



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Toeslagen en Douane
Mevrouw A. de Vries
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR2269/2022-U043

Uw referentie

Datum 21 april 2022
Betreft Wet hersteloperatie toeslagen

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw De Vries,

Op 30 maart 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd de *Wet hersteloperatie toeslagen*. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet de regelgeving voor de hersteloperatie toeslagen in één wet onderbrengen.

Inhoud van het voorstel

De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag veel toeslaggerechtigden vooringenomen behandeld of ten onrechte (en mogelijk onrechtmatig) opzet of grove schuld verweten. Verder heeft de uitleg van het alles-of-niets-karakter van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak toeslaggerechtigden in grote financiële problemen gebracht met een rigide terugvordering en invordering.

Het kabinet wil alle getroffen toeslaggerechtigden compenseren en ondersteunen. De maatregelen daarvoor zijn op verschillende momenten en op verschillende wijze vormgegeven. De hersteloperatie wordt gekenmerkt door een groot aantal maatregelen met verschillende oogmerken, verschillende toepassingen, verschillen in hardheid en verschillen in de mate van ruimhartigheid.¹

Niet alle onderdelen van de hersteloperatie zijn op regelgeving gebaseerd. Een gedeelte van de maatregelen is opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Een ander deel wordt uitgevoerd op basis van afzonderlijke beleidsbesluiten. Ook zijn er maatregelen die beleidsmatig zijn uitgewerkt, maar nog niet wettelijk zijn geregeld.

De regelgeving voor de hersteloperatie is versnipperd. Hierdoor gaat inzicht in en het overzicht van het totaal van de hersteloperatie toeslagen verloren. Het kabinet vindt het

¹ Afdeling advisering van de Raad van State spreekt in zijn advies van "een wirwar aan regelingen." Bovendien leidt de toegang tot de hersteloperatie tot ongelijkheid. "Het gevolg van deze aanpak is dat een groot verschil in behandeling ontstaat: voor wie "binnen" is, is voorzien in een stapeling van voorzieningen. Voor anderen is geen enkele voorziening getroffen." RvS, 13 september 2021. Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 90

wenselijk de wetgeving van de hersteloperatie toeslagen in één wet onder te brengen. Dit moet inzichtelijker maken waaruit de hersteloperatie toeslagen bestaat, welke gedupeerden aanspraak kunnen maken op een bepaalde regeling en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering. Het college merkt hierbij op dat enkele delen van de hersteloperatie niet zijn opgenomen in dit voorstel. Dit betreft bijvoorbeeld de herstelregeling voor gedupeerde ex-partners en de kindregeling voor zover deze betrekking heeft op de kinderen van ex-partners.

Het samenbrengen respectievelijk opnemen van verschillende bepalingen van de hersteloperatie in één wet leidt niet tot inhoudelijke wijzigingen. Uitzondering is dat met dit voorstel de vangnetbepaling vervalt. Deze bepaling maakte het mogelijk om in een bijzonder schrijnend geval een bijzondere tegemoetkoming toe te kennen. Dit wetsvoorstel voorziet in een op de hersteloperatie toegespitste hardheidsclausule die in bijzonder schrijnende gevallen kan worden ingezet. Die clausule maakt de vangnetbepaling overbodig.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De rapporten van de Adviescommissie uitvoering toeslagen van 14 november 2019 en 12 maart 2020 waren aanleiding om de toeslagenwetgeving op een aantal punten aan te passen. Daarbij werd overgegaan tot compensatie van toeslaggerechtigden die waren getroffen door de hardheid van de wetgeving met betrekking tot de kinderopvangtoeslag en door institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst/Toeslagen. Eerder is de Wet hardheidsaanpassing Awir vastgesteld evenals een aantal zogenoemde goedkeurende beleidsbesluiten. Gaandeweg de hersteloperatie zijn aanvullende aanpassingen aangebracht en is het toepassingsgebied steeds meer gaan omvatten. Het gevolg hiervan was dat de regelgeving van de hersteloperatie versnipperd is geraakt, waardoor inzicht in het totaal van de hersteloperatie toeslagen verloren is gegaan. Het kabinet vindt het wenselijk om de wetgeving van de hersteloperatie toeslagen in één wet onder te brengen. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel maakt dit inzichtelijker waaruit de hersteloperatie toeslagen bestaat, welke gedupeerden aanspraak kunnen maken op een bepaalde regeling en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering.

Het college constateert dat het voorstel duidelijk maakt in hoeverre de regelingen versnipperd zijn geraakt en dat er een noodzaak is om daar eenheid in aan te brengen. Het college merkt op dat wel wordt toegelicht wat het doel van deze wet is (wettelijke bepalingen voor de hersteloperatie toeslagen zoveel mogelijk samenbrengen in het wetsvoorstel), maar niet welk resultaat daarmee wordt nagestreefd. Niet duidelijk is of de

wettelijke eenheid de regelingen zelf inzichtelijker zal maken. Gegeven het feit dat de inhoud van de regelingen materieel niet of nauwelijks verandert, is niet duidelijk of het voorstel zal leiden tot (1) meer samenhang tussen de regelingen, (2) een versnelling van de hersteloperatie, en/of (3) meer inzicht bij de gedupeerden in wanneer de hersteloperatie volledig is afgerond.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of en in hoeverre het bijeenbrengen van de bestaande regelingen in een wettelijk kader het uitvoeren van de hersteloperatie toeslagen zal verbeteren en bespoedigen.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel beoogt om eenheid te brengen in de wettelijke grondslag van de regelingen. Het achterliggende doel van deze regelgeving, het herstellen van het veroorzaakte onrecht, mag niet uit het oog worden verloren bij een voorstel om helderheid te verschaffen in de versnipperde regelgeving die dat beoogt. De toelichting bij het voorstel maakt echter geen gewag van alternatieven die zijn overwogen voor dit voorstel en die eraan bijdragen dat het achterliggende doel sneller of beter wordt gerealiseerd. Het college vraagt zich af of is overwogen om naast het formeel onder één noemer bijeenbrengen van de versnipperde regelgeving, de regelgeving ook materieel te harmoniseren en te vereenvoudigen.

2.1 Het college adviseert om toe te lichten welke alternatieven zijn overwogen om de regelingen te harmoniseren en de hersteloperatie te bespoedigen.

3. Werkbaarheid

Materieel verschillen de regelingen van elkaar. Soms wordt een ambtshalve toekenning bepaald, voor andere regelingen moeten gedupeerden een tegemoetkoming aanvragen. In sommige regelingen worden de feiten niet verder onderzocht, andere regelingen gaan uit van een collectief onderzoek. Sommige regelingen geven een compensatie van 130% van de teruggevorderde of niet toegekende toeslag, andere regelingen niet. Sommige regelingen keren een forfaitair bedrag uit, andere niet. Een forfaitaire tegemoetkoming is alleen opportuun als de schade kleiner is dan het toegekende bedrag. Als de schade groter is, moeten schadeloosstelling en compensatie op een andere manier worden gerealiseerd. De forfaitaire benadering is relevant voor ongeveer de helft van de gedupeerden omdat de keuze was gebaseerd op de analyse dat deze tegemoetkoming voor de helft van de ouders net zo hoog of hoger is dan wanneer zij integraal behandeld zouden zijn. Hoewel de vele gedetailleerde regelingen zijn getroffen voor verschillende situaties, blijven er situaties over waar nog geen regeling voor is bepaald. Dit betreft bijvoorbeeld ouders die zijn geweigerd voor een schuldsaneringstraject. Deze versnippering van de regelgeving maakt de uitkomst van hersteloperatie onvoorspelbaar voor de gedupeerden.

De regelingen hanteren als uitgangspunt dat de feitelijke gang van zaken kan worden vastgesteld aan de hand van de dossiers bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het college merkt hierbij op dat een gebrekkige informatievoorziening bij Toeslagen één van de oorzaken van de toeslagenaffaire was. Bij het bepalen van het herstel kan niet altijd

worden teruggevallen op de dossiers bij de Belastingdienst/Toeslagen.² Het college wijst in dit verband op de mogelijkheid om niet alleen ruimhartig te zijn bij het toekennen van schadeloosstelling en compensatie maar ook bij het beoordelen van de feiten. Voor de gedupeerden is het verder van groot belang dat hen perspectief wordt geboden op herstel, de omvang van het herstel, op datgene dat hersteld zal worden en de termijn waarop. Aanhoudende onzekerheid daarover acht het college niet werkbaar voor de gedupeerden.

3.1 Het college adviseert om zichtbaar te maken hoe dit wetsvoorstel gaat bijdragen aan perspectief op het herstel.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat dit geen of slechts beperkte gevolgen voor de regeldruk met zich meebrengt. Voor zover de regelingen materieel gelijk blijven, veroorzaakt het bijeenbrengen van die regelingen zelf geen regeldruk. Het college merkt echter op dat de regeldruk bij het opstellen van de regelingen niet in alle gevallen in beeld is gebracht. Gelet op het feit dat de (ook ervaren) regeldrukgevolgen voor de gedupeerden naar verwachting niet verwaarloosbaar zijn, is het van belang om die gevolgen bij dit voorstel alsnog geheel in beeld te brengen.

4.1 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk alsnog in beeld te brengen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de bevindingen is het eindoordeel van ATR bij de *Wet hersteloperatie toeslagen*:

Het voorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum niet ziet op de wenselijkheid om de versnipperde regelgeving bijeen te brengen in één wetsvoorstel. Het college merkt op dat die versnippering niet alleen problematisch is voor de uitvoering van de hersteloperatie, maar ook voor de gedupeerden. Het dictum drukt uit dat niet duidelijk wordt of en hoe dit wetsvoorstel gaat bijdragen aan het versnellen van de hersteloperatie en perspectief op herstel voor de gedupeerden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

² De Werkgroep Toeslagen Advocaten vreest een tweede affaire, maar dan in het kader van de compensatieregeling.