
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 704 Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2021 (Incidentele suppletoire begroting inzake Herstel Toeslagen)

N **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - TOESLAGEN EN DOUANE EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

Op 23 februari jl. heeft de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane aan de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om te zoeken naar een oplossing voor voormalig Bbz-gerechtigden, die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet. Vanuit onze gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de Participatiewet (het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)) en de uitvoering ervan informeren wij hierbij beide Kamers over het resultaat van onze gezamenlijke zoektocht naar een oplossing voor deze mensen.

In onze zoektocht naar een oplossing hebben we verschillende partijen betrokken, waaronder de VNG, het ministerie van J&V en de toeslagendepartementen, en hebben we verschillende varianten onderzocht. Een aantal van de varianten is uiteindelijk afgevallen, omdat deze op onoverkomelijke bezwaren stuiten. Deze varianten lichten we toe in paragraaf 4.2 van deze brief. Uiteindelijk is er slechts één variant van een compensatieregeling overgebleven. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3, kleven echter ook aan deze variant de nodige zwaarwegende juridische bezwaren (waaronder fundamentele stelselgevolgen) en uitvoeringstechnische complicaties. Bovendien speelt er een groot probleem ten aanzien van de bewijslast. De introductie van een nieuwe, goedbedoelde compensatieregeling, waarop in de praktijk vanwege het inmiddels ontbreken van de benodigde bewijsstukken door weinig mensen een beroep zal kunnen worden gedaan, levert teleurstellingen op bij de betrokkenen. Aan het einde van zijn zoektocht komt het demissionaire kabinet dan ook tot het oordeel dat het de voorkeur verdient om géén nieuwe compensatieregeling open te stellen voor mensen die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet.

Het kabinet neemt het parlement in deze brief graag mee in de dilemma's waar het tegen aanloopt als het gaat om een oplossing voor mensen die geconfronteerd zijn met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van de omzetting van een Bbz-lening. De opbouw van deze brief is als volgt:

1. Achtergrond
2. Oplossing van het probleem vanaf 2017
3. Compensatieregeling voor de periode 2014 tot en met 2016
4. Mogelijkheden van een nieuwe compensatieregeling voor de periode vóór 2014 en de dilemma's daarbij
5. Archiefstukken Bbz-leenbijstand

1. Achtergrond

Het Bbz is een door gemeenten uitgevoerde bijstandsregeling, waarop zelfstandigen met een bedrijf of zelfstandig beroep, die tijdelijk een inkomen onder het sociaal minimum hebben, een beroep kunnen doen. Indien de zelfstandige aan de voorwaarden voldoet, komt de betrokkene in aanmerking voor algemene bijstand ter voorziening in het levensonderhoud, ofwel een inkomensaanvulling tot aan het sociaal minimum. Algemene bijstand aan zelfstandigen verleent de gemeente als regel voorlopig in de vorm van een renteloze lening in maandelijkse termijnen. Daarbij gaat de gemeente uit van het inkomen van de zelfstandige over het gehele boekjaar. Zodra het daadwerkelijk behaalde inkomen bekend is over het boekjaar waarin de bijstand is verleend, stelt de gemeente de hoogte van deze bijstand definitief vast. Voor zover het vermogen van de zelfstandige niet te hoog is, kan de gemeente tot die hoogte de lening geheel of gedeeltelijk omzetten in een bedrag om niet.

Tot 1 januari 2017 leidde - op grond van de algemeen geldende fiscale regels in die tijd - de omzetting van de Bbz-lening in een bedrag om niet voor de betrokkene tot belastbaar inkomen. Dat extra belastbaar inkomen was in het jaar van de omzetting geen feitelijk inkomen voor de betrokkene, maar slechts een inkomen op papier. Het feitelijke inkomen, in dit geval de betaling van de maandelijkse algemene bijstand, was immers in het jaar daarvoor genoten. Niettemin leidde dat extra belastbaar inkomen in het jaar van de omzetting wel tot een verminderd recht op toeslagen, en eventueel tot een terugvordering van die toeslagen. Hoewel deze terugvorderingen volledig in overeenstemming waren met de op dat moment geldende wet- en regelgeving, zijn hierdoor mensen in de financiële problemen geraakt. Dit waren met name mensen met een relatief laag inkomen, op of net boven het sociaal minimum, met een aanspraak op toeslagen. In de praktijk ging het daarbij vooral om zelfstandigen die hun niet-levensvatbare bedrijf moesten beëindigen en van wie het recht op een Bbz-uitkering ophield. Per 1 januari 2017 is voor dit probleem een oplossing gekomen in de vorm van een eindheffing.

Voor de mensen die vóór 1 januari 2017 zijn geconfronteerd met de problematiek van het papieren inkomen, is er naar aanleiding van een aantal opeenvolgende moties van de Tweede Kamer in 2019 een compensatieregeling gekomen. Deze compensatieregeling is beperkt gebleven tot personen van wie de Bbz-lening in het jaar 2014, 2015 of 2016 is omgezet in een bedrag om niet en die als gevolg daarvan financieel nadeel hebben ondervonden voor wat betreft hun recht op toeslagen. Met de keuze om de compensatieregeling uitsluitend voor de jaren 2014, 2015 en 2016 te laten gelden, heeft het kabinet aangesloten bij de aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. van 22 november 2017¹. In paragraaf 3 van deze brief gaan wij hier nader op in.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34785, nr. 49

Verskillende leden van de Tweede Kamer hebben in het voorjaar van 2021 schriftelijke vragen gesteld over deze problematiek: het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) over de Bbz-compensatieregeling², het lid Snels (GroenLinks) over het onterecht terugvorderen van toeslagen van zelfstandigen³ en het lid Omtzigt over de leenbijstand⁴.

2. Oplossing van het probleem vanaf 2017

Per 1 januari 2017 is het probleem met betrekking tot het “papieren inkomen” voor nieuwe situaties opgelost, waarbij de oplossing is gevonden in de fiscaliteit. De oplossing bestaat eruit, dat op het moment dat de Bbz-leenbijstand wordt omgezet in een bedrag om niet (een gift), de gift als eindheffingsbestanddeel wordt aangemerkt. Dit houdt in dat over het Bbz-inkomen geen belasting wordt geheven bij de Bbz-gerechtigde, maar uitsluitend bij de verstrekker van de bijstand, namelijk de gemeente. Daarmee behoort de gift niet meer tot het belastbare inkomen van de Bbz-gerechtigde en wordt deze ook niet meer als onderdeel van het toetsingsinkomen betrokken bij de vaststelling van het recht op en de hoogte van de toeslagen.

3. Compensatieregeling voor de periode 2014 tot en met 2016

De oplossing van het probleem vanaf 2017 kent geen terugwerkende kracht. Uiteindelijk is er in 2019 een compensatieregeling opengesteld voor de mensen die in de jaren 2014, 2015 of 2016 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen door de omzetting van een Bbz-lening in een gift. Deze Compensatieregeling Bbz 2014-2016 kent een lange politieke aanloop.

Bij motie van de leden Groot en Omtzigt van 16 november 2016⁵ is de toenmalige regering verzocht om een maatwerkoplossing voor mensen van wie de Bbz-leenbijstand vóór 1 januari 2017 is omgezet in een gift, en die als gevolg daarvan toeslagen hebben moeten terugbetalen en vervolgens in de schuldsanering zijn gekomen. Deze motie is breder uitgelegd, vanwege de toevoeging van het lid Omtzigt dat het hem niet alleen ging om mensen die in de schuldsanering waren beland, maar om alle mensen met een openstaande toeslagschuld als gevolg van het papieren inkomen. Het toenmalige kabinet heeft hierop bij brief van 1 februari 2017⁶ gereageerd, waarbij onder meer is ingegaan op de praktische uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid. Mensen zouden te maken krijgen met een ingewikkeld proces, want ze zouden bewijsstukken moeten overleggen waaruit blijkt: a. dat er sprake is geweest van een omzetting van Bbz-leenbijstand in een gift; b. wat de omvang is van het hieruit voortgevloeide fiscale inkomen, en; c. of op andere wijze al sprake is geweest van compensatie (bijvoorbeeld omdat de gemeente reeds individuele bijzondere bijstand heeft verleend voor de toeslagschuld). Hoe verder terug in de tijd, des te problematischer dit voor mensen zou kunnen worden. Voor Toeslagen⁷ zou het uitvoeren van een compensatieregeling complex en tijdrovend zijn. Aan de hand van de aangeleverde bewijsstukken zou Toeslagen – handmatig – moeten vaststellen welk deel van het eerder vastgestelde recht op toeslag c.q. welk deel van de nog openstaande toeslagschuld betrekking zou hebben op de omzetting van leenbijstand in een gift. In de meest verstrekkende vorm zou dan moeten worden teruggedaan tot het jaar 2006, het jaar van invoering van het toeslagensysteem. Dit werd onwenselijk geacht vanwege de bewijs- en uitvoeringscomplexiteit. Aan de Kamer is daarom de suggestie gedaan om de compensatie voor alle Bbz-gerechtigden in de tijd te beperken

² Aangangsel Handelingen/2020-2021/2077

³ [Aangangsel Handelingen/2020-2021/3423](#)

⁴ Aangangsel Handelingen/2020-2021/2081

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 57

⁶ Kamerstukken II 2016/17, Aangangsel bij de Handelingen, nr. 1108

⁷ Met Toeslagen wordt bedoeld: de huidige uitvoerder Toeslagen en ook de voormalige Belastingdienst/Toeslagen.

tot bijvoorbeeld de jaren 2015 en 2016 (aanhakend bij het jaar waarin de toezegging aan de Nationale ombudsman is gedaan te zoeken naar een structurele oplossing).

Bij motie van de leden Groot en Omtzigt van 23 februari 2017⁸ is de regering daarna verzocht de juridische mogelijkheden te onderzoeken om ondernemers alsnog te compenseren voor de fiscale nadelen als gevolg van het papieren inkomen voor de jaren 2014, 2015 en 2016. In reactie hierop heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën bij brief van 4 juli 2017⁹ aangegeven dat een compensatieregeling die zich uitstrekt over de jaren 2014, 2015 en 2016, juridisch gezien alleen stand kan houden als deze een wettelijke basis krijgt en goed wordt gemotiveerd waarom voor deze drie jaren wordt gekozen.

Bij motie van het lid Omtzigt c.s. van 22 november 2017¹⁰ is de regering vervolgens verzocht een oplossing te vinden voor alle gevallen van problemen die zijn ontstaan door vaststelling van het inkomen na het (in 2014) verschijnen van het rapport van de Nationale ombudsman.

Met de keuze om de compensatieregeling uitsluitend voor de jaren 2014, 2015 en 2016 te laten gelden, heeft het kabinet aangesloten bij deze motie. Vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet heeft de nieuwe regering in 2018 dit besluit genomen, in samenspraak met het parlement. De regeling is in het Belastingplan 2019 opgenomen, dat in september 2018 naar de Tweede Kamer is gezonden. In 2019 is deze compensatieregeling opengesteld voor alle belanghebbenden met nadeel voor het recht op toeslagen over de jaren 2014 tot en met 2016. Los van deze regeling hadden gemeenten overigens toentertijd een deel van de gedupeerden al gecompenseerd vanuit de bijzondere bijstand.

Om in aanmerking te kunnen komen voor de compensatieregeling moesten gedupeerden zich melden bij Toeslagen, met bewijs waaruit bleek dat er sprake was geweest van een omzetting van een Bbz-lening in een bedrag om niet. Dit bewijs konden de belanghebbenden zo nodig opvragen bij de gemeente. Toeslagen verlaagde dan het gehanteerde toetsingsinkomen met het bedrag van de omzetting, stelde op basis van deze herberekening het recht op toeslag opnieuw vast en betaalde het nog verschuldigde bedrag uit met een wettelijke rentevergoeding.

Zoals in de beantwoording van schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer is toegelicht, zijn er verschillende extra initiatieven ontplooid om de potentiële doelgroep van de Compensatieregeling Bbz 2014-2016 via voorlichting te bereiken. Bovendien is de looptijd van de regeling, aanvankelijk van 1 januari 2019 tot 1 januari 2020, op verzoek van de Tweede Kamer via het Belastingplan 2020 met nog zes maanden verlengd, tot 1 juli 2020. Uiteindelijk hebben in totaal circa 1.169 personen een aanvraag ingediend op grond van deze regeling. Dat zijn er minder geweest dan vooraf werd ingeschat. Naar de mening van het kabinet heeft het daarbij niet gelegen aan de voorlichting, maar is het een reële mogelijkheid dat de omvang van de potentiële doelgroep in eerste instantie is overschat, verband houdend met een gebrek aan ervaringscijfers.

4. Mogelijkheden voor een nieuwe compensatieregeling voor de periode vóór 2014 en de dilemma's daarbij

De zoektocht van het kabinet heeft zich uitgestrekt tot een oplossing voor voormalig Bbz-gerechtigden, die in de periode vanaf 2006 tot 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet. De keuze

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31066, nr. 346

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 31066, nr. 370

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34785, nr. 49

voor het startjaar houdt verband met het feit dat de problematiek is ontstaan in het jaar 2006, bij de samenloop van het “papieren inkomen” en het per 1 januari 2006 ingevoerde toeslagensysteem.

4.1 Voorkeur van het kabinet: geen nieuwe compensatieregeling

Zoals aangegeven is het (demissionaire) kabinet tot het oordeel gekomen dat het de voorkeur verdient om géén nieuwe compensatieregeling open te stellen voor mensen die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet. Bij dit oordeel zijn de volgende aspecten van belang.

Onvoldoende zwaarwegende redenen voor een nieuwe compensatieregeling

Hoewel het kabinet de vraag naar compensatie van mensen die vóór 2014 met de problematiek zijn geconfronteerd goed begrijpt, is het kabinet van oordeel dat het alsnog openstellen van een nieuwe compensatieregeling –omdat we dit ook voor de periode 2014 tot en met 2016 hebben gedaan– daarmee geen vanzelfsprekendheid is. In overleg met het parlement is eerder bewust besloten om alleen compensatie te verstrekken over de periode 2014 tot en met 2016. Om op zo’n besluit nu terug te komen moeten er zwaarwegende redenen bestaan. Het gaat bij deze problematiek echter niet om onrechtmatig overheidshandelen, om institutionele vooringenomenheid of om een doorgeslagen fraudejacht. De oorzaak van de problematiek van het papieren inkomen is gelegen in een ongelukkige samenloop van wet- en regelgeving op verschillende terreinen. Ook al gaat het hier om een rechtmatige uitvoering van de wet, dat neemt niet weg dat er sprake is geweest van overheidshandelen waarvan burgers negatieve effecten hebben ondervonden. Een nieuwe compensatieregeling leidt echter zo veel jaar later onvermijdelijk tot een complexe procedure voor de burger met een hoog risico op een negatieve uitkomst voor de burger en een complexe en arbeidsintensieve uitvoering voor Toeslagen.

Mensen krijgen te maken met een ingewikkeld proces, omdat zij bewijsstukken moeten overleggen over jaren terug waaruit blijkt dat leenbijstand is omgezet in een gift en wat de omvang van het fiscale inkomen was dat hieruit is voortgevloeid. Vanuit het oogpunt van een doelmatige en rechtmatige besteding van overheidsmiddelen en het voorkomen van rechtsongelijkheid en onterechte bevoordeling is het immers gerechtvaardigd dat de overheid van mensen verlangt dat zij kunnen aantonen of en in welke mate zij nadeel hebben ondervonden van het papieren inkomen. Hoe verder we terugkijken in het verleden, hoe moeilijker het is om aan te tonen óf en in welke mate nadeel is ondervonden van het papieren inkomen. Dit leidt niet alleen tot een proces dat veel vraagt van de burger, maar ook tot een proces met een grote kans op een negatieve uitkomst. Dit leidt tot teleurstelling bij de burger en doet af aan het vertrouwen in de overheid. Daarnaast speelt de uitvoeringscomplexiteit bij Toeslagen. Het vereist een handmatig en dus arbeidsintensief en foutgevoelig proces. Een dergelijk arbeidsintensief proces vraagt ook om keuzes met betrekking tot de inzet van de capaciteit bij Toeslagen. Capaciteit die wordt ingezet voor de behandeling van een dergelijke compensatieregeling kan niet ingezet worden in het reguliere proces of voor verbeteringen in de toekomst.

Hoewel het financiële nadeel voor deze groep grote impact kon hebben, is een andere reden die meeweegt of een nieuwe compensatieregeling gestart moet worden dat er in sommige situaties hulp via gemeenten beschikbaar was via de bijzondere bijstand.

Eerder is bewust de afweging gemaakt om voor deze problematiek een in tijd beperkte compensatieregeling open te stellen. Naar de mening van het kabinet moet er zorgvuldig dochterughoudend worden omgegaan met het openstellen van compensatieregelingen en zouden

dergelijke regelingen tot een uitzondering moeten worden beperkt en alleen om zwaarwegende redenen moeten worden ingezet.

In de visie van het kabinet zijn de redenen voor het alsnog openstellen van een nieuwe compensatieregeling, ten opzichte van de genoemde nadelen, niet zwaarwegend genoeg.

4.2 Afgevalen varianten

Een aantal van de onderzochte varianten is uiteindelijk afgevalen, omdat ze op onoverkomelijke bezwaren stuiten. Het betreft de volgende varianten:

- Er is onderzoek gedaan naar een regeling waarbij - evenals in de Compensatieregeling Bbz 2014-2016 - eerder genomen toeslagenbesluiten kunnen worden herzien. Deze variant kan binnen de bestaande kaders en werkprocessen worden uitgevoerd, maar is afgevalen omdat het thans gaat om situaties waarbij de herzieningstermijn van besluiten van vijf jaar is verstreken. Een wijziging in de vijfjarentermijn is onwenselijk. Het tast de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel aan. In dit verband heeft de Raad van State eerder aangegeven dat het niet past om de zaken waarin de beschikking onherroepelijk vaststaat, te heropenen en daarover naar huidig inzicht opnieuw te beslissen. Dat geldt des te meer ingeval de eerdergenoemde vijfjarentermijn is verstreken en besluiten onherroepelijk zijn geworden.¹¹ Ook kan een dergelijke doorbreking van de vijfjarentermijn uitstraling hebben op andere besluitvorming waar deze termijn expliciet aan de orde dient te komen in verband met de rechtszekerheid.
- Het instellen van een hardheidsregeling voor schrijnende gevallen brengt de onmogelijke opgave met zich mee om in regelgeving heldere, algemene criteria te formuleren wat onder het subjectieve begrip "schrijnende gevallen" moet worden verstaan, waarbij die criteria bovendien in de uitvoering eenduidig moeten kunnen worden toegepast. De individuele beoordeling is bijzonder arbeidsintensief voor Toeslagen en concurreert met andere prioriteiten. Een algemene regeling kent dit bezwaar niet. Een hardheidsregeling maakt financiële aanspraken mogelijk tot langer terug dan de vijfjaarstermijn waarna een toeslag definitief vaststaat. Dat is juridisch kwetsbaar met grote uitstralingseffecten. Het instellen van een dergelijke nieuwe hardheidsregeling voor schrijnende gevallen kan bovendien leiden tot ongelijke behandeling ten opzichte van de mensen die reeds eerder zijn gecompenseerd op grond van de Compensatieregeling 2014-2016.
Een hardheidsregeling brengt een nog grotere uitdaging met zich mee als daarbij ook mogelijke vervolgschade wordt betrokken. Het zal voor betrokkenen schier onmogelijk zijn om een oorzakelijk verband aan te tonen tussen enerzijds de financiële schade als gevolg van het terugvorderen van toeslagen en anderzijds hieruit mogelijk voortkomende andere problemen, al dan niet financieel. Bovendien kan compensatie van vervolgschade leiden tot ongelijke behandeling ten opzichte van de mensen die reeds eerder zijn gecompenseerd op grond van de Compensatieregeling 2014-2016, die immers niet zijn gecompenseerd voor vervolgschade. Bezwaar en beroep van gevallen die na beoordeling buiten de boot vallen, kunnen een groot deel van de uitvoeringscapaciteit bij Toeslagen opslokken. Een hardheidsregeling voor schrijnende gevallen zal dus lastig uitvoerbaar zijn en geen uitkomst bieden.
- Er is ten slotte ook nog gekeken naar de mogelijkheid van compensatie achteraf door gemeenten via de bijzondere bijstand. Dit is geen begaanbare weg gebleken. Bijzondere bijstand is uitsluitend bestemd om uit bijzondere omstandigheden voortkomende en aantoonbaar noodzakelijke en onverwachte kosten te dekken waarin niet op andere wijze kan voorzien. Het is dus geen generiek instrument voor de bedoelde compensatie.

4.3 Overgebleven variant

In onze zoektocht naar een oplossing is er uiteindelijk slechts één variant voor een eventuele nieuwe compensatieregeling overgebleven. Ook aan deze variant kleven fundamentele stelselbezwaren en uitvoeringstechnische complicaties, zoals hierna wordt toegelicht. Het kabinet vindt daarom niet alleen de afgevalen varianten, maar ook deze overgebleven variant onwenselijk.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 4.

De overgebleven variant lijkt sterk op de Compensatieregeling Bbz 2014-2016, met het belangrijkste verschil dat deze betrekking heeft op de periode 2006 tot 2014. Op basis van een nog te creëren wettelijke grondslag kunnen de betreffende voormalig Bbz-gerechtigden dan in aanmerking komen voor een compensatie die materieel gelijk zal zijn aan het toeslagbedrag dat zij zijn misgelopen als gevolg van het omzetten van de Bbz-leenbijstand in een gift. Het verschil met de periode van de eerdere Compensatieregeling 2014-2016 is dat het bij een nieuwe compensatieregeling zal gaan om besluiten van langer dan vijf jaar geleden. Dit zijn in beginsel beschikkingen waarvoor geen herziening mogelijk is en dus juridisch volledig onherroepelijk zijn geworden. Het openbreken van onherroepelijke besluiten kent grote fundamentele bezwaren. Dit kan worden vermeden door een grondslag in de wetgeving op te nemen waarmee een compensatie wordt geboden die gelijkstaat aan het toeslagbedrag dat is misgelopen.

Bewijslast aanvrager

Uitgangspunt bij een nieuwe compensatieregeling moet zijn dat de aanvrager met bewijsstukken kan aantonen dat er sprake is geweest van de omzetting van een lening in een gift. Daarbij zal de aanvrager ook moeten aantonen wat het bedrag van die gift was. Bij compensatie zonder voldoende bewijsstukken dreigt rechtsongelijkheid en onterechte bevoordeling en ligt bovendien misbruik op de loer. Dit is voor het kabinet dan ook geen optie. Bij een nieuwe compensatieregeling voor de aanvragers uit de periode vóór 2014 kan het aantonen van de omzetting problematisch zijn. Hoe langer geleden de omzetting, hoe groter de kans dat hiervan geen bewijsstukken meer aanwezig zijn. Dit is ook het grote verschil met de uitvoering van de Compensatieregeling Bbz 2014-2016. Het is van belang zich te realiseren dat bij Toeslagen onbekend is welk deel van het belastbaar inkomen het gevolg is van een omzetting van de Bbz-lening in een gift. Dit houdt in dat een compensatie er in veel gevallen van af zal hangen of de aanvrager zelf nog beschikt over het bewijs van een omzetting van de Bbz-leenbijstand in een bedrag om niet in de periode 2006 tot 2014. Dit betekent een compensatieregeling waarbij veel verwacht wordt van burgers, terwijl dit voor een aanzienlijk deel vermoedelijk niet leidt tot compensatie en dus tot een teleurstelling. Een eventuele nieuwe compensatieregeling zou wetgeving vereisen en zal op zijn vroegst in 2022 gerealiseerd kunnen worden. Langer dan tien jaar terug is er waarschijnlijk geen informatie meer beschikbaar. Gemeenten zullen de aanvragers veelal niet meer kunnen ondersteunen bij het leveren van bewijs, omdat gemeenten op grond van de Archiefwet en de AVG verplicht zijn (afgesloten) dossiers na tien jaar te verwijderen. Voor situaties langer dan tien jaar terug is bewijs opvragen bij de gemeente dan ook geen optie meer. Als er een grens zou worden gelegd tot tien jaar terug, dan zou dit een arbitraire grens zijn. Zo'n regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, omdat er dan maar terug kan worden gegaan tot 2012/2013 en niet tot 2006.

Geen dubbele compensatie

Het uitgangspunt bij een eventuele nieuwe compensatieregeling is vooralsnog dat mensen die reeds eerder door gemeenten zijn gecompenseerd via de bijzondere bijstand, niet wederom in aanmerking komen voor compensatie via de nieuwe compensatieregeling. Er zal dan moeten worden gezien of er een uitsluitingsgrond kan worden opgenomen, die is gericht op het voorkomen van dubbele compensatie, waarbij deze uitsluitingsgrond uiteraard wel uitvoerbaar moet zijn. In dit verband merken wij wel op dat destijds bij de Compensatieregeling 2014-2016 geen uitsluitingsgrond is gehanteerd, omdat controle op de aanwezigheid van eerdere compensatie via de bijzondere bijstand te bewerkelijk werd geacht.

Uitvoerbaarheid

Het kabinet waarschuwt uitdrukkelijk voor al te optimistische verwachtingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid en invoeringstijd van een nieuwe compensatieregeling. Het uitvoeren van een nieuwe compensatieregeling is hoe dan ook een extra last voor Toeslagen en alleen mogelijk indien hierbij geen complicerende factoren optreden. Het is een arbeidsintensief proces, wat bovendien door de handmatige uitvoering foutgevoeliger is. Dit, en de grote kans op negatieve uitkomsten omdat niet aan de bewijslast kan worden voldaan, vergroot ook de kans op bezwaar en beroep. Daarnaast zullen de werkzaamheden om de regeling uit te voeren moeten worden ingepast in het totale pakket aan activiteiten van Toeslagen en daarmee concurreren deze onvermijdelijk met de uitvoering van het reguliere proces en met actuele activiteiten in het kader van vernieuwing en verbetering.

De eventuele keuzes die gemaakt worden in de wetgeving (bijvoorbeeld een uitsluitingsgrond vanwege eerdere compensatie via de bijzondere bijstand) zijn van invloed op de uitvoerbaarheid ervan. De eventuele conceptwetgeving zou daarom aan een Uitvoeringstoets onderworpen moeten worden om een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid en het moment van invoering te kunnen geven. Het moment dat de regeling zou kunnen worden uitgevoerd, als de regeling überhaupt kan worden uitgevoerd, is daarom onder andere afhankelijk van de tijd die nodig zou zijn om wetgeving in te richten, te toetsen en te implementeren.

Naar eerste inschatting zou een dergelijke compensatieregeling tot circa 4 miljoen euro aan extra uitgaven leiden en circa 1 miljoen euro aan extra uitvoeringskosten. Hiervoor is vooralsnog geen dekking voorhanden.

5. Archiefstukken Bbz-leenbijstand

Op 3 maart 2021 heeft het lid Omtzigt als onderdeel van zijn schriftelijke vragen over de leenbijstand¹² verzocht om alle memo's en andere schriftelijke documenten, die bewindslieden (...) en topambtenaren (...) over de leenbijstand en de gevolgen daarvan op toeslagen, sinds 2006 hebben ontvangen, te doen toekomen aan de Tweede Kamer. In reactie op deze vraag schreven we 2 juli 2021 dat dit verzoek een grote zoekslag vergt. De reden is dat met name de oudere stukken niet volledig digitaal doorzoekbaar zijn. Daarom hebben we alternatieve zoekmethoden opgezet. Beide departementen hebben hiervoor extra capaciteit vrijgemaakt. Hoewel we de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht hebben genomen bij het zoeken en vertrouwen hebben in het resultaat, blijft er onvermijdelijk altijd enige onzekerheid over de volledigheid ervan. De gevraagde stukken treft u als bijlage bij deze brief aan.

Omdat het hier gaat om een ongericht verzoek hebben wij ons genoodzaakt gezien zelf enkele uitgangspunten op te stellen bij het zoeken naar stukken. Dit zijn de volgende:

1. Als einddatum voor de gezochte documenten is 3 maart 2021 aangehouden, dit is de datum van het indienen van de vragen van het lid Omtzigt.
2. Enkel documenten die in de essentie over de Bbz-leenbijstand gaan zijn meegestuurd.
3. Bij verslagen of andere documenten die over meerdere onderwerpen gaan, is alles dat geen verband houdt met de Bbz-leenbijstand weggelakt.
4. Geen stukken die reeds eerder naar de Kamer zijn verzonden.

¹² Aanhangsel Handelingen/2020–2021/2081.

5. Geen stukken die verband houden met individuele casussen. In dit verband merken wij op dat er op zijn minst tientallen hardheidsclausuleverzoeken in het kader van deze problematiek zijn binnengekomen bij het ministerie van Financiën, die voor zover wij dit nu kunnen overzien allen zijn afgewezen.
6. Geen concepten van notities, memo's, brieven etc., maar uitsluitend de definitieve documenten.
7. Geen inkomende stukken vanuit de Kamers of de commissie van Financiën.
8. Geen e-mails.
9. Geen spreekteksten en voorbereiding van debatten.

Ten slotte

Het kabinet begrijpt de roep vanuit het parlement om ook mensen die vóór het jaar 2014 financieel zijn benadeeld, te compenseren. Het kan onrechtvaardig aanvoelen dat gedupeerden over de periode 2014 tot en met 2016 wel zijn gecompenseerd en gedupeerden van vóór die periode niet. Echter, het kabinet acht het alsnog openstellen van een compensatieregeling voor deze mensen wegens grote juridische bezwaren onwenselijk. Voorts zou het in de uitvoering leiden tot een complex en arbeidsintensief proces, dat concurreert met andere wensen en het draaiend houden van de reguliere processen. Een nieuwe compensatieregeling schept verwachtingen bij mensen, maar kan ook leiden tot teleurstellingen als blijkt dat de benodigde bewijsstukken niet meer aanwezig zijn. Daarnaast gaat het naar het zich laat aanzien om een relatief beperkte groep mensen, waarvan bovendien een deel mogelijk al via de bijzondere bijstand (deels of volledig) is gecompenseerd. Aan het openstellen van een compensatieregeling zit- ongeacht de vormgeving - een algemeen uitstralingseffect.

Het geheel aan voorgaande bezwaren en complicaties overziend, is het kabinet van mening dat het niet wenselijk is om anno 2021 nog een compensatieregeling open te stellen over de jaren vóór 2014.

De staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid