



31-5 | 14.00 u

**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe  
Belastingen

persoonsgegevens

# notitie

Annotatie Notitie Bewindspersonenoverleg Leenbijstand

**Datum**

27 mei 2021

**Notitienummer**

2021-0000103801

persoonsgegevens

## Aanleiding

Op maandag 31 mei 14:00-14:30 spreekt u met de minister van SZW over de leenbijstand. Ambtelijk financiën heeft gezamenlijk met ambtelijk SZW een notitie geschreven voor dit bewindspersonenoverleg (bijlage 1). De notitie van SZW wijkt op een aantal punten af van de notitie die u ontvangt vanwege aanpassingen op het laatste moment. Wij konden deels niet akkoord gaan met die wijzigingen en hebben deze daarom niet verwerkt. Deze afwijkingen zijn in geel gearceerd. In deze notitie zijn in overleg met SZW de beslis- en bespreekpunten open geformuleerd. In de notitie wordt uitgebreid stil gestaan bij de achtergrond van de beslis- en bespreekpunten. U wordt geadviseerd om deze notitie eerst te lezen. Hieronder treft u vanuit Financiën een annotatie met onze adviezen per punt.

Naar aanleiding van de voorbespreking die wij met u hebben gehad op donderdag 27 mei is er een extra beslispunt toegevoegd aan de notitie. Ook is deze annotatie daarop aangepast.

## Toelichting

### Beslispunt vooraf

*Willen we een compensatieregeling openstellen? Of is het mogelijk om via andere instrumenten zoals de bijzondere bijstand mensen die zich in een schrijnende situatie bevinden, te helpen?*

- Alvorens over te gaan op de volgende beslispunten kan de vraag worden gesteld of we opnieuw een regeling willen openstellen.
- De vraag is of het wenselijk is om iedere hardheid van stelsels of samenloop van stelsels in het verleden met terugwerkende kracht te herstellen via wetgeving/regelgeving.
- De wens lijkt voornamelijk om burgers die door hardheden in het stelsel of samenloop van stelsels in een schrijnende situatie terecht zijn gekomen een oplossing te bieden.
- Bezien kan daarom worden of schrijnende situaties op een andere manier kunnen worden geholpen. Bijvoorbeeld via gemeenten door middel van de bijzondere bijstand.
- Ambtelijk SZW geeft aan geen mogelijkheden te zien om schrijnende situaties te ondersteunen via de bijzondere bijstand. De onderbouwing hiervoor staat nog uit bij SZW en ontvangt u nog.

**Van**

**Kopie aan**

**Bijlagen**

1

→ nu! :

Eenheid van kabinetsbeleid

#### Beslispunten

**Beslispunt 1:** welke variant heeft voorlopig uw voorkeur om verder te worden uitgewerkt (A of B)?

- Zowel Variant A als variant B kennen voor- en nadelen welke uitgebreid worden toegelicht in de notitie in bijlage 1. Variant A (herzien van beschikkingen) is direct en eenvoudig uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. Deze variant kent juridisch grote bezwaren en naar verwachting zal de Raad van State zeer kritisch adviseren.
- Variant B (een bedrag aan compensatie uitbetalen) is tijdrovender en arbeidsintensiever voor Toeslagen, deze variant kan pas op zijn vroegst worden uitgeoefend in 2023. Juridisch zijn er bij deze variant minder aandachtspunten. Bij beide varianten is wetgeving noodzakelijk.
- Indien uw voorkeur uitgaat naar Variant A, moet dit worden voorgelegd aan de MR. Het feit dat beschikkingen langer dan vijf jaar terug worden opengebroken, kan namelijk ook uitstralingseffecten hebben op beleid en wetgeving van andere departementen. Wij adviseren u overigens ook de MR te betrekken bij de keuze voor variant B.

**Beslispunt 2:** Bent u ermee eens dat een lichte(re) toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden) verder dient te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan in beeld te krijgen? + **Beslispunt 3:** Bent u akkoord om bij de verdere uitwerking niet op voorhand uit te gaan van het aanbrenge van een harde knip van tien jaar?

- Voor gevallen langer dan tien jaar terug kunnen we niet meer zien hoe hoog het kwijtscheldingsbedrag was. Als gevolg daarvan kan geen exact bedrag voor teruggave worden berekend. Die gevallen zullen een forfaitair bedrag moeten krijgen of er moet bij de berekening van de teruggave vanuit worden gegaan dat mensen het maximale bedrag aan toeslag hadden moeten krijgen.
- Dit kan worden voorkomen met een 'harde knip', zodat uitsluitend gevallen tot 10 jaar terug gecompenseerd worden. De vorige compensatieregeling kende ook een knip in tijd (enkel gevallen van 2014-2016 werden gecompenseerd). Het lijkt ons onwenselijk om opnieuw een harde knip in te voeren met alle bijbehorende afbakeningsproblemen of ongelijkheid. Wij adviseren u daarom om geen harde knip in te voeren. Gevolg hiervan is dat gevallen langer dan tien jaar terug met een lichtere toets beoordeeld moeten worden. Bij de uitwerking kan worden gekeken hoe deze lichte toets zo kan worden gemaakt dat er zo min mogelijk onterechte betalingen worden verricht.

**Beslispunt 4:** Bent u ermee akkoord dat het rijk het gesprek aangaat met VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met gedupeerden die compensatie krijgen, maar ook al bijzondere bijstand hebben gekregen?

- Bijzondere bijstand is gedecentraliseerd en valt onder beleidsvrijheid van gemeenten. Sommige gemeenten hebben aangegeven bijzondere bijstand te willen terugvorderen op het moment dat mensen compensatie ontvangen. Dit lijkt eerlijk omdat mensen toen bijzondere bijstand ter hoogte van het terug te betalen bedrag aan toeslag hebben gekregen. Anderzijds achten wij het echter onwenselijk wanneer de compensatie van de Dienst Toeslagen wordt teruggevorderd door de gemeente. Ook is het lastig uit te leggen wanneer gemeenten verschillend met deze situatie omgaan.
- U -of een bewindspersoon van SZW- wordt geadviseerd in gesprek te gaan met gemeenten om te bezien hoe zij kunnen omgaan met de compensatie die ondernemers naar aanleiding van deze regeling ontvangen. Daarnaast kan onderzocht worden of het mogelijk is om in de regeling mensen die al bijzondere bijstand hebben gekregen uit te sluiten. Naarmate het beleid bij alle gemeenten meer gelijk is, verminderd de kans dat burgers in gelijke omstandigheden, verschillend behandeld worden.

### Bespreekpunten

**Bespreekpunt 1:** *De precieze budgettaire effecten moeten nog worden uitgewerkt (afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele regeling en de uitvoeringskosten). Voor de extra uitgaven aan een mogelijke compensatieregeling is geen overeenstemming wie deze kosten op zich neemt. Hoe ziet u dit voor zich?*

- U wordt geadviseerd, in lijn met de regeling voor 2014-2016, de toeslagendepartementen te verzoeken tot specifieke dekking van de *programmakosten* (geraamd op €7 miljoen).
- Toeslagen geeft aan de *apparaatskosten* niet te kunnen dekken (geraamd op €0,65 mln. bij variant A en €2,8 miljoen bij variant B). Met de toeslagendepartementen zal ook deze dekking moeten worden besproken.
- SZW wil de vergelijking maken met de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag en ook voor dit dossier verzoeken om generale dekking voor deze incidentele uitgaven. We adviseren u hiermee niet akkoord te gaan. U kunt inbrengen dat de aard en omvang van deze regeling niet in verhouding staan met de hersteloperatie Toeslagen. Als we meegaan in de redenering van SZW zou dat tot gevolg kunnen hebben dat daar waar een beleidskeuze wordt gemaakt om sectorale wetgeving met terugwerkende kracht aan te passen, altijd de dekking vanuit FIN moeten komen. Daarnaast is de situatie van de leenbijstand niet te vergelijken met hetgeen is gebeurd in de kinderopvangtoeslagaffaire. Het gaat hier heel zuiver om door toeslagendepartementen opgestelde wetgeving die de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst/Toeslagen conform afspraken heeft uitgevoerd. Daarom is er eerder ook voor gekozen om voor de periode 2014 – 2016 de dekking door toeslagendepartementen te laten verzorgen.
- Eventuele budgettaire besluiten zullen met de minister van Financiën moeten worden afgestemd. Ons voorstel is dit te doen nadat u een beeld heeft welke optie u wilt voorleggen.

**Bespreekpunt 2:** *Hoe kijkt u aan tegen (het risico op) de precedentwerking ten aanzien van een eventuele compensatieregeling in het licht van de aangenomen motie van het lid Pouw-Verweij c.s. –die verzoekt "mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie waar ze recht op hebben te onthouden"?*

- De motie van het lid Pouw-Verweij c.s. is met algemene stemmen door de Kamer aangenomen. Van belang bij deze motie is of er hier sprake is geweest van overheidsfalen.
- Indien sprake is van overheidsfalen houdt dat in dat het slecht verdedigbaar is om precedentwerking als argument te gebruiken om een regeling al dan niet in te voeren. Een deel van de bezwaren bij Variant B (en in mindere mate bij Variant A) vallen dan weg.
- Naar ons inzicht is hier echter geen sprake van overheidsfalen, maar van een ongelukkige uitwerking van wet- en regelgeving.

### Overige

De gevolgen voor toeslagen vinden zijn oorzaak in de leenbijstand van SZW. Een oplossing voor de schrijnende situaties die als gevolg hiervan ontstaan zijn, vraagt ook om ambtelijke en beleidsmatige inzet van SZW. Wij adviseren u daarom de rolverdeling aan de orde te stellen. Denkbaar is dat de minister van SZW – waar relevant mede namens u- op dit onderwerp het woord voert.



**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Directe  
Belastingen**

persoonsgegevens

**Datum**

27 mei 2021

**Notitienummer**

2021-0000103808

persoonsgegevens

**Van**

**Kopie aan**

# notitie

Bijlage 1 - Notitie Bewindspersonenoverleg

## Aanleiding

Op 23 februari jl. heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in een debat in de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van het omzetten van de leenbijstand in een gift die leidde tot een toeslagvordering in de jaren vóór 2014.

Deze notitie is in gezamenlijkheid met SZW opgesteld. Op een aantal punten wijkt de notitie van SZW af van het onderstaande vanwege aanpassingen op het laatste moment. Wij konden deels niet akkoord gaan met die wijzigingen en hebben deze daarom niet verwerkt. Deze punten zijn geel gearceerd.

## Extra beslispunt vooraf

Willen we een compensatieregeling openstellen? Of is het mogelijk om via andere instrumenten zoals de bijzondere bijstand mensen die zich in een schrijnende situatie bevinden, te helpen?

## Beslispunten

- Welke variant heeft voorlopig uw voorkeur om verder te worden uitgewerkt (A: compenseren op basis van herziening van besluiten of B: een bedrag aan compensatie uitbetalen)?
- Bent u het ermee eens dat een lichte(re) toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden) verder dient te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan in beeld te krijgen?
- Bent u akkoord om bij de verdere uitwerking niet op voorhand uit te gaan van het aanbrenge van een harde knip van tien jaar?
- Bent u ermee akkoord dat het rijk het gesprek aangaat met VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met gedupeerden die compensatie krijgen, maar ook al bijzondere bijstand hebben gekregen?

## Bespreekpunten:

- De precieze budgettaire effecten moeten nog worden uitgewerkt (afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele regeling en de uitvoeringskosten). Voor de extra uitgaven aan een mogelijke compensatieregeling is geen overeenstemming wie deze kosten op zich neemt. Hoe ziet u dit voor zich?
- Hoe kijkt u aan tegen (het risico op) de precedentwerking ten aanzien van een eventuele compensatieregeling in het licht van de aangenomen motie

van het lid Pouw-Verweij c.s.<sup>1</sup> –die verzoekt “mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie waar ze recht op hebben te onthouden”?

#### Aandachtspunten:

- Bijzondere bijstand is gedecentraliseerd en valt dus onder de beleidsvrijheid van gemeenten. Het rijk of VNG kan gemeenten dus niets voorschrijven zoals verplichten om af te zien van terugvordering van de bijzondere bijstand.
- Alvorens een regeling kan worden ingevoerd of gecommuniceerd (in het kader van verwachtingenmanagement), dienen uitvoeringstoetsen van de gemeenten en de Belastingdienst/Toeslagen te worden gedaan.

#### Kern

- Kwijtschelding van leenbijstand kon van 2006 tot en met 2016 leiden tot terugvordering van toeslagen bij mensen die al in financiële problemen zaten. Vanaf 1 januari 2017 doet dit probleem zich niet meer voor, er is toen een structurele oplossing in de wet gekomen.
- In 2019 is een compensatieregeling op basis van herziening opengesteld voor gedupeerden in de jaren 2014-2016 (dit naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt c.s.). Daarnaast zijn een deel van de gedupeerden bij wie dit probleem zich voor heeft gedaan ondersteund door gemeenten door middel van bijzondere bijstand.
- Het uitgangspunt bij de compensatieregeling op basis van herziening was dat (ex)ondernemers zichzelf dienden te melden bij de Belastingdienst/Toeslagen en ook zelf bewijs dienden aan te leveren. Dit bewijs kon worden opgevraagd bij de gemeente.
- Op 23 februari jl. heeft de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in een debat in de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van het omzetten van de leenbijstand in een gift die leidde tot een toeslagvordering in de jaren vóór 2014. Ook de Tweede Kamer heeft hier vragen over gesteld, en over ondernemers uit de periode 2014-2016 die zich nog niet gemeld hebben.
- Er worden twee varianten van een oplossing besproken. Variant A kan binnen de bestaande kaders en werkprocessen worden uitgevoerd, maar kent voor *Minfin* juridische fundamentele bezwaren omdat hiermee de *in het fiscale domein geldende* 5-jaarstermijn voor herziening van besluiten dient te worden doorbroken. Dit was bij de vorige regeling niet het geval. Variant B kent juridisch minder fundamentele bezwaren, maar kent ernstige uitvoeringstechnische bezwaren voor de uitvoering, waardoor implementatie op korte termijn niet mogelijk is. Bij deze variant worden geen besluiten herzien maar een bedrag aan compensatie uitbetaald.
- Beide varianten (A en B) leiden tot (risico's op) precedentwerking en uitstralingseffecten. Het gaat hier immers niet om onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig overheidshandelen, maar om een onbedoeld effect van de (samenloop van) verschillende wet-/regelgeving. Voortschrijdend inzicht komt vaak voor, zowel in de toeslagen en sociale zekerheid als daarbuiten. Daarmee is het precedentrisico ook breder dan alleen op deze terreinen.
- Er worden diverse punten besproken welke van belang zijn voor de regeling (waaronder een eventuele lichtere toets (voor gevallen langer dan 10 jaar geleden), de harde knip van 10 jaar, de ondersteuning door bijzondere bijstand en de budgettaire aspecten). Deze komen in paragraaf 4 verder aan bod.

<sup>1</sup> Motie van het lid Pouw-Verweij c.s. over precedentwerking nooit als argument gebruiken om gedupeerden compensatie te onthouden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 362, nr. 48

- In paragraaf 5 wordt kort stilgestaan bij eenzelfde probleem dat zich voordoet bij particulieren welke leenbijstand hebben ontvangen.
- Als laatste worden in paragraaf 6 een aantal alternatieven besproken, welke minder voor de hand liggen dan de twee uitgebreid uitgewerkte varianten.

## **Toelichting**

### Inhoud

1. Achtergrond leenbijstand
2. De compensatieregeling op basis van herziening
3. Oplossingsrichtingen
4. Diverse punten die betrekking hebben op zowel variant A als variant B
5. Aandachtspunt: leenbijstand particulieren
6. Alternatieven

#### 1. Achtergrond leenbijstand

Sinds 1 januari 2004 kunnen gemeenten ingevolge het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)<sup>2</sup> algemene bijstand voor levensonderhoud voorlopig in de vorm van een renteloze lening verstrekken naast een rentedragende lening voor bedrijfskapitaal. Het kan gaan om inwoners die net een onderneming zijn gestart (bijvoorbeeld vanuit de bijstand) maar ook om gevestigde ondernemers met een levensvatbaar bedrijf die tijdelijk in de problemen zijn gekomen en tijdelijk ondersteuning nodig hebben. Anders dan 'gewone' bijstand, geldt de voorlopige leenbijstand voor levensonderhoud niet als inkomen in het jaar waarin geld wordt overgemaakt omdat er een terugbetalingsverplichting tegenover staat.

Als het goed gaat met de onderneming, kan de ondernemer de lening voor levensonderhoud terugbetalen. Als het niet goed gaat, en achteraf (na het boekjaar dat de lening is verstrekt) het huishoudinkomen onder sociaal minimum blijkt te zijn geweest, kan de gemeente de lening kwijtschelden. Deze kwijtschelding telde tot 2017 mee als inkomen in het jaar waarin de lening werd kwijtgescholden. Dit volgde uit de behandeling van deze kwijtschelding als inkomen voor de inkomstenbelasting. Omdat dit inkomen niet gepaard gaat met een geldstroom - het geleende geld is immers al eerder verstrekt - wordt gesproken over "papieren inkomen". Omdat het toetsingsinkomen voor de toeslagen is gekoppeld aan het fiscale inkomen, kon het papieren inkomen leiden tot een lager recht op toeslagen en - vanwege de voorschotsystematiek - tot terugvorderingen. Dat is pijnlijk omdat het juist mensen treft die al in de financiële problemen zitten.

In 2014 werd dit probleem prominent op de kaart gezet door de Nationale Ombudsman die FIN/SZW ocriep met een oplossing te komen, zowel voor nieuwe als voor bestaande gevallen. Hoewel een completere tijdlijn nog wordt gemaakt, is bekend dat er ook eerder al signalen waren dat dit probleem zich voordeed en zijn er ook Kamervragen gesteld in 2010 en 2013. In 2015 is de TK toegezegd een oplossing te gaan zoeken. In 2016 is deze structureel gevonden (via de eindheffing) en vanaf 1-1-2017 is deze oplossing in werking getreden, voor nieuwe gevallen is het probleem sindsdien verholpen.

#### 2. De compensatieregeling op basis van herziening 2014-2016

Voor de jaren 2014-2016 is, naar aanleiding van de daartoe strekkende motie van het lid Omtzigt c.s., een compensatieregeling op basis van herziening getroffen voor (ex)ondernemers<sup>3</sup> die bij de berekening van de toeslagen nadeel ondervonden van de omzetting van de leenbijstand in een gift.

De keuze om terug te gaan tot het jaar 2014 had als achtergrond dat de Ombudsman in dat jaar de oproep had gedaan om de problematiek structureel op te lossen, ook voor bestaande gevallen.

<sup>2</sup> Het Bbz 2004 heeft voorlopende regelingen die vrijwel op dezelfde manier werken.

<sup>3</sup> Het betreft compensatie aan voormalig ondernemers (natuurlijke personen). Bij compensatie aan doorwerkende ondernemers zou mogelijk sprake zijn van staatssteun.

De compensatieregeling op basis van herziening hield in dat de betreffende (ex)ondernemer een schriftelijk verzoek kon indienen bij de Belastingdienst/Toeslagen om hiervoor in aanmerking te komen. Daarbij moesten de benodigde bewijsstukken worden overlegd waaruit bleek dat er in de jaren 2014-2016 sprake was geweest van omzetting door de gemeente van leenbijstand in een bedrag om niet. De Belastingdienst/Toeslagen kon niet zelf achterhalen in welke gevallen hiervan sprake was geweest. Gemeenten konden niet aangeven in welke gevallen de omzetting aanleiding had gegeven tot nadelige gevolgen voor het recht op toeslagen. Wel konden betrokkenen aan de gemeente vragen om een bewijsstuk.

Als men zich had gemeld werd – na beoordeling van de overlegde stukken – het toeslagrecht over het betreffende berekeningsjaar herberekend en (opnieuw) toegekend op basis van een toetsingsinkomen waarbij het inkomensbestanddeel 'papieren inkomen' buiten beschouwing werd gelaten. Deze nieuwe toekenning leidde ertoe dat eerdere terugvorderingen vervielen en reeds gedane betalingen in verband met de terugvordering door de Belastingdienst/Toeslagen werden terugbetaald (met rente). Het toeslagbesluit veranderde hierdoor.

De compensatieregeling op basis van herziening is op 1 januari 2019 in werking getreden. Een beroep op de compensatieregeling op basis van herziening kon worden gedaan tot en met 31 december 2019. Omdat het aantal ondernemers dat zich meldde achterbleef bij de verwachtingen is de looptijd - via een amendement van het lid Omtzigt bij het Belastingplan 2020 – verlengd met 6 maanden. Uiteindelijk hebben zich 1.169 (ex)ondernemers gemeld.

De TK was in het algemeen tevreden met de compensatieregeling op basis van herziening. De heer Omtzigt vroeg zich wel af of de regeling voldoende tegemoetkwam aan situaties waarin (ex) ondernemers als gevolg van de terugvordering van toeslagen in de schuldsanering terecht waren gekomen. Daarover heeft overleg plaatsgevonden met medewerkers van de Ombudsman. Zij herkenden dit probleem niet en gaven aan ook tevreden te zijn met de compensatieregeling op basis van herziening.

Los van de compensatieregeling op basis van herziening zijn een deel van de (ex)ondernemers, toen het probleem zich voordeed, door gemeenten ondersteund door middel van de bijzondere bijstand.

#### *Communicatie*

Om gebruik te kunnen maken van de compensatieregeling op basis van herziening dienden gedupeerden zichzelf te melden. Op diverse manieren is gepoogd de regeling duidelijk kenbaar te maken bij gedupeerden. De regeling is onder de aandacht gebracht op de website van de BD Toeslagen. Daarnaast is de regeling via gemeenten, onder meer via hun websites en gemeentepagina's in huis-aan-huiskranten, en via de kanalen van de Nationale Ombudsman, onder de aandacht gebracht. SZW heeft gemeenten in de tweede helft van 2019 via de Verzamelbrief en via "Schouders eronder" geattendeerd op de tijdelijke regeling. SZW heeft ondernemersorganisaties als VNO NCW/MKB, ONL, PZO gevraagd een persbericht over de regeling te verspreiden onder ondernemers. VNG en Divosa hebben tezelfdertijd op hun website aandacht gevraagd voor de regeling; Financiën heeft aandacht gevraagd voor de regeling in het Uitvoeringspanel van gemeenten en bij intermediairdagen ook Platform Stimulansz heeft aandacht gevraagd voor de regeling.



### 3. Oplossingsrichtingen

De meest voor de hand liggende optie is om een regeling open te stellen met als basis de vorige regeling, ditmaal echter voor alle jaren waarin het probleem zich heeft kunnen voordoen (2006 t/m 2016<sup>4</sup>).

Dit impliceert dat (ex)ondernemers die in de jaren 2006-2016 nadeel hebben ondervonden voor hun recht op toeslagen als gevolg van de leenbijstand zich uit eigen beweging moeten melden bij de Belastingdienst/Toeslagen. Hierbij zullen zij bewijs moeten aandragen waaruit blijkt dat in die jaren sprake is geweest van omzetting van een lening in een bedrag 'om niet'. De regeling heeft dus opnieuw als uitgangspunt dat mensen zelf bewijs aanleveren. Dit kan op de volgende twee manieren:

- Jaren tot 10 jaar terug → bewijs kan worden opgevraagd bij de gemeente. Langer dan 10 jaar terug bewijs opvragen bij de gemeente kan enkel in nog lopende zaken en niet in afgesloten zaken (i.v.m. de Archiefwet en de AVG).  
Het papieren inkomen in die jaren dient dan te worden vastgesteld. Dit deel van het fiscale inkomen wordt dan in mindering gebracht op het toetsingsinkomen dat is gehanteerd voor het betreffende jaar. Op basis van dit lagere toetsingsinkomen wordt het toeslagrecht voor dat jaar dan opnieuw vastgesteld.
- Jaren langer dan 10 jaar terug → bewijs langer dan 10 jaar terug kan niet meer worden opgevraagd bij gemeenten (deze hebben dit bewijs niet meer voor handen). Voor deze groep is het een optie om gebruik te maken van een "lichtere toets". Dit kan bijvoorbeeld het aanleveren van een oud bankafschrift zijn of een inschrijving bij de Kamer van Koophandel in combinatie met een zichtbaar hoger 'papieren' inkomen dan voorgaande jaren. Dit wordt nog nader uitgewerkt.  
Bij de lichtere toets kan het voorkomen dat de omzetting van de lening in een gift niet kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen. Het recht op toeslag kan dan niet worden herberekend.

Er zijn vervolgens twee manieren waarop deze uitbetaling vorm kan krijgen. Deze twee vormen worden hieronder opgesplitst in variant A en variant B.

#### ***Variant A – het opnieuw openstellen van de compensatieregeling op basis van herziening***

Het toetsingsinkomen in het betreffende jaar wordt verminderd met het papieren inkomen (het bedrag van de gift). Hierop wordt het toeslagbesluit herzien. Op basis van deze herziening wordt de teveel betaalde toeslag uitbetaald vermeerderd met een rentevergoeding.

Uitvoerbaarheid:

De Dienst Toeslagen geeft aan dat het openstellen van een dergelijke regeling uitvoerbaar is. Dat geldt zeker voor de jaren waarvoor de ex-ondernemer een beschikking van de gemeente kan overleggen waaruit blijkt dat er sprake is van kwijtschelding. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande processen. Dat geldt ook voor oudere jaren. De compensatieregeling op basis van herziening kan in dit geval op korte termijn (zodra er wetgeving is) worden uitgevoerd en uitvoeringskosten zijn beperkt. Wel is het afhandelen van meldingen die betrekking hebben op de jaren 2006 tot en met 2011 aanzienlijk arbeidsintensiever dan bij de eerdere compensatieregeling, omdat voor jaren vóór 2012 gebruik gemaakt zal moeten worden van gegevens afkomstig uit het oude

<sup>4</sup> Het opnieuw openstellen van de regeling voor mensen die in de jaren 2014-2016 gedupeerd zijn, vergt wel goede motivering (de voorgaande regeling was al verlengd en liep tot 1-7-2020), aangezien dit precedenten kan scheppen.

toeslagen systeem. Daarnaast kan een lichtere toets voor extra werklast zorgen omdat in overleg met (ex)ondernemers gezocht zal moeten worden naar passend bewijs waaruit blijkt dat er sprake was van leenbijstand.

Voor de uitvoerbaarheid van een regeling gebaseerd op het herzien van beschikkingen geldt:

- Er kan gebruik worden gemaakt van het proces zoals dat is gebruikt voor de compensatieregeling 2014-2016;
- De herziene beschikkingen worden opgenomen in de reguliere toeslagen administratie;
- Door gebruik te maken van het bestaande proces kan de regeling in principe per direct worden ingevoerd.

Juridisch:

De Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen<sup>5</sup> bepaalt dat een toegekende of herziene tegemoetkoming die onherroepelijk is geworden niet meer kan worden herzien als er vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft en de belanghebbende niet binnen een jaar na de dagtekening van de beschikking tot toekenning om herziening heeft verzocht. Deze herzieningstermijn kan eventueel doorbroken worden met een bijzondere (wettelijke) regeling (*SZW heeft dit vervangen voor: specifieke bepaling in de Uitvoeringsregeling AWIR*) waarmee de leenbijstand via herziening van het toegekende toeslagrecht over jaren langer dan vijf jaar geleden wordt gecompenseerd.

Variant A heeft juridisch meerdere fundamentele nadelen:

- De keuze voor herziening brengt met zich dat beschikkingen langer dan vijf jaar geleden daadwerkelijk worden herzien (materieel wordt de beschikking/het besluit zelf aangepast), terwijl deze beschikkingen juridisch onherroepelijk en onaantastbaar zijn geworden op grond van wet- en regelgeving. Op grond van wet- en regelgeving hebben de betrokken ministeries ook niet de bevoegdheid om de vijfjaargrens los te laten. Het loslaten van de vijfjaargrens is daarmee een principiële keuze en stelselwijziging die verder gaat dan dit dossier.
- De keuze voor herziening brengt een niet in te schatten precedentwerking met zich ten aanzien van de juridische houdbaarheid van de vijfjaargrens bij toeslagen en bij de fiscaliteit en dus ten aanzien van de onherroepelijkheid en onaantastbaarheid van toeslagbeschikkingen en fiscale beschikkingen (lees: belastingaanslagen, rentebeschikkingen en andere beschikkingen) die 5 jaar of ouder zijn. Het is een meer dan reële verwachting dat er meer bezwaar- en beroepsprocedures zullen worden gevoerd over deze vijfjaargrens. De gevolgen en kosten van het loslaten van de vijfjaargrens kunnen significant zijn.
- Bij de hardheidsregeling (de wet hardheidsaanpassing Awir) speelde dezelfde rechtsvraag (herziening of een standalone compensatieregeling). Toen, nog geen jaar geleden, is expliciet gekozen voor een standalone compensatieregeling en dus niet de herziening. In het interim-advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is ook expliciet afgeraden om de vijf-jaarstermijn te doorbreken.
- De Raad van State vroeg bij de hardheidsregeling expliciet aandacht voor de onherroepelijkheid en onaantastbaarheid van beschikkingen en precedentwerking. In de Memorie van Toelichting is toen onder andere geschreven "vanwege de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt aan dergelijke onherroepelijk vaststaande beschikkingen niet getornd. Het past niet om de zaken waarin de beschikking onherroepelijk vaststaat te heropenen en daarover naar

<sup>5</sup> Artikel 21, eerste lid onder a van de Awir en artikel 5a, eerste lid onder a van de Uitvoeringsregeling Awir.

huidig inzicht opnieuw te beslissen. Dat geldt des te meer ingeval de eerdergenoemde vijfjaarstermijn is verstreken." Een keuze nu voor herziening is niet te verklaren en in strijd met hetgeen wij toen hebben geschreven aan onder andere de Tweede Kamer.

- Ambtelijk BZK en VWS hebben vanwege deze redenen ook aangegeven grote bezwaren te hebben tegen variant A.

Financieel: programma- en uitvoeringskosten

Voor de programmakosten geldt dat we de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren tot 2006. De verwachting is dat er daarmee circa € 7 mln. aan programmakosten zullen zijn, waarvan circa € 3,5 mln. huurtoeslag, € 2 mln. zorgtoeslag, en € 1,5 mln. kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Deze raming geldt echter alleen als de omzetting van de lening in een gift kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen. Als er een lichte(re) toets geldt waarbij dit niet het geval is, kunnen de kosten (aanzienlijk) hoger uitkomen.

Als we voor uitvoeringskosten voor de jaren 2006 t/m 2013 de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren komen we voor variant A uit op een bedrag van circa € 0,65 mln. (9.800 uren; 10 fte).

#### **Variant B – het openstellen van een compensatieregeling**

Ook hier wordt gekeken naar het toeslagbesluit, bij deze regeling wordt het toeslagbesluit echter niet herzien maar dient het verschil tussen het eerder vastgestelde toeslagrecht en het nieuwe vastgestelde toeslagrecht te worden uitgekeerd als compensatie (vermeerderd met een rentevergoeding).

Variant B kent uit juridisch oogpunt minder risico's dan variant A. Deze variant voorkomt het herzien van rechtens onaantastbare besluiten.

Uitvoerbaarheid:

Indien gekozen wordt voor een zelfstandige compensatieregeling in plaats van een compensatieregeling op basis van herziening, is het noodzakelijk een nieuw proces in te richten. Hiervoor is altijd een aanpassing in de geautomatiseerde systemen noodzakelijk. Brieven moeten worden aangepast en de compensatiebeschikkingen kunnen niet worden opgenomen in de reguliere toeslagenadministratie omdat zij dan niet meer als zodanig herkenbaar zijn. Dit betekent onder meer dat compensatiebeschikkingen in een later stadium niet meer goed teruggevonden kunnen worden.

De noodzakelijke systeemaanpassingen komen bovenop de diverse voorstellen die momenteel al worden geïmplementeerd bij de Dienst Toeslagen in het kader van de hersteloperatie, ter uitvoering van alle maatregelen uit het wetsvoorstel Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen en reguliere aanpassingen zoals indexaties en noodzakelijk onderhoud van de bestaande systemen. Aanpassingen in het kader van deze compensatieregeling zijn daarom op zijn vroegst in 2023 haalbaar. Tot die tijd is het niet mogelijk te starten met de compensatieregeling.

Daarnaast geldt ook voor deze variant dat het afhandelen van meldingen aanzienlijk arbeidsintensiever is dan de eerdere regeling om dat vóór 2012 gebruik gemaakt zal moeten worden van gegevens die afkomstig zijn van het oude toeslagensysteem. Daarnaast kan een eventuele lichtere toets voor extra werklust zorgen omdat in overleg met (ex)ondernemers gezocht zal moeten worden naar passend bewijs waaruit blijkt dat er sprake was van leenbijstand, om welk bedrag het gaat en op welk jaar de leenbijstand betrekking heeft.

Juridisch:

Een compensatie verlenen ter hoogte van het bedrag dat zou zijn verleend indien het toeslagbesluit herzien zou worden, geeft juridisch geen bezwaren. Dit is bijvoorbeeld ook gedaan bij de regelingen voor onverplichte tegemoetkoming. Dit leidt met betrekking tot juridische aspecten tot de volgende voordelen:

- De keuze voor een compensatieregeling brengt met zich dat beschikkingen die langer dan 5 jaar gelden niet formeel worden herzien.

- De vijfjaargrens blijft intact, er is een minder directe, maar wel negatieve precedentwerking en (mogelijke succesvolle) procedures over de vijfjaargrens worden voorkomen.
- De keuze voor een compensatieregeling komt overeen met de keuze bij de hardheidsregeling. De eerdere gekozen lijn en motivering (jegens de Tweede Kamer) wordt gevolgd.
- Via een nieuwe beschikking wordt wel een bedrag toegekend dat overeenkomt met hetgeen zou worden gekregen bij een herziening. Een burger ontvangt dus ook bij de compensatieregeling het juiste bedrag.

Financieel: programma- en uitvoeringskosten:

Ook voor variant B geldt voor de programmakosten dat we de realisatiecijfers van de regeling 2014-2016 extrapoleren tot 2006 en dat daarmee circa € 7 mln. aan programmakosten is gemoeid (zie toelichting bij variant A). Ook hierbij dient opgemerkt te worden dat als er een lichte(re) toets geldt de kosten (aanzienlijk) hoger uit kunnen vallen.

De uitvoeringskosten v.w.b. variant B komen naar verwachting uit op circa € 2,8 mln. (= 2.800 dossiers (350 x 8 jaar) x € 1.000 per dossier). Voor deze variant geldt dat we de met de uitvoering gemoeide werkzaamheden aan een derde partij uitbesteden. De € 2,8 mln. aan verwachte kosten is gebaseerd op de constructie zoals die is toegepast bij de bezwaarwerkzaamheden uitgevoerd door KPMG/Eiffel in het kader van de TTK01 en TTK02. Deze constructie zou ook voor de leenbijstand een oplossing kunnen bieden. Voor aanlevering van de data aan KPMG is geen extra financiering nodig.

#### 4. Diverse punten die betrekking hebben op zowel variant A als B

##### **Lichte(re) toets**

Zoals hiervoor al aangegeven, hebben gemeenten doorgaans conform de Archiefwet en de AVG, geen bewijsstukken meer beschikbaar, omdat er meer dan tien jaar verstreken is. Als gemeenten de informatie niet kunnen leveren, kan de Belastingdienst/Toeslagen niet vaststellen of een burger een gift heeft gekregen en of deze daardoor is benadeeld bij het toekennen van toeslagen. Juridisch gezien is het belangrijk dat iemand op enigerlei wijze kan bewijzen dat diegene toeslag heeft moeten terugbetalen als gevolg van de omzetting van leenbijstand in een gift. Dit lijkt lastiger voor de jaren langer dan tien jaar terug, gemeenten kunnen dit bewijs behoudens wellicht bij uitzondering niet leveren en ook de Belastingdienst kan in de aangifte niet zien wie een "leenbijstand-gift" hebben gekregen.

Voor de gevallen langer dan tien jaar terug kan vaak dus geen bewijs meer worden opgevraagd bij de gemeenten. Een optie is om voor deze gevallen een lichtere toets qua bewijslast te laten gelden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bankafschrift, een inschrijving bij de Kamer van Koophandel, een bewijs van verhoogd inkomen in een bepaald jaar, etc. Het zal erg lastig zijn voor de (ex)ondernemer om te bewijzen dat de leenbijstand daadwerkelijk is omgezet in een gift. Overwogen kan worden in overleg met de uitvoering (gemeenten, belastingdienst) om voor de (ex)ondernemers die gebruik maken van de lichtere toets de bewijslast te verlagen.

Een 'lichtere' toets met lagere bewijslast voor oudere gevallen van langer dan tien jaar terug, is juridisch verdedigbaar. Wel is van belang dat dan goed wordt omschreven wat het bewijs inhoudt/hoe kan worden aangetoond dat daadwerkelijk nadeel is ondervonden. Als de toets onvoldoende is om aan te kunnen tonen dat nadeel is ondervonden, zullen de uitgaven onrechtmatig zijn. Bovendien kan bij gevallen ouder dan tien jaar toch in alle redelijkheid van iemand verlangd worden dat hij/zij kan aantonen dat er recht is op compensatie. Het bewijs moet dus wel enige substantie hebben. Daarnaast moet de toets ook reëel zijn en uitvoerbaar voor zowel gemeenten als Belastingdienst.

Het vraagstuk omtrent een eventuele lichtere toets zal verder moeten worden uitgewerkt (er zijn diverse bezwaren tegen een eventuele lichte toets: M&O + rechtmatigheidsrisico's). Ook gevallen langer dan tien jaar die nog niet zijn gecompenseerd, moeten in aanmerking kunnen komen voor compensatie, maar de bewijslast moet voldoende zijn om vast te stellen dat daadwerkelijk nadeel is ondervonden (in verband met rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid). De lichte toets zal dus zo "zwaar mogelijk" vorm moeten krijgen. Op die manier wordt voorkomen dat een grote groep mensen onterecht compensatie ontvangt.

Daarnaast kan in de situatie dat de omzetting van de lening in een gift niet kan worden vastgesteld door de Belastingdienst/Toeslagen het recht op toeslag niet worden herberekend. Voor deze groep gedupeerden zal in dat geval een oplossing moeten worden gezocht. Gedacht kan worden aan het uitbetalen van een forfait of er zal vanuit kunnen worden gegaan dat iemand het maximale bedrag aan toeslag had moeten krijgen.

### ***Harde knip van tien jaar***

Een alternatief is om enkel te compenseren voor de jaren tot tien jaar terug. Er wordt in de compensatieregeling dan net als bij de vorige compensatieregeling een harde knip in jaren opgenomen. Dit heeft echter het nadeel dat dit tot ongelijke behandeling kan leiden, zeker bij de gemeenten die nog beschikken over niet afgesloten dossiers of ondernemers die zelf hun bewijs kunnen aanleveren. Compenseren tot tien jaar terug is juridisch dan ook lastiger te onderbouwen als bij gelijke gevallen alleen de factor tijd verschilt. Bovendien zat in de oude regeling een knip in jaren opgenomen en nu wordt door de politiek gevraagd om deze termijn te verlengen. Niet valt uit te sluiten dat dit met een tienjaarstermijn weer gevraagd wordt.

Een rechtvaardiging voor onderscheid zou kunnen worden gevonden in de uitvoerbaarheid van de regeling. Als er voor een bepaalde datum niet voldoende gegevens beschikbaar zijn voor vaststelling van de tegemoetkoming, dan kan worden getwijfeld over de rechtmatigheid van een dergelijke tegemoetkoming. Het risico is dan te groot dat ten onrechte een tegemoetkoming wordt verstrekt. De verwachting is dat de politiek wél zal vragen om jaren langer dan tien jaar terug te compenseren.

### ***Bijzondere bijstand en eerdere compensatie***

In principe is een eventuele compensatieregeling bedoeld om mensen die nog niet tegemoet zijn gekomen, alsnog te compenseren. Een punt van aandacht bij een eventuele regeling is dat een groep (ex)ondernemers al ondersteund is middels bijzondere bijstand; zij worden mogelijk ook nog gecompenseerd.

Een dubbele tegemoetkoming lijkt op het eerste gezicht ongewenst. Bijzondere bijstand is bedoeld om aantoonbaar noodzakelijke en onverwachte kosten te dekken. Het is dan ook geen reguliere inkomensondersteuning die naar eigen inzicht kan worden besteed. De gemeente heeft de bevoegdheid om verstrekte bijzondere bijstand in bepaalde gevallen terug te vorderen (artikel 58, Pw) bijvoorbeeld indien de kosten waarvoor eerder bijzondere bijstand voor is verstrekt achteraf alsnog door een andere voorziening worden gedekt. Gemeenten hebben autonomie om te besluiten om bijzondere bijstand al dan niet terug te vorderen. De bijzondere bijstand is namelijk zowel beleidsmatig als financieel gedecentraliseerd. Geadviseerd wordt dat het rijk het gesprek aangaat met de VNG over de wijze waarop gemeenten omgaan met mensen die in aanmerking komen voor compensatie, maar die ook al bijzondere bijstand hebben gekregen. Bezien kan worden of eerder verstrekte bijzondere bijstand een uitsluitingsgrond kan zijn in de eventuele nieuwe compensatieregeling.

Toeslagen geeft aan waarschijnlijk wel te kunnen zien welke gedupeerden/ex-ondernemers in 2014-2016 al zijn gecompenseerd, deze (ex)ondernemers zullen niet nogmaals worden gecompenseerd.

### **Precedentwerking/uitstralingseffect**

In het algemeen zit er aan het opnieuw openstellen van een compensatieregeling – ongeacht de variant waarvoor wordt gekozen – als bijkomend effect een precedentwerking en uitstralingseffect. Het gaat hier immers niet om onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig overheidshandelen, maar om een onbedoeld effect van de (samenloop van) verschillende wet-/regelgeving. Fouten of voortschrijdend inzicht komt vaker voor, zowel in de toeslagen en sociale zekerheid als daarbuiten. Daarmee is het precedentrisico ook breder dan alleen op deze terreinen.

Aandachtspunt is dat op 29 april jl. een motie is aangenomen (Kamerbreed) die de regering verzoekt “mogelijke precedentwerking nooit als argument te gebruiken om mensen die gedupeerd zijn door falend overheidsbeleid, compensatie te onthouden waar ze recht op hebben”<sup>6</sup>. In de uitwerking van een compensatieregeling kan worden gekeken of en hoe ongewenste precedentwerking zoveel mogelijk kan worden beperkt. Bij keuze voor variant B zal dit eenvoudiger zijn dan bij de keuze voor variant A (zie paragraaf 3).

### **Communicatie**

Communicatie geeft aan hetzelfde te kunnen doen als de vorige keer, namelijk het via de website onder de aandacht brengen, via de social media en door partners en stakeholders te vragen hetzelfde te doen. Het gaat dus om een brede, openbare communicatie-inzet. De communicatie-strategie zal zich richten op (ex)ondernemers die leenbijstand hebben gekregen die omgezet is in een gift, wiens problemen niet zijn opgelost door de bijzondere bijstand.

### **Budgettaire proces**

Het budgettaire beslag ziet toe op zowel programma- als apparaatskosten. Op ambtelijk niveau wordt nog gesproken over het budgettaire beslag van de diverse varianten en vormgevingen. Daadwerkelijk overgaan op een compensatieregeling kan pas zodra er dekking vastgesteld is. Die dekking is er niet.

Dekking voor de in te voeren regeling ontbreekt momenteel nog er zal hierover nog overeenstemming moeten worden bereikt. Een optie is om deze conform de vorige regeling te dekken op de begrotingen van de betreffende departementen. De toeslagdepartementen geven echter aan hier geen dekking voor te kunnen leveren (de voorjaarsbesluitvorming is immers net afgerond). Een andere optie is om voor dit dossier om generale dekking voor deze incidentele uitgaven te verzoeken.

Voor de dekking zijn een aantal opties beschikbaar:

1. Dekking conform de regeling 2014-2016: Toeslagen dekt de uitvoeringskosten en de betreffende (toeslag)departementen dekken de programmauitgaven.
2. De betreffende (toeslag)departementen dekken de programmauitgaven en naar rato de uitvoeringskosten.
3. Financiën dekt zowel de uitvoeringskosten als de programmauitgaven.

### **Uitvoeringstoetsen**

Alvorens de regeling (zowel bij de keuze voor variant A als bij variant B) definitief doorgang kan vinden zal moeten worden afgewacht op een Uitvoeringstoets van zowel de Belastingdienst als de gemeenten.

---

<sup>6</sup> Motie van het lid Pouw-Verweij c.s. over precedentwerking nooit als argument gebruiken om gedupeerden compensatie te onthouden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 362, nr. 48

## 5. Aandachtspunt: leenbijstand particulieren

Particulieren kunnen in bepaalde situaties ook leenbijstand ontvangen. Ook deze leenbijstand kan worden omgezet in een gift. Deze gift zorgt nog steeds voor een hoger fiscaal inkomen. Dit kan leiden tot een lager recht op toeslag. Er zijn bij Toeslagen tot nog toe vijf gevallen bekend bij wie dit probleem zich heeft voorgedaan. Het voornemen is om hardheidsclausulebeleid te schrijven voor deze situatie, omdat het hier lijkt te gaan om een onbedoeld gevolg dat de wetgever zou hebben voorkomen als hij dat bij het maken van de eerdere Bbz-uitzondering had voorzien. Hierover vindt afstemming plaats met de beleidsdepartementen. Afhankelijk van de aantallen kan worden gekeken of het daarnaast wenselijk is om ook voor deze situatie een structurele wettelijke oplossing te bieden.

Hardheidsclausulebeleid is in beginsel gebonden aan de herzieningstermijn van vijf jaar. Hierdoor kan er dus verschil optreden in de voorgestelde compensatieregeling en voorgenomen hardheidsclausulebeleid voor omgezette leenbijstand verstrekt aan particulieren. Voor deze laatste groep is op dit moment overigens geen geval bekend dat ouder is dan 2016 (langer dan vijf jaar terug).

## 6. Alternatieven

- De uitvoering van de regeling zal op basis van de 'alternatieve uitvoerders'-conclusie niet per se bij de Belastingdienst terecht moeten komen. Afgesproken is dat de Belastingdienst actiever ontzien moet worden in haar niet-fiscale taken. Alternatief kan om die reden daarom nog worden gevonden in een regeling bij SZW. Daar staat tegenover dat de grondslag voor de compensatie is gelegen in de AWIR en de fiscale behandeling van het papieren inkomen. Vraag is ook of gemeenten beschikken over de benodigde uitvoeringscapaciteit; vanwege de coronacrisis hebben zij ook veel steunmaatregelen die zij extra uitvoeren.
- Een regeling via bijzondere bijstand kan ook nog worden overwogen. Het gaat hier echter niet om noodzakelijke kosten van het bestaan. De bijzondere bijstand is bovendien gedecentraliseerd. Voor compensatie is de betrokken gedupeerde dan afhankelijk van de gemeente. De gemeente is autonoom en kan niet gedwongen worden wel/niet over te gaan tot compensatie.
- De hardheidsclausule die sinds 7 juli 2020 is geregeld in artikel 47, eerste lid van de AWIR, biedt geen wettelijke basis voor een compensatieregeling, omdat het om gevallen van meer dan vijf jaar geleden gaat.
- Terugvaloptie is niets doen vanwege eventuele onuitvoerbaarheid of andere argumenten. Dit lijkt politiek voorlopig **niet** realistisch. Tegelijkertijd is het goed om bij nadere uitwerking vast te stellen of een rechtmatige en gerichte (doeltreffende en doelmatige) compensatie redelijkerwijs nog mogelijk is en openstelling van een regeling geen valse verwachtingen schept bij de betrokken groep burgers in verband met de bewijslast.

**To:** Huffelen, AC (Alexandra) van (STAS)

Persoonsgegevens

**Cc:**

Persoonsgegevens

**From:**

Persoonsgegevens

**Sent:** Sun 5/30/2021 9:09:08 PM

**Subject:** Onderbouwing SZW mbt bijzondere bijstand

**Received:** Sun 5/30/2021 9:09:09 PM

[Extra toelichting Leenbijstand.docx](#)

Alexandra,

Bijgaand nog een kleine aanvulling voor het overleg over leenbijstand morgen,

Persoonsgegevens



## **Extra toelichting Leenbijstand - Beslispunt vooraf**

Zoals in de voorbespreking besproken is er in de notitie Leenbijstand voor het BWP-overleg maandag 31 mei om 14.00 een extra beslispunt opgenomen. Dit beslispunt luidt als volgt:

*Willen we een compensatieregeling openstellen? Of is het mogelijk om via andere instrumenten zoals de bijzondere bijstand mensen die zich in een schrijnende situatie bevinden, te helpen?*

Aan SZW is gevraagd een onderbouwing aan te leveren met betrekking tot dit punt. De onderbouwing en onze reactie daarop vindt u hieronder.

### Onderbouwing SZW

SZW heeft aangegeven een oplossing via de bijzonder bijstand niet als optie te zien. Daarbij geven ze de volgende onderbouwing:

1. Gezien de aard van de problematiek is het niet logisch de verantwoordelijkheid bij de gemeenten te leggen. De problematiek vloeit voort uit de fiscale behandeling van het 'papieren inkomen' en de gevolgen daarvan voor de toeslagen. Daar staan gemeenten buiten. Eerder is daarom ook gekozen voor een aparte compensatieregeling.
2. De bijzondere bijstand is bedoeld voor mensen die geconfronteerd worden met onvoorziene, noodzakelijke, dringende kosten die ze niet uit eigen middelen betalen, bijv. een wasmachine die stuk gaat. Bijzondere bijstand is niet bedoeld voor schuldenproblematiek.
3. De bijzondere bijstand is gedecentraliseerd; gemeenten bepalen of en hoe zij die verstrekken. Het is niet passend dat het Rijk in dit geval voorschrijft dat gemeenten moeten compenseren. Dit is in de ambtelijke werkgroep ook aan de orde geweest.
4. Beperking van de doelgroep tot alleen schrijnende gevallen leidt daarbij tot ongelijke behandeling (willekeur); veel van de destijds door het 'papieren inkomen'-probleem gedupeerden die hun financiële problemen inmiddels al hebben opgelost, komen dan niet in aanmerking.
5. Bij het debat in de Eerste Kamer op 23 februari 2021 heeft de Staatssecretaris van Financiën toegezegd om samen met de minister van SZW te laten onderzoeken of er ook voor gevallen van voor 2014 tot een uitvoerbare vorm van compensatie kan worden gekomen. Het is zeer de vraag of de Kamers genoeg nemen met 'compensatie' via de bijzondere bijstand.

### Reactie Financiën

Wij snappen de zorgen van SZW, maar kunnen ons niet in alle standpunten vinden. We willen daarover graag het volgende meegeven:

1. Dit zou inhouden dat elke regeling die gevolgen heeft voor de toeslagen de verantwoordelijkheid van Financiën/Toeslagen wordt. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan de Coronasteun en de schadevergoeding ihkv de aardbeving in Groningen. Dit lijkt niet wenselijk en terecht.
2. Toen de problemen met de kwijtschelding van de leenbijstand zich voordeden zijn veel ondernemers door gemeente geholpen, zij ontvingen via de bijzondere bijstand het bedrag dat zij aan toeslag terug moesten betalen. De vraag kan worden gesteld waarom dat toen wel kon, maar het nu geen optie meer is.
3. Gemeenten hebben autonomie en kunnen inderdaad niet zomaar worden opgedragen om bedragen aan compensatie uit te betalen. Wellicht kan hier in overleg met de VNG echter wel iets over worden afgesproken.
4. Door enkel schrijnende gevallen te compenseren blijft er inderdaad een groep over die geen compensatie ontvangt. Daarom snappen we het punt. Wel kunnen we ons afvragen of we altijd met terugwerkende kracht harde wet- of regelgeving voor iedereen willen oplossen of dat we vooral hulp willen bieden aan de meest schrijnende gevallen.
5. Dit is inderdaad een belangrijke vraag waar samen met de minister van SZW moet worden bezien in hoeverre compensatie voor de hele populatie wenselijk is.



10

*Abel 27/6*

*→ inzichtdels*

*celeren → zie mijn oom. bij de telst*

*[Handwritten signature]*

**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum

21 juni 2021

Notienummer

2021-0000115584

Persoonsgegevens

Kopie aan

Bijlagen

3

*→ Besluit aan te nemen.*

# notitie

Beantwoording Kamervragen Leenbijstand

## Aanleiding

De leden Snels (GroenLinks) en Omtzigt (CDA) hebben op respectievelijk 22 februari 2021 en 3 maart 2021 Kamervragen gesteld over de leenbijstand.

## Beslispunten 1 t/m 3: beantwoording Kamervragen leenbijstand versturen

1. Wij adviseren u om akkoord te gaan met het verzenden van de beantwoording van de Kamervragen van het lid Snels (GroenLinks) en van het lid Omtzigt (CDA) in bijlagen 2 en 3.
2. Indien u akkoord bent kunt u dan de begeleidende brief in bijlage 1 ondertekenen?
3. Gelet op de nadere afstemming die nog nodig is met andere departementen dan SZW, moeten wij u helaas adviseren om de Kamerbrief leenbijstand pas na de beantwoording van de Kamervragen te verzenden.

*lykt mij niet logisch.*

### Kamervragen Snels (GroenLinks) en Omtzigt (CDA)

In de bijlagen 2 en 3 vindt u de beantwoording van de Kamervragen van het lid Snels (GroenLinks) en het lid Omtzigt (CDA). De antwoorden zullen mede namens de minister van SZW worden verzonden. Eerder is hierover een uitstelbrief aan de Kamer verzonden; het lijkt ons nu gewenst om zoveel mogelijk antwoorden te versturen hoewel helaas op onderdelen nog niet alles beantwoord kan worden.

De bedoeling was om alle vragen gelijktijdig te beantwoorden en daarbij ook al een eventuele oplossing voor te stellen. Daar wordt gevraagd om een oplossing beantwoorden we nu door te verwijzen naar de Kamerbrief die gelet op nadere interdepartementale afstemming pas later kan worden verstuurd.

Daarnaast was de bedoeling om het antwoord op vraag 6 van de vragen van het lid Omtzigt ook gelijktijdig te beantwoorden. Hierin wordt gevraagd om alle schriftelijke documenten over de leenbijstand vanaf het jaar 2006 die topambtenaren of bewindspersonen hebben bereikt. Het antwoord op deze vraag blijkt meer tijd te vergen en om die reden kiezen we ervoor de overige vragen te beantwoorden met uitzondering van vraag 6. Deze documenten zullen later aan de vragensteller worden verstrekt.

In de kamervragen van het lid Omtzigt wordt ook ingegaan op het feit dat mensen als gevolg van de leenbijstand-problematiek in de schuldsanering zouden zijn beland (en dat de oude Bbz-compensatieregeling daar geen rekening mee had gehouden). Daar waren eerder geen concrete signalen van bekend. Dat is

destijds ook met de Nationale ombudsman besproken, die dat bevestigde. In de antwoorden op de Kamervragen wordt dat ook aangegeven. Recent is echter gebleken er bij de Dienst Toeslagen een schadevergoedingsverzoek ligt (ingediend op 25 januari 2021) van een (ex-)ondernemer die stelt dat hij als gevolg van de leenbijstand-problematiek in de schuldsanering terecht is gekomen. Deze persoon heeft compensatie ontvangen op grond van de oude compensatieregeling Bbz voor de terugvordering van toeslagen over 2015. De (ex-)ondernemer eist nu schadevergoeding voor de extra kosten die hij in verband met de schuldsanering waarin hij is beland stelt te hebben gemaakt. Dit verzoek (waarvoor de Dienst Toeslagen inmiddels ook een ingebrekestelling heeft ontvangen) moet nog in behandeling worden genomen. Helaas is het signaal over dit schadevergoedingsverzoek pas op 10 juni jl. doorgegeven aan SR&B bij de start van de behandeling ervan. Omdat dit nieuwe signaal zo laat boven tafel kwam was het noodzakelijk de antwoorden op de kamervragen in verband hiermee weer aan te passen. In de antwoorden wordt nu ook melding gemaakt van het schadevergoedingsverzoek. Op het verzoek zelf moet dus nog worden beslist.

#### Kamerbrief leenbijstand

In overleg met de minister van SZW heeft u besloten tot het schrijven van een Kamerbrief met daarin de dilemma's omtrent de leenbijstand. De diverse toeslagdepartementen zijn inmiddels aangehaakt.

De brief is samen met SZW opgesteld maar vergt nog nadere afstemming met de andere toeslagdepartementen (VWS en BZK). Voorts zal ook afstemming met JenV gezocht dienen te worden. VWS en BZK zijn nog in overleg over hun voorkeursvariant. Op basis van de eerste signalen zijn BZK en VWS kritisch op variant A. Er is dus nog geen overeenstemming over de aan te bevelen variant. Daarnaast heeft het de voorkeur om in de brief al het nodige te kunnen zeggen over een eventuele lichte toets/harde knip en hierover dient nog het een en ander te worden uitgezocht. Verder is er nog het dekkingsvraagstuk bij de eventuele compensatieregeling, waarover nog politieke besluitvorming nodig is.



**TER BESLISSING**

Aan  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe  
Belastingen

Persoonsgegevens

# notitie

Beantwoording Kamervragen Leenbijstand (aangepast)

**Datum**  
28 juni 2021

**Notitienummer**  
2021-0000126107

Persoonsgegevens

## Aanleiding

De leden Snels (GroenLinks) en Omtzigt (CDA) hebben op respectievelijk 22 februari 2021 en 3 maart 2021 Kamervragen gesteld over de leenbijstand. Deze zijn op vrijdag 25 juni in uw tas meegegaan. De opmerkingen die u bij deze Kamervragen had zijn nu verwerkt.

**Kopie aan  
Bijlagen**  
4

## Beslispunten 1 t/m 3: beantwoording Kamervragen leenbijstand versturen

1. Wij adviseren u om akkoord te gaan met het verzenden van de beantwoording van de Kamervragen van het lid Snels (GroenLinks) en van het lid Omtzigt (CDA) in bijlagen 2 en 3.
2. Indien u akkoord bent kunt u dan de begeleidende brief in bijlage 1 ondertekenen?
3. Gelet op de nadere afstemming die nog nodig is met andere departementen dan SZW, moeten wij u helaas toch adviseren om de Kamerbrief leenbijstand pas na de beantwoording van de Kamervragen te verzenden. Bent u daarmee akkoord?

→ akkoord

## Kamervragen Snels (GroenLinks) en Omtzigt (CDA)

In de bijlagen 2 en 3 vindt u de beantwoording van de Kamervragen van het lid Snels (GroenLinks) en het lid Omtzigt (CDA). De antwoorden zullen mede namens de minister van SZW worden verzonden.

U heeft een aantal opmerkingen gemaakt bij de Kamervragen, deze opmerkingen zijn verwerkt. U treft in geel gearceerd de gewijzigde passages. In bijlage 4 treft u ter info tevens de tekst van het amendement Omtzigt over verlening van de compensatieregeling met zes maanden.

U vroeg of (ex)ondernemers zich nog steeds kunnen melden bij gemeenten om bijzondere bijstand te krijgen. Ambtelijk SZW geeft aan dat toentertijd bijzondere bijstand is verstrekt door een aantal gemeenten, maar dat de bijzondere bijstand daar eigenlijk niet voor was bedoeld. Bijzondere bijstand is namelijk gericht op onverwachte bijzondere noodzakelijk kosten en niet op financiële nood als gevolg van toeslagterugvorderingen. Dit gaat ook op voor (ex)ondernemers die zich nu melden. SZW geeft verder aan dat we niet in de Kamervragen kunnen aangeven dat (ex)ondernemers nu nog kunnen verzoeken om bijzondere bijstand omdat dit echt een discretionaire bevoegdheid van gemeenten is. Gemeenten bepalen uiteindelijk wanneer zij iemand bijzondere bijstand verlenen.

### Kamerbrief leenbijstand

U stelde daarnaast een vraag over de timing van de Kamerbrief leenbijstand. Om meerdere redenen lukt het helaas niet om deze gelijktijdig met de Kamervragen te verzenden.

Allereerst vindt op dit moment nog ambtelijke afstemming plaats met betrekking tot de voorkeursvariant. Er is een werkgroep opgericht en er zal naar verwachting een directeurenoverleg en DG-overleg nodig zijn. Zowel VWS als BZK geven op medewerkersniveau aan vooralsnog niet akkoord te kunnen gaan met de keuze voor variant A, grotendeels vanwege de bezwaren die verband houden met een stelselwijziging (doorbreken van de vijfjaarstermijn). Ook met J&V vinden de gesprekken hierover nog plaats.

Ten tweede is er nog het dekkingsvraagstuk bij een eventuele compensatieregeling. De IRF geeft aan dat er geen variant aan de Kamer kan worden aanbevolen zonder dat hiervoor dekking is. Deze gesprekken lopen op ambtelijk niveau, maar verlopen erg moeizaam omdat de financiering in beginsel bij de toeslagdepartementen gevonden moet worden.

Een planning waarin de Kamerbrief voor het zomerreces lijkt dan ook niet meer reëel. Nu er meerdere departementen betrokken zijn en er ook budget mee gemoeid is, is het van belang dat de onderraden worden doorlopen (CWIZO en eventueel RWIZO). De laatste CWIZO voor het reces heeft al plaatsgevonden.

Vooralsnog streven we ernaar om de brief in de eerste CWIZO na het zomerreces te behandelen (maandag 23 augustus), als daar geen/weinig discussie plaatsvindt ligt de brief dan in de MR van vrijdag 3 september. We willen daarbij wel meegeven dat we daarin ook afhankelijk zijn van SZW, zij voeren de regie op de brief. Dat ligt ook voor de hand vanwege het feit dat de problematiek is ontstaan als gevolg van de omzetting van de leenbijstand in een gift en het daarmee in eerste instantie de portefeuille van de Minister van SZW betreft. Toeslagen heeft de Awir op een correcte wijze toegepast. Verder zijn we ook afhankelijk van de uitkomsten van de gesprekken over het budget en de voorkeursvariant.

Donderdag 1 juli 2021 vindt een werkgroep plaats met de toeslagdepartementen waarin wordt gesproken over de voorkeursvariant. De verwachting is dat in deze werkgroep geen akkoord zal worden bereikt. We streven ernaar om daarom volgende week – voor het reces – nog een directeurenoverleg in te plannen.



→ dank voor uitwerking!

voor 24/8

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

→ graag even bespreken + mee in bespreking met Stas SZW volgende week 24/8

notitie

Leenbijstand - Tussenvariant AB

Alex 18/8

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

Datum

12 augustus 2021

Notitienummer

2021-0000166407

Persoonsgegevens

Kopie aan

Aanleiding

Op 23 februari jl. heeft u in een debat in de Eerste Kamer toegezegd om in overleg te treden met de minister van SZW om te zoeken naar een oplossing voor gedupeerden van het omzetten van de leenbijstand in een gift die leidde tot een toeslagvordering in de jaren voor 2014.

Naar aanleiding van deze toezegging zijn twee oplossingsrichtingen uitgewerkt en eerder ook met u en de Minister van SZW besproken, te weten:

- **Variant A:** een compensatieregeling op basis van herziening van eerdere beschikkingen.
- **Variant B:** het openstellen van een compensatieregeling.

Beide oplossingsrichtingen hebben voor- en nadelen. Kort samengevat kan worden gesteld dat oplossingsrichting A uitvoerbaar is, maar fundamentele stelselmatige nadelen heeft vanwege doorbreking van de vijfjaarstermijn. Variant B daarentegen heeft grote bezwaren vanuit de uitvoering, maar is vanuit het stelsel gezien het beste houdbaar. Eerder heeft u gezamenlijk met de minister van SZW de voorkeur uitgesproken voor schetsen van de nuloptie aan de Kamer en daarnaast van Variant A tov Variant B. De Minister van SZW en u hebben toen ook aangegeven de Kamer te willen meenemen in de dilemma's op dit dossier. De andere toeslagdepartementen (BZK en VWS) spraken echter op ambtelijk niveau een sterke voorkeur uit voor Variant B.

Deze notitie streeft ernaar om een tussenoplossing (**variant AB**) uit te werken waar alle toeslagdepartementen naar verwachting mee kunnen instemmen. Hierbij blijven de voordelen van beide oplossingsrichtingen zoveel mogelijk bestaan en worden de nadelen zoveel mogelijk beperkt.

Beslispunt

- Bent u ermee akkoord dat in de Kamerbrief de nuloptie (nietsdoen) en variant **AB** worden opgenomen?

Kern

- Met de nieuwe oplossingsrichting wordt getracht om de eerder verkende oplossingsrichtingen A en B te combineren. Bij alle varianten zou een burger hetzelfde bedrag ontvangen.

- Hierbij wordt de regeling vormgegeven als een zelfstandige compensatie (overeenkomstig oplossingsrichting B). Via een wettelijke grondslag daartoe wordt deze compensatie echter in de praktijk uitgevoerd overeenkomstig een reguliere herziening (oplossingsrichting A).
- Deze nieuwe oplossingsrichting vergt een wijziging in de tekst van het standaard herzieningsbericht die door Toeslagen automatisch wordt verstuurd bij wijzigingen. Hierin zal ook worden aangegeven dat beschikking op het verzoek van de gedupeerde onderdeel is van de compensatieregeling.
- De nieuwe oplossingsrichting wordt uitvoerbaar geacht én juridisch haalbaar.

## **Toelichting**

### ***De nieuwe oplossingsrichting: compensatie via herziening***

Bij de nieuwe oplossingsrichting wordt het eerdere toeslagbesluit materieel herzien maar zal de belanghebbende een bericht (een voor bezwaar vatbare beschikking) per toeslag(jaar) ontvangen van Toeslagen waarin wordt aangegeven dat het uit te betalen bedrag onderdeel is van de compensatieregeling leenbijstand. De term 'herziening' zal niet worden gebruikt. De nieuwe oplossingsrichting koppelt derhalve de uitvoeringsvoordelen van oplossingsrichting A aan de waarborgen van oplossingsrichting B om in rechte vaststaande besluiten (van meer dan 5 jaar na afloop van het toeslagjaar) formeel niet te herzien.

### ***Uitvoerbaarheid***

- Toeslagen schat in dat variant AB uitvoerbaar is, daarbij geven ze aan dat wordt verwacht dat Toeslagen hier vanaf het tweede kwartaal 2022 mee zou kunnen beginnen. Er moet hier overigens wel een wetswijziging plaatsvinden, het is niet zeker of deze wetswijziging ook zo snel gerealiseerd kan worden.
- Dit is afhankelijk van
  - a. het moment besluitvorming. De Kamer zal allereerst nog meegenomen moeten worden in de dilemma's middels de Kamerbrief en naar verwachting zal nog debat plaatsvinden over de opties (nuloptie vs. Variant AB). En in die zin speelt ook mee wat een mogelijk nieuw kabinet zal vinden van deze kwestie.
  - b. of de regeling volledig kan worden uitgevoerd conform het reguliere proces van een herziening (qua uitbetaling/verrekening/rentevergoeding etc). Als dat het geval is dan kan bij besluitvorming in oktober de compensatieregeling ca. 5 maanden later van start. Als er in het proces dingen bij komen (afwijkend van regulier) dan leidt dat al snel tot vertraging van minstens 6 maanden.

### ***Stelselgevolgen***

- De keuze voor een compensatieregeling overeenkomstig de nieuwe oplossingsrichting brengt met zich dat in rechte vaststaande beschikkingen (van meer dan 5 jaar na afloop van het toeslagjaar) niet formeel worden herzien.
- De vijfjaargrens blijft intact. Het is echter mogelijk dat deze werkwijze in de toekomst uitstralingseffect kan hebben naar andere (compensatie)regelingen. De benodigde wettelijke grondslag voorkomt (mogelijk succesvolle) procedures van mogelijke verzoeken.
- Omdat materieel wordt herzien kan worden gesteld dat wel degelijk over de vijfjaargrens heen wordt herzien. DGFZ acht het juridische risico op dit moment echter klein, omdat deze compensatieregeling opgenomen zal

worden in de wet en daarmee wordt aangesloten bij de gemaakte keuzes van de Wet Hardheidsaanpassing Awir.

- De keuze voor de nieuwe oplossingsrichting komt formeel overeen met de keuze bij de hardheidsregeling (Wet hardheidsaanpassing Awir). Ook bij deze regeling is sprake van een inbreuk op de vijfjaarstermijn en op de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Net als bij de hardheidsregeling wordt, mede op grond van het legaliteitsbeginsel, deze regeling vormgegeven via een wet in formele zin. Hiermee wordt gewaarborgd dat alleen de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk tot een dergelijke regeling kunnen besluiten.

### **Vervolg**

Momenteel wordt gewerkt aan de Kamerbrief. De leenbijstand is wetgeving van SZW, het voortouw van deze brief ligt dan ook bij SZW. De voorgenomen planning voor deze brief treft u in onderstaande tabel.

<b>Datum</b>	<b>Wat?</b>
26 augustus	Directeurenoverleg concept Kamerbrief
Na directeurenoverleg	Brief voorleggen aan andere toeslagdepartementen
16 september	OOT-directeuren
17 september	Aanleverdatum CWIZO
27 september	CWIZO
8 oktober	MR





**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

*He 27y*

Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Kamerbrief Leenbijstand

**Datum**

17 september 2021

**Notanummer**

2021-0000189510

**Bijlagen**

1. Kamerbrief Leenbijstand

## Aanleiding

Op 23 februari heeft u aan de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van SZW om te zoeken naar een oplossing voor voormalig Bbz-gerechtigden, die voor het jaar 2014 zijn geconfronteerd met de problematiek van het papieren inkomen. Daarnaast hebben verschillende leden van de Tweede Kamer vragen gesteld over de leenbijstand. Als gevolg hiervan heeft onderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd. Op basis hiervan is door u en de minister van SZW besloten beide Kamers een dilemmabrief te sturen. Deze brief is afgestemd met SZW, BZK, VWS en J&V.

## Beslispunten

Bent u akkoord met bijgevoegde Kamerbrief en agendering daarvan voor de CWIZO van 27 september?

→ *ja.*

## Toelichting

Samen met de minister van SZW heeft u aangegeven een voorkeur te hebben geen nieuwe compensatieregeling open te stellen. Deze voorkeur wordt behandeld in de dilemmabrief. Daarnaast is besloten de Kamers mee te nemen in de problematiek indien de voorkeur van beide Kamers gaat naar het invoeren van een compensatieregeling voor (ex)ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de BBZ in de jaren voor 2014. Deze problematiek hangt voornamelijk samen met de rechtsongelijkheid die ontstaat omdat burgers zelf met bewijzen moeten komen voor het hebben ontvangen van het 'papieren inkomen' en de hoogte daarvan. Dit zal voor veel burgers een probleem zijn.

De Kamerbrief zal worden geagendeerd voor de CWIZO van 27 september. Vervolgens zal de brief worden behandeld in de MR van 8 oktober. De Kamerbrief zal worden verzonden aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer.

## Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

## Advies van de [redacted]

- Minister
- Staatssecretaris FB
- Staatssecretaris TD

## Toelichting:

### Appreciatie [redacted] onze keuze wel/niet uitbreiden compensatie leenbijstand:

- U bent eerder met de Minister van SZW overeengekomen om geen nieuwe compensatieregeling open te stellen voor de jaren vòòr 2014. Deze lijn is opgenomen in de concept Kamerbrief.
- De brief beargumenteert dat er onvoldoende aanleiding is om de compensatieregeling voor eerdere jaren open te stellen. Er is hier immers geen sprake van onbehoorlijk bestuur, onrechtmatig overheidshandelen of falen van het overheidssysteem. De oorzaak van de problematiek is uitsluitend gelegen in een samenloop van wet- en regelgeving op verschillende terreinen. Daarnaast zijn er juridische- en uitvoeringsbezwaren die het openstellen van de compensatieregeling voor eerdere jaren moeilijk maken.
- Deze argumentatie gaat m.i. voorbij aan een belangrijk punt: het was nooit de bedoeling van de wet dat de leenbijstand tot terugvorderingen van toelagen zou leiden. Dat gegeven zou voldoende aanleiding moeten zijn om een uitbreiding van de compensatieregeling serieus te overwegen. Ook al is er geen sprake van onbehoorlijk bestuur of onrechtmatig handelen door de overheid.
- Daarmee is overigens niet gezegd dat het openstellen van de compensatieregeling automatisch de uitkomst moet zijn. De regeling moet immers wel uitvoerbaar zijn. De brief wijst terecht op de uitvoeringscomplexiteit van deze regeling, en die complexiteit wordt groter naarmate we verder in het verleden gaan kijken.

### Afstemming met SZW

- Bijgaande nota en dilemmabrief zijn parallel de lijn in gegaan bij SZW.
- Gisteren, 22 september is van [redacted] het signaal gekomen dat [redacted] de lijn van de nota adviseert. Eenheid van Kabinetsbeleid [redacted]
- Mogelijk komt SZW dus terug op de eerder afgestemde lijn. In dat geval stelt SZW voor om het stuk niet de agenderen voor de CWIZO van 27 september (daar zijn we eigenlijk sowieso al te laat voor) en om een overleg op hoogambtelijk/politiek niveau te plannen. U ontvangt hier dan een separaat advies over.

**BOA adviseur:**

**Notitienummer:** DB 189510 – Kamerbrief Leenbijstand

**Datum:**

23 september 2021

**Heden**



**HEDEN**  
**TER BESLISSING**

Aan

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Nota Kamerbrief Leenbijstand oktober

**Datum**

28 oktober 2021

**Notanummer**

2021-0000216790

**Bijlagen**

1. Kamerbrief Leenbijstand

## Aanleiding

Op 23 februari heeft u aan de Eerste Kamer toegezegd in overleg te treden met de minister van SZW om te zoeken naar een oplossing voor voormalig Bbz-gerechtigden, die voor het jaar 2014 zijn geconfronteerd met de problematiek van het papieren inkomen. Daarnaast hebben verschillende leden van de Tweede Kamer vragen gesteld over de leenbijstand. Als gevolg hiervan heeft onderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd. Op basis hiervan is door u en de minister van SZW besloten beide Kamers een dilemmabrief te sturen. Op de eerder door u geaccordeerde brief, heeft ambtelijk SZW – na overleg met stas SZW – een aantal wijzigingen doorgevoerd. De strekking van de brief is hetzelfde gebleven en wordt vanwege de wijzigingen opnieuw aan u voorgelegd.

## Besispunten

- Bent u akkoord met bijgevoegde Kamerbrief en agendering daarvan voor de CWIZO van 8 november?
- Bent u akkoord met de lijn dat de nota's die ten grondslag liggen aan deze Kamerbrief vallen onder actieve openbaarmaking en dus verzonden dienen te worden met deze brief?

alhoewel  
2x

## Toelichting

### Kamerbrief

#### *Ongewijzigde hoofdlijn van de brief*

- Per brief informeren u en de staatssecretaris van SZW het parlement over de dilemma's bij het vinden van een oplossing voor de mensen die vóór het jaar 2014 zijn geconfronteerd met een verminderd recht op toeslagen door de omzetting van een Bbz-lening in een gift. De conclusie van de brief, zoals eerder ook door u geaccordeerd, is ongewijzigd: het kabinet acht het anno 2021 alsnog openstellen van een compensatieregeling voor deze mensen wegens grote juridische bezwaren onwenselijk. Voorts zou het uitvoeren ervan een moeilijk uitvoerbare opdracht zijn.

#### *Wijzigingen in de brief*

- De conceptbrief is aangepast naar aanleiding van de diverse overleggen die SZW over de conceptbrief heeft gevoerd. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt.

- Eerder werd in de brief gesteld dat de problematiek *niet* het gevolg is van "falen van het overheidssysteem". Nu wordt in de brief (paragraaf 4.1) de verantwoordelijkheid van de overheid voor de problematiek erkend: "Ook al gaat het hier om een rechtmatige uitvoering van de wet, neemt dat niet weg dat er sprake is geweest van overheidshandelen waarvan burgers negatieve effecten hebben ondervonden."
- In paragraaf 4.2 wordt nu duidelijker beargumenteerd waarom een hardheidsregeling als oplossingsvariant is afgefallen: "Het instellen van een hardheidsregeling voor schrijnende gevallen brengt een grote uitdaging met zich mee om heldere, algemene criteria te formuleren voor wat onder het subjectieve begrip "schrijnende gevallen" moet worden verstaan, waarbij die criteria bovendien in de uitvoering eenduidig moeten kunnen worden toegepast. Het instellen van een dergelijke nieuwe hardheidsregeling kan bovendien leiden tot ongelijke behandeling ten opzichte van de reeds eerder gecompenseerde (ex)ondernemers in de vorige Compensatieregeling 2014-2016."
- Daar waar eerder een nieuwe compensatieregeling werd aangeduid als "terugvaloptie", wordt nu gesproken over de "overgebleven variant", waarbij het kabinet ook deze "overgebleven variant" onwenselijk acht.
- De uitvoeringsaspecten zijn verder aangevuld.
- Er wordt opgemerkt dat het kabinet demissionair is.

#### Actieve openbaarmaking

- Deze Kamerbrief is uitgegaan naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer en valt sec gezien in eerste instantie onder categorie D (kennis- en informatiedeling) van de regels omtrent actieve openbaarmaking. Stukken die vallen onder categorie D vallen op dit moment niet onder actieve openbaarmaking.
- De Kamerbrief gaat echter ook richting de Tweede Kamer (niet op verzoek) én bevat een kabinetsstandpunt over het niet invoeren van een nieuwe compensatieregeling. Daarom valt onzes inziens de Kamerbrief ook onder categorie B (beleidsvorming) en achten wij het wenselijk om de onderliggende nota's en stukken gelijktijdig met de Kamerbrief openbaar te maken.
- SZW staat hier anders in en stelt zich – vooralsnog - op het standpunt dat de Kamerbrief onder categorie D valt. De stukken hoeven daarom volgens SZW niet actief openbaar te worden gemaakt. De keuze om de nota's al dan niet openbaar te maken wordt nog voorgelegd aan de Staatssecretaris bij SZW.

#### Archief

In de brief wordt tevens gesproken over de door het lid Omtzigt gevraagde Archiefstukken. Deze stukken zullen worden meegestuurd met de Kamerbrief. U zult deze stukken in een later stadium nog van ons ontvangen, omdat we de stukken op dit moment nog lakken. Bij deze stukken worden geen individuele casussen verzonden, wel wordt in de Kamerbrief melding gemaakt van een flink aantal hardheidsclausuleverzoeken die door de jaren heen bij de Belastingdienst zijn binnen gekomen. Deze hardheidsclausuleverzoeken zijn – voor zover wij kunnen zien – telkens afgewezen.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.