expliciete keuze) dat een aantal ex-toeslagpartners niet onder de ex-partnerregeling zal vallen, bijvoorbeeld omdat zij geen toeslagpartner waren ten tijde van de terugvordering of hun eigen kind niet op de aanvraag stond. Deze verzoeken kunnen ook niet met toepassing van de hardheidsclausule worden gehonoreerd, omdat de wetgever reeds bij het kiezen van deze definitie heeft voorzien in de mogelijkheid dat deze groepen buiten het bereik van de definitie vallen.

- De toegevoegde waarde van een hardheidsclausule die betrekking heeft op de definitie van een ex-partner is derhalve naar verwachting gering, ook vanuit het oogpunt van de aanvrager die weinig kans maakt. Vanuit oogpunt van de uitvoering vormt het echter wel een belasting. De omvang hiervan wordt nog bepaald in de uitvoeringstoets.

Ten aanzien van de hoogte van de tegemoetkoming van de ex-partner en de aanvullende schade (€ 10.000) wordt voorgesteld deze **niet** onder de hardheidsclausule te brengen, ondanks de parallel met de aanvrager.

Geadviseerd wordt dit niet te doen omdat:

- De artikelen 2.1, 2.6 en 2.7 (aanvrager) veel meer regelen dan alleen de hoogte van een (forfaitair) bedrag. Er is niet zozeer beoogd om bij hardheidsclausule van dat bedrag af te kunnen wijken, maar om de overige omstandigheden buiten beschouwing te kunnen laten indien die onredelijk hard zijn.
- Artikel 2.14h ziet vrijwel alleen op de hoogte van het forfaitaire bedrag van de ex-partner en voor het overige uit zaken waarvan je niet bij hardheidsclausule zou moeten worden afgeweken. Ex-partners die denken een hogere schade te hebben, kunnen daarvoor een verzoek indienen bij de uitvoerder van de schaderegeling.

3. Regeling voor nabestaanden van aanvragers

Ten aanzien van de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers heeft u reeds besloten de hardheidsclausule van toepassing te verklaren. Wij nemen de wetsartikelen die zien op deze regeling daarom op in de hardheidsclausule.

4. Regeling voor nabestaanden van kinderen

Hoewel de nabestaandenregeling voor overleden kinderen in zichzelf al een uitbreiding van de reikwijdte van de kindregeling betreft, wordt vanwege de rechtseenheid toch voorgesteld om de hardheidsclausule van toepassing te verklaren. Daarmee wordt één lijn getrokken met de nabestaandenregeling en de kindregeling.

Vangnetbepaling

- Zoals hierboven vermeld, zal een ex-partner niet buiten de definitie valt niet gauw in aanmerking komen voor de hardheidsclausule. Indien gedurende de uitvoering blijkt dat er een bepaalde af te bakenen groep ex-partners ten onrechte niet onder de definitie valt, is het mogelijk om met behulp van de vangnetbepaling de doelgroep uit te breiden. Dit kost wel tijd, omdat er een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) met voorhang voor moet worden opgesteld.
- Voorgesteld wordt om de ex-partnerregeling uit te breiden met een vangnetbepaling. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen die

1787576

00041

mogelijk bij nader inzien gemist zijn. Het biedt geen oplossing voor individuele gevallen.

Budgettair
Het toevoegen van een hardheidsclausule en/of een vangnetbepaling bij verschillende regelingen heeft zeer beperkte financiële consequenties. Een vangnetbepaling opnemen in een wettelijke regeling brengt an sich geen kosten met zich mee. Een vangnetbepaling biedt uitsluitende de grondslag om via een algemene maatregel van bestuur ondersteuning te geven aan mogelijke gedupeerden die in de toekomst naar voren kunnen komen. Deze regeling kan alleen opgesteld worden als het in de wettelijke regeling is opgenomen. Deze vangnetregeling wordt vastgesteld middels een AMVB. Dat is het moment dat de vangnetregeling extra kosten met zich meebrengt. Dit geldt niet voor een hardheidsclausule, deze brengt wel extra kosten met zich mee. Aangezien dit alleen in incidentele gevallen voorkomt, kunnen deze kosten binnen de huidige begroting/toegekende middelen worden opgevangen.

Politiek/bestuurlijke context

- In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht is aangegeven dat het de inzet van het kabinet is om strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar nodig te vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules.
- Ook in het Kamerdebat op 7 maart 2023 is aandacht gevraagd voor het opnemen van hardheidsclausules in de wetgeving.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

BIJLAGE: overzicht artikelen opgenomen in artikel 9.1 hardheidsclausule

	Opgenomen in Wht	Aanv Wetsvoorstel
2.1 Aanvrager KOT, Compensatie en aanvullende compensatie	BD/T	
2.6 Aanvrager KOT, O/GS-tegemoetkoming en aanvullende O/GS-tegemoetkoming	BD/T	
2.7 Aanvrager KOT, Forfaitair bedrag	BD/T	
2.9b: compensatie tegemoetkoming partner overleden aanvrager		Ja, reeds akkoord
2.9c: compensatie tegemoetkoming kind overleden aanvrager		Ja, reeds akkoord
2.10: Kindregeling, kind van gedupeerde ouder	BD/T	
2.11: Kindregeling, (voormalig) pleegkind gedupeerde ouder	BD/T	
2.11a: kindregeling, kind van ex-partner		ja
2.11b: kindregeling, (voormalig) pleegkind ex-partner		ja
2.14: kindregeling, kind overleden aanvrager		ja
2.14a: kindregeling, kind overleden ex-partner		ja
2.14c: Kindregeling, tegemoetkoming partner overleden kind		Ja
2.14d: Kindregeling, tegemoetkoming kind van overleden kind		Ja
2.14e:kindregeling, ouder overleden kind		ja
2.14g; ex-partnerregeling toegang		ja
2.14h: ex-partnerregeling compensatie		nee
2.15a; OTB -aanvrager	MFIN	
2.15b: OTB, partner en kind	MFIN	
2.16: HZK, institutionele vooringenomenheid	BD/T	
2.17: HZK, OG/S	BD/T	
3.1; Kwijtschelding publieke schulden aanvrager en partner	BD/T	
3.13: compensatie afgeloste bestuursrechtelijke schulden	MFIN	
4.1: overneming of betaling	MFIN	

privaatrechtelijke schulden		
4.2: Overneming schulden bij zorgverzekeraar of LBIO	MFIN	
4.3: Compensatie afgelost privaatrechtelijke schulden	MFIN	
4.6: Betaling WSNP	BD/T	
4.7: Betaling MSNP	BD/T	
6.1: aanvraagtermijnen	BD/T	

Ministerie van Financiën

AFGESCHERMD
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Nota hardheidsclausules aanvullend wetsvoorstel

Datum
23 maart 2023

Notanummer
2023-0000042901

Bijlagen
geen

Aanleiding

In de nota bij de aanbieding van het aanvullende wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen is aangegeven dat het artikel in de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) met de hardheidsclausule (artikel 9.1) nog niet was aangevuld met de nieuwe regelingen waarvoor de hardheidsclausule geldt. In deze nota wordt uiteengezet voor welke regelingen we adviseren om de hardheidsclausule en vangnetbepaling te laten gelden.

Beslispunt: hardheidsclausule en vangnetbepaling uitbreiden met enkele regelingen

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het laten gelden van de hardheidsclausule voor de volgende regelingen:
  1. Kindregeling: (voormalig) (pleeg)kind van ex-partner, kind van overleden ouder, kind van overleden ex-partner; en
  2. De toegang tot de ex-partnerregeling
  3. Nabestaandenregeling: compensatie partner van overleden aanvrager, compensatie kind van overleden aanvrager.
  4. Nabestaandenregeling overleden kinderen

- U wordt geadviseerd om de vangnetbepaling uit te breiden met:
  1. de ex-partnerregeling;
  2. de nabestaandenregeling (voor nabestaanden van overleden aanvragers en van overleden kinderen);
  3. de kindregeling (zowel voor (voormalig) (pleeg)kinderen van de aanvrager als van de ex-partner).

NB Aandachtspunt hierbij is dat met name voor de ex-partnerregeling de hardheidsclausule verwachtingen kan wekken die niet waargemaakt zullen worden. Daarnaast heeft de hardheidsclausule uitvoeringsconsequenties voor UHT. Nadere uitleg op beide punten is opgenomen onder Toelichting.

Afhankelijk van uw keuzes worden de hiermee corresponderende artikelen in het aanvullende wetsvoorstel toegevoegd aan of verwijderd uit artikel 9.1 Wht. UHT is, vanwege de noodzaak tot snelheid, al gevraagd om hierop een uitvoeringstoets te doen. Het aangepaste wetsvoorstel wordt vervolgens bij voorkeur na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan

de Tweede Kamer gestuurd. Indien dit qua planning niet mogelijk blijkt, wordt bezien op welke manier deze toevoegingen aan het aanvullende wetsvoorstel kunnen worden gerealiseerd.

nota van wijziging?

Toelichting

In de Wht is een hardheidsclausule opgenomen die het betrokken bestuursorgaan de bevoegdheid geeft om in een geval van een onbillijkheid van overwegende aard af te wijken van de daarin genoemde artikelen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat vasthouden aan de toepassing van de betreffende bepaling voor degene die heeft verzocht om toekenning van een van de genoemde herstelregelingen zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving en jurisprudentie volgt bovendien dat het moet gaan om iets dat niet is voorzien door de wetgever en waarvan mag worden aangenomen dat, indien de wetgever die situatie wel zou hebben voorzien, daarvoor een wettelijke regeling zou zijn getroffen.

Voorgenomen aanvullingen van de hardheidsclausule
In het aanvullende wetsvoorstel dat in december ter uitvoeringstoets aan (onder anderen) UHT is voorgelegd, was het wetsartikel met daarin de hardheidsclausule nog niet aangevuld met de aanvullende regelingen die worden opgenomen in het aanvullende wetsvoorstel. In de oorspronkelijke wet is de hardheidsclausule onder andere van toepassing op de regelingen voor gedupeerde ouders en de kindregeling. Onderdelen die nog niet waren toegevoegd zijn: de kindregeling voor (voormalig) (pleeg)kinderen van ex-partners, de nabestaandenregelingen en de ex-partnerregeling. Daarop wordt hierna ingegaan.

1. Kindregeling
De hardheidsclausule geldt op dit moment in de kindregeling voor het (voormalig) (pleeg)kind. Voorgesteld wordt om aan de hardheidsclausule de kinderen van een ex-partner, (voormalig) pleegkind van een ex-partner, kind van een overleden aanvrager en kind van een overleden ex-partner toe te voegen. Om de rechtseenheid binnen de kindregeling op dit punt te behouden, ligt toevoeging van deze artikelen in de rede. Alle kinderen die onder de kindregeling vallen worden derhalve op dezelfde wijze behandeld.

2. Ex-partnerregeling
waarvan specifiek definitie?
Voor de ex-partnerregeling is de hardheidsclausule op dit moment niet van toepassing. Voorgesteld wordt om de toegang van de ex-partner tot de regeling (de definitie) onder het bereik van de hardheidsclausule te brengen. Dit is echter geen keuze zonder implicaties.

- Toevoeging heeft als algemeen voordeel dat in individuele situaties waar door de wetgever geen rekening mee is gehouden en die leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, een beroep gedaan kan worden op de toepassing van de hardheidsclausule. Het ontbreken van een hardheidsclausule is wel genoemd als één van de oorzaken van het ontstaan van de toeslagenproblematiek. Om deze reden is er in de Wht voor gekozen om een hardheidsclausule te introduceren. Indien zich situaties voordoen die wij nu niet kunnen overzien, biedt de hardheidsclausule een mogelijkheid.
- Het nadeel is dat er mogelijk een toeloop komt van ex-partners die buiten de wettelijke definitie van ex-partner vallen. Die definitie is, mede met het oog op de uitvoerbaarheid, zorgvuldig gekozen. Het is onvermijdelijk (en een

1803806

00042

expliciete keuze) dat een aantal ex-toeslagpartners niet onder de ex-partnerregeling zal vallen, bijvoorbeeld omdat zij geen toeslagpartner waren ten tijde van de terugvordering of hun eigen kind niet op de aanvraag stond. Deze verzoeken kunnen ook niet met toepassing van de hardheidsclausule worden gehonoreerd, omdat de wetgever reeds bij het kiezen van deze definitie heeft voorzien in de mogelijkheid dat deze groepen buiten het bereik van de definitie vallen.

- De toegevoegde waarde van een hardheidsclausule die betrekking heeft op de definitie van een ex-partner is derhalve naar verwachting gering, ook vanuit het oogpunt van de aanvrager die weinig kans maakt. Vanuit oogpunt van de uitvoering vormt het echter wel een belasting. De omvang hiervan wordt nog bepaald in de uitvoeringstoets.

Ten aanzien van de hoogte van de tegemoetkoming van de ex-partner en de aanvullende schade (€ 10.000) wordt voorgesteld deze **niet** onder de hardheidsclausule te brengen, ondanks de parallel met de aanvrager.

Geadviseerd wordt dit niet te doen omdat:

- De artikelen 2.1, 2.6 en 2.7 (aanvrager) veel meer regelen dan alleen de hoogte van een (forfaitair) bedrag. Er is niet zozeer beoogd om bij hardheidsclausule van dat bedrag af te kunnen wijken, maar om de overige omstandigheden buiten beschouwing te kunnen laten indien die onredelijk hard zijn.
- Artikel 2.14h ziet vrijwel alleen op de hoogte van het forfaitaire bedrag van de ex-partner en voor het overige uit zaken waarvan je niet bij hardheidsclausule zou moeten worden afgeweken. Ex-partners die denken een hogere schade te hebben, kunnen daarvoor een verzoek indienen bij de uitvoerder van de schaderegeling.

3. Regeling voor nabestaanden van aanvragers

Ten aanzien van de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers heeft u reeds besloten de hardheidsclausule van toepassing te verklaren. Wij nemen de wetsartikelen die zien op deze regeling daarom op in de hardheidsclausule.

4. Regeling voor nabestaanden van kinderen

Hoewel de nabestaandenregeling voor overleden kinderen in zichzelf al een uitbreiding van de reikwijdte van de kindregeling betreft, wordt vanwege de rechtseenheid toch voorgesteld om de hardheidsclausule van toepassing te verklaren. Daarmee wordt één lijn getrokken met de nabestaandenregeling en de kindregeling.

Vangnetbepaling

- Zoals hierboven vermeld, zal een ex-partner niet buiten de definitie valt niet gauw in aanmerking komen voor de hardheidsclausule. Indien gedurende de uitvoering blijkt dat er een bepaalde af te bakenen groep ex-partners ten onrechte niet onder de definitie valt, is het mogelijk om met behulp van de vangnetbepaling de doelgroep uit te breiden. Dit kost wel tijd, omdat er een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) met voorhang voor moet worden opgesteld.
- Voorgesteld wordt om de ex-partnerregeling uit te breiden met een vangnetbepaling. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen die

1803806

00042

mogelijk bij nader inzien gemist zijn. Het biedt geen oplossing voor individuele gevallen.

Budgettair
Het toevoegen van een hardheidsclausule en/of een vangnetbepaling bij verschillende regelingen heeft zeer beperkte financiële consequenties. Een vangnetbepaling opnemen in een wettelijke regeling brengt an sich geen kosten met zich mee. Een vangnetbepaling biedt uitsluitende de grondslag om via een algemene maatregel van bestuur ondersteuning te geven aan mogelijke gedupeerden die in de toekomst naar voren kunnen komen. Deze regeling kan alleen opgesteld worden als het in de wettelijke regeling is opgenomen. Deze vangnetregeling wordt vastgesteld middels een AMVB. Dat is het moment dat de vangnetregeling extra kosten met zich meebrengt. Dit geldt niet voor een hardheidsclausule, deze brengt wel extra kosten met zich mee. Aangezien dit alleen in incidentele gevallen voorkomt, kunnen deze kosten binnen de huidige begroting/toegekende middelen worden opgevangen.

Politiek/bestuurlijke context

- In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht is aangegeven dat het de inzet van het kabinet is om strikt gebonden bevoegdheden in sectorale wetten waar nodig te vervangen door bevoegdheden met beoordelingsruimte of hardheidsclausules.
- Ook in het Kamerdebat op 7 maart 2023 is aandacht gevraagd voor het opnemen van hardheidsclausules in de wetgeving.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

BIJLAGE: overzicht artikelen opgenomen in artikel 9.1 hardheidsclausule

	Opgenomen in Wht	Aanv Wetsvoorstel
2.1 Aanvrager KOT, Compensatie en aanvullende compensatie	BD/T	
2.6 Aanvrager KOT, O/GS-tegemoetkoming en aanvullende O/GS-tegemoetkoming	BD/T	
2.7 Aanvrager KOT, Forfaitair bedrag	BD/T	
2.9b: compensatie tegemoetkoming partner overleden aanvrager		Ja, reeds akkoord
2.9c: compensatie tegemoetkoming kind overleden aanvrager		Ja, reeds akkoord
2.10: Kindregeling, kind van gedupeerde ouder	BD/T	
2.11: Kindregeling, (voormalig) pleegkind gedupeerde ouder	BD/T	
2.11a: kindregeling, kind van ex-partner		ja
2.11b: kindregeling, (voormalig) pleegkind ex-partner		ja
2.14: kindregeling, kind overleden aanvrager		ja
2.14a: kindregeling, kind overleden ex-partner		ja
2.14c: Kindregeling, tegemoetkoming partner overleden kind		Ja
2.14d: Kindregeling, tegemoetkoming kind van overleden kind		Ja
2.14e:kindregeling, ouder overleden kind		ja
2.14g; ex-partnerregeling toegang		ja
2.14h: ex-partnerregeling compensatie		nee
2.15a; OTB -aanvrager	MFIN	
2.15b: OTB, partner en kind	MFIN	
2.16: HZK, institutionele vooringenomenheid	BD/T	
2.17: HZK, OG/S	BD/T	
3.1; Kwijtschelding publieke schulden aanvrager en partner	BD/T	
3.13: compensatie afgeloste bestuursrechtelijke schulden	MFIN	
4.1: overneming of betaling	MFIN	

privaatrechtelijke schulden		
4.2: Overneming schulden bij zorgverzekeraar of LBIO	MFIN	
4.3: Compensatie afgelost privaatrechtelijke schulden	MFIN	
4.6: Betaling WSNP	BD/T	
4.7: Betaling MSNP	BD/T	
6.1: aanvraagtermijnen	BD/T	

4/05-04-2023

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG Herstel
Programma DG Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Aanpassingen aanvullende wet m.b.t. brede ondersteuning

Datum
3 april 2023

Notanummer
2023-0000038833

Bijlagen
geen

Aanleiding

Het aanvullende wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Er is een klein punt m.b.t. de doelgroep van de brede ondersteuning in zowel binnen- als buitenland, dat we nog wensen aan te passen. Hieronder vindt u een nadere toelichting op de voorgestelde aanpassing. Indien akkoord zal deze wijziging worden verwerkt in het aanvullend wetsvoorstel, gelijktijdig met de verwerking van het advies van de Raad van State.

Beslispunten

Gaat uw akkoord met onderstaande aanpassing in het aanvullende wetsvoorstel:

- Aanpassing van de afbakening van het leefgebied gezin (dit is één van de vijf leefgebieden van brede ondersteuning door gemeente), zodat brede ondersteuning via het leefgebied gezin ook mogelijk is voor thuiswonende kinderen boven de 18. → ex-partners
- Indien akkoord zal samen met DGFZ het wetsvoorstel op dit punt worden aangepast.

akkoord

Kernpunten

- Het betreft een relatief kleine aanpassing, waarmee we tegemoetkomen aan een beleidsmatige wens vanuit DG Herstel, en waarmee we een knelpunt in de uitvoeringspraktijk van gemeenten weg kunnen nemen.
- Met de huidige afbakening van het leefgebied gezin, valt een kleine groep kinderen van de ex-partner en zijn huidige partner buiten de reikwijdte, niet onder het plan van aanpak voor brede ondersteuning aan het gezin. Het gaat om meerderjarige thuiswonende kinderen die tot het gezin behoren.
- Het is onwenselijk om een deel van de kinderen uit te sluiten van ondersteuning, omdat ondersteuning door gemeenten vaak gezinsgericht is en integraal wordt geboden aan alle gezinsleden die hier behoefte aan hebben.
- Het betreft aanpassingen die begunstigend zijn voor de personen die het betreft.

Toelichting

- Ex-partners krijgen net als gedupeerde aanvragers recht op brede ondersteuning op de vijf leefgebieden door gemeenten, en in het

buitenland door OTB. In het buitenland heeft men bovendien recht op ondersteuning bij remigratie naar Nederland.

- 'Gezin' is één van de vijf leefgebieden waarop ondersteuning mogelijk is.
- Voor de invulling van het begrip 'gezin' wordt in het wetsvoorstel verwezen naar artikel s4, eerste lid, onder c, van de Participatiewet (hierna: Pw).
- Onder deze definitie van gezin vallen ook de nieuwe partner en eventuele in het gezin aanwezige kinderen jonger dan 18 jaar.
- Deze begrenzing op basis van leeftijd is om zowel beleidsmatige als praktische redenen onwenselijk:
    - Het heeft, voor kinderen die niet onder de kindregeling vallen het gevolg dat de gemeente vanaf het moment dat zij 18 worden geen brede ondersteuning mag bieden via het leefgebied gezin.
    - In de praktijk betreft dit vooral kinderen van de nieuwe partner van de ex-partner, maar ook eigen kinderen van de ex-partner die na toeslagpartnerschap met de gedupeerde aanvrager zijn geboren en de leeftijd van 18 bereiken.
    - Deze kinderen vallen buiten de reikwijdte. Ook als zij nog thuiswonend en daarmee praktisch gezien deel uit maken van het gezin van de ex-partner, en in dezelfde situatie leven als overige gezinsleden die wel onder het leefgebied gezin geholpen kunnen worden; dat deze ex-partner zich tot de gemeente wendt voor brede ondersteuning, impliceert bovendien dat hij of zij hulp nodig heeft om het leven van het gezin weer op de rit te krijgen.
    - Voor gemeenten is de begrenzing praktisch onwenselijk omdat zij tijdens de brede ondersteuning volgens de wet ondersteuning aan deze kinderen stop moeten zetten op het moment dat zij 18 worden. De VNG heeft dit meermaals aangegeven.
    - Voor gezinnen van ex-partners in het buitenland heeft het bovendien tot gevolg dat een kind van de nieuwe partner van boven 18 niet alleen geen brede ondersteuning kan krijgen, maar ook niet in aanmerking komt voor vergoeding voor remigratie. Ook niet wanneer het kind mee is verhuisd vanuit Nederland en thuiswonend is.

- Ditzelfde knelpunt (leeftijdsgrens volgend uit Participatiewetdefinitie) is vorig jaar gesignaleerd bij het opstellen van de artikelen m.b.t. brede ondersteuning aan de gedupeerde aanvragers, voor de Wet hersteloperatie toeslagen. DG Herstel en de VNG hebben toen aangekaart dat dit in de praktijk tot onwenselijke en praktisch ingewikkelde situaties leidt.
- De discussie over een oplossing is toen meegenomen in de discussie over de vraag of kinderen o.b.v. de kindregeling ook een zelfstandig recht op brede ondersteuning moeten krijgen. Er is toen besloten dat kinderen van 18 jaar zelfstandig recht op brede ondersteuning door gemeenten krijgen.
- Hiermee is het probleem voor gezinnen van gedupeerde aanvragers in feite opgelost.
- Het knelpunt m.b.t. de definitie bestaat daarmee in de praktijk niet meer voor het gezin van gedupeerde aanvragers in Nederland. De doelgroep van brede ondersteuning in het buitenland was reeds uitgebreid naar meerderjarige kinderen van de gedupeerde aanvrager.

- Omdat de reikwijdte van de kindregeling echter niet alle mogelijk in het gezin van de ex-partner aanwezige kinderen dekt, bestaat het probleem daar in de praktijk nog wel.
- Voorbeeld: een ex-partner is 10 jaar geleden een nieuwe relatie aangegaan met een partner die al een kind van 8 jaar had. Omdat dit kind niet onder de kindregeling valt, heeft het geen eigenstandig recht op brede ondersteuning. Vanwege de leeftijd is er ook geen hulp via het leefgebied gezin mogelijk.
- In een ander geval kan een ex-partner pas sinds een jaar een relatie met een nieuwe partner hebben, die een kind van 16 heeft. Dit kind zou via het leefgebied gezin wel in aanmerking komen voor brede ondersteuning.

Met DGFZ is besproken op welke manieren dit juridisch opgenomen kan worden in de wet. Het heeft de voorkeur om aan te sluiten bij andere definities in de wet, bijvoorbeeld die van 'huishouden'. Dit vereist dat de kinderen die het betreft op hetzelfde adres als de ex-partner wonen.

We kiezen er ook in deze situatie voor om meerderjarige uitwonende kinderen buiten de reikwijdte te laten. Zowel vanuit het perspectief van mogelijke overcompensatie als vanwege praktische uitvoerbaarheid.

Mogelijke knelpunten:

- Er wordt een andere definitie gebruikt voor de afbakening van het leefgebied gezin in de ex-partnerregeling t.a.v. de Wet hersteloperatie toeslagen. Maar vanwege de samenloop met de kindregeling maakt dit de uitwerking van de wetten in de praktijk juist gelijker.
- Er wordt hier afgeweken van de lijn die we volgen in de kindregeling. Bij de kindregeling vinden we dat deze kinderen niet genoeg "getroffen" zijn om ze recht te geven op de kindregeling.
- In dit voorstel krijgen deze kinderen dan ook geen zelfstandig recht op brede ondersteuning, en zij vallen ook niet onder de kindregeling. We bieden slechts een mogelijkheid voor gemeenten om waar nodig maatwerk te kunnen leveren door ook deze kinderen mee te kunnen nemen in het plan van aanpak voor brede ondersteuning van het gezin.
- Eerder is in de Stuurgroep besproken om ex-partners brede ondersteuning op alle vijf de leefgebieden te bieden. Dat is inclusief het leefgebied gezin. Gezinsleden kunnen daardoor via het leefgebied gezin geholpen worden. Ook zonder voorgestelde wijziging, gaat dat grotendeels over gezinsleden die verder niet in aanmerking komen voor herstelmaatregelen.

Financiële gevolgen:

- In de ramingen voor de SPUK is gerekend met het aantal gedupeerden, waarbij de kinderen onderdeel zijn van het gezin. Hierin is geen verbijzondering opgenomen van het aantal gezinsleden en de leeftijdscategorieën van de kinderen. Hierdoor is er geen financiële impact op de aanpassing van de regeling.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Memo met eerste bevindingen CWS inzake de "Nabestaandenregeling" zoals thans opgenomen in aanvullend wetsvoorstel Wet Hersteloperatie Toeslagen

Aan de Staatssecretaris BD/T en DGH
Datum: 4 april 2023

Voorliggende vraag
Aan CWS is gevraagd te bezien of en onder welke voorwaarden CWS de nabestaandenregeling zoals die thans voorligt kan uitvoeren, voor wat betreft de component "aanvullende werkelijke schade" van gedupeerde KOT-ouders die inmiddels zijn overleden.[1]

Op 28 maart 2023 heeft een bespreking plaatsgevonden met vertegenwoordigers van DGH, UHT en CWS teneinde het wetsvoorstel in haar huidige status te bespreken, de gemaakte keuzes te doorgronden en de consequenties daarvan te benoemen.
Het advies van de Landsadvocaat van 15 juni 2022 is een belangrijk onderwerp geweest in deze bespreking, mede vanwege de ogenschijnlijke afwijking van dit advies. Daar waar de Landsadvocaat nog adviseert om de begunstiging te laten aansluiten op het wettelijk erfrecht, is er in de voorliggende regeling voor gekozen om buiten de kring van wettige erfgenamen te treden, althans deze uit te breiden en/of te beperken, met alle mogelijke consequenties van dien.

CWS beantwoordt de vraag of uitvoering door CWS van de verzoeken om aanvullende werkelijke schade door nabestaanden van overleden KOT-ouders haalbaar is vanuit drie leidende principes, te weten:

1) Is uitvoering technisch mogelijk
2) Is de uitvoering uitlegbaar
3) Is de uitvoering juridisch houdbaar

De tijdsspanne waarin CWS is gevraagd mee te denken over uitvoering van de nabestaandenregeling waar het betreft de component "werkelijke schade", is bijzonder kort geweest. Opgemerkt wordt dat CWS niet reeds in een eerdere fase van het ontwerp van de regeling is betrokken. Tevens geldt dat de materie rondom het erfrecht zeer ingewikkeld en specifiek is. CWS heeft mogelijk aanvullend advisering nodig om de exacte implicaties van het wetsvoorstel in de huidige vorm tot zich te laten doordringen.

Deze notitie
In deze notitie wordt allereerst kort ingegaan op de uitganspunten MinFin/DGH, waarna enkele inleidende opmerkingen en aandachtspunten volgen. Vervolgens wordt kort ingegaan op de positie van CWS en het advies van de Landsadvocaat. Daarna worden de volgende observaties en knelpunten uitgewerkt:

1. Doelstelling kabinet
2. Het verhaal van de ouder is leidend
3. Gelijke behandeling/rechts(on)gelijkheid
4. Risico van dubbele betaling
5. Afwijking van het erfrecht
6. Schuldenregeling
7. Uitlegbaarheid

De notitie sluit af met een voorlopige conclusie.

Uitgangspunten MinFin/DGH

[1] CWS beperkt zich hierbij tot de compensatieregeling(en) van de gedupeerde KOT-ouder, en niet die van de kinderen die een aanspraak hebben op de Kindregeling. Deze laatste regeling voorziet niet in een (eigen) toegang tot CWS.

1) Bestuursrechtelijke gevolgen overlijden KOT-ouder

In de MvT bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat het bestuursrecht bepaalt dat na het overlijden van de belanghebbende er geen aanspraken voor de overledene bestaan, als er nog geen beschikking is afgegeven. Om deze reden moet een aanvraag (van nabestaanden) worden afgewezen waardoor "gezinsleden" niet meedelen in de herstelmaatregelen.

2) Doel (volgend uit MvT)

Het wetsvoorstel zou volgens de MvT voorzien in een aanspraak op herstelmaatregelen voor de toeslagpartner van de aanvrager van kinderopvangtoeslag, wanneer laatstgenoemde is overleden. Indien er geen toeslagpartner is, krijgen de op het moment van overlijden in leven zijnde eigen kinderen van de overleden aanvrager recht op de herstelmaatregelen.

Doel van de nabestaandenregeling is om de achterblijvende toeslagpartner en kinderen te ondersteunen omdat zij (indirect) profijt zouden hebben gehad van de herstelmaatregelen als de aanvrager nog zou hebben geleefd.[2]

Zie ook de volgende passage in de MvT:
"*Het kabinet vindt het redelijk om er in deze situaties voor te zorgen dat de personen die op het moment van overlijden deel uitmaakten van het gezin van de aanvrager zelfstandig aanspraak kunnen maken op de herstelbedragen die zouden zijn uitgekeerd aan de aanvrager indien diegene nog zou hebben geleefd.*"[3]

Inleidende opmerkingen en aandachtspunten

- In dit memo wordt met "de toeslagouder" de overleden gedupeerde aanvrager bedoeld. Met "toeslagpartner" wordt bedoeld de toeslagpartner op datum overlijden van de toeslagouder. Met "gedupeerde kinderen" wordt bedoeld de kinderen van de toeslagouder.
- Alleen echtgenoten, geregistreerd partners en hun kinderen zijn elkaars wettige erfgenamen.[4] Samenwoonpartners zijn geen wettige erfgenamen van elkaar, ook niet als er een notariële samenlevingsovereenkomst is[5]. Kinderen zijn geen wettige erfgenamen van een samenwoonpartner die niet tevens de "andere" ouder is.
- In de voorgestelde regeling wordt het brede partnerbegrip van de Awir gehanteerd[6]. Het is van belang te constateren dat hiermee niet alleen de huwelijkspartner wordt bedoeld, de partner waarmee een geregistreerd partnerschap is aangegaan of de partner met wie de gedupeerde toeslagouder een notariële samenlevingsovereenkomst had. Toeslagpartner volgens de Awir kan ook een kind, een ouder, een broer of een zus of "een" vriend zijn. Hieruit volgt dat:
    a. de toeslagpartner die niet tevens de echtgenoot of geregistreerd partner van de toeslagouder is, geen wettig erfgenaam is van de toeslagouder;[7]
    b. de kinderen van de toeslagouder die niet tevens de kinderen zijn van de toeslagpartner, geen wettig erfgenaam zijn van de toeslagpartner;
    c. in geval de toeslagpartner geen wettig erfgenaam was van de toeslagouder het maar zeer de vraag is of de toeslagpartner zou hebben meegeprofiteerd van de herstelmaatregelen.

---

[2] p6 MvT
[3] p25 MvT
[4] Er zijn er meer in geval van zogeheten "plaatsvervulling", maar die worden in deze notitie even buiten beschouwing gelaten
[5] Wel kan er in die overeenkomst een verblijvensbeding zijn opgenomen, maar dat valt buiten het bereik van deze notitie
[6] Helemaal duidelijk is dit niet omdat alleen in de MvT expliciet wordt gesproken over de toeslagpartner.
[7] In deze notitie wordt steeds uitgegaan van de meest voorkomende situatie, te weten die van overlijden zonder testament.

- De begrippen en definiëring van degenen die een (vervangende) aanspraak krijgen, lijken in wetsvoorstel en MvT hier en daar door elkaar gehaald te worden. Woorden als “erfgenaam” dan wel “nabestaande” dan wel “begunstigde” wekken (mogelijk ten onrechte) bepaalde verwachtingen, zeker bij de doelgroep van de regeling en/of bij hen die ten onrechte menen tot de doelgroep te behoren.
- Gelet op het tijdsverloop zal de toeslagpartner lang niet in alle gevallen de partner zijn die samen met de toeslagouder de ellende heeft doorleefd. Ook is de toeslagpartner vaak niet de “andere” ouder van de kinderen.

Positie CWS

CWS begrijpt en ondersteunt de wens om “nabestaanden” van overleden toeslagouders een zelfstandige aanspraak op de herstelregelingen te verschaffen. Hoofdreden voor CWS is dat het maatschappelijk niet uitlegbaar en onredelijk is dat de toevallige, arbitraire status waarin het dossier van de toeslagouder zich bevindt, doorslaggevend is voor wat betreft de tegemoetkoming aan nabestaande(n). Hetzelfde geldt voor situaties waarin de overleden toeslagouder nog geen aanvraag heeft gedaan c.q. kunnen doen, terwijl de termijn daarvoor nog wel openstaat tot 1 januari 2024.

CWS erkent de noodzaak te komen tot een regeling die een aanspraak “creëert” voor nabestaanden van overleden toeslagouders voor de situatie waarin nog geen toewijzende beschikking is afgegeven. Dat gepoogd is via het huidig wetsvoorstel de vervangende aanspraak zoveel als mogelijk te laten neerdalen bij het gezin dat in de ellende is betrokken (geweest), is eveneens begrijpelijk.
De vraag is echter of de regeling zoals thans is opgenomen in het wetsvoorstel dit effect heeft, en of er geen sprake is van neveneffecten die niet beoogd zijn.

Hieronder zullen een aantal eerste voorzichtige observaties dan wel knelpunten worden benoemd, die volgens CWS leiden tot onrechtvaardige, dan wel niet gewenste uitkomsten welke haaks staan op de bedoeling van het wetsvoorstel. Bovendien voorziet CWS een serieus risico op “dubbele” toekenning van compensatiebedragen.

Advies Landsadvocaat dd 15 juni 2022

Als eerste komt de vraag op waarom niet is gekozen voor de route die de Landsadvocaat aanbeveelt in haar advies van 15 juni 2022. CWS meent dat het van belang is om voor ogen te houden dat de vraag “naar wie” de aanspraak overgaat moet worden onderscheiden van de vraag “wat” (in de zin van omvang van de overgaande aanspraak) overgaat.

Wat CWS betreft lijkt de “oplossing” van de Landsadvocaat om via uitbreiding van de zogeheten personele werkingssfeer een aanspraak te creëren voor nabestaanden van overleden toeslagouders die nog geen beschikking hebben gehad, zoveel eenvoudiger dan de nu gekozen route. Wanneer vervolgens aansluiting wordt gezocht bij het wettelijk erfrecht voor wat betreft de vraag wie de aanspraak feitelijk krijgt, wordt de situatie die ontstaan zou zijn als de toeslagouder niet zou zijn overleden het dichtst mogelijk benaderd.

Voorts zou toepassing van het wettelijk erfrecht wellicht als voordeel hebben dat deze -lang beproefde- systematiek relatief eenvoudig toepasselijk is, beter is “uit te leggen” aan betrokkenen en aan de maatschappij, en de risico’s beheers baar zijn door het leerstuk van de bevrijdende betaling aan wettelijk erfgenamen na overlegging van een verklaring van erfrecht.

Naar CWS heeft begrepen uit de mondelinge toelichting in het gesprek van 28 maart jl., is geprobeerd via het huidig wetsvoorstel te voorkomen dat reeds afgewikkelde erfenissen moeten worden "opengebroken". In paragraaf 5.5 van de MvT wordt benadrukt dat zulks van belang is in verband met de rechtszekerheid. Echter, door het toekennen van eigen, individuele aanspraken is geen sprake van het "openbreken" van een reeds vereffende nalatenschap.

1. *Doelstelling*

In de voorliggende nabestaandenregeling wordt, als er een toeslagpartner is, alleen hij/zij gecompenseerd. Ook wanneer hij/zij niet de partner was ten tijde van de ellende en ook wanneer hij/zij niet de "andere" ouder van de kinderen is.
Kinderen verkrijgen geen zelfstandig recht als er een toeslagpartner is. Wanneer de toeslagpartner geen aanvraag doet, kunnen de kinderen op basis van de voorliggende regeling niet zelf een aanvraag doen[8]. Dit betekent dat kinderen alleen in aanmerking komen voor schadevergoeding als de toeslagouder ten tijde van diens overlijden geen toeslagpartner had.

Knelpunten:

- Het doel van het kabinet, namelijk dat de gezinsleden een zelfstandige aanspraak krijgen, wordt niet gerealiseerd omdat kinderen alleen een eigen aanspraak krijgen als er geen toeslagpartner is;
- Daar waar de kinderen van de toeslagouder de nadelen van de toeslagenaffaire veelal zelf hebben ondervonden, zal dit niet altijd voor de (latere) toeslagpartner het geval zijn. Het risico bestaat -zeker gelet op het tijdverloop- dat de schadevergoeding terecht komt bij degene die niet heeft "geleden";
- Vanwege de rationale van de ex-partnerregeling, waaruit gebleken is dat het bedrag van 30K niet altijd wordt gedeeld met de ex-partner, lijkt het niet logisch om te denken dat toeslagpartners de schadevergoeding (wel) zullen delen met de gedupeerde kinderen, zeker niet als dat niet hun eigen kinderen zijn. Dat geldt eens te meer wanneer de toeslagpartners eigen kinderen[9] hebben;
- Gedupeerde kinderen zijn in de meeste gevallen geen wettige erfgenamen van de toeslagpartners die niet de "andere" ouder zijn. Wanneer deze toeslagpartners zelf overlijden komt hetgeen resteert van de schadevergoeding terecht bij hun erfgenamen, en dus veelal niet bij de gedupeerde kinderen uit het "oorspronkelijk" gezin.[10]

2. *Het verhaal van de ouder is leidend*

De huidige opdracht aan CWS is primair uit te gaan van het verhaal van de ouder en dat verhaal te betrekken in haar advisering. In de praktijk baseert CWS haar advies dus voor een belangrijk deel op het verhaal van de ouder en beoordeelt aan de hand daarvan de aannemelijkheid van de schade. Deze opdracht is "bij leven" van de toeslagouder al niet altijd makkelijk, laat staan in geval van overlijden. Het is maar zeer de vraag in hoeverre de begunstigden van de voorliggende regeling in staat zijn dit verhaal te reproduceren. Als gezegd, niet in alle gevallen lijkt de aanspraak te belanden bij degene(n) die aanwezig waren ten tijde van de periode waarin de problemen zich manifesteerden.

---

[8] Zie paragraaf 5.3 MvT. Het is onduidelijk welke overweging hieraan ten grondslag heeft gelegen. In de artikelsgewijze toelichting wordt slechts opgemerkt dat het zo is, en dat in dat geval de voorzieningen aan niemand toekomen
[9] Samen met een andere ouder dan de toeslagouder
[10] Uitgaande van de meest voorkomende situatie: geen testament

CWS stelt voorop dat het toetsingskader bij de beoordeling van verzoeken om aanvullende schade van overleden gedupeerde toeslagouders, hetzelfde zou moeten zijn als bij de beoordeling van het verzoek van de overledene zelf het geval zou zijn geweest. Immers, er wordt gesproken, althans, zo lijkt het, over een plaatsvervangende aanspraak, "als ware de ouder nog in leven".

CWS voorziet praktische problemen met betrekking tot (gedocumenteerde) onderbouwing van schade, zoals onderstaand voorbeeld illustreert. Het is goed in ogenschouw te nemen dat een gang naar CWS niet een "dubbele teleurstelling" moet opleveren, wanneer CWS eenvoudigweg geen advies kan verstrekken aanvullende schade te vergoeden, wanneer niet aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Met name op het criterium "aannemelijkheid" ziet CWS stevige uitdagingen.

Voorbeeld:
Terugvorderingen hebben plaatsgevonden in de periode 2012-2018. De toeslagpartner is in beeld sinds 2020. Er is geen sprake van een huwelijk of geregistreerd partnerschap De toeslagouder overlijdt in 2022. De toeslagpartner kan dan wel vertellen wat de overleden toeslagouder aan hem/haar heeft verteld, maar als niet- wettelijk erfgenaam[11] heeft hij/zij geen toegang tot de nalatenschap van de toeslagouder en dus ook niet tot diens administratie. Ook de Belastingdienst mag geen informatie met betrekking tot de overledene verschaffen aan de toeslagpartner die geen erfgenaam is (denk bijvoorbeeld aan IB-aangiften over oude jaren). Hetzelfde geldt voor banken, gemeenten, werkgevers, etc. Alleen de gezamenlijke erfgenamen[12] zijn gerechtigd tot de (financiële) administratie, al dan niet via iemand die door hen is gevolmachtigd.
Hoewel ook echtgenoten en kinderen, de laatsten zeker als zij ten tijde van de toeslagenaffaire heel jong waren, het verhaal mogelijk lastig kunnen reproduceren, hebben zij als erfgenaam wel het voordeel dat zij, anders dan de toeslagpartner die geen erfgenaam is, bij allerlei instanties informatie kunnen verzamelen.

Knelpunten:

- Hoe ziet een toelichtingsgesprek er uit wanneer CWS tegenover een gesprekspartner komt te zitten die "*het verhaal*" niet kan vertellen. Met wie wordt het gesprek gevoerd? Alleen met de aanvragende toeslagpartner? Mogen de kinderen daar dan bij zijn als zij dat willen? Ook als die toeslagpartner niet de "andere" ouder is? Wat als de toeslagpartner het verhaal niet goed kan vertellen en de kinderen niet willen meewerken? Of als de toeslagpartner en kinderen een "ander verhaal" vertellen?
- In dit verband is nog van belang dat na overlijden slechts bij hoge uitzondering medische informatie wordt verstrekt aan erfgenamen of andere gerechtigden tot een nalatenschap. De kans dat een toeslagpartner die niet tevens erfgenaam is aan die informatie kan komen is nog kleiner.
- Gegevensdeling, en de waarborgen onder AVG, en m.a.w. de informatieverstrekking ten behoeve van zoveel als mogelijke "volledige" dossiers is een verder pregnant aandachtspunt.

3. Gelijke behandeling/ Rechts(on)gelijkheid

Als hierboven vermeld, lijkt er in het wetsvoorstel een verschil te bestaan c.q. te worden gecreëerd tussen de behandeling van aanvragen afhankelijk van het stadium waarin het dossier zich bevindt. Voor zover nodig is het goed te constateren (dat wij begrijpen dat) het erfrecht (automatisch) op de aanvraag van toepassing is, indien er voorafgaand aan het overlijden reeds een beschikking is

[11] Opnieuw uitgaande van de meest voorkomende situatie: geen testament
[12] Meestal echtgenoot en kinderen. Ook een executeur zou tot de informatie gerechtigd zijn, maar in deze notitie wordt uitgegaan van geen testament en dan is er ook geen executeur

gegeven. Deze conclusie, indien juist (en bevestigd door DGH/UHT in de bespreking van 28 maart) levert per definitie rechtsongelijkheid op.

Het beste kan dit worden uitgelegd aan de hand van een voorbeeld: vergelijking Toeslagouder 1 en Toeslagouder 2. De overeenkomsten tussen beiden zijn:

- Benadeeld in de periode 2008-2016
- Twee kinderen, geboren 2004 en 2006
- Gescheiden in 2015
- Samenwonend met toeslagpartner sinds 2020
- Niet gehuwd, geen geregistreerd partnerschap
- Toeslagpartner heeft eigen kinderen
- Beiden overlijden in oktober 2022, zonder testament

	Toeslagouder 1	Toeslagouder 2
Gemeld bij UHT	December 2020	September 2022
Uitbetaling 30K	April 2021	Niet. Aanvraag is op een stapel terecht gekomen. Geen beschikking voorafgaand aan overlijden.
Individuele beoordeling	pm	pm
Uitbetaling 200K op grond van advies CWS werkelijke schade	Augustus 2022	
Resultaat	Zowel het bedrag van 30K als de vergoeding werkelijke schade vererft rechtstreeks naar de kinderen.	Op grond van de nabestaandenregeling gaan alle vergoedingen naar de toeslagpartner.

Knelpunten, zie ook aangehecht schema waarin gepoogd is de effecten van de gemaakte keuzes inzichtelijk te maken:

- Of kinderen (indirect) tot de herstelmaatregelen gerechtigd raken is mede afhankelijk van het moment waarop de toeslagouder is overleden, of er al een aanvraag is gedaan en zo ja, van het tempo waarin deze aanvraag is afgehandeld;
- Kinderen krijgen niets als er een toeslagpartner is. Kinderen krijgen evenmin iets als de toeslagpartner niets aanvraagt. Kinderen kunnen alleen een aanvraag doen als er geen toeslagpartner is;
- Kinderen van een toeslagouder van wie de herstelmaatregel al is toegekend "delen" via de nalatenschap en het wettelijk erfrecht mee in de schadevergoeding[13];
- Kinderen van een overleden toeslagouder van wie de schade nog niet is beoordeeld, vissen achter het net als er een toeslagpartner is.

Het voorgaande lijkt zich niet goed te verhouden tot uitgangspunten als rechtsgelijkheid en juridische houdbaarheid. Ook is het in strijd met het standpunt van het kabinet: *"Het kabinet vindt het redelijk om er in deze situaties voor te zorgen dat de personen die op het moment van overlijden deel uitmaakten van het gezin van de aanvrager **zelfstandig** aanspraak kunnen maken op de herstelbedragen die zouden zijn uitgekeerd aan de aanvrager indien diegene nog zou hebben geleefd"*[14].
Als er een toeslagpartner is verkrijgen de kinderen van de gedupeerde toeslagouder op basis van de voorliggende regeling geen zelfstandig recht. Dit klemt naar verwachting vooral wanneer de toeslagpartner niet tevens de "andere" ouder van de gedupeerde kinderen is.

[13] Als er sprake is van een huwelijkspartner verkrijgen zij een niet-opeisbare vordering
[14] MvT paragraaf 5.1

In het bovenstaande voorbeeld hebben kinderen van de toeslagouder die de aanvraag snel heeft ingediend, en waarvan de aanvraag ook als één van de eersten is afgehandeld een duidelijk voordeel ten opzichte van kinderen van wie de toeslagouder zich later heeft gemeld.
Of anders gezegd, als een toeslagouder het verzoek laat heeft ingediend of het verzoek wordt vertraagd afgehandeld, dan werkt dat voordelig uit voor de toeslagpartner (die vaak niet, of niet altijd, de "andere" ouder van de kinderen is).

Een variatie op dit probleem is dat het bedrag van 30K en de uitkomst van de individuele beoordeling is uitgekeerd voorafgaand aan het overlijden. Daarna meldt de toeslagpartner zich bij CWS voor de werkelijke schade. De aanvullende schade komt dan in een ander vermogen terecht dan de eerder uitbetaalde bedragen. Ook dit lijkt lastig uitlegbaar, waarbij steeds weer bedacht moet worden dat de partner ten tijde van het overlijden in veel gevallen nog niet in beeld was ten tijde van de toeslagenproblematiek.

4. Risico van dubbele betaling

De Landsadvocaat wijst in haar advies (punt 6.13 e.v.) op de mogelijke overlap tussen vergoeding o.b.v. de herstelregelingen en een mogelijke vordering uit onrechtmatige daad:

> *"voor zover het vooringenomen handelen ook kan worden gekwalificeerd als onrechtmatig in de zin van art. 6:162 BW, heeft de gedupeerde een civielrechtelijke schadevergoedingsaanspraak op de Staat der Nederlanden."*

Die (civielrechtelijke) aanspraak is in ieder geval, wat er ook zij van de bestuursrechtelijke discussie, vatbaar voor vererving. In alle gevallen waarin (1) sprake is van onrechtmatig handelen en (2) de groep erfgenamen niet precies samenvalt met de groep begunstigden, bestaat dus een risico op dubbele vordering c.q. betaling. Hoe groot dat risico is en wat de budgettaire consequenties daarvan kunnen zijn, gaat het bestek van dit memo te buiten. Wel dient vooraf te worden bedacht hoe moet worden omgegaan wanneer tegelijkertijd erfgenamen een vordering uit onrechtmatige daad instellen bij de civiele rechter, en daarnaast de aanspraak onder de Wht te gelde wordt gemaakt door een aangewezen partij in de voorliggende regeling.

Volgens CWS geldt de (honorering van) de aanspraak op grond van de nabestaandenregeling niet als voldoening van de civielrechtelijke verplichting (al dan niet na gerechtelijk vonnis) tot het betalen van schadevergoeding. Voor zover CWS thans overziet, zou het voorgaande een aanvullende reden zijn geweest om de groep begunstigden van de regeling te laten samenvallen met de groep erfgenamen, althans de erfgenamen niet uit te sluiten als begunstigden van de nieuwe regeling.[15]

[15] De landsadvocaat stelt dat alleen een gedupeerde toeslagouder verzoeken kan doen op grond van de herstelregelingen. Dat sluit de mogelijkheid van het doen van een (inwilligbare) "vervolgaanvraag" uit. Als erfgenamen niettemin zo'n aanvraag doen, ligt voor de hand dat deze door Toeslagen wordt afgewezen, aldus de Landsadvocaat. Mogelijk moet hier verder over worden nagedacht omdat het recht van de erkend (overleden) gedupeerde op vergoeding (wel degelijk) vaststaat, alleen de "omvang" daarvan niet.

5. *Afwijking van het erfrecht*

Wat tot enige verwarring leidt is de stelling namens MinFin, in de bijeenkomst van 28 maart jl., dat niet zou worden afgeweken van het erfrecht. In paragraaf 5.5 van de MvT staat het zo: "*Leidend uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat geen inbreuk op het erfrecht wordt gemaakt*". Uit de rest van de alinea kan echter worden opgemaakt dat hiermee (slechts) wordt bedoeld dat reeds afgewikkelde nalatenschappen, onder andere in verband met de rechtszekerheid, niet opnieuw moeten worden "geopend". Die wens is op zich begrijpelijk.

Vervolgens wordt er in de voorgestelde regeling echter wel degelijk afgeweken van het erfrecht in die zin dat de begunstigden van de nabestaandenregeling in veel gevallen anders (zullen) zijn dan de begunstigden in het wettelijk erfrecht. En dat kan in de praktijk behoorlijk gaan schuren, zie de hiervoor gemaakte opmerkingen.

Gesteld wordt in de MvT dat in geval van aansluiting bij de begunstiging van het wettelijk erfrecht "*een arbitrair onderscheid zou worden gemaakt tussen (potentieel gedupeerde) aanvragers die zijn overleden voordat een aanvraag voor compensatie kon worden ingediend en aanvragers die daarna zijn overleden. Om die redenen is niet voor deze oplossing gekozen.*"

CWS begrijpt niet goed wat het voorgaande betekent. Het valt bovendien moeilijk in te zien waarom dat erger zou zijn dan de voorliggende regeling waarin kinderen (erfgenamen) in geen enkel geval (rechtstreeks) aanspraak lijken te kunnen maken op (een deel van) de herstelmaatregelen in de situatie dat er sprake is van een toeslagpartner, en dat zij van deze toeslagpartner "afhankelijk" worden gemaakt.

Het komt CWS voor dat er bij het ontwikkelen van de regeling wellicht vanuit is uitgegaan dat de toeslagpartner ook altijd erfgenaam is van de toeslagouder. En dat het daarom logisch zou zijn dat kinderen pas "aan de beurt komen" als er geen toeslagpartner is. Het erfrecht kent een vergelijkbare volgorde ook, in die zin dat kinderen dan veelal een niet-opeisbare vordering verkrijgen ten gunste van de langstlevende. Ook is het alsof de regeling voorbij gaat aan het gegeven dat de toeslagpartner in veel gevallen niet de "andere" ouder is van de gedupeerde kinderen. Nu de meeste mensen geen testament hebben moet ervan worden uitgegaan dat kinderen van overleden toeslagouders niet erven van toeslagpartners die niet hun "andere" ouder zijn.

Ten slotte wordt opgemerkt dat wanneer de toeslagpartner de "andere" ouder van de gedupeerde kinderen is, de meeste kinderen het niet als een probleem zullen ervaren dat zij geen rechtstreekse aanspraak krijgen. Dit laat echter onverlet dat ook in die situatie niet aan de wens van het kabinet tegemoet gekomen wordt om gezinsleden zelfstandig een aanspraak te geven.

6. *Schuldenregeling*

Hoewel -in het regulier proces bij CWS– schulden niet of nauwelijks betrokken worden bij het adviseren over aanvullende schade, wordt het volgende opgemerkt.

Doordat in de voorgestelde regeling anderen worden begunstigd dan de wettige erfgenamen, althans in veel situaties gaat het daar naar verwachting op neerkomen, ontstaat de volgende problematiek.

Voorbeeld:
De toeslagouder met een toeslagpartner (geen wettelijk erfgenaam) overlijdt met een negatieve nalatenschap, de schulden overtreffen de baten, ondanks dat de 30K al is uitbetaald. De erfgenamen, alleen de kinderen, verwerpen de nalatenschap, zij krijgen niets. Vervolgens meldt de toeslagpartner zich bij CWS. Aan hem/haar komt dan de compensatie voor de werkelijke schade toe.

Ook hier wordt het onderscheid dus relevant in welk stadium van de herstelketen de aanvraag zich bevindt op datum overlijden. Zeker in een situatie waarin de schulden voor rekening van de nalatenschap zijn gekomen, de wettige erfgenamen -de kinderen- als gevolg daarvan uit de erfenis niets ontvangen en een toeslagpartner niet tevens zijnde de "andere" ouder van de kinderen de compensatie krijgt, lijkt dit een moeilijk uit te leggen gevolg van de regeling.

7. Uitlegbaarheid

CWS worstelt met de vraag of het uitlegbaar is dat wanneer de toeslagouder overlijdt terwijl de herstelmaatregel nog niet is toegekend, de toeslagpartner de enige is die gerechtigd wordt tot de vergoedingen. Dit terwijl in de situatie dat de toeslagouder is overleden nadat de herstelmaatregel is toegekend, de kinderen -via de nalatenschap- gerechtigd raken tot de vergoeding(en), en in geval er een echtgenoot is, de kinderen in ieder geval (tenminste) een vordering krijgen op diens toekomstige nalatenschap.

De regeling pakt vooral nadelig uit voor kinderen van toeslagouders die een toeslagpartner hadden die niet de "andere" ouder is van de kinderen. Zij krijgen niet alleen geen rechtstreekse aanspraak maar komen ook niet via vererving op een later moment aan de beurt.

In de toelichtingsgesprekken zullen leden van de CWS mogelijk aan tafel zitten met zowel gedupeerde kinderen als toeslagpartners. In veel gevallen zullen laatstgenoemden niet de "andere" ouder van de betreffende kinderen zijn. Het valt te voorzien dat hier nadelige gevolgen aan kunnen zitten voor de "sfeer" waarin gesprekken gaan verlopen en welke emoties daarbij komen kijken.

Ook voor alle andere geschetste knelpunten geldt dat met name daar waar rechtsongelijkheid ontstaat als gevolg van indieningstijdstippen of waar afhandelingsduur een rol speelt, dit zal leiden tot discussie.
Gedacht wordt aan verschillen:

1. tussen kinderen van toeslagouders met een toeslagpartner en kinderen van toeslagouders zonder toeslagpartner;
2. tussen kinderen van een toeslagouder die zijn aanvraag snel heeft ingediend en kinderen van een toeslagouder die heeft gewacht of wiens aanvraag onder op de stapel is gekomen;
3. tussen kinderen van wie de toeslagpartner de "andere" ouder is en kinderen bij wie dat niet het geval is.

Voorlopige conclusie

CWS onderkent dat er te allen tijde (onbedoelde) effecten zullen zitten aan regelingen die met alle goede en eervolle bedoelingen worden opgezet. Het is de kunst om op basis van alle beschikbare informatie de beste keuzes te maken met de meest rechtvaardige uitkomst daarvan.

Als hierboven beschreven, doemt in het huidige wetsvoorstel een aantal scenario's op, die CWS op basis van haar eerste bevindingen als risicovol voor haar uitvoering beoordeelt in de zin van uitlegbaarheid en juridische houdbaarheid.

CWS heeft ondanks de bespreking van 28 maart jl, geen volledig inzicht op de afwegingen en kaders die een rol hebben gespeeld bij het inrichten van het wetsvoorstel. Idealiter ontvangen wij beslisnota's van DGH/UHT waaruit valt af te leiden of het Ministerie zich bewust is van de gevolgen en (juridische) risico's van de gemaakte keuzes, zoals die in dit eerste memo van CWS op dit onderwerp worden beschreven. Dat geldt in het bijzonder voor de overwegingen die geleid lijken te hebben tot het afwijken van het advies van de Landsadvocaat.

CWS meent dat het van groot belang is dat alle betrokkenen in de (interne) herstelketen geïnformeerd zijn omtrent de overwegingen en (mogelijke consequenties) van gemaakte keuzes, om problemen bij de uitvoering bij de verschillende partners te voorkomen, interne en externe verwachtingen te managen en daarop een communicatiestrategie af te stemmen.

CWS realiseert zich voorts dat de omvang van de groep nabestaanden relatief klein zal zijn.
CWS realiseert zich ook dat nabestaanden waarschijnlijk slechter af zullen zijn, wanneer er geen uitvoerder kan worden gevonden voor de beoordeling van verzoeken werkelijke schade van personen die een plaatsvervangende aanspraak hebben verkregen onder de regeling.

Desalniettemin heeft CWS een eigen afweging te maken of zij binnen haar opdracht en de daarvoor gestelde kaders, de regeling kan uitvoeren zoals die thans voorligt.

Ook als CWS de regeling niet zou uitvoeren wegens bovenstaande redenen, moet CWS wel een stem hebben in het formuleren van kaders en dient zij regie houden over de uitvoering. CWS is immers zowel de deskundige als de onafhankelijke adviseur, die de rechtseenheid en -gelijkheid moet bewerkstelligen en bewaken bij de behandeling van verzoeken om aanvullende schade.

CWS realiseert zich dat het "aan de late kant is" om (significante) aanpassingen aan het wetsvoorstel te doen. Dat is echter een omstandigheid die niet aan CWS valt te wijten, nu zij niet eerder is betrokken bij de totstandkoming van de regeling. Gezien het korte tijdsbestek waarin CWS is gevraagd mee te denken of zij uitvoerder van de regeling kan worden (voor wat betreft de verzoeken om aanvullende schade) heeft er voorts nog geen formele besluitvorming kunnen plaatsvinden binnen CWS.

Onder voorbehoud van de instemming van de plenaire vergadering van CWS, zou het wat CWS betreft het onderzoeken waard zijn of het wetsvoorstel niet (alsnog) aangepast moet worden, zodanig dat de te creëren aanspraak, ongeacht het stadium waarin het dossier zich bevindt en dus in alle stadia van de herstelloperatie, dezelfde aanspraak oplevert als wanneer de ouder niet zou zijn overleden. Onze eerste waarneming is dat het advies van de Landsadvocaat hiervoor de aanknopingspunten biedt.

In het algemeen lijkt het erop - met inachtneming van het advies van de Landsadvocaat - dat de voorzienbare risico's een stuk kleiner zijn wanneer zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij het wettelijk erfrecht.
Er wordt hierbij erkend dat wanneer de parallel met het erfrecht wordt doorgetrokken, kinderen geen rechtstreekse aanspraak krijgen als de toeslagouder is gehuwd of een geregistreerd partnerschap is aangegaan. Nagedacht zou dan moeten worden over de mogelijkheid van een niet-opeisbare vordering en/of een specifieke regeling voor het geval de toeslagouder niet de "andere" ouder van de kinderen is. "Hoogover" lijkt een uitbreiding van de begunstiging ten opzichte van het erfrecht beter te verdedigen dan een beperking daarvan.

In een eventueel vervolgtraject is CWS graag bereid om mee te denken.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Nota uitvoeringstoetsen hardheidsclausules

Datum
11 april 2023

Notanummer
2023-0000090588

Bijlagen
1. Nota hardheidsclausules a

Aanleiding

Op 8 april zijn de concept-uitvoeringstoetsen van UHT beschikbaar gekomen ten aanzien van de hardheidsclausules voor de kindregeling ex-partners, ex-partnerregeling en nabestaandenregeling. Met deze nota wordt u geïnformeerd over de inhoud en wordt u geadviseerd in aanvulling op de eerdere nota over dit onderwerp (DGH 42901, bijgesloten).

Beslispunten

U wordt geadviseerd geen hardheidsclausule op te nemen bij:

1. De toegang tot en hoogte van de tegemoetkoming van de ex-partnerregeling
2. Nabestaandenregeling: compensatie partner van overleden aanvrager, compensatie kind van overleden aanvrager.
3. Nabestaandenregeling overleden kinderen

U wordt geadviseerd wel een hardheidsclausule op te nemen bij:

- De Kindregeling: (voormalig) (pleeg)kind van ex-partner, kind van overleden ouder en kind van overleden ex-partner

Kernpunten

- In de voorgaande nota over de hardheidsclausule en vangnetbepaling bij het aanvullende wetsvoorstel Herstelloperatie Toeslagen bent u geïnformeerd over de voor- en nadelen van de toevoeging van een hardheidsclausule bij de genoemde regelingen.
- Daarbij is aangegeven dat de uitvoeringsconsequenties bij met name de ex-partnerregeling fors werden geacht, maar dat nog gewacht werd op de uitvoeringstoets. De uitvoeringstoetsen zijn op 8 april in concept ontvangen.
- UHT oordeelt dat het voorstel voor de toevoeging van hardheidsclausules voor de ex-partnerregeling en nabestaandenregeling naar verwachting **onuitvoerbaar** is binnen de gestelde termijnen.
- Voorgesteld wordt daarom om geen hardheidsclausule op te nemen bij de nieuwe regelingen voor ex-partners en nabestaanden. Vanwege eenheid van beleid wordt voorgesteld de nieuwe doelgroepen van de kindregeling wel onder de hardheidclausule te plaatsen. Wel bevat de wet een vangnetbepaling. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen die mogelijk bij nader inzien gemist zijn.

Toelichting

- In de uitvoeringstoets van UHT wordt toegelicht dat de afhandeling van een verzoek tot compensatie langer kan duren door een verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule. Hierdoor zal de doorlooptijd van verzoeken langer kunnen worden evenals bezwaar en beroep wat hieruit kan volgen. Dit is een groot risico voor de al gespannen doorlooptijden.
- Daarbij verwacht UHT een groot aantal aanmeldingen voor de toepassing van de hardheidsclausule voor ex-partners en nabestaanden. De verwachting is dat veel melders naar alle waarschijnlijkheid worden afgewezen.
- Wel geeft UHT aan dat het voor de hand ligt de nieuwe 'kindregeling-kinderen' aan de hardheidsclausule toe te voegen. De complexiteit ligt in het toevoegen van ex-partners en nabestaanden.

Deze conclusie leidt tot twee opties:

1. **Toevoeging van de hardheidsclausule, maar met fors verlengde behandelingstermijnen.**

Het is mogelijk om de behandeltermijnen in de wet te verlengen. Met de huidige UHT populatie loopt het bezwaar tot in 2027. Een beroep op de hardheidsclausule en eventueel bezwaar zou derhalve zeer lange termijnen vergen. Daarbij komt dat dit voor de indiener waarschijnlijk een onbevredigend resultaat heeft, omdat de meeste beroepen op de HHC niet vanwege onvoorziene omstandigheden zijn en dus zullen worden afgewezen.

2. **Hardheidsclausule niet toevoegen aan de nieuwe regelingen voor ex-partner en nabestaanden**

Hiermee wordt het ingewikkelder om in individuele situaties waar door de wetgever geen rekening mee is gehouden en die leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, af te wijken van de algemene regels. Wel bevat de wet een vangnetbepaling. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen die mogelijk bij nader inzien gemist zijn. De overige voor- en nadelen van deze keuze staan in bijgevoegde voorgaande nota.

Advies

Vanwege de uitvoeringsconsequenties en beperkte meerwaarde van de hardheidsclausule wordt u geadviseerd te kiezen voor optie 2.

Budgettair

Het toevoegen van een hardheidsclausule heeft zeer beperkte financiële consequenties. Aangezien dit alleen in incidentele gevallen voorkomt, kunnen deze kosten binnen de huidige begroting/toegekende middelen worden opgevangen.

Politiek/bestuurlijke context

Zie bijgaande nota

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

A/15.04.2023 besproken

17/4 13.30 u.

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG Herstel
Programma DG Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Werkelijke schade regeling nabestaanden overleden aanvragers kinderopvangtoeslag

Datum
12 april 2023

Notanummer
2023-0000089856

Bijlagen

Aanleiding

UHT heeft een uitvoeringstoets gedaan voor de vergoeding van werkelijke schade voor nabestaanden van overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag en CWS heeft een zienswijze ingediend op dit onderwerp. In deze nota informeren we u over de uitkomsten en vragen we uw besluit over de vergoeding van werkelijke schade binnen de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers.

akkoord. A/17.04.23

Beslispunten

Gaat u ermee akkoord om werkelijke schade niet op te nemen in de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden?

Kernpunten

- Ten tijde van het aanbieden van het wetsvoorstel Wet aanvullende regeling hersteloperatie toeslagen aan de Raad van State was nog geen uitvoeringstoets gedaan op de regeling voor werkelijke schade voor nabestaanden van overleden aanvragers.
- In maart is de uitvoeringstoets alsnog uitgevoerd en zijn met CWS gesprekken gevoerd over de uitvoerbaarheid van de regeling. CWS heeft vervolgens een zienswijze met haar bevindingen met een voorlopige conclusie ingediend.
- UHT acht het voorstel **niet uitvoerbaar** binnen de wettelijke termijnen voor bezwaar en beroep. Dit kan leiden tot ingebrekestellingen (IGS) en beroepen wegens niet tijdig beslissen (BNTB). Daarnaast voorziet UHT de volgende knelpunten bij de uitvoering van het voorstel:
  - complex voor de begunstigden van de regeling (de toeslagpartner of de eigen kinderen van de overledene) om werkelijke schade van de overledene aannemelijk te maken;
  - complex voor CWS om werkelijke schade van de overledene te beoordelen en voor UHT om vervolgens de vergewisplicht uit te oefenen, wat kan leiden tot lange doorlooptijden voor de begunstigden.
- Ook CWS benoemt knelpunten bij de uitvoering van het voorstel:
  - praktische problemen met betrekking tot (gedocumenteerde) onderbouwing van schade, waarbij meespeelt dat de begunstigden vaak geen toegang tot informatie van de overledene (bijvoorbeeld medische dossiers);

- Mogelijk leidt het voorgaande punt ertoe dat CWS geen advies kan geven over de vergoeding van werkelijke schade, wat kan leiden tot teleurstelling bij de begunstigden.
- Gezien de bevindingen van UHT en CWS, adviseren wij u de vergoeding voor werkelijke schade niet op te nemen in de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers kinderopvangtoeslag.

Toelichting

- Het uitgangspunt van de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers KOT is dat de begunstigden van de regeling een zelfstandige aanspraak krijgen op de regelingen waarop de overledene bij leven recht gehad zou hebben.
- Door werkelijke schade niet op te nemen kan aan dit uitgangspunt om uitvoeringsredenen niet volledig worden tegemoet gekomen. Het algemene deel van de memorie van toelichting zal op dit punt herzien moeten worden.
- Indien de begunstigden van de nabestaandenregeling willen verzoeken om vergoeding van de (werkelijke) schade van de overledene, bestaat de mogelijkheid om eventuele schade langs civielrechtelijke weg te claimen.
- De uitvoeringstoets (in concept) en de zienswijze van CWS zijn als bijlage bijgevoegd.

Financieel kader

Voor onderhavige regeling geldt dat de toekenning van de herstelmaatregelen binnen de huidige begroting kan worden ingepast. Er is geen sprake van additionele uitgaven, aangezien gedupeerden hier al recht op hebben bij niet-overlijden en in de begroting geen 'mindering' is opgenomen voor overleden gedupeerden. Indien werkelijke schade geen onderdeel uitmaakt van de regeling zal mogelijk sprake zijn van minder uitgaven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

DGFZ
Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Agendering Nader Rapport in de Ministerraad (wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen

Datum
17 april 2023

Notanummer
2023-0000094997

Bijlagen
- 1a. Wetsvoorstel
- 1b. Memorie van toelichting
- 1c. Artikelsgewijze toelichting
- 2. Nader rapport
- 3. Aanbiedingsbrief
- 4. MR-formulier
- 5a. t/m 5c. Revisieversie wetsvoorstel
- 6. U-toetsen Dienst Toeslager
- 7. U-toetsen overige uit-Voerders
- 8. Quickscan uitvoering werkelijke schade ex-partner
- 9. Adviezen adviesorganen
- 10. Advies RvS

Aanleiding

Op 13 april jl. is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen ontvangen. De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien (dictum C). In deze nota wordt onder andere uw instemming gevraagd om het wetsvoorstel en het nader rapport te agenderen in de Ministerraad van 26 april a.s. en wordt u geïnformeerd over het proces tot de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Beslispunten: instemmen met agendering MR en met aanbiedingsbrief

1. Wij adviseren u om in te stemmen met het agenderen in de Ministerraad (MR) van:
- het wetsvoorstel (wetteksten, memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting) (Bijlagen 1a t/m 1c); en
- het nader rapport (Bijlage 2).

Indien u akkoord bent, vragen wij u het MR-formulier te **ondertekenen** (bijlage 4)

2. Wij adviseren u om in te stemmen met **de aanbiedingsbrief** (Bijlage 3).

Toelichting

Advies van de Afdeling en het nader rapport

- De Afdeling geeft het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen het dictum C. Dit houdt in dat de Afdeling heeft een aantal bezwaren heeft bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. Het wetsvoorstel en het nader rapport worden voorgelegd aan de directie wetgevingskwaliteit van Justitie en Veiligheid en aan de Ministerraad.
- Eventuele aandachtspunten van JenV worden morgen (18 april) gelijktijdig met eventuele opmerkingen van u verwerkt. Wij leggen de laatste versie van het nader rapport vanzelfsprekend nog u voor.
- De Afdeling geeft onder andere aan dat de grenzen van de hersteloperatie zijn bereikt en maakt zich zorgen over het verschil dat ontstaat tussen gedupeerden binnen de hersteloperatie en gedupeerden daarbuiten.
- De Afdeling vraagt aandacht voor de uitvoering van de huidige hersteloperatie en de uitvoering van de voorgestelde uitbreiding daarvan. De Afdeling

onderkent dat de nieuwe doelgroepen ook behoren tot de personen die daadwerkelijk zijn gedupeerd, maar dat de uitbreiding ook (juridische) risico's met zicht meebrengen waar het gaat om het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling is van mening dat steeds minder goed kan worden uitgelegd waarom bepaalde groepen in de hersteloperatie worden betrokken en andere niet.

- In het nader Rapport wordt onder andere aangegeven dat het kabinet het met de Afdeling eens is dat het van groot belang is dat wordt toegewerkt naar afronding van de hersteloperatie. Bij de vormgeving van de aanvullende regelingen in het onderhavige wetsvoorstel is telkens rekening gehouden met de balans tussen een regeling die is gericht op de meest getroffen betrokkene en de uitvoerbaarheid.
- Met betrekking tot de nieuwe doelgroepen wordt aangegeven dat voor de ex-toeslagpartners is beoogd om te borgen dat in ieder geval de meest getroffen ex-toeslagpartners onder de regeling vallen. Om zoveel mogelijk gedupeerde ex-toeslagpartners onder de voorgestelde regeling te laten vallen worden een kind- en duurcriterium gehanteerd. Op deze manier wordt er zoveel mogelijk voor gezorgd dat ex-toeslagpartners die de toeslagenproblematiek niet aan den lijve hebben ondervonden niet voor deze regeling in aanmerking komen. Dit laat onverlet dat binnen de groep ex-toeslagpartners die kwalificeert sprake is van een meer of mindere mate van gedupeerdheid. Het is qua uitvoerbaarheid niet mogelijk om voor elke ex-partner de mate van individuele gedupeerdheid te beoordelen. Met betrekking tot overleden kinderen wordt aangegeven dat het kabinet de mening deelt van de Afdeling dat de oorsprong van de hersteloperatie met de regeling voor nabestaanden van een overleden kind wordt losgelaten. Het kabinet vindt dit gerechtvaardigd, omdat erkenning kan bijdragen aan herstel.
- Naar aanleiding van de Afdeling is de memorie van toelichting op onderdelen aangevuld. Deze wijzigingen staan aangegeven in de kantlijn van de revisieversie van de memorie van toelichting (bijlage 1b).

Aanpassingen in het wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel is ten opzichte van de versie die ter advisering aan de Afdeling werd aangeboden nog aangepast. De aanpassingen betreffen met name redactionele aanpassingen. Daarnaast zijn enkele aanpassingen opgenomen naar aanleiding van nadere besluitvorming. Hieronder staan de belangrijkste aanpassingen beschreven.
  - Aanpassing van de afbakening van het leefgebied gezin. Het leefgebied gezin (dit is één van de vijf leefgebieden van brede ondersteuning door gemeente) is aangepast zodat brede ondersteuning via het leefgebied gezin ook mogelijk is voor thuiswonende kinderen boven de 18 jaar. 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.
  - Uitbreiding van de vangnetbepaling. Aan de vangnetbepaling zijn de ex-partnerregeling, de nabestaandenregeling en de kindregeling toegevoegd. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele groepen schrijnende gevallen die op het moment van het opstellen van het wetsvoorstel niet in beeld waren.
  - Verduidelijking van het verantwoordelijke bestuursorgaan voor de schuldenregelingen voor nabestaanden van overleden aanvragers. In het wetsvoorstel stond hier de Belastingdienst/Toeslagen genoemd als

verantwoordelijk bestuursorgaan, terwijl dat de Minister van Financiën betreft. De taak wordt vervolgens door gemandateerd aan SBN en DGH.

Inhoud aanbiedingsbrief

- De aanbiedingsbrief schetst de aanleiding voor het wetsvoorstel en globaal wat daarin is opgenomen, gaat in op een motie en verzoeken van de vaste Kamercommissie Financiën. De Kamercommissie heeft verzocht om een technische briefing. Deze staat ingepland op 11 mei a.s. Tot slot heeft de Kamercommissie verzocht om een infographic over de organisatie van de hersteloperatie. Deze infographic is afgelopen vrijdag (14 april) met u gedeeld.
- Wij wijzen u op een passage in de aanbiedingsbrief waarin staat dat autorisatie van de benodigde middelen gebeurt via de 1e suppletoire begroting 2023, *die reeds aan het parlement is aangeboden*. Afhankelijk van het moment van verzending van de brief moet die zinsnede wellicht nog aangepast worden.

Bezwaar en beroep tegen hardheidsclausule uitsluiten

- Wij hebben onderzocht of het mogelijk is om bezwaar en beroep tegen het toepassen van de hardheidsclausule uit te sluiten. Dit is niet mogelijk. De reden is dat een aanvraag om toepassing van de hardheidsclausule geldt als een aanvraag voor de specifieke regeling waarop de aanvraag ziet. Tegen een besluit op die aanvraag staat voor de aanvrager bezwaar en beroep open. Dit betekent dat altijd ook bezwaar tegen het niet toepassen van de hardheidsclausule open staat. Het is niet mogelijk om de rechtsmiddelen bezwaar en beroep hiertegen uit te sluiten.

Actieve openbaarmaking

- Het Ministerie van Financiën maakt in het kader van Wet open overheid bij het toezenden van een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer alle relevante beslisnota's actief openbaar.
- Vanwege het grote aantal nota's worden deze gespreid aan u voorgelegd. De eerste selectie is vandaag met u gedeeld. Volgende week volgt de laatste selectie aan u voorgelegd. Alle openbaar te maken nota's gaan in één keer naar de Tweede Kamer.

Planning indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Processtap	Datum
Nader rapport, oplegnota en aanbiedingsbrief en laatste documenten voor actieve openbaarmaking in tas van staatssecretaris	Uiterlijk maandag 17 april
Verwerken reactie staatssecretaris op nader rapport en aanbiedingsbrief	Dinsdag 18 april
Ondertekening stukken door staatssecretaris	Woensdag 19 april of Donderdag 20 april
Aanleveren stukken aan de Ministerraad	Woensdag 19 april of Donderdag 20 april
Ministerraad	Woensdag 26 april
Wetsvoorstel naar Kabinet van de Koning	Woensdag 26 april
Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer + aanbiedingsbrief en stukken actieve openbaarheid	Uiterlijk vrijdag 28 april

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

AV 19-04-2023

Ministerie van Financiën

20/4 14.45

HEDEN
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Agendering Ministerraad (26 april 2023) het Nader Rapport en het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen

Datum
19 april 2023

Notanummer
2023-0000101343

Bijlagen
- 1a. Wetsvoorstel
- 1b. Memorie van toelichting
- 1c. Artikelsgewijze toelichting
- 2. Nader rapport
- 3. Aanbiedingsbrief
- 4. MR-formulier
- 5 Revisieversie MvT

Aanleiding

Een nieuwe versie van het nader rapport, de aanbiedingsbrief en het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen wordt aan u voorgelegd. Planning is deze stukken morgen (donderdag 20 april) aan AZ aan te bieden, zodat de behandeling in de Ministerraad op 26 april a.s. kan plaatsvinden. Uiterste deadline voor aanbieding is vrijdag in de ochtend. In deze nota vragen we uw akkoord de agendering van deze stukken in de Ministerraad.

Beslispunten

Wij adviseren u om in te stemmen de agendering van de volgende stukken in de Ministerraad van 26 april a.s.:

- het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (wetsvoorstel, memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting) (Bijlagen 1a t/m 1c);
- het nader rapport (Bijlage 2);
- de aanbiedingsbrief (Bijlage 3);
- het Ministerraad formulier **(graag ondertekenen bij akkoord)** (Bijlage 4).

Kernpunten

- Uw opmerkingen bij het nader rapport, de aanbiedingsbrief en het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zijn verwerkt.
- Ook de opmerkingen van JenV bij het nader rapport zijn verwerkt. Het is gebruikelijk dat JenV het nader rapport dat een dictum C is beoordeeld voorafgaand aan de agendering in de MR toetst.
- Gelijktijdig met deze nota ontvangt u een nota over beslistermijnen. In de aanbiedingsbrief is in relatie hiermee een passage opgenomen (geel gemarkeerd) die u desgewenst op kan nemen afhankelijk van uw besluit op dit punt.

Planning wetsvoorstel

- Op woensdag (26 april) wordt het nader rapport besproken in de Ministerraad en sluit om ongeveer 16.00 uur de laatste tas van de Koning. Wij hebben afspraken gemaakt met het Kabinet van de Koning (KvK) om het proces zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit betekent dat wij op

maandag 24 april a.s. alle bij de Tweede Kamer in te dienen stukken aan KvK gaan aanbieden, zodat zij de benodigde voorbereidingen kunnen treffen.

- BOA is in gesprek met AZ om de bespreking van het nader rapport in de Ministerraad vroeg in de vergadering plaats te laten vinden.
- Wij verzoeken u na de behandeling in de Ministerraad ons via een bericht/app te laten weten dat de Ministerraad akkoord is, zodat wij KvK hiervan op de hoogte kunnen stellen.
- Op vrijdag 21 april a.s. ontvangt u ten behoeve van het aanleveren aan het KvK de tekenversie van de memorie van toelichting, de aanbiedingsbrief en het nader rapport.

Processtap	Datum
Ondertekening Ministerraad formulier door staatssecretaris	Donderdag 20 april
Aanleveren stukken aan de Ministerraad	Donderdag 20 april/vrijdag 21 april
Staatssecretaris ontvangt de tekenversies van het nader rapport, MvT en de aanbiedingsbrief	Vrijdag 21 april
Wetsvoorstel wordt alvast aangeboden aan het Kabinet van de Koning	Maandag 24 april
Ministerraad	Woensdag 26 april
Wetsvoorstel officieel naar Kabinet van de Koning	Woensdag 26 april
Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer + aanbiedingsbrief en stukken actieve openbaarheid	Uiterlijk vrijdag 28 april

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

HEDEN – T.B.V. VERZENDING AAN AZ VRIJDAGOCHTEND
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Verzending aan de Ministerraad en indiening in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen

Datum
20 april 2023

Notanummer
2023-0000106301

Bijlagen
- 1a. Wetsvoorstel
- 1b. Memorie van toelichtin
- 2. Nader rapport
- 3. Aanbiedingsbrief
- 4. MR-formulier
- 5 Revisieversies
- 6. U-toetsen Dienst Toesla
- 7. U-toetsen overige uit-Voerders
- 8. Quickscan uitvoering werkelijke schade ex-partner
- 9. Adviezen adviesorganen

Aanleiding
Een nieuwe versie van het nader rapport, de aanbiedingsbrief en het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen wordt aan u voorgelegd. De uiterste deadline voor het aanbieden van deze stukken aan AZ is morgenochtend (vrijdag 21 april), zodat de behandeling in de Ministerraad op 26 april a.s. kan plaatsvinden. In deze nota vragen we uw akkoord voor de agendering van deze stukken in de Ministerraad en voor de indiening in de Tweede Kamer.

Beslispunten: instemmen met aanbieding MR en indiening Tweede Kamer

Wij adviseren u om in te stemmen met de agendering in de Ministerraad van 26 april a.s. en de indiening in de Tweede Kamer van de volgende stukken:

- het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (wetsvoorstel, memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting) (Bijlagen 1a t/m 1b); **Bij akkoord de memorie van toelichting ondertekenen (bijlage 1b)**
- het nader rapport (Bijlage 2);
- de aanbiedingsbrief (Bijlage 3);
- het Ministerraad formulier (Bijlage 4).

Bij akkoord bovengenoemde stukken ondertekenen.

Kernpunten
- Uw opmerkingen bij het nader rapport en de aanbiedingsbrief over het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zijn verwerkt.
- Het is gebruikelijk dat JenV het nader rapport dat een dictum C is beoordeeld voorafgaand aan de agendering in de MR toetst. De opmerkingen van JenV waren al verwerkt in de vorige versie van het nader rapport dat u heeft ontvangen.
- We hebben met JenV afgesproken dat de agendering van het nader rapport in de Ministerraad van 26 april a.s. kan plaatsvinden, terwijl JenV

de toets op het nader rapport nog afrondt. In overleg met JenV hebben we in het Ministerraad formulier opgenomen dat het nader rapport nog geen akkoord heeft van JenV. NB: Dit betekent niet dat JenV niet akkoord zal gaan.
- Voorafgaand aan de behandeling van het nader rapport in de Ministerraad vernemen wij of JenV akkoord is. Indien ambtelijk JenV niet akkoord is, dan wordt Min JenV geadviseerd om in de Ministerraad enkele aandachtspunten ter overweging mee te geven. Tegen die tijd zullen wij u informeren over het advies van ambtelijk JenV ten behoeve van de Ministerraad.

Planning wetsvoorstel

- Komende woensdag (26 april) wordt het nader rapport besproken in de Ministerraad. Wij willen het wetsvoorstel vervolgens zo spoedig mogelijk bij het Kabinet van de Koning aanbieding ter indiening bij de Tweede Kamer. De laatste tas van de Koning sluit die dag om ongeveer 16.00 uur. Wij hebben afspraken gemaakt met het Kabinet van de Koning (KvK) om het proces zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit betekent dat wij op maandag 24 april a.s. alle bij de Tweede Kamer in te dienen stukken aan KvK gaan aanbieden, zodat zij de benodigde voorbereidingen kunnen treffen.
- BOA is in gesprek met AZ om de bespreking van het nader rapport in de Ministerraad vroeg in de vergadering plaats te laten vinden.
- Wij verzoeken u na de behandeling in de Ministerraad ons via een bericht/app te laten weten dat de Ministerraad akkoord is, zodat wij KvK hiervan op de hoogte kunnen stellen.

Processtap	Datum
Aanleveren stukken aan de Ministerraad	Vrijdagochtend 21 april
Wetsvoorstel wordt alvast aangeboden aan het Kabinet van de Koning	Maandag 24 april
Ministerraad	Woensdag 26 april
Wetsvoorstel officieel naar Kabinet van de Koning	Woensdag 26 april
Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer + aanbiedingsbrief en stukken actieve openbaarheid	Uiterlijk vrijdag 28 april

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING TBV MR 26 APRIL 2023 PT PM
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Nader rapport ten behoeve van het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen

Datum
24 april 2023

Notanummer
2023-0000106302

Bijlagen
geen

Advies
Akkoord

Kern
- De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 12 april jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen.
- Het wetsvoorstel omvat enkele aanvullende regelingen voor de hersteloperatie toeslagen:
  - Ex-partnerregeling (ook kindregeling voor de kinderen van ex-partners);
  - Regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en van overleden kinderen; en
  - Uitbreiding vooraankondiging en aanpassen zienswijzetermijn.
- De Afdeling verzoekt stasTD het wetsvoorstel nader te bezien en beoordeelt het wetsvoorstel met een dictum C ("aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast"). Het nader rapport wordt daarom zoals te doen gebruikelijk opnieuw geagendeerd in de Ministerraad.
- De tekst van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op een aantal punten aangescherpt en aangevuld naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Het wetsvoorstel zelf is niet gewijzigd. Het Kabinet herkent weliswaar de spanning die de Raad van State aanwijst als het gaat om het bereik van de regelingen uit het wetsvoorstel en de druk op de uitvoering ervan. De dilemma's tussen ruimhartigheid, gerichtheid en snelheid die de Raad van State benoemt, zijn uitgebreid gewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Het kabinet is van mening dat met de aanvullende regelingen, die personen bereikt worden die de gevolgen van de problemen met de kinderopvangtoeslag hebben meegemaakt én dat er een werkwijze is gevonden die uitvoerbaar is.

Krachtenveld
- JenV: is akkoord met het nader rapport. Ambtelijk JenV heeft aangegeven dat zij hun bewindspersoon twee aandachtspunten meegeven. Dat betreft de mogelijke precedentwerking die uitgaat van het compenseren van de nabestaanden van een overleden kind als erkenning van leed. Hierop kunt u aangeven dat gezien aard en omvang van de problematiek, en de sterke

wens vanuit de ouders, u geen ruimte ziet om nu van deze regeling af te zien. Daarnaast geeft JenV mee dat de uitvoering een terugkerend punt van aandacht is.
- SZW: Ambtelijk advies is om in te stemmen met het nader rapport en indiening in de TK.
- BZK: Ambtelijk advies is om in te stemmen met het nader rapport en indiening in de TK.

Spreeklijn
- Wij zijn het met de Afdeling eens dat moet worden toegewerkt naar afronding van de hersteloperatie toeslagen. We verwachten in dit kader geen nieuw beleid voor nieuwe doelgroepen meer te treffen (tenzij het om evident schrijnende situaties gaat die tot op heden niet zijn geïdentificeerd).
- We bezien op dit moment, naar aanleiding van het advies van de Afdeling en een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, of (beslis- en bezwaar)termijnen in de hersteloperatie moeten worden verlengd. Het is mogelijk dat daartoe op een later moment een nota van wijziging wordt ingediend.
- We onderkennen de dilemma's en zorgen die de Afdeling noemt in haar advies. Bij de vormgeving van deze aanvullende regelingen voor de hersteloperatie toeslagen leefden die zorgen ook. Telkens is gezocht naar een balans tussen zo snel mogelijke compensatie, zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid. Telkens zijn er afwegingen gemaakt.
- Er ligt een belangrijke opgave om herstel te bieden aan personen die ernstige problemen hebben ondervonden door de problemen bij de kinderopvangtoeslag. Met deze aanvullende regelingen ontvangen aanvullende groepen gedupeerden compensatie.
- De gedupeerden en de Tweede Kamer (motie Azarkan) kijken uit naar deze aanvullende regelingen en wensen deze zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

Toelichting
- De Afdeling vraagt aandacht voor de uitvoering van de huidige hersteloperatie en de uitvoering van de voorgestelde uitbreiding daarvan. De Afdeling geeft daarbij aan dat zij er vooralsnog onvoldoende van overtuigd is dat tijdige uitvoering van de voorgestelde maatregelen afdoende is verzekerd. Zij vraagt of er aanvullend effectieve maatregelen kunnen worden getroffen tot verdere kanalisering van de instroom om tijdig te beslissen.
- De Afdeling onderkent dat de nieuwe doelgroepen ook behoren tot de personen die daadwerkelijk zijn gedupeerd, maar dat de uitbreiding ook (juridische) risico's met zich meebrengt waar het gaat om het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling is van mening dat steeds minder goed kan worden uitgelegd waarom bepaalde groepen in de hersteloperatie worden betrokken en andere niet.
- Ook geeft de Afdeling aan dat het van belang is dat wordt toegewerkt naar een afronding van de hersteloperatie.
- De Afdeling geeft ten aanzien van de maatregel in het wetsvoorstel voor nabestaanden van overleden kinderen aan dat er een risico op precedentwerking bestaat.

- Het wetsvoorstel is niet gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling. De tekst van de memorie van toelichting is op een aantal punten aangescherpt en aangevuld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.