



Dienst Toeslagen
Ministerie van Financiën

Dienst Toeslagen

Invoeringstoets

kindregeling



Samen-
vatting

Aanleiding

De overheid heeft grote fouten gemaakt in het verstrekken van kinderopvangtoeslag. Tienduizenden ouders hebben onterecht geld moeten terugbetalen of geen toeslag meer ontvangen. Hierdoor zijn veel ouders in grote financiële problemen gekomen. Door de gemaakte fouten hebben veel kinderen en jongeren moeilijke dingen meegemaakt. Bijvoorbeeld stress of armoede. Ook werden kansen voor de toekomst kleiner en gingen ouders soms uit elkaar. Om al deze kinderen en jongeren te helpen is de kindregeling gemaakt.

Wat is de maatregel?

Kinderen van gedupeerde ouders, toeslagpartners, ex-toeslagpartners en overleden gedupeerden hebben recht op de kindregeling. Deze regeling heeft een leeftijdsgrens. Om in aanmerking te komen voor de kindregeling moet het kind op 1 januari 2005 jonger zijn dan 21 jaar en moet het kind uiterlijk op 5 november 2022 geboren zijn. De kinderen ontvangen een bedrag tussen de 2.000 en 10.000 euro. De hoogte van dit bedrag wordt bepaald door leeftijd. Daarnaast hebben ze recht op brede ondersteuning door de gemeente en is er een schuldenregeling. De brede ondersteuning en schuldenregeling lopen grotendeels buiten UHT om, dus hier zal beperkte aandacht aan geschonken worden in deze invoeringstoets.

Signalen

Bij het uitvoeren van deze regeling zien we dat de grootste groep kinderen snel het geldbedrag heeft ontvangen. Echter zijn er kleine groepen kinderen in bijzondere situaties die lastig zijn om uit te betalen. Ook zijn er binnen het verlenen van brede ondersteuning knelpunten. Als laatste zijn er signalen dat het bedrag van de regeling onvoldoende is.

Waarnemingen

In de beleidsvormingsfase waren lang niet alle knelpunten voor de uitvoering in beeld. Kinderen hadden veel invloed bij het tot stand komen van de regeling. Dat maakte dat de regeling goed aansloot op de wens van de kinderen, maar zorgde ook voor moeilijkheden in de uitvoering. Zo was het bijvoorbeeld vanuit kinderen de wens om op hun eigen rekening uitbetaald te worden, dit bracht echter de nodige uitvoeringscomplicaties mee omdat de Belastingdienst geen rekeningnummers heeft van kinderen. Ook wilde de uitvoering graag dat ouders eerst geïnformeerd zouden worden zodat niet de overheid de partij zou zijn die gedupeerdheid van ouders aan kinderen kenbaar maakte.

Burgerperspectief en uitvoeringsperspectief

De regeling is ruimhartig opgezet, conform de wensen van de doelgroep. De uitvoering is meegenomen bij het afstemmen van deze wensen en heeft destijds het risico's omtrent deze ruimhartige opzet gesignaleerd. Echter werd de afweging gemaakt tegemoet te komen aan de wensen van de doelgroep en hun het symbolische steuntje in de rug te geven waarvoor de regeling is bedoeld. Het gevolg is dat begunstigden soms contact opnemen met Toeslagen om te vragen waarom zij plotseling een groot bedrag ontvangen. Deze kinderen zien zichzelf vaak niet als gedupeerde. Tegelijkertijd geven sommige kinderen aan dat de compensatie onvoldoende aansluit bij hun geleden schade. De uitvoering werd bemoeilijkt doordat een aantal kinderen moeilijk vindbaar is en doordat niet alle (minderjarige) kinderen over een eigen bankrekeningnummer beschikten. Als de kinderen wel over een eigen bankrekeningnummer beschikten, was deze niet altijd bekend bij Toeslagen.

De keuze om de compensatie over te maken naar het bankrekeningnummer van de kinderen paste goed bij de gedachte achter de regeling: een steuntje in de rug dat zich specifiek toespitst op de kinderen van gedupeerde ouders. Tijdens het uitvoeren van de regeling liep UHT tegen problemen aan die voort kwamen uit deze opzet. Zo hadden veel minderjarige kinderen (nog) geen eigen bankrekeningnummer. Als kinderen hier al wel over beschikten, had UHT deze informatie vaak niet. Ook rees de vraag hoe effectief het was om het geld direct naar de kinderen over te maken. In sommige gevallen werd het geld namelijk uiteindelijk overgemaakt naar de ouders als er geen rekeningnummer van het kind was, terwijl dit wel veel moeite kostte voor de uitvoering. Deze problemen werden voor een groot deel gesignaleerd door de uitvoering voordat de kindregeling werd geïmplementeerd. Echter werd de afweging gemaakt de regeling toch op deze manier door te zetten om tegemoet te komen aan de insteek van de maatregel.

Toelichting

Inleiding

De invoeringstoets dient om eerder op signalen van burgers, organisaties en bedrijven te kunnen inspelen, door knelpunten uit de uitvoeringspraktijk te duiden en te adresseren en zo nodig terug te leggen op de beleidstafel. Daarbij kunnen inzichten worden opgedaan die waardevolle lessen bieden voor toekomstige beleidstrajecten. Door een invoeringstoets te doen op de kindregeling wordt tegemoetgekomen aan de toezegging in de brief over de stand van zaken van 6 juli 2023, naar aanleiding van een verzoek van de vaste Kamercommissie van Financiën van 17 februari 2023. De belangrijkste conclusie die uit de invoeringstoets komen zijn:

- Tijdens de vormgeving van regelgeving werd het door de doelgroep als belangrijk ervaren dat de regelgeving makkelijk en urgent was. Dankzij het werken met forfaitaire bedragen kon aan meer dan 95% van de kinderen snel worden uitbetaald. Een kleine groep kinderen – circa 2000 kinderen – was echter moeilijk bereikbaar of vindbaar, waardoor uitbetaling aan die kinderen niet goed mogelijk was. Ook was een deel van deze moeilijk bereikbare/vindbare kinderen vooraf niet in beeld bij UHT. Dit ging om bijvoorbeeld kinderen die het buitenland woonden en geen BSN hadden of kinderen die onder bewind voering stonden. Dit zorgt ervoor dat het voor UHT veel tijd kostte om een klein deel van de doelgroep te bereiken.
- Bij de vormgeving van het beleid van de kindregeling is ervoor gekozen om de lijn van de kinderen te volgen, onder meer door het geld van de kindregeling zo veel mogelijk op de rekening van het kind uit te betalen. Omdat de rekeningnummers van minderjarige kinderen niet bekend zijn bij de Belastingdienst moest er een extra stap in de uitvoering worden ingericht die toezag op het achterhalen van de juiste rekeningnummers. Daarnaast hadden veel kinderen (nog) geen rekeningnummer waardoor het uitbetalen van de regeling binnen de daarvoor bestemde termijn na de definitieve beschikking soms lastig was.
- De regeling is bewust breed opgezet, waardoor de regeling als niet heel gericht werd ervaren. Een aantal begunstigden heeft contact opgenomen met Toeslagen omdat voor hen onbekend was waarom zij ‘ineens’ een groot bedrag van Toeslagen ontvingen omdat zij zich niet gedupeerd voelden. Dit ging voornamelijk om kinderen die pas na de terugvorderingen stiefkind werden van een gedupeerde ouder.

Andersom is ook contact opgenomen door kinderen die net niet binnen de definitie van de doelgroep vielen en daardoor geen aanspraak maakten op de kindregeling.

- Voor een deel van de kinderen werd de uitvoering bemoeilijkt door een gezagsvraagstuk. Het probleem hierbij is dat UHT niet na 12 weken kon uitbetalen op het rekeningnummer van de ouder, aangezien deze geen gezag over het kind had. UHT heeft zelf geen inzicht in gezagsinformatie, dus om deze kinderen uit te betalen moet gezagsinformatie worden opgevraagd bij rechtbanken. Dit heeft het proces voor deze groep kinderen met minimaal één jaar vertraagd. Ook is een deel van de kinderen nog niet uitbetaald.
- De uitvoering van de kindregeling voor kinderen die zich in het buitenland bevonden, liep in sommige gevallen vertraging op door verschillende obstakels. Denk hierbij aan kinderen die moeilijk vindbaar waren of kinderen die geen BSN-nummer hadden. Het vergde een tijdsintensief proces om deze kinderen goed uit te betalen, waardoor veel van deze kinderen uit te betalen.

Leeswijzer

Dit rapport start met een beschrijving van hoe de maatregel geïmplementeerd is. Op basis van ervaringen uit de uitvoering en gesprekken met stakeholders wordt beschreven hoe de maatregel uitpakt voor de doelgroep en de uitvoering. In samenhang met een analyse van het beleidstraject (bijlage 1) worden hieruit conclusies getrokken. Bijlage 2 licht het proces van deze invoeringstoets toe en in bijlage 3 staat een overzicht van de belangrijkste betrokken actoren.

Hoe is de kindregeling geïmplementeerd?

Het implementeren kan worden onderverdeeld in het vaststellen van het recht op de kindregeling en de uitbetaling ervan. Omdat sprake was van forfaitaire bedragen, is na vaststelling en uitbetaling geen sprake van verrekeningen, nabetalingen of terugvorderingen. De vaststelling liep daardoor grotendeels goed. Dankzij goede

informatie in de systemen kon een groot deel van de kinderen die onder de kindregeling viel eenvoudig worden bereikt. Kinderen waarover geen informatie in de systemen beschikbaar was, waren daarentegen lastig bereikbaar. Dit betrof een kleine groep kinderen, maar heeft veel tijd en capaciteit gevraagd. Een aantal kinderen is nog altijd niet bereikt. Daarnaast is er nog steeds instroom waardoor de uitvoering van deze regeling nog niet volledig is afgerond.

Ondanks de goede informatiepositie bij aanvang, was het lastig om de kinderen zelf uit te betalen. Met name omdat de regeling uitbetaald moest worden op het rekeningnummer van de kinderen zelf. Doorgaans is het via de Belastingdienst relatief makkelijk om gegevens zoals bankrekeningnummers te verkrijgen. Echter doen minderjarige kinderen veelal geen belastingaangifte. Hierdoor zijn er geen gegevens over deze doelgroep bekend. Als minderjarige kinderen al een rekeningnummer hadden, was dit dus vaak niet bekend bij UHT. Daardoor moest UHT via de ouders rekeningnummers vergaren en deze vervolgens gebruiken om de kinderen te kunnen uitbetalen. Ook moest de optie worden ingebouwd dat na 12 weken ouders het geld op hun rekening kregen uitbetaald. Hierbij was vooraf ook het risico bekend dat het geld uiteindelijk niet bij de kinderen terecht zou komen. Daarnaast heeft er in enkele tientallen gevallen een dubbele betaling plaatsgevonden.

In de communicatie is ervoor gekozen zowel een brief richting de kinderen te sturen als richting de ouders. Dit is ook gebeurd bij kinderen die meerderjarig waren. In deze communicatie is duidelijk gemaakt richting kinderen dat er erkend werd dat zij ook hadden geleden door de fouten die gemaakt waren met de kinderopvangtoeslag (in lijn met de wens vanuit de kinderen) en daarom een geldbedrag ontvangen. Ook is er richting ouders gecommuniceerd dat hun kinderen dat geldbedrag kregen.

Als laatst is er ook voor gekozen dat kinderen naast hun geldbedrag ook terecht konden bij de gemeenten voor brede ondersteuning. Hoewel UHT niet verantwoordelijk is voor de brede ondersteuning, is UHT wel verantwoordelijk voor de gegevenslevering van de kinderen die recht hebben op brede ondersteuning. De gegevens van gedupeerde kinderen konden niet pro actief aan gemeenten geleverd worden, omdat hier geen grondslag voor was. Hierdoor moesten gemeenten bellen met het UHT serviceteam om te checken of kinderen gedupeerd waren.

UHT kon voldoende personeel werven om de regeling uit te voeren. Het lukte om deze mensen snel op te leiden en de regeling goed te implementeren.

Hoe pakt de maatregel uit voor de doelgroep?

De belangrijkste conclusie is dat het merendeel van de kinderen relatief snel het bedrag van de kindregeling op hun rekening gestort hebben gekregen. Hier was de regeling ook op ingericht. Zo was de regeling bewust ambtshalve ingericht zodat kinderen zich niet hoeven aan te melden. Dit zorgde voor snelheid, maar ook voor minder inspanning voor de doelgroep. Na de start van de regeling is ruim 90% van de kinderen die toen bekend waren binnen één jaar betaald.

Bepaalde kinderen – circa 2000 – waren lastig te bereiken, bijvoorbeeld kinderen waarvan UHT niet weet wie de wettelijke vertegenwoordiger is. Deze kinderen moeten lang wachten op hun geld of weten misschien nog niet dat ze er recht op hebben. Hierbij komt ook dat kinderen die makkelijk te bereiken zijn eerst kwamen, vanwege de beleidsmatige wens veel kinderen in korte tijd te beschikken en betalen. Deze groepen ondervonden hier nadeel van. Dit werd extra zo ervaren, omdat de kindregeling gevoelsmatig voor kinderen pas laat is ingevoerd en omdat niet altijd goed gecommuniceerd werd of kon worden wanneer kinderen aan de beurt waren. Voor een aantal kinderen – circa 1000 – is de uitvoering van de regeling om uiteenlopende redenen nog niet (volledig) afgerond, zij hebben het idee dat er geen voortgang is¹.

Bij het opzetten van de regeling is gekozen voor ruimhartigheid. Deze ruimhartigheid was zowel toegespitst op bedrag als op doelgroep. Dit houdt in dat het bedrag dat kinderen krijgen hoger is dan in eerst instantie besloten door het Kabinet. Ook houdt dit in dat in veel gevallen stiefkinderen of pleegkinderen ook recht hebben op de kindregeling. Deze ruimhartigheid betekent ook dat kinderen die de problemen niet ervaren hebben, toch eenzelfde bedrag hebben ontvangen.

¹ Dit gaat niet om de kinderen die recent bij UHT in beeld zijn en binnen de wettelijke termijnen worden afbetaald. Dit gaat enkel om de kinderen die niet beschikt kunnen worden, maar de wettelijke termijnen wel verlopen zijn.

Kinderen die de problemen wel hebben ondervonden en die het geld in sommige gevallen als te weinig hebben ervaren, ervaren dit soms als onrechtvaardig.

Er zijn kinderen voor wie de kindregeling als onvoldoende wordt ervaren, met name als het gaat om de financiële compensatie. Zo is er vaker vanuit kinderen het signaal gekomen dat (DUO-)schulden vergoed moeten worden. Ook zijn er bezwaren ontvangen die zagen op de hoogte van het bedrag van de kindregeling en de wens voor een schaderegeling. Het aantal bezwaren dat hierop ziet, stijgt in toenemende maten. Daarnaast zijn er twee dagvaardingsprocedures tegen de Staat gestart door kinderen van gedupeerde aanvragers, waarin zij een verklaring voor recht vorderen dat jegens hen (de kinderen) onrechtmatig is gehandeld in het kader van de toeslagenaffaire.

Echter is de wet nooit bedoeld geweest om de schade of schulden van kinderen te compenseren. De wet is bedoeld als tegemoetkoming. Hiermee wil het kabinet de kinderen een steun in de rug geven voor een nieuwe start. De compensatie die een gedupeerde ouder ontvangt dient als schade voor het hele gezin. Het signaal vanuit deze kinderen wijst dus niet zo zeer op knelpunten uit de uitvoering, maar is er onvrede met de regeling.

Tot slot kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat kinderen ook daadwerkelijk het geld krijgen waar zij recht op hebben. Dit is vooral het geval bij minderjarige kinderen. Bij deze kinderen moesten ouders het rekeningnummer van hun kinderen opgeven. In een aantal gevallen gaven ouders hun eigen bankrekening op of gaven ouders geen rekeningnummer op, waardoor het geld alsnog op de rekening van de ouders werd gestort. Beleidsmatig was ervoor gekozen om na 12 weken uit te betalen aan ouders als er geen rekeningnummer van het kind was doorgegeven. Er kan niet gecontroleerd worden of het geld dat is gestort op de rekening van de ouder in de toekomst ook daadwerkelijk naar de kinderen gaat. Toeslagen heeft deze kinderen een brief gestuurd om ze te informeren over de kindregeling, maar garantie dat een brief ook aankomt of gelezen wordt, is er niet. Ook is er een keuze gemaakt om meerderjarige kinderen eerst te betalen, omdat de bankrekeningnummers van meerderjarige kinderen over het algemeen bekend waren bij de belastingdienst. Hierdoor is een grote groep kinderen snel uitbetaald. Dit zorgde er wel voor dat kinderen uit hetzelfde het gezin niet altijd tegelijkertijd hun geld kregen.

Voor de doelgroep was er onduidelijkheid over de planning van de kindregeling. Kinderen hadden het gevoel lang te moeten wachten op het geld van de regeling². Er was veel vraag naar wie wanneer aan de beurt was voor de uitbetaling. Tegelijkertijd is de uitvoering van de regeling erg snel gegaan. Hoewel kinderen gevoelsmatig lang moesten wachten is het grootste deel snel betaald nadat het beleid ontwikkeld was. Ook was er frustratie bij een kleine groep kinderen waarvan de ouders eerst als gedupeerd bestempeld waren en daarna als niet-gedupeerd (oftewel de 'ja-nee populatie'). Deze kinderen hadden het idee dat ze recht op geld hadden maar dit bleek uiteindelijk niet zo te zijn.

Hoe pakt de maatregel uit voor de uitvoering?

Hoewel er bij de voorbereiding van de kindregeling is nagedacht over 'uitzonderingsgevallen' binnen de kindregeling, ofwel kinderen die op één of andere manier niet via het standaard proces beschikt of betaald kunnen worden, heeft UHT toch een aantal casussen niet voorzien. Een voorbeeld hiervan zijn de kinderen die geen BSN hebben. Zonder BSN kan UHT een zaak namelijk niet in behandeling nemen. Zonder BSN kon er in de systemen niet worden gecontroleerd of een kind hoorde bij de gedupeerde ouders en dus of een kind recht had op de regeling. Dit soort situaties zorgde ervoor dat tijdens de uitvoering van de regeling nog processen moesten worden ingericht, zodat deze kinderen via UHT alsnog een BSN konden aanmaken. Dit is lastig en tijdrovend geweest voor de uitvoering, omdat er nog geen beleid voor was. Ook heeft het erg veel tijd gekost om ervoor te zorgen dat kinderen wel een BSN konden aanmaken, omdat hier bijvoorbeeld een nieuwe informatie voorziening nodig was.

Ook uitzonderingsgevallen die van tevoren wel door de uitvoering zijn gesignaleerd zorgen voor knelpunten. De kinderen met een gezagsvraagstuk (zoals eerder genoemd) zijn hier het meest dringende voorbeeld van. UHT heeft zelf geen inzicht in gezagsgegevens dus het vinden van deze kinderen is erg lastig. Normaliter wordt het bedrag – bij afwezigheid van het rekeningnummer van het kind – gestort op de rekening

² <https://www.youtube.com/watch?v=YIYKoZNRm5c>

van de ouder. Echter heeft de ouder in deze situaties geen gezag. Hierdoor moest UHT veel inspanning leveren om een rekeningnummer te vinden waarop uitbetaald kon worden. Zo moet er met rechtbanken gebeld worden om te achterhalen wie het gezag over deze kinderen had. Ook in deze populatie is de uitvoering daarom nog niet afgerond. Echter is de belangrijkste reden dat de uitvoering al zo lang duurt dat nog niet alle gedupeerde kinderen in beeld zijn. Zolang er nieuwe ouders, ex-toeslagpartners en overleden ouders gedupeerd blijken, zijn er ook nieuwe kinderen met recht op de kindregeling. Dit maakt dat de regeling op dit moment nog niet is afgerond. Op 31 augustus 2025 heeft 98% van de bij UHT bekende kinderen een beschikking ontvangen.

Er is in de uitvoering ervaren dat bij het schrijven van de wet de exacte uitvoering niet altijd voldoende was uitgedacht. Dit leidde binnen de uitvoering dan ook tot problemen. Zo is er nooit een grondslag in de wet gemaakt voor gegevenslevering van gegevens van kinderen naar gemeenten i.h.k.v. de brede ondersteuning. Hierdoor kunnen gemeenten niet pro actief contact opnemen met gedupeerde kinderen en moeten gemeenten ook altijd contact opnemen ter controle van een aanmelding.

Daarnaast is een juiste, tijdige uitvoering van de betalingstermijn vrijwel onmogelijk, omdat in de wet een termijn is opgenomen van 4 weken voor de betaling van de tegemoetkoming, terwijl de wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige rechthebbende kinderen volgens de memorie van toelichting 12 weken de tijd hebben om een bankrekening van het betreffende kind door te geven. Hierdoor vonden de uitbetalingen van de kindregeling niet altijd plaats binnen de gestelde beslis- en betaaltermijn (4 weken), waardoor UHT vaker situaties ontstaan waarin UHT wettelijke rente is verschuldigd. Deze situaties hadden voorkomen kunnen worden als de wetgever hier rekening mee had gehouden.

Het zelfmeldloket voor kinderen liep voorspoedig. Kinderen wisten het loket goed te vinden en de verdere verwerking door UHT van deze casussen verliep ook goed. Een deel van de kinderen die zichzelf had gemeld, was al bij UHT bekend. Het loket leverde geen problemen op voor de uitvoering. Op 1 januari 2025 is het zelfmeldloket gesloten.

Tot slot zijn er, voor zover bekend, geen zaken in de uitvoering gesignaleerd die aantonen dat de beoogde doelen van de wet niet gehaald worden. Dit is een positief gegeven.

Conclusie

Uitvoering en implementatie verliepen grotendeels goed. Kleine groepen zorgden voor veel werk. Zowel voor de uitvoering als voor de doelgroep ging het voor het merendeel goed.

Niet alle ‘bijzondere groepen’ bij de kindregeling in beeld.

UHT had voordat de kindregeling werd ingevoerd al voor een deel bedacht welke knelpunten zich zouden kunnen voordoen. Hier was dus al de mogelijkheid vooraf na te denken over een oplossing. Een aantal van de knelpunten was niet voorzien. Er was een aantal groepen kinderen lastig te helpen met een situatie die niet voorzien was. Met name kinderen in het buitenland en kinderen met een gezagsvraagstuk zorgden voor ingewikkeldheden in de uitvoering. Er was veel inspanning nodig om deze groep te bereiken. Een deel van deze kinderen wacht nog steeds op een beschikking.

Uitbetalingen op rekening van kinderen zorgde uitvoeringstechnisch voor problemen.

Het idee van uitbetalen op de rekening van het kind was bedacht door de doelgroep zelf. Er is een bewuste keuze gemaakt de regeling op deze manier uit te voeren, al leverde dat wel een aantal knelpunten op. Zo liep de uitvoering vertraging op door het moeten opgeven van rekeningnummers door de ouders van gedupeerde kinderen of was er überhaupt moeite met het vinden van een rekeningnummer. Als er voor was gekozen het geld naar de ouder over te maken had het proces sneller kunnen gaan en hadden kinderen eerder hun geld kunnen krijgen. Uiteindelijk ging het geld na 12 weken sowieso naar de rekeningen van de ouders als het rekeningnummer van het kind ontbrak.

Informatievoorziening tussen UHT en gemeenten voor brede ondersteuning liep stroef.

Tijdens het voorbereiden van de maatregel had UHT de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vroeg betrokken om te voorkomen dat gemeentes meer aanvragen van gedupeerde kinderen zou ontvangen dan waarop was gerekend. Daarnaast was van tevoren duidelijk dat het niet mogelijk zou zijn voor UHT om met individuele gemeentes informatie uit te wisselen. Dit zou namelijk te arbeidsintensief zijn. Uiteindelijk is

er met VNG afgesproken dat gegevensdeling toch via individuele gemeentes zou verlopen. Hierdoor konden gemeentes controleren of kinderen recht hadden op brede ondersteuning. Dit zorgde er wel voor dat gemeenten (meerderjarige) kinderen die recht hadden op brede ondersteuning niet zelf proactief konden benaderen. Dit vonden gemeenten lastig, aangezien maar een relatief kleine groep kinderen gebruik heeft gemaakt van de brede ondersteuning.

Zelfmelders werkten goed.

Voor zover bekend wist de doelgroep het zelfmeldloket goed te vinden. De uitvoering heeft, los van een paar kinderen dat zichzelf onnodig heeft aangemeld, deze groep goed kunnen helpen.

Bijlagen

Bijlage 1: beleidsanalyse

Aanleiding

Van 2005 tot en met 2019 zijn er veel ouders slachtoffer geweest van de toeslagenaffaire. Zij zijn onterecht bestempeld als fraudeur en er is veel teruggevorderd. Hierdoor zijn ouders vaak in veel financiële problemen gekomen. Echter hadden niet alleen ouders last van deze financiële problemen. Ook kinderen hadden veel last hiervan. Veel kinderen groeiden op in armoede. Hierdoor hadden kinderen vaak niet dezelfde mogelijkheden en kansen als kinderen die niet in deze situatie zaten. Om deze kinderen tegemoet te komen en een steuntje in de rug te geven, is de kindregeling bedacht.

Beleidsvoorbereiding

Voor de totstandkoming van deze regeling is veel gesproken met kinderen en jongeren van gedupeerde ouders. Het was bij het maken van deze regeling belangrijk dat de regeling samen met de doelgroep werd opgesteld.

In de meeste beleidsbeslissingen is ook de voorgestelde richtlijn van de kinderen gekozen. Zo is er gekozen voor de door kinderen voorgestelde geldbedragen die bij de leeftijdscohorten hoorden. Hierbij is los van de geldbedragen ook geluisterd naar de wens om kinderen die ouder zijn een hoger bedrag te geven. Hierbij was het idee dat deze kinderen waarschijnlijk het meest hebben meegekregen van de situatie. Ook is er geluisterd naar de wens om het geld van de kindregeling te laten uitbetalen op de rekening van het kind, zodat kinderen zelf regie hebben over hun eigen geld. Als laatst is er geluisterd naar de wens vanuit kinderen om UHT de uitbetalingen van de kindregeling te laten doen. Vanuit de kamer is DG Toeslagen verplicht om een andere uitvoerder te zoeken voor de kindregeling dan UHT. Dit was dus niet in lijn met de wens vanuit de kinderen. De kinderen wilden graag dat UHT de uitvoerder zou worden van de kindregeling, zodat de kinderen in de toekomst ook weer het vertrouwen in toeslagen konden terugkrijgen.

Doelgroep

Voor de doelgroep is gekozen voor een ambtshalve benadering van kinderen. Kinderen kunnen enkel onder de kindregeling vallen als hun ouders erkend gedupeerd zijn. Hiernaast is er gekozen voor een ruimhartige benadering, zowel in leeftijd als in omvang. Kinderen moeten op 1 januari 2005 maximaal 20 jaar oud zijn geweest en uiterlijk op 5 november 2022 geboren zijn. Hierbij wordt dus de leeftijd 21 als financieel onafhankelijk van de ouder gebruikt. Ook zijn er kinderen die geboren zijn na de toeslagenaffaire (als 2019 als 'einddatum' wordt gehanteerd) en een kindregeling ontvangen.

Hiernaast maken niet alleen 'eigen' kinderen van een toeslagaanvrager aanspraak op de kindregeling. Ook stiefkinderen en pleegkinderen vallen, indien ze voldoen aan een aantal voorwaarden, onder de kindregeling. Kinderen die in eenzelfde huishouden hebben gewoond tijdens het ontstaan van de problematiek hebben immers dezelfde problematiek meegemaakt.

Er werd rekening gehouden met het feit dat niet de hele doelgroep in beeld was. Zo is er voorafgaande aan de kindregeling al geconstateerd dat een deel van de stief- en pleegkinderen niet in beeld zou zijn. Hiervoor is geregeld dat kinderen zichzelf konden melden.

Uitvoeringstoets

Het figuur hiernaast vat de destijds verwachte impact samen. Er werden significante risico's verwacht op de interactie met burgers en de maakbaarheid van de systemen. Daarnaast werden er ook beperkte risico's op het gebied van handhaafbaarheid en complexiteitsgevolgen verwacht. Met betrekking op deze risico's werd het volgende gezegd.

Een deel van de kinderen voor wie de maatregel in het leven is geroepen zou van tevoren niet in beeld zijn. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen waarvan de ouders zich niet hebben gemeld als gedupeerde maar dit mogelijk wel zijn.

Daarnaast zou er een specifiek op kinderen gerichte communicatiestrategie komen die een uitbreiding van het bestaande Serviceteam bij UHT zou vereisen. Hiervoor was personele inzet vereist. Los van het Serviceteam moesten ook externe partijen zoals de gemeente aangehaakt worden.

Wat betreft de maakbaarheid van de systemen was de grootste zorg dat de maatregel prioriteit nodig had binnen het IV-portfolio. Logischerwijs zou dit betekenen dat andere zaken vertraging op zouden lopen.

Op het gebied van handhaafbaarheid werd er aangegeven dat voor complexe aanvragen, zoals die van pleegkinderen en kinderen van overleden ouders, personele inzet vereist zou zijn. De overgrote meerderheid van de doelgroep zou worden bereikt via een massaal proces.

Ten slotte werden er beperkte risico's verwacht op complexiteitsgevolgen. Dit heeft alles te maken met het feit dat een de kindregeling het geheel aan herstelregelingen nog complexer zou maken. Daarnaast waren er ook zorgen over de complexiteit van de regeling zelf. Zo is het vaststellen van gedupeerdheid van de kinderen van overleden ouders die zich niet hebben gemeld bij UHT en kinderen in bijzondere situaties bijzonder complex. Ook het ontbreken van rekeningnummers maakte de maatregeling ingewikkeld.

Verwachte impact

Impact: middelgroot		
	Risico's	
Interactie burgers/bedrijven:	groot risico	►
Maakbaarheid systemen:	groot risico	►
Handhaafbaarheid:	gemiddeld risico	►
Fraudebestendigheid:	klein risico	►
Complexiteitsgevolgen:	gemiddeld risico	►
Risico procesverstoringen: klein		
	<i>Uitvoeringskosten incidenteel</i>	<i>Uitvoeringskosten structureel</i>
Dienstverlening:	€ 3,29 miljoen	€ 0
Handhaving / toezicht:	€ 11,91 miljoen	€ 0
Automatisering:	€ 0,83 miljoen	€ 0
	<i>Personele gevolgen incidenteel</i>	<i>Personele gevolgen structureel</i>
	158,5 fte	0 fte
Invoering mogelijk per: 01-10-2022		
Beslag portfolio: geen		
Eindoordeel: alleen uitvoerbaar indien de maatregel wordt geprioriteerd in het IV-portfolio. Dit betekent dat andere zaken vertraging op zullen lopen.		

Bijlage 2: methode invoeringstoets kindregeling

Met deze invoeringstoets is zoals in de kader stellende brief van het ministerie van Justitie en Veiligheid verwoord, een lerende aanpak gehanteerd. Daarbij zijn de daarin beschreven doelen van de invoeringstoets bij het opstellen van de rapportage leidend geweest:

1. “eerder en beter kunnen inspelen op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk”
2. “de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terugleggen op de beleidstafel”

De lerende aanpak binnen Dienst Toeslagen wil zeggen dat zonder een vooraf vastomlijnd proces, gestart is met het ophalen en duiden van signalen uit de uitvoering. Hiervoor is een werkgroep geformeerd met betrokkenen uit verschillende disciplines. Deze bijlage schetst de stappen die zijn doorlopen, waarmee tot voorliggende rapportage is gekomen. Daarbij zijn de hoofdvragen uit dezelfde brief van Justitie en Veiligheid beantwoord en de deelvragen als richtinggevend beschouwd:

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - Wie wordt er bereikt met de regeling?
 - In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
 - Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?
2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 - Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
 - In hoeverre komt de praktijk overeen met de uitkomsten van de invoeringstoets?

Selectie van de maatregel

Op verzoek van de vaste Kamercommissie van Financiën is een invoeringstoets uitgevoerd op de kindregeling.

Vooronderzoek

De bijbehorende uitvoeringstoets, het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en nader “deskresearch” van publiekelijk beschikbare informatie vormen de basis voor het door de werkgroep invoeringstoets in kaart gebrachte beleidsdoel en voorgenomen uitvoeringspraktijk (zie bijlage 1). Het beleidsdepartement is gevraagd input te geven en mee te lezen op deze eerste analyse. In combinatie met de bekende signalen zijn vragen opgesteld die de nadere context en uiteindelijke implementatie van de maatregel in kaart brengen. Deze vragen zijn vervolgens binnen de organisatie gedeeld. De input hierop is vervolgens besproken en meegenomen.

Aanvullend onderzoek

Om de inrichting van de uitvoeringsprocessen en moeilijkheden daarbij nader te duiden zijn relevante experts uit verschillende onderdelen van de uitvoering in een speciale sessie bevraagd. Overwogen is om de doelgroep expliciet voor de invoeringstoets te bevragen. Uiteindelijk is besloten dit niet te organiseren. Enerzijds bestonden er al veel inzichten vanuit de doelgroep in bestaande rapportages en optredens in het publieke domein en is bij het opstellen van de regeling veel met de doelgroep gesproken. Overwogen is dat nog verdere belasting van de doelgroep niet opwoog tegen de verwachte beperkte aanvullende informatie die bevraging van de doelgroep zou opleveren in de context van de informatie die al voorhanden was. Om toch ook via een andere route mogelijke signalen uit de doelgroep op te halen is gesproken met de nationale ombudsman.

Rapportage en oplevering

Op basis van alle voorgaande input is binnen de werkgroep invoeringstoets de conceptrapportage nader vorm gegeven. Op deze eerste conceptrapportages is het beleidsdepartement gevraagd om mee te lezen. In verband met interne personele problemen ten aanzien van de uitvoering van de invoeringstoets heeft de afronding van de definitieve rapportage relatief lange tijd op zich laten wachten. Uiteindelijk is de rapportage in het DT van Dienst Toeslagen vastgesteld en teruggelegd bij de organisatieonderdelen.

Bijlage 3: actoren

- **UHT/Dienst Toeslagen:** uitvoerder van de maatregel
- **Kinderen:** hebben maatregel mede bedacht, krijgen tegemoetkoming en kunnen BO aanvragen bij gemeente
- **Ouders:** geven rekeningnummer door aan UHT, hebben de verantwoordelijkheid met hun kinderen te praten over wat er is gebeurd tijdens de toeslagenaffaire en ontvangen in gevallen de tegemoetkoming
- **Gemeenten:** verzorgen brede ondersteuning van kinderen
- **OTB:** hulp bieden aan kinderen die in het buitenland zijn gaan wonen, zowel met aanvragen kindregeling als ondersteuning daar. Kunnen ook helpen met kinderen die terug willen verhuizen naar Nederland
- **pDGH:** maakt beleidskaders, is in gesprek geweest met kinderen bij opstellen wet

Colofon

Dit is een uitgave van Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

Den Haag, oktober 2025