuwe moeilijkheden kunnen voorkomen.

De Afdeling merkt op dat een nadere motivering van de gemaakte keuze en zo nodig een aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt wenselijk is.

c. Begunstigden compensatie bij overlijden gedupeerde aanvrager of kind

Het kabinet heeft bij de vormgeving van de maatregelen voor nabestaanden overwogen om, indien meer dan één nabestaande aanspraak kan maken op herstelmaatregelen van een overleden aanvrager of kind, de hoogte van de aanspraak van elk van hen enkel te relateren aan het totale aantal personen dat in aanmerking kan komen, ongeacht of een ieder van hen een aanvraag indient. Het kabinet kiest hier niet voor, vanwege de (on)uitvoerbaarheid. UHT zou in dat geval zeker moeten weten hoeveel nabestaanden in aanmerking komen voor deze regeling(en). Het is voor UHT niet mogelijk zeker te weten dat alle potentiële begunstigden in beeld zijn. Niet elke potentiële begunstigde is automatisch geregistreerd in de Basisregistratie Personen, bijvoorbeeld kinderen van een gedupeerde aanvrager die in het buitenland geboren en getogen zijn. Daarom stelt het kabinet voor om uit te gaan van het aantal in aanmerking komende personen dat (tijdig) binnen de aanvraagtermijn een aanvraag indient. Consequentie daarvan is dat een in aanmerking komende nabestaande een hoger bedrag ontvangt indien een andere persoon geen aanvraag indient. Dit is een consequentie van een, om redenen van uitvoerbaarheid, gemaakte keuze. Dit is nader gemotiveerd en verduidelijkt in de paragrafen 5.3 en 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het is goed om hierbij te benadrukken dat UHT actief op zoek gaat naar de personen die zij in beeld hebben. Op die manier wordt zoveel mogelijk geprobeerd om alle begunstigden de mogelijkheid te bieden een aanvraag in te dienen.

4. Uitbesteding

Uit de toelichting maakt de Afdeling op dat de uitvoering van de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor ex-partners wordt uitbesteed.²³ Voor dit onderdeel wordt een uitvoerder geselecteerd aan de hand van een marktconsultatie en aanbestedingsproces. De toelichting vermeldt in dit verband dat de uitvoerder oog moet hebben voor de specifieke context en de dynamiek van het speelveld moet begrijpen, en dat dit vraagt om een strategisch partnerschap tussen de uitvoerder en het Ministerie van Financiën. Daarnaast dient het toetsingskader helder en uitvoerbaar te zijn en moet de uitvoerder over casuïstiek kunnen overleggen met het ministerie en de overige uitvoerders (zogenoemde feedbackloops). Het is verder van belang dat er voldoende aandacht is voor de kwaliteit en ervaring van de betrokken mensen in emotioneel

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.

geladen situaties. Ook moet voor de inrichting van de schaderegeling een duidelijk tijdspad met deadlines voor de afronding van onderdelen gelden.

De Afdeling begrijpt voornoemde randvoorwaarden voor een succesvolle uitbesteding van deze taken. Het komt haar voor dat dit meebrengt dat deze uitvoerder voldoende kennis en ervaring moet hebben met een hersteloperatie als deze. De bevindingen met betrekking tot de hersteloperatie tot nu toe laten zien dat hierin complexe en onverwachte vraagstukken opkomen. De ervaring om daarmee om te gaan is bij de huidige uitvoeringsinstanties geconcentreerd. Verwacht mag worden dat daarom de uitvoerder die deze taken zal gaan uitvoeren met grote regelmaat zal moeten overleggen met het ministerie en andere uitvoerders. Dit roept de vraag op welke efficiëntiewinst hiermee daadwerkelijk zal worden bereikt.

Voorts merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet duidelijk is welke taken worden uitbesteed. In het voorstel is de uitvoering van de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor ex-partners toebedeeld aan de Minister, die een beschikking op aanvraag geeft.²⁴ Niet duidelijk is of de uitvoerder slechts ondersteunende werkzaamheden verricht ten behoeve van het door de Minister te nemen besluit, of dat de uitvoerder deze besluiten zelf in mandaat neemt.²⁵ In dat laatste geval dient rekening te worden gehouden met de regels van Afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij moet ook worden bedacht dat de uitbesteding niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de Minister.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de beoogde uitwerking van de uitbesteding van de uitvoering van de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor ex-partners en op de meerwaarde van deze uitbesteding.

4. Uitbesteding

Het ligt in de rede om de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (CWS) de regeling voor het bepalen van de werkelijke schade van de ex-partner te laten uitvoeren. Het extern beleggen van de schaderegeling voor ex-partners geeft de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (CWS) echter de ruimte om zich te richten op het ingezette proces voor schadeafhandeling van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.

Tegelijkertijd wordt met het uitbesteden van de schaderegeling in de markt een voordeel verwacht, doordat bestaande capaciteit en ervaring in de markt wordt aangewend voor de hersteloperatie. Uit de verkennende marktconsultatiegesprekken is gebleken dat marktpartijen de uitvoering van de schaderegeling uitvoerbaar achten en verschillende expertise in de markt aanwezig is, zoals in sociaal-maatschappelijke begeleiding, juridische expertise en in ICT en procesinrichting. De verwachting is dat de uitvoering van de schaderegeling voor ex-toeslagpartners snel en efficiënt door een (combinatie van) marktpartijen kan worden uitgevoerd vanaf september 2023. Tegelijkertijd geeft het extern beleggen van de schaderegeling voor ex-partners de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade de ruimte om zich te richten op het ingezette versnellingsproces voor schadeafhandeling van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. Er is daarbij voorzien dat de externe uitvoerder van de schaderegeling qua taken alle stappen van het schadeproces (d.w.z. van beoordeling tot beschikken en betalen) voor zijn rekening neemt. De relevante bevoegdheden van de Minister van

²⁴ Het in artikel I, onderdeel L, opgenomen artikel 2.14h, derde lid.

²⁵ De artikelsgewijze toelichting lijkt van het laatste uit te gaan.

Financiën worden via een mandaatbesluit gemandateerd aan de uitvoerende organisatie in kwestie. Mandatering laat de verantwoordelijkheid van de Minister onverlet. Ook blijft de Minister zelf bevoegd. Dit is bijvoorbeeld ook het geval is bij de uitvoering van de private schuldenregelingen door Sociale Banken Nederland. In paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting zijn de toelichtingen op dit punt aangevuld.

5. Conclusie

De uitvoering moet tot het uiterste gaan om de huidige hersteloperatie en de voorgestelde uitbreiding te kunnen uitvoeren. Daarom begrijpt de Afdeling dat is gekozen voor een grofmazige en ruimhartige opzet, en dat maatregelen zijn getroffen om de instroom zo mogelijk te kanaliseren. Dit gaat echter gepaard met een verdere toename van onevenwichtigheden, en daarmee van (juridische) kwetsbaarheden. Het gevolg van de voorgestelde uitbreidingen met nieuwe groepen die geacht worden te zijn gedupeerd, maar waarvan op voorhand al duidelijk is dat een deel feitelijk niet gedupeerd is, is dat er steeds minder verband is met de groep direct gedupeerden. Daardoor neemt de (juridische) kwetsbaarheid van het bouwwerk van degenen die voor herstel in aanmerking komen, toe.

Bij de tegemoetkoming voor nabestaanden van overleden kinderen is er geen verband meer met geleden schade, maar strekt de tegemoetkoming uitsluitend tot erkenning van leed. De regeling verandert daarmee van karakter. Daarbij komt dat de vraag blijft of de voorgestelde uitbreiding van de groepen die voor herstel in aanmerking komen, zo uit te voeren is dat verdere vertragingen uitblijven. Deze vraag speelt ook daar waar het gaat om de uitbesteding van de afhandeling van werkelijke schade van ex-partners.

Hoe begrijpelijk ook in het licht van de hardheid die wet en praktijk kenden, er kunnen vraagtekens gezet worden of deze aanpak nog tot verantwoorde en billijke resultaten leidt en of deze uitvoerbaar is. Het is van belang dat wordt toegewerkt naar een afronding van de hersteloperatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Gf*

Er is een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht, los van het advies van de Raad van State. Dit betreft de volgende wijzigingen.

In artikel 2.9 wordt de vangnetbepaling uitgebreid met de regeling voor ex-partners, nabestaanden en kinderen. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen schrijnende gevallen die op het moment van het opstellen van het wetsvoorstel niet in beeld waren.

Artikel 2.9a staat opgenomen de Minister van Financiën de schuldenregelingen uitvoert voor nabestaanden van overleden aanvragers. De taak wordt vervolgens gemandateerd aan onder andere SBN. In het wetsvoorstel stond hier de Belastingdienst/Toeslagen genoemd als verantwoordelijk bestuursorgaan, terwijl dat de Minister van Financiën betreft.

In de artikelen 2.15a, 2.15b en 2.21 wordt het leefgebied uitgebreid, zodat brede ondersteuning ook mogelijk is voor thuiswonende meerderjarige kinderen. Hiermee wordt het knelpunt opgelost dat in bepaalde gezinnen de volwassen inwonende kinderen zouden worden uitgesloten van de brede ondersteuning, omdat zij geen recht hebben op de kindregeling en ouder dan 18 zijn.

Tot slot is een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aangebracht.

Ik moge U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries