AC 195.5a

OMZIEN

in *verwondering*

Interim-advies

Adviescommissie uitvoering toeslagen

14 november 2019

Omzien in verwondering

Interim-advies

Adviescommissie uitvoering toeslagen

1894265

Adviescommissie uitvoering toeslagen

mr. J.P.H. Donner (voorzitter)

prof. mr. drs. W. den Ouden

drs. J. Kijlmans

mr. G. Akdemir (secretaris)

mr. C.L. Gozen (secretaris)

Den Haag, 14 november 2019

OMZIEN

1894265

Inhoud

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

Samenvatting 1

1 Inleiding 5

1.1 Aanleiding 6
1.2 Adviescommissie: instelling en opdracht 7
1.3 Aanpak en werkwijze 7
1.4 Algemeen en interim advies 8
1.5 Opzet interim-advies 9

2 CAF 11 en het vervolg 11

2.1 Wat er geschiedde 12
2.1.1 CAF-besluit, bevinding en en afloop 12
2.1.2 Aanschriving ouders 13
2.1.3 Registratie betaling KOT 2014 14
2.1.4 Onderzoek gewijzigde informatie 15
2.1.5 Individuele beslissing KOT-aanspraken 15
2.1.6 Bezwaar: gegrond of niet gegrond 16
2.1.7 Beroep en hoger beroep 18
2.1.8 Heroziening en klachtenbehandeling 18
2.1.9 Herstart KOT 2014 en KOT in latere jaren 18
2.1.10 Invordering 19
2.2 Gevolgen 20
2.2.1 Betrokken en gedupeerd 20
2.2.2 Inner gevolgen schade 20
2.2.3 Herstel en reparatie 21
2.3 Rechtspraak, kritiek en beleidsaanpassing tot dusver 21
2.3.1 Jurisprudentie 21
2.3.2 Rapport Ombudsmen 22
2.3.3 Aanpassing werkwijze Toeslagen 23

3 Achtergrond: juridisch en politiek kader 25

3.1 Inleiding 26
3.2 Wettelijk kader 26
3.2.1 Algemene introductie op het toeslagenstelsel 26
3.2.2 De KOT-systematiek in meer detail 27
3.2.2.1 Aanvraag en bevoorschotting 27
3.2.2.2 Toekenningsbesluit 28
3.2.2.3 Wijziging van het voorschotbesluit 28
3.2.2.4 Een-alles-of-niets-benadering 29
3.2.2.5 Verrekening 30
3.2.3 Melden door de ouder of informeren door Toeslagen? 30
3.2.4 Samenvattend 31
3.3 Politiek klimaat: bezuinigingen en een stevige aanpak van fraude 31
3.3.1 Politiek klimaat en ambtelijke uitvoering 31
3.3.2 Het debat over 'Bulgarenfraude' 32

4 Beperkte bevoegdheden, dringende reden 35

4.1 De vraag aan de commissie 36
4.2 Betekenis uitspraken Raad van State voor CAF 11-besluitvorming 36
4.2.1 Uitspraak van 24 april 2019 36
4.2.2 Uitspraken van 23 oktober 2019 37
4.3 Beperkte bevoegdheden tot herziening door Toeslagen 38
4.3.1 Herstel en reparatie in het recht 38
4.3.2 Rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten 38
4.3.3 Herziening van besluiten ambtshalve of op verzoek 40
4.3.4 Een onbevredigende en onredelijke uitkomst 41
4.4 Een voorgenomen handelwijze 41
4.4.1 De toon gezet 41
4.4.2 De uiling van voorgenomenheid 42
4.4.3 Institutionele voorgenomenheid 43
4.4.4 Doorwerking en nasleep 44
4.4.5 Niet alle betrokken ouders zijn gedupeerd 44
4.5 Tegen voorgenomenheid geen adequate rechtsbescherming 44
4.6 Concluderend 45

5 Een passende oplossing? 47

5.1 Inleiding 48
5.2 Herziening biedt geen soelaas 48
5.3 Een compensatieregeling 49
5.3.1 Kring van gerechtigden en grondslag van compensatie 49
5.3.2 Elementen van compensatie 50
5.3.3 Samenwatteend 53
5.4 De rechtsgrondslag voor de compensatieregeling 53
5.5 Nog lopende zaken 54
5.6 Verdere aandachtspunten 55

Tot besluit 57

1894265

Samenvatting

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

Dit interim-advies gaat over de gang van zaken in het zogenoemde CAF 11-dossier Havaïf en over een passende oplossing voor de ouders die financiële of persoonlijke problemen hebben ondervonden door de *referteinstelling* van de kwijtsch van Bureau Jeugdzorg/Toeslagen (Hiema Toeslagen) in dit dossier.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de wijze waarop de kinderopvangtoeslag vanaf juli 2014 van bijna 500 ouders onrechtmatig is stopgezet, was voor de staatssecretaris van Financiën aanleiding tot het instellen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (Hiema commissie). De commissie is gevraagd te kijken naar de wijze waarop Toeslagen in de praktijk beter rekening kan houden met de persoonlijke omstandigheden van de toeslagontvangers, waaronder de mogelijkheden van maatwerk. Verder is het enkel aan de commissie nader aandacht te besteden aan mogelijke verbeteringen in de werkwijze van Toeslagen en de rechtszekerheid van belanghebbenden.

Aandacht fraudebestrijding

De CAF 11-ouders kwamen in het vizier van Toeslagen door een onderzoek van de Cuvillaan Aanpak Faillietverklaring (CAF) naar het gebruikmaken van dubieuze ouders voor kinderopvang. Het CAF is uitgevoerd van de financiële aanpak van de Belastingdienst en werd ten tijde van de Bulgarenfraude in het leven geroepen om fraude gepleegd door faillietverklaringsgestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen en aan te pakken. Het CAF paste aanpassingen toe om strikte regelgeving rond het beëindigen van fraudeen sloot aan bij de nieuwe visie op dienstverlening van de Belastingdienst om fraudeplegers hard aan te pakken.

Institutionele vooringenomenheid

De nadruk op fraudebestrijding heeft in het CAF 11-dossier volgens de commissie *institutionele vooringenomenheid* veroorzaakt. Die vooringenomenheid hield in dat het handelen van Toeslagen vanaf het begin uitging van het vermoeden dat de CAF 11-ouders fraude hadden gepleegd. Een vermoeden dat niet gebaseerd was op het persoonlijke handelen van deze ouders maar op het feiten dat zij in het kader van het CAF 11-dossier waren geselecteerd. Zo werden ouders, nadat hun lopende toeslag werd stopgezet, onderworpen aan een omvangrijk en nauwgezet onderzoek met betrekking tot hun aanspraken op kinderopvangtoeslag in 2014 en voorgaande jaren (2013 en 2012).

Deze zero-tolerance aanpak van Toeslagen was vooral gericht op het ontdekken van tekortkomingen - ook de geringste - in administratie, betalingen of (bewijs)stukken om de aanspraak op kinderopvangtoeslag via correctiebesluiten deels of in zijn geheel te laten vervallen. Ouders kregen geen duidelijke informatie over wat er van hen werd verwacht en kregen geen kans om onregelmatigheden te herstellen, zodat zij nauwelijks aan deze aanspraak konden ontkomen. Na het vervallen van de aanspraak moesten ouders volgens de toen geldende jurisprudentie op basis van de Wet op de kinderopvang alle ontvangen Toeslagen terugbetalen. In sommige gevallen ging het om tientduizenden euro's.

De negatieve vooringenomenheid kreegen plek in werkinstructies en werkte door in bezwaar- en beroepstrajecten, bij de inzet van invorderingsmaatregelen dossiers bij nieuwe aanvragen kinderopvangtoeslag van deze ouders. Uitvoerders kenden alleen de minimale ruimte met betrekking tot de beoordeling daarvan, waardoor niet altijd meer bleef staan van het oorspronkelijk fraudeverdenkingsbesluit. Dit zorgde voor uitsluitend juridische oplossingen (negatief en voorbijgaanden) beslissingen.

Zo begon voor veel ouderen een lang en moeizaam traject tegen Toeslagen terwijl hun aanspraak op kinderopvangtoeslag kon niet bestaan. In de jaren die volgden hebben deze ouders geleerd onder een tijdsdruk die ook ingegrend is geweest voor hun persoonlijk leven.

Bevestiging strikte werkwijze

De directe toepassing van de wet door Toeslagen werd niet alleen gevoed door het politieke klimaat, maar werd ook sterker in de jurisprudentie. De Afdeling heeft aanwezig ook van de Raad van State aan Toeslagen vaak in het gelijk in zaken waarin de strikte toepassing van het recht op kinderopvangtoeslag ter discussie werd gesteld. Pas zeer recent, op 23 oktober jl., kwam de Afdeling terug op deze jurisprudentie en concludeerde dat Toeslagen meer ruimte heeft om maatwerk te leveren bij het vaststellen van aanspraak op kinderopvangtoeslag en het terugvorderen daarvan.

Compensatieregeling

Onderkend mag niet worden dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming niet adequaat zijn gebleken om een verschijnsel zoals de voorgenomen *zero tolerance* aanpak in CAF 11-zaken te corrigeren. Dat is een gedeelte van de CAF 11-ouders die daarover werden geïnformeerd niet met de gevolgen van deze besluitvorming te laten zitten, ondanks het feit dat het gebruikelijke van deze besluitvorming in redelijke maatstaven lastig vindbaar. Dat blijkt ook uit het kan worden vaststaan met een welgemeend excuus. Er zal een gelijkelijke compensatie moeten worden gegeven, als erkenning van het feit dat Toeslagen de CAF 11-ouders met een structurele voorgenomen houding heeft benadeerd en dat zij daarvan nadeel hebben ondervonden.

De commissie komt met de volgende compensatieregeling. Ouders van wie de aanspraak op KOT 2012, 2013 resp. 2014 naanderzoek in het kader van het CAF 11-dossier niet werd stilgezet, kunnen compensatie krijgen, behoudens in gevallen van ernstige overgemeldmogelijkheden. Deze compensatie wordt berekend op grond van de volgende elementen:

a) Het bedrag dat is gemoeid met het terug van de onrechtmatige schuldenlast gemaakt aan aanlichting van het CAF 11-onderzoek werd door KOT-aanspraken van de getroffen ouders over 2014, 2013 en 2012 verminderden of stilgezongen;

b) Voor zover onder (a) een recht op compensatie wordt vastgesteld, wordt ook een forfaitair bedrag per betrokkene toegekend voor immateriële schade (stress, ongemak en onzekerheid) van € 500 voor elke half jaar dat is verlopen tussen het eerste correctiebesluit in het kader van CAF 11 en het moment dat de aanspraken op KOT (eventueel na bezwaar, beroep of herziening) onherroepelijk zijn vastgesteld of het compensatie verstrekgeven, met een maximum van het bedrag dat wordt uitgekeerd onder (a);

c) Verder wordt een forfaitair bedrag uitgekeerd als compensatie voor veronderstelde materiële schade dat bestaat uit 25% van het bedrag genoemd onder (a);

d) De kosten die in rekening zijn gebracht voor de invordering van de na het CAF-onderzoek teruggevorderde KOT, worden volledig geëxpatriëerd;

e) Een vergoeding van de kosten van juridische bijstand conform de reguliere forfaitaire bedragen, voor zover deze kosten niet eerder werden vergoed;

f) Op het aldus berekende bedrag van de compensatie (a t/m e) wordt in mindering gebracht (1) eventuele bedragen die al zijn toegekend naar aanleiding van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures tegen de correctiebesluiten of de herziening daarvan, en (2) niet ingevorderde toeslagschulden.

De commissie hoopt dat de voorgestelde compensatieregeling de betrokken burgers op een evenwichtige wijze tegemoet komt. De commissie zal in het vervolg van haar werkzaamheden nagaan waar de gevoelige aanpak verder van toepassing is en welke andere ouders ook economisch zal moeten worden gedoen.

1894265

1 Inleiding

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

1.1 Aanleiding

Rond juli 2014 ontvingen bijna driehonderd ouderadic in 2014 en/of eerdere voorgaande jaren een kindertoeslagbeschikking (hierna: KDT) kregen een brief met het verzoek om hun aangiftepapier op deze treiteg met nieuwe bewijsstukken te sturen. Ongeveer twee derde van hen kreeg het verzoek zich met deze informatie bij de balie van het Belastingkantoor te melden. Anderen kregen een vragenformulier met verzoek om bewijsstukken over posten toeslagen over de daarin genoemde toeslagjaren. Het bericht aan ouders die geen uitkomsten ontvingen was een van de diensten van het gastouderbureau X te Voorschoten. Dit bericht vond ouders die een aanbod van de dienst ontvingen. In dezelfde brief vond ouders die een aanbod van de dienst niet ontvingen. Aangezien dat het voorschot voor KDT zou worden stopgezet tot nader beoordeling van de bewijsstukken. Dit zou ertoe leiden voor veel van de ouders die deze brief hadden ontvangen een nachtmerrie die soms nog voortduurt tot op de dag van vandaag.

De ouders waren onder de aandacht gekomen door een nieuwe aanpak van de Belastingdienst die tot doel heeft fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en schriftelijk in kaart te brengen en aan te pakken. Daartoe wordt het Comité Aanpak Facilitators (hierna: CAF) opgericht. Het CAF richtte zich zowel op fraude met toeslagen als met belastingen. Belastingfraude/Toeslagenfraude (hierna: Toeslagenfraude) vormde het CAF. Deze aanpak was gestart in 2012 in de context van een verscherpte aandacht in het kabinetsbeleid voor fraude in de sociaal-zekerheid en sloot aan op het parlementair debat eerder dat jaar over de zogenoemde 'Bulgarenfraude'.

Een van de eerste onderzoeken van het CAF was gericht op de gastouders en de werkwijze van een gastouderbureau in Y, dit was het CAF-Huisarts-onderzoek of kortweg CAF-11. In het kader van dit onderzoek werden 16 gastouders en het gastouderbureau bezocht en de informatie van een aantal (ca. 16) vraagouders doorgenomen. Daarbij werd een aantal onregelmatigheden of mogelijke onzuiverheden vastgesteld. Het CAF-11 dossier werd overgedragen aan Toeslagen om de aangemelde uitkeringsbedragen te terugvorderen. Dit gebeurde door het team Integraal Bijzonderheid Toezicht (IBT-team) binnen Toeslagen. Een vertegenwoordiger namens Toeslagen in het CAF gaf het IBT-team de opdracht om de beslissing van de lopende KDT-voorschotten 2014 stop te zetten en de aanspraken voor zo wel 2012, 2013 als 2014 te controleren. De informatieset uit het dossier van de ouders werden aangeleverd, werden aan een minutieus onderzoek op fouten onderworpen. Helaysen resulteerde in een zeer groot aantal stopzettingen en correctiebesluiten. Dat leidde tot vele bezwaren en vervolgens (hoger) beroepen.

Geleidelijk is het in acht genomen, zoals de staatssecretaris van Financiën (hierna de staatssecretaris) op 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer schreef dat: er "rondom het stopzetten van de kindertoeslagen ook niet goed [is] gegaan".[1] Inderdaad is Toeslagen te overhaast overgegaan tot stopzetting van voorschotten. De gestrengheid van de controles heeft tot zeer veel correcties- en terugvorderingsbesluiten geleid. De behandeling van de dossiers ingediende bezwaren heeft bovendien lovenmedig, lang geduurd. In het hele proces heeft de aandacht, stark gelegen op het bestijden van misbruik, en is de menselijke maat vaak uit het oog verloren. Reeds in 2017 stelde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak of kortweg Afdeling of ABRvS) vast dat Toeslagen bij de toepassing [...] niet heeft gehandeld in overeenkomstigheid de beginselen van de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [...].[2] Later dat jaar stelde de National ombudsman de onaanvaardbare aanpak van 232 gezinnen met kindertoeslagbeslag aan de orde in het rapport 'Geen power play maar fair play'.[3] Half vergelijk 2017 trek deze gang van zaken de aandacht van de Tweede Kamer en in de loop van 2018 leidde dat tot de Tweede Kamer en in de media grote gevolgen. In dit kader kwam de staatssecretaris tot de geldt aanse conclusie.

[1] Het bericht van gastouderbureau X had kort te voren gastouders overgenomen van andere gastouderbureaus.

[2] Er gaan inmiddels op ruim 170 CAF-zaken de bezwaring hebben op toeslagen die het antwoord op vraag 3 in bijlage 3 bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 2 juli 2019.

[3] Integraal Bijzonderheid Toezicht, dit team is bedoeld om al vroeg in het proces (eerdat) uit te voren waarbijvale verschillende toeslagsoorten kunnen worden betrokken.

[4] Brief van de staatssecretaris van Financiën van 11 juni 2019, kenmerk 2019-67083.

[5] ABRvS 6 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589.

[6] Rapport 2017-068 van Ombudsman 2017.

1.2 Adviescommissie: instelling en opdracht

In de eerder genoemde brief van 11 juni 2019 verwees de staatssecretaris naar zijn brief van 29 mei 2019.[7] Daarin is de instelling van een Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: de commissie) aangekondigd, die hem zou moeten adviseren over de wijze waarop ouders die tekort zijn gedaan, daarvoor zouden kunnen worden gecompenseerd. De opdracht van de op te richten commissie luidt als volgt:

'De commissie is gevraagd om te kijken naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen, en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder, in de praktijk beter rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toeslaggerechtigden. Ook is de commissie gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maatwerk te bieden.

De adviesaanvraag aan de commissie valt uiteen in drie deelvragen:

1) *Welke beleids- en beoordelingsruimte heeft Toeslagen naar het oordeel van de adviescommissie in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF 11 zaken en in aanverwante zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State (RvS) van 24 april 2019, en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De adviescommissie wordt uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.*

2) *Wat is het oordeel van de adviescommissie in meer algemene zin over het handelen van Toeslagen in andere zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn? Is de positie van de toeslaggerechtigden hierbij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst hier binnen de bestaande wettelijke kaders en welke conclusies kunnen hieruit voor de uitvoering van de toeslagen in de toekomst worden getrokken?*

3) *Hoe is het volgens de adviescommissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden gesteld, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk? Hierbij kan mede in de beschouwing worden betrokken dat het bij de toeslagen om kwetsbare groepen kan gaan waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Bij het advies wordt ook de aanwezigheid van bijzondere categorieën persoonsgegevens betrokken – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit – bij Toeslagen.'*

Bij besluit van 12 juli 2019 werd de commissie met ingang van 1 juli 2019 ingesteld.[8] Ingevolge dit besluit brengt de commissie in oktober 2019 advies uit ten aanzien van de eerste deelvraag.[9] De commissie is als volgt samengesteld: mr. J.P.H. Donner, prof. mr. drs. W. den Ouden en drs. J. Klijnsma. Zij wordt ondersteund door mr. G. Akdemir en mr. C.L. Gosen, ambtenaren bij het ministerie van Financiën die niet eerder betrokken waren bij het CAF 11-dossier en de uitvoering van toeslagen in het algemeen.[10, 11]

1.3 Aanpak en werkwijze

Nadat de beoogde leden van de commissie eind mei 2019 door de staatssecretaris daarover waren gepolst, hebben zij in de loop van juni de eerste contacten gehad en zijn twee medewerkers aangetrokken voor het secretariaat. De commissie heeft de werkzaamheden vanaf begin juli effectief ter hand kunnen nemen. Zij heeft zich daarbij in de eerste fase een beeld gevormd van het feitencomplex en de dossiers en processen die in het publieke debat gezamenlijk worden aangeduid als CAF 11. In dat kader heeft de commissie de beschikbare stukken bestudeerd en gesprekken gevoerd met de staatssecretaris, de Belastingdienst en medewerkers van de dienst Toeslagen. Vanzelfsprekend heeft de commissie ook gesproken met een afvaardiging van de betrokken ouders over hun ervaringen. Voorts heeft de commissie gesproken met leden van de Algemene Rekenkamer die betrokken waren bij het onderzoek ten behoeve van het rapport 'Toeslagen terugbetalen'[12] en met de Nationale ombudsman en de medewerker die betrokken was bij het rapport 'Geen powerplay maar fair play'. Ook heeft de commissie gesproken met de voorzitter van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) toeslagen die een rapport gaat publiceren over de werking van het stelsel van toeslagen en mogelijke verbeteringen daarin.

[7] Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 487.
[8] Staatscourant 2019, nr. 40695.
[9] In de brief van 24 oktober 2019 heeft de voorzitter van de commissie aangegeven dat het helaas niet mogelijk is om het advies over de eerste deelvraag in oktober 2019 uit te brengen omdat de commissie zich genoodzaakt ziet om de implicaties van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3601) nader te bestuderen. In zijn brief van 25 oktober 2019, kenmerk 2019-177712 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer van dit uitstel op de hoogte gesteld.
[10] Mr. dr. A. Drahmann, universitair hoofddocent aan de Universiteit van Leiden, is als extern deskundige geraadpleegd door de commissie.
[11] In de slotfase van het interim-advies is een schets van de beoogde compensatieregeling door enkele ambtenaren van Toeslagen op uitvoerbaarheid getest.
[12] Rapport van 5 juni 2019 ARK aangeboden aan Tweede Kamer 13 juni 2019: https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/06/13/toeslagen-terugbetalen.

1894265

00460

In het licht van de verkregen informatie en de gevoerde gesprekken heeft de commissie vervolgens een groot aantal gerichte vragen om informatie gesteld aan Toeslagen en om aanvullende documentatie gevraagd. Bepaald voor de aanpak en werkwijze van de commissie is dat zij is gevraagd om advies uit te brengen over bepaalde mogelijkheden en niet tot oordeel heeft om de feitelijke gang van zaken vast te stellen en de juistheid van (gestelde) feiten te ontmoeten. De commissie is daar qua samenstellingen bemensing ook niet op berekend. Of anders verwoord: de commissie is een adviescommissie en geen onderzoekscommissie.

De commissie heeft dus niet zelf dossieronderzoek gedaan met betrekking tot de feiten en besluiten in het CAF 11-dossier. Haar taak is om advies uit te brengen omtrent een passende oplossing voor de gedupeerden. Het zal vervolgens aan de verantwoordelijke bewindslieden zijn om te beslissen op welke wijze van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt in het licht van de zorgvuldige feiten van de afzonderlijke dossiers. Dat laat onverlet dat de commissie als bedoeld, bij deze heeft aan een beeld van wat er is gebeurd. Daartoe gaat de commissie uit van wat daarover reeds in publieke studies is verschenen en van aanvullende studies en informatie die van Toeslagen zijn verkregen en gesprekken met enkele van de betrokken ouders en hun advocaat.

De uitslished van de studies verkregen informatie en de verdeling van de werkwijze en procedures van Toeslagen vormen voor verp van het onderzoek door de Auditdienst Rijk (ADR) waarover de staatssecretaris de Tweede Kamer nader informeerde bij brief van 12 juli 2019. Deze opdracht aan de ADR is op 2 september 2019 aangevuld.[1] Dit maakt het mogelijk dat de commissie voor de informatie die van vertrekkende beleidsmiste over haar advies, kan afgaan op de informatie van Toeslagen welke informatie vervolgens op juistheid wordt gecontroleerd door de ADR. Met de ALK heeft daarover overleg plaatsgevonden en zijn afspraken gemaakt. Dat kan ervoor zal tot gevolg hebben dat de bevindingen waar de commissie in dit rapport vanuit gaat aanpassing van de ADR aan de feiten gevolgd zullen worden. De commissie heeft, mede in overleg met Toeslagen en de staatssecretaris, voor deze aanpak gekozen omdat de uitvoeringsketen van de commissie anders onnoemelijk veel moeten wachten op de afronding van het ADR-onderzoek. Dat leek niet verstandig en er wordt medegewezen op de gewenste spoed waar zowel de staatssecretaris als de Tweede Kamer op aandringen. Deze werkwijze maakt het mogelijk om nu met een interim-advies te komen met betrekking tot de eerste vraag. In haar eindadvies zal de commissie nader ingaan op de verwijzing en dekt aanvullende zaken zijn gemaakt.

1.4 Algemeen en interim-advies

In het inleidingsbesluit wordt de commissie gevraagd (artikel 5 lid 2) om uiterlijk in oktober 2019 een interim-advies uit te brengen met betrekking tot de eerste deelvraag. Dit van de acht van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer aangedrongen op een verslag van de aanpak van het mogelijk heeft van deskbeide van gedupeerdes. Dit deze verkenning van de problematiek waar de commissie gevraagd wordt advies over uit te brengen, lijkt er inderdaad een wezenlijk onderscheid te bestaan tussen het adviesdat in de eerste vraag gevraagd wordt en de adviezen waar de tweede en derde vraag betrekking op hebben. De vragen gaan uit van drie onderscheiden geschiptpunten, te weten: wat wel en niet had juiste in ontstaan van de toeslagen aan het verleden; wat moet er in de bestuurlijk aspectrijke verbeteren om herhaling te voorkomen, en wat vaar er in de rechtsbescherming te verbeteren om burgers meer en tijdig recht te doen? De eerste vraag betreft is dom hd fiscaal van mogelijk onrechtin het verleden en de gevolgen daarvan. De beide andere vragen hebben betrekking op aanpassing in de toekomst. Dat neemt niet weg dat de drie vragen nauw samenhangen. Dat pleit ervoor om de drie vragen in onderlinge samenhang te beantwoorden.

Alleszelfsprekend heeft de commissie geconcludeerd zo spoedig mogelijk te willen komen met een advies betreff fiscale gevolgen compensatie van het CAF 11-dossier, waarmee ook met langer heeft en moet worden gewacht. Dat laat onverlet dat bij het uitbrengen van het definitieve advies mogelijk nog andere zaken of gedeelten kunnen worden gedeeltelijk aan deze in ook een passende oplossing gebodden is.

Op de wijze kan later ook rekening gehouden worden met de uitkomsten van het onderzoek dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in de loop van mei 2019 is gestart naar aanleiding van klachten over zogenoemd etnisch profilerend over Toeslagen. Gekloegt werd dat alleen ouders met een immigratieachtergrond te maken zouden hebben gehad met stopzetting van toeslagen. In het voortgezoncht interim-advies wordt aangegeven dat bij nogmaals de commissie daarover niet vastgesteld op basis van de door de commissie beschikbare informatie, maar het is niet uitgesloten dat de AP op basis van eigen onderzoek tot andere conclusies komt. Met de AP heeft overleg plaatsgevonden over de samenloop van beide traject en en de wijze waarop deze elkaar kunnen versterken.

[1] Zie bijlage 3 bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 2 september, kenmerk 2019-148219.

1.5 Opzet interim-advies

De vraag naar de mogelijkheden om met de inzichten van nu om voor alle betrokkenen passende oplossing te vinden bij de verdere afhandeling van de CAF 11-zaken en aanverwante zaken, vergt in de eerste plaats inzicht in wat er is gebeurd in het CAF 11-dossier en een beeld van de wettelijke juridischeen politieke achtergrond. Op die basis moet de gang van zaken in de CAF 11-zaak beoordeeld worden om een antwoord te kunnen geven op de vraag naar een passende oplossing voor aanverwante zaken.

In hoofdstuk 2 worden de feiten in het CAF 11-dossier uitgeschreven en wordt nader ingegaan op de afzonderlijke onderdelen daarvan. In de eerste helft van hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) wordt het wettelijk kader uitengezet waarvan Toeslagen is ontbonden bij de uitvoering van zijn taken. In de tweede helft van hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) zal aandacht worden besteed aan het politieke klimaat waarin men Toeslagen functioneert. In hoofdstuk 4 bezordeelt de commissie de feiten die in hoofdstuk 2 staan beschreven. Daarin komt de inzichtbare voorlopigen omvang van de CAF 11-oucers weer behandeld ook aan de orde. Tot slot wordt de compensatieregeling die de commissie daarvoor passend acht uitgewerkt in hoofdstuk 5.

1894265

2

CAF 11 en het vervolg

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

2.1 Wat er geschiedde

In de inleiding (§ 1.1) wordt de gang van zaken in het CAF 11-dossier op hoofdlijnen beschreven, hier wordt nader ingegaan op de afzonderlijke onderdelen daarvan. Het gaat daarbij om een feitelijke beschrijving. Later (§ 4.4) volgt een beoordeling daarvan, nadat ook is ingegaan op de context waarin deze gang van zaken plaatsvond.

2.1.1 CAF-besluit, bevindingen en afloop

In 2013 startte de Belastingdienst met een nieuwe aanpak om fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart brengen, aan te pakken en in de toekomst te voorkomen. Daartoe werd het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) opgericht. Toeslagen participeerde in het CAF. De teams zouden informatie en signalen uit verschillende bronnen moeten samenbrengen, analyseren en daarnaar handelen; de aandacht richtte zich daarbij op de "facilitators", de organisaties en gastouderbureaus die tussenschakels vormden tussen de vraagouders en de gastouder(s) in het proces van toeslagverlening. De Tweede Kamer werd geïnformeerd over de CAF-aanpak als een van de antifraudemaatregelen, in de brief die de staatssecretaris van Financiën op 13 januari 2014 aan de Tweede Kamer zond.

De CAF aanpak vloeide voort uit de toegenomen aandacht van de regering voor fraude in de sociale zekerheden uit het debat in de Tweede Kamer met de toenmalige staatssecretaris Weekers van Financiën eerder dat jaar naar aanleiding van wat is gaan heten de 'Bulgarenfraude'. Daarbij werd de dienst destijds verweten eerdere signalen over mogelijk georganiseerd misbruik van toeslagen via bemiddelingsbureaus te hebben genegeerd. Op het algemeen klimaat en de nasleep van de "Bulgarenfraude" wordt hierna ingegaan (§ 3.3).

Een van de eerste onderzoeken in dat kader richtte zich op een gastouderbureau X in Y (zoals eerder vermeld, CAF Hawaii of CAF 11 genoemd). Aanleiding waren signalen van de GGD (van Rotterdam-Rijnmond en Den Haag) aan Toeslagen en een bevindingenoverzicht dat betrekking had op een aantal gastouders dat bij het gastouderbureau X was aangesloten. Het daarop volgende actualiteitsbezoek aan een aantal gastouders en het onderzoek bij het gastouderbureau van dossiers van vraagouders bracht een (relatief) hoog aantal onregelmatigheden aan het licht die de (vraag)ouders betroffen. Bij zestien bezoeken bij gastouders werd een aantal onregelmatigheden geconstateerd. Een aantal opmerkingen van de controlerend ambtenaar in dat kader zijn: "creatieve" urenverantwoording, opvang was feitelijk al gestopt, meestal geen kinderen aanwezig, geen contracten, urenstaten of facturen aanwezig. Het ging ook om gevallen waarin gastouders niet via het gastouderbureau maar rechtstreeks werden betaald (hetgeen niet meer was toegestaan); gevallen waarin gast- en vraagouder regelmatig van rol wisselden en op elkaars kinderen pasten of waarin de gastouder familie was van de vraagouder; gevallen met onvolledige, ontbrekende of juist opvallend uniforme ingevulde urenstaten (zelfs voor feestdagen en 29 februari, terwijl geen sprake was van een schrikkeljaar); urenstaten die niet overeenkwamen met de uren in de aangevraagde KOT of niet overeen kwamen met de gefactureerde uren.

Deze bevindingen vormden aanleiding om in het voorjaar van 2014 de CAF 11-zaak over te dragen aan Toeslagen. Een vertegenwoordiger namens Toeslagen in het CAF gaf het IST-team de opdracht om de vraagouders die in de CAF 11-zaak in het zicht waren gekomen een baliebrief en/of een vraagbrief te versturen teneinde bewijsstukken ter beoordeling van het recht op KOT te kunnen opvragen. Het IST-team was belast met het toezicht op complexe zaken binnen het reguliere toezicht, waaronder ook de behandeling of beoordeling van het recht op KOT van vraagouders die via de CAF in zicht waren gekomen.

Uiteindelijk werd, in februari 2015, het CAF 11 dossier ten aanzien van het betrokken gastouderbureau gesloten, zonder nadere strafrechtelijke stappen jegens het bureau.[16] Toen was de controle bij de vraagouders echter al geruime tijd geleden gestart en had daartoe een groot aantal correctiebesluiten van de KOT in ten minste één van de drie jaren geleid.

[16] Het betrokken gastouderbureau heeft de staat aansprakelijk gesteld wegens aantasting van de goede naam, maar de Rechtbank kwam tot de conclusie dat daar geen grond voor bestond, mede omdat er wel wat mis was. Het hoger beroep tegen deze uitspraak van 6 februari 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:6233) loopt nog.

1894265 00460

2.1.2 Aanschrijving ouders

Nadat duidelijk was dat CAF 11-dossiers van Toeslagen, dit betreft een vertegenwoordiger namens Toeslagen in het CAF (bijvoorbeeld maatschappelijk werker van het team Handhaving/regie Toeslagen), een opsporingsformulier op waarin aangegeven werd welke bewijsstukken moesten worden aangeleverd, of die inlevertermijnen moesten worden aangepast en per welke datum. Dit opsporingsformulier fungeerde als het begindocument van ISF waarin verschillende versies van het ISF-team die bezig waren met de beoordeling van de vragen uit de CAF 11-zaak. Op basis van dit formulier werd in juli 2014 of kort daarna het overgrote deel van de ouders aangeschreven met een verzoek om met bewijsstukken hun recht op KOT in de toeslagenwet in 2011, 2013 en 2012 te staven.

> Er is over het aantal ouders dat het CAF 11-dossier geseinend wordt, enige verwarring ontstaan. Het rapport van de Nationale ombudsman (Nemo, 2016) spreekt van 232 ouders. In een interne evaluatie van begin 2015 die in de openbaar beschikbare stukken voorkomt, wordt gesproken van 317 ouders. Thans wordt in de stukken veelal gesproken van 305 of 307 ouders. De verschillende aantallen zijn het gevolg van steeds wisselende definities en tellingen en indicaties, die meer iedere keer naar beste weten gaat, om ze verder onderzoek te constateren dat het in de praktijk toch net weer even anders zit. Zo heeft het rapport van de Nationale Ombudsman (Nemo, 2016) van de 232 ouders die in een interne evaluatie van begin 2015 die in de openbaar beschikbare stukken voorkomt, wordt gesproken van 317 ouders. Thans wordt in de stukken veelal gesproken van 305 of 307 ouders. De verschillende aantallen zijn het gevolg van steeds wisselende definities en tellingen en indicaties, die meer iedere keer naar beste weten gaat, om ze verder onderzoek te constateren dat het in de praktijk toch net weer even anders zit. Zo heeft het rapport van de Nationale Ombudsman (Nemo, 2016) van de 232 ouders die in een interne evaluatie van begin 2015 die in de openbaar beschikbare stukken voorkomt, wordt gesproken van 317 ouders. Thans wordt in de stukken veelal gesproken van 305 of 307 ouders. De verschillende aantallen zijn het gevolg van steeds wisselende definities en tellingen en indicaties, die meer iedere keer naar beste weten gaat, om ze verder onderzoek te constateren dat het in de praktijk toch net weer even anders zit. Zo heeft het rapport van de Nationale Ombudsman (Nemo, 2016) van de 232 ouders die in een interne evaluatie van begin 2015 die in de openbaar beschikbare stukken voorkomt, wordt gesproken van 317 ouders. Thans wordt in de stukken veelal gesproken van 305 of 307 ouders. De verschillende aantallen zijn het gevolg van steeds wisselende definities en tellingen en indicaties, die meer iedere keer naar beste weten gaat, om ze verder onderzoek te constateren dat het in de praktijk toch net weer even anders zit. Zo heeft het rapport van de Nationale Ombudsman (Nemo, 2016) van de 232 ouders die in een interne evaluatie van begin 2015 die in de openbaar beschikbare stukken voorkomt, wordt gesproken van 317 ouders. Thans wordt in de stukken veelal gesproken van 305 of 307 ouders. De verschillende aantallen zijn het gevolg van steeds wisselende definities en tellingen en indicaties, die meer iedere keer naar beste weten gaat, om ze verder onderzoek te constateren dat het in de praktijk toch net weer even anders zit. Zo heeft
> De precieze aantallen doen er voor het advies van de commissie minder toe. Uiteraard is het essentieel dat Toeslagen de zaken tijdig, als wordt overgegaan tot compensatiemaatregelen, precies kan achterhalen welke ouders dit betreft en in welke omstandigheden zij verkeren. Voor het advies van de commissie is echter vooral van belang dat er CAF 11-ouders gedupeerd zijn, hoeveel dit er precies zijn is minder relevant, indien in dit rapport concrete aantallen worden genoemd, is het niet uitgesloten dat aanterraf dmeg moet worden vastgesteld dat de aantallen en de onderverdeling daarvan toch nog anders blijken te zijn. Naar de mening van de commissie verandert dat de teneur van het betoog en de strekking van de adviezen niet.

Uitgaande van de huidige informatie van Toeslagen geef de commissie aan uit dat het CAF 11-dossier 300 ouders omvat, maar omdat dertig tweeverdieners afzonderlijk en zaak zijn begonnen over dezelfde toeslag wordt doorgaans gesproken over 302. Dat wil niet zeggen dat ieder van die ouders in alle drie de jaren ook KOT heeft genoten. Het gaat bij elkaar over drie jaren om 790 toeslagen die in het geding waren (2014: 248, 2013: 292 en 2012: 250). Niet alle 302 ouders ontvingen ook daadwerkelijk een oplegbeschikking. Elk jaar weer een klein aantal ouders doen uiteraard onderdelen geen bezwaar, bijvoorbeeld omdat zij, mede in onderhoud, verder onderzoek. Dat betekent niet dat zij 'uit het vernaat verdwijnen'. Een aantal van deze ouders werd dan nog eer correctie van eerdere toeslagbesluiten gecommuniceerd.

Dat in enkele gevallen ouders niet werden aangeschreven vijst niet op een individuele afweging per ouder van de gegrondheid van het aanschrijven. Op basis van de opdracht van een vertegenwoordiger namens Toeslagen in het CAF werden ouders vrij 'automatisch' aangeschreven. Wellaneer vraag bij het eerder onderzoek onregelmatigheden en vragen aangeconstateerd met betrekking tot enkele vragouders maar daarbij ging het in totaal om een relatief beperkt aantal. Het bij deze kop tussen het CAF-advies en de tekstuele uitoering daarvan lict ook geen tijd voor een individuele toetsing.

Het overgrote merendeel van de brieven werden juli 2014 verzonden; op verschillende data. Twee dertig van de aangeschreven ouders ontvingen ook nog met de gewone beschikkingen in persoon bij de Belastingdienst Toeslagen in Heerlen. De Heerlen-brief werd in veel gevallen geschoot door een vraagbrief (bewijsstukken per post opsturen) over de voorgaande toeslagjaren. Het anderedeel van de ouders ontving alleen een vraagbrief en werd verzocht de gevraagde stukken schriftelijk op te sturen. In het laatste geval werden de brief gespitst foor deuitlekstukken werden gevraagd. In het geval van een verzoek om aan de bijlstukken te komen, vestpaan dat bestelling van de ontvangt gespitst foor deuitlekbewijsstukken inoeten vo'oor nalegn dmee. In beide gevallen ging het niet altijd om een concrete omschrijving.

2.1.3 Stopzetting betaling KOT 2014

In debrief mei het verzoek, om nader bewijs voor het aanspraak op KOT. Vanden de voorbeschikking van KOT 2014 ontvangen, meegedeld dat zij geen kinderopvangtoeslag meer over 2014 zouden ontvangen, voorzat wij uw aanvraag hebben beoordeeld. U hebben geen hinnen nit een beschikking.

Daarnaast ontstaat voor de 244 betrokken ouders (in 4 gevallen werd De KOT niet stopgezet) niet alleen een financiëel probleem, maar ook een in juridische zin bijzonder onduidelijke situatie. De mededeling presenteerde zich aan een onmiddellijke stopzetting, maar tegelijk ook niet te gaan om niet meer dan een mededeling, die nog gewoon zou voortlopen door een (voor bezwaar vatbare) beschikking. Het is de commissie voor stelsel niet duidelijk op welk moment de stopzetting van de voorschotten werd geeffectueerd in internet-klikken wordt gesproken van een agehele stopzetting van betalingen per 1 september 2014, maar of dit in alle gevallen zo is aan iedereen duidelijk. Dus dit is niet dat de stopzetting van het voorschot plaatsvond voorafgaand aan ontvangst van de opgevraagde informatie dan bevindt een individuele beoordeling.

Het op die wijze stopzetten van de KOT-voorschotten is een lopend toeslagjaar is in strijd met de Awir. Artikel 23 Awir bepaalt dat de betaling van een voorschot getrof of gebeëindigd kan worden uitgesteld. Uit vergt van afweging op basis van de concrete omstandigheden van het geval. Dit is bij de CAF 11-ouders niet gebeurd. Uit een intern document blijkt dat al bij het stopzetten van de KOT-voorschotten over 2014 twijfels zijn gerezen over de juistheid van deze gang van zaken. Met de zeszigenten werd niets gedaan.

Wat volgde waren ingewikkelde rekensmededdingen, brieven en beschikkingen. De uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2017[1] schept een beeld daarvan:

"De Belastingdienst/Toeslagen heeft [verdeerpartij] bij brief met dagtekening 15 juli 2014 laten weten onvoldoende gegevens te hebben ontvangen om te kiezen of zij recht heeft op kinderopvangtoeslag en haar uitgenodigd om met bewijsstukken langs te komen bij het belastingkantoor. Tuinen/vervolgens dat [verdeerpartij] geen kinderopvangtoeslag over 2014 meer ontvangt, voordat de aanvraag is beoordeeld en dat zij aanvullende informatie een meldingsopvatting. Op 21 juli 2014 heeft [verdeerpartij] naar de kantoor te Enschede gegaan. Alsdan heeft zij geprobeerd plaatsgevonden.

Bij besluit van 21 augustus 2014 is het voorschot voor 2014 herzien naar € 7.112,00. Daarbij is vermeld dat de kinderopvangtoeslag is stopgezet voor de periode tot en met 31 augustus 2014 en dat in het besluit onder meer dient bijlagen/overwerk dat de toeslag is betaalbaar.

Bij brief van 20 oktober 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan [verdeerpartij] meegedeld dat haar aanvraag om toeslag is de bewijsstukken om te uitgeoordeeld en dat is gebleken dat om de dienst aangekondigd dat alle dat gegeven uren kinderopvangzijn betaald. [verdeerpartij] heeft geen recht op kinderopvangtoeslag, waarvoor redenen aangegeven beschikkingsrecht vooren afwijzingsbrief. Bij besluit van 21 november 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 herzien en op nul gesteld. Daarbij is vermeld dat de kinderopvangtoeslag is stopgezet voor de periode tot en met 31 augustus 2014. Ook is weer vermeld dat de wijziging is gevuurd dat de toeslag is beëindigd. Tevens staat zij dat om bij de besluit met dagtekening 19 oktober 2014 een bedrag van € 7.111,00 is uitgeuurde."

Uit deze beschrijving van de gang van zaken en uit de formulering van debrief van juli 2014 van worden afgeleid dat Toeslagen de mededeling in debrief van juli 2014 nog niet zag als besluit, maar als aankondiging van het voornemen daartoe. Pas de brief van 21 augustus 2014 werd als besluit gezien. In 2018 was de dienst vermelijk tot de conclusie gekomen dat stopzetting niet de juiste weg was. In antwoord op vragen van de Afdeling wordt gesteld dat vanwege systeemtechnische redenen is besloten om met toepassing van artikel 16 van de Awir het voorschot te herzien naar nihil vuur de periode van begin tot en met december 2014, wanneer het voorschot voor de periode januari tot en met augustus 2014 ingehouden heeft. Dit zou het effectief terugbetaal operatiekosten van de betaling. Hier de commissie niet van oordeel met Toeslagen hebben, vanwege deze systeemtechnische redenen voorst de eisen in het "dat die systeem van besluitvorming" van de dienst, dat de mogelijkheid van schorsing niet kende meer alleen voorzag in stopzetting.

Deze problematiek doet zich alleen voor bij stopzetting van de KOT-voorschotten in een lopend jaar, dus in de CAF 11-zaken in de cohorten over 2014.

[1] ECLI:NL:RVS:2417:889

2.1.4 Onderzoek gevraagde informatie

Opdrachtgever deed kenbaar om de gevraagde informatie bij de binnenkomst bij het SF-team van Toeslagen. Vaak bleek aangelaten de bewijsstukken werden geboekt in het systeem van Toeslagen. In het schoonlekkoder van SF staat aangegeven dat bewijsstukken niet ingescand worden, indien er sprake moet zijn van afschriften. In hoeverre dit kwantitatief is geïnformeerd in CAF 11-zaken is onduidelijk. Volgens Toeslagen is geprobeerd om alle bewijsstukken in te scannen. Tijdens het inscannen en opslaan zijn echter fouten gemaakt, waardoor stukken ontbraken of onvolledig waren in het systeem.

De controlegroep informatie vroeg aan een nauwgezet onderzoek dat zou worden dat was verdeeldgedan van zinnen regulier toezicht gebruikelijk is. Daarbij moet worden beraadslagt, zoals nader wordt beschreven (§ 3.2), dat de KOT door de aanwezige van regels administratieve eisen en bewijsvoorschriften, een regelingswas- en is-, waarop zich makkelijk tot van onregelmatigheden kunnen voorbeen. Zo dienden alle kosten van opvang volledigen tijdig te zijn voldaan in dusdat de eisen bij dezes van ouders anders waren de toeslag voor het gehele jaar te vervallen.[1] Dat heeft niet mod met contracten, uren staten, factuur en bewijsbestellinger gestaatt worden. Ook waren de mogelijkheid 'maxen' dien in de dop van de tijd gebleken waren met andere voorschriften gesicht; zo waren betaling aan gasouders, contante betaling en tekstebetaling verboden, moest de opvangovertrekuren door alle partijen zijn vuldekkend, enz. Daarbij legt de wet de vereisten uit dat Nield - in het Iskul - voor Nulen, en jaldsaldoen en onregelmatigheden gehad. Bij de betrokken ouders indaatsif die voor fouten en onregelmatigheden bij het gastouderbureau en de gastoeders.

Gegeven deze achtergrond verbaast het niet dat bij deze ernstige controle van de informatie vel onjuistheden en onregelmatigheden aan het licht kwamen. Uiteraard rotterdaser het in alle gevallen slechts omvolkomenheden in de administratief de bewijsstukken. Zo bleek bijvoorbeeld in sommige gevallen dat de opvang in een peuterspeelzal plaatsvond, dat rekeningen niet betaald waren, dat de betaling steeds door de gastouder werd teruggestort of dat over en voor op alsaas kinderen werd opgevat. Er waren vel inkortkomingen bekendden vuil uit administratieve fetkortkomingen, ontbrekende rekeningen, ontbrekende handtekeningen, niet volledig kloppende betalingen, enz. Tekortkomingen, vormfouten en ontbrekend bewijs die overigens ook in andere gevallen tot correctie, vermindering of afwijzing van de toeslag zouden leiden.

De aanwijzingen in het kader van het CAF-dossier vanden ssen niet met een bijzondere gestreng of geldplaatsen vergeldelijk uitmel uit het CAF er die gedaan dat door die controle mogelijk systematische fraude zou kunnen blijken. De veranderdeling van meer conform minder fraudeklikker wordt, wendt er iets mis moet zijn en dat dit alleen ang meet worden aangetoond. Dit kwam ook tot uitdrukking in het verslag jaar dat vanwege na een eerste controle geen dubbeno werd call er 'niets mis' was het dossier door consenior behandelaar nogmals verdi bekeker om zekere delen dat er echt niets 'mis' was. Daardoor werd op iedere mogelijke onregelmatigheid de vinger gelegd. Van eerzaitte nauwgezatheid wasechter geen sprake wanneer bij de steekgesteg geschuldeerd werd dat het mis zat en dat dossiercrtiet dienden te worden geconfigeerd. Zo controlor dien vorm van 'zero tolerance' handhaving die met gesitatiouiaiseer de voorgenomen heid werd toegepast. Daarbij werden geen nieuwe of andere regelsen criteria gehanteerd dan bij regulier toezicht, maar door de omvang van het onderzoek en de gestrengheid waarmee de reeds ten criteria werden toegepast, leidde dit tot een zeer hoogaantal correctiebesluiten.

De voorgenoemde uitkomsten onder meer ook tot uitdrukking in het feit dat bij administratieve fetkortkomingen, ontbrekende bewijsstukken of gebleken afwijkingen aan de betrokken ouders niet werd gevraagd om gepersteerde aanvullende informatie maar dat direct tot afwijzing werd overgegaan. Visueel dekselslingdat er fraude in het geding was alsjs, werd geen aal dat die informatie bij nauwgezalering 'gebrieland' zou worden. Als gevolg 2018 werd bij een informeevaluatie van de gang van zaken in het CAF 11-dossier vastgesteld: *dat door het gebeuaantal betrokken burgers het tijdensde beoordeling/toeslagvaststelling van de bewijsstukken van de verantwoordelijke burgers in samenhang met elkaar te beoordelen. Om die reden werd voorzien co individueel niveau gezocht naar gronden om de toeslag af te wijzen. Er kan daarbij slechts gronden den ook gen patroon te zien. Vaststelling van de aflgeven omdat er onvolledig gewogen[2] sat omdat er onvoldoende aangetoond is dat alleeksten voor deze indeeng aangegeven voldaan?*

2.1.5 Individuele beslissing KOT-aanspraken

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de gestelde informatieverzoeken werden voorts alle aanspraken van de KOT-aanspraken. Deze correctiebeslissingen werden in de meeste gevallen in de loop van november 2014 genomen en aan de betrokken ouders meegedeeld. De beslissingen met betrekking tot KOT 2014 werden vrij vel allemaal voor het einde van het jaar genomen, met betrekking tot eerdere jaren volgde de beslissing soms aan begin 2015, in een enkel geval was het later.

[1] Ingevolge van jurisprudentieleven de Afdeling bestuursrechtspraak is de door Toeslagen gehanteerde werkwijze in een andere licht komen te staan.

Waar in dit rapport wordt gesproken over correctiebesluiten wordt gedoeld op besluiten die ertoe leiden dat de aanvankelijk toegekende KOT-aanspraken veranderen. Die verandering kan positief of negatief zijn voor de betrokken ouder.

In de CAF 11-situatie ging het daarbij veelal om het ten nadele van de burger wijzigen van voorschotbesluiten (bv.art. 10, lid 5 Awir). In enkele gevallen was er sprake van een toekenningsbesluit waarin het recht op KOT tegen wordt toegekend, dan het bedrag dat verder aan voorschot wordt toegekend (artikel 19 Awir), of zelfs van het ten nadele van de ouders wijzigen van een eerder afgegeven toekenningsbesluit (art. 21 Awir).

Deze besluiten leidden tot terug te vorderen bedragen en dus tot terugvorderingsbesluiten (ex art. 28 Awir). De daarmee gemoeide bedragen mogen worden verrekend met andere (voorschotten op) bedragen (ex art. 29 Awir).

Ter ville van de leesbaarheid worden niet de diverse mogelijkheden steeds opgesomd maar wordt gesproken van correctie- en terugvorderingsbesluiten waarmee de CAF 11-ouders werden geconfronteerd.

Na de beschrijving van de 'zero tolerance' controle zal duidelijk zijn dat een groot aantal aanvragen na controle tot wijzigingen in de correctiebesluiten leidde. Neem de aanvraag voor KOT 2014. Volgens de beschikbare informatie kwamen er 248 aanvragen, maar in 39 daarvan werd geen voorschot uitbetaald (bijvoorbeeld omdat de opvang vaststond pas in 2 gevallen werd KOT niet stopgezet. Na controle werd in ca. 110 zaken de aanspraak angewijzigd voortgezet en in alle andere gevallen werd de aanspraak verminderd of op nihil gesteld. Ook voor de aanvraag KOT-januari 2013 had dit aantal correctiebesluiten aanzienlijk hoog. Van de 292 KOT 2013 aanspraken werden uiteindelijk maar ten ongeveer geëiste. Voor de 350 KOT 2012 was dat aantal hoger omdat in een aantal dossiers de definitief van hetzelfde

De correctiebesluitingen werden niet in standaard formuleringen gegoten. Dit maakt het moeilijk om zonder nader onderzoek in iedar afzonderlijk dossier ear adequaat beeld te krijgen van de gronden waarop zij berustten. Dat uitenloopende bezwaarlijkes kunnen effectief wier sp. anuit dossiers beschikbaar gesteld. Uit ervaringen blijkt dat in de overzichtsmat of ze juist of enveldoende stukken. Hi d goat doarbij vooral om toepassing van oo dan dat er ook overzichtsmat mat zin tot inzicht voor een beperkt aantal uren van een beperkt aantal kinderen, dit er bovendien mat zin dat die uren niet dadzwerkelijk werden afgenomen en bestaat, en dat de ouder al een voor een toestaig te aanmerking komt, dit er volledig betaald dis, het inkomen kopt en beide ouders werken (behoudens deltzondering voor opleidingen, integratie arbeidsmark).

Een aantal correctiebesluitingen berustten op de grond dat de betreffende ouder niet had geregeerd of de het verzoek om informatie niet wenvrsdieren op de eisgevens of ook anderssinnelis van zich had laten horen. Die correctiebesluitingen dokte vaak wel een rechtsuit. In iedsmmer dan de helft van die zaken werd bezwaar aangekiend, dat vervolgens in ca een derde deel van de zavelen gegrond werd verklaard.

2.1.6 Bezwaar: gegrond of niet gegrond

Tegen de correctiebesluitingen die na het CAF 11-onderzoek werden genomen, werden in totaal 447 bezwaren ingediend.[11] Dit betekent dat tegen ca. drie vierde deel van die nieuwe beslissingen bezwaar werd aangekiend.

Toen de bezwaren begonnen binnen te stromen, werd in eerste instantie een aantal uitstregelsfandacht spanten opgesteld voor de behandeling daarvan. Deze strekten de 'zero tolerance' benadering en voorlingnomen houding meg steeds uit. Waarschijnlijk kun je zina nikstoevenmef fuidde ken van de vuiregels. Dit behandeling zou uitgebreid moeten zijn. Gesuggereerd werd om bezwaren, contradicten, jaarcogaaiveen beslingnotbegaan uit te vragen, instructieprinsjn hel. Landelijk Kegeer Kinderopvang van gestudeerbs bo contributen, de gewerkte uren, de werkelijke situatie van Uitjuiskrs groepen, leningsers (opleiding, arbeidsmiddeling) en de gebruikte rekeningnummers uit mation to contrekeren, dit ook of opvangjaren niet opbestreven wilen. Vlieswichtigh: luiddeskrgenoms van de kinstuatie en "kinkosten aoomen aanwerkt zijn, informatiet mangplaet en niet toekenner". Zo nodig zou men bet rekkenen moeten dubellen met verzaek om verduidelijking.

Later zijn deze eerste richtsoeren uitgewerkt in een handleiding, welke natuurlijk '*niet bedoeld (mag) als werkinstructie maar alsee abstractom teevaas-ameenoosen teleiden en bovenstanen*'. Hi d document sabstoeiz: *de bijstanmatten arbeidsmarkt kanal*, tonaindoelic aspecten t obehandden en *hendrikkigen to gaan voor het etiion van het bezwaar*. Mt d behandeling tot de opvangovereenkomst werd daarin aangegeven: "*Ofiecle-overeenkomst vobbel aan alle voorwaarden, ieiwt van belang om goet tekijken of de opvang die plaatsfatt gesnoten zok zo bestaan die overeenkomst is*" Hel zou gen problems zijn als de uren die feitelijk zijn afgenomen iet wijkjen van de uren in de overeenkomst, bijv. door vakantie, ziekte etc., maar "*dezeer-eenkomst kan enkel gelden voor de kinderen die in deze overeenkomst staan. Als er meer kinderen in de jaaropgave staan dan in de overeenkomst (bijvoorbeeld omdat een kind geboren is) kan er voor dat kind dan ook geen recht bestaan.* Ook geldt dat de

[11] Er werden 168 bezwaren ingediend m.b.t. beslissingen inzake KOT 2014, 218 m.b.t. die inzake KOT 2013 en 86 m.b.t. die inzake KOT 2012.

uurprijs niet kan wijzigen zonder nieuw overeenkomst, wanneer een uurprijs van € 6,50 is overeengekomen en in de jaarcopgaarfactuur staat een uurprijs van € 5,90 vermeld, dan heeft de opvangouder recht op basisvergoeding, dus de handleiding.

Wat debetaling betreft, bevat de handleiding de volgende instructie:

"Alsoormaal kindtelijk is wat de kosten van de opvang zijn gewest, kan er gekeken worden of de kosten ook zijn voldaan. De tijm van betaalgegevens Toeslagen kostt ook de kosten van de opvang tijdig moeten zijn voldaan. Dit houdt in dat uiterlijk 2 maanden na afloopjaar het bereiningsjaar de kosten moeten zijn voldaan. De ongeldige aanbieding hier zo kostt er tijdig dat u binnen twee maanden na afloopjaar het bereiningsjaar een schriftelijke betalingsregeling (aflossprofiel) met de opvang. Dit moet u bij een redelijke termijn zijn. (...)

Voor wat betreft het volledig voldaan van de kosten moet je streng zijn. Er betaalt enkel recht als de kosten zijn voldaan. Als bijvoorbeeld de maanden januari tot en met september zijn betaald en oktober tot en met december niet, betaalt er over het hele jaar niets. Uitzondering is dus bijvoorbeeld als het tijdjewaar (vijfjaar) is uitgelopen en u niet meer in aanmerking kunt komen voor de kosten en het bereiningsjaar (afloopjaar). Maar burger van alleenvergoedende en een minimum gebleken maar betaalt, hoeft dat niet per aanen afzijzingte betalen. Dit kost dat per zaak bekeken moet worden.

(...)

Ik moet je goed op moet letten is dat de burger de kosten aan het GCD voldoet. Dij de jaren die nu bekend kunnen geldt de kostenstunde. Waaguoldermoeten dus aaleesen het GCD betalen en mogen niet rechtstreeks aan de gebouder betalen. Een ander mengrijk zyn het jeje kostenbeset kindstelsel niet mogelijk. ook niet met dummiekoon de mmiete mkomen. De burger is verplicht om geld te betalen aan het gebouder toe."

Bij een bezwaar van een ouder uit een CAF-zaak werden behandelaren en bezwaar gehouwerd om contact op te nemen met het IST-team. Bij de afhandeling van de bezwaarschriften laagunen bezwaren en bij fiets van sommigen redouwe kosten Toeslagen con niet te spoken.

Tegen deze achtergrond is het aantal bezwaren dat gegrond werd verklaard opvallend: van de 471 bezwaren werden 235 (50%) geheel of gedeeltelijk gegrondbevonden, dan wel werd de beslissing gehanden, ondanks niet ontwerkelijk niet van het bezwaar. Ik gelijk made oorzaak van de langgaam verandeunde houding bij de beslissing op bezwaar wasdat langer tijdswertoop bij de behandeling daarvan, wanneer de aanwezige feiten nauoenpak gestudeerd. Aan de achtergrond verdwenen. Het feit dat een bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond werd bevonden, dan wel dat de beslissing werd herzien, betekende overigens niet dat in die gevallen de KOT volledig conform het aanwezige bestuurwerd verfeerd. In 156 van de 235 gevallen reserede ook nade beslissing op bezwaar nogeen terugte vorderen bedrag (gemiddeld € 5,233). In een aantal daarvan werd dan ook alsnog bercop ingesteld.

Uiteraard dempart van de opzetting- en correctiebesuiten in zaken die KOT voor debetrokken gezinnen is debehandelingsduur van de bezwaarschriften aanzienlijk verkortt. Toeslagen had mid. de CAF-aanzuik nu problemen voor dubuuf geschapen. Daar de systematische aanpak van de vraagcorrecties de omvang van de uitvoering van bewijsdiskussies in het CAF 11-dossier - en mogelijk in andere dossiers - verdiedeelsi in de loop van 2014 en dejaren daarna gezamenlijkerstijd een golf aan bezwaarschriften die behandeld moesten worden. En dat waren niet deenigebezwaarschriften die behandeld moesten worden, er zouden in dertijd en gewer 50.000 bezwaarschriften bij Toeslagen op behandeling gewachten. Dat heeft er made toegeld dat behandeling van bezwaren van CAF 11-dossiers veel meer aandaar langer tijd in beslag heeft genomen.

Van de 471 bezwaren die in het totaal werden ingediend tegen de CAF 11-aanpetting en correctiebesuiten waren er na zes maanden nog 187 behandeld, dan wel zien die ons nasser 197 Parea-(20 maan weetsheit) (28%) van de bezwaren behandeld. Dit bezwaren moesten meer dan drie jaar op een beslissing wachten. De langstlopende procedure duurde 1195 dagen.

In de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris onder ankenning van het feit dat de behandeling van bezwaren onaanvaardbaar lang heeft geduurd, excuuscdanvoor aangebodeen. Ook is zin een groot aantal zaken een formele schadevergoeding toegekeed vanwegeoncnchnijding van tamijnen. In deop zich nolangstlopende bezwaarbehandeling, waarin het bezwaar gegrond werd verklaard, is apart bercop en hoger bercop ingesteld vanuage de hoogte van de schadevergoeding. De afdeling bestuursrechtspraak mod over deze zrek nog uitspraak doen.

2.1.7 Beroep en hoger beroep

In de 229 zaken waarin het bezwaar ongegrond, dan wel niet ontvankelijk werd bevonden (en niet herdacht) werd in 116 beroep ingesteld, dat in 10 gevallen gegrond of deelgegrond werd bevonden. De uitspraken in beroep lidden in 43 gevallen het hoger beroep. Ook in hoger beroep werd in deuvergrote meerderheid van zaken de beslissing van Toeslagen geheel of gedeeltelijk. Een aantal zaken is nu nog open of aanhangig. In een aantal zaken werd het beroep of hoger beroep ingetrokken, radat het beslissingen had was gerichtgewijzigd, waarbij in ofnadat vastgestaagd dat het zou worden herzien.

Hiermee is 2.3.1 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling in de jurisprudentie.

Rondeen procedure voor de rechtbank Amsterdam is discussie ontstaan over de vraag of Toeslagen alleen op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd. De rechtbank heeft het verzoek om hierover het onderzoek te heropenen afgewezen.[1] De commissie heeft daarbovenuitgesproken dat zou gaan om fotoboomuitdrukkingen van in verschillende instanties gevoerd dat het geen op de zaak betrekking hebbende stukken betreft. Niet zou dit oordeel door andere juristen zijn herdacht. In geen geval zou het daarbij gaan om stukken die een dominerend karakter zouden kunnen hebben gehad. Na toezegging van de staatssecretaris stukken niet uitsluitend te verstrekken, alle in procedures relevante stukken overgelegd. Een andersluidende uitspraak bezwaar door de rechtbank Rotterdam op 12 juli 2019. In deze uitspraak is bekend dat het vel ledige CAF-dossier (in casu CAF 18) niet werden overgelegd.[2] Bij brief van 23 augustus 2019 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het feit dat tegen de rechtbankuitspraak hoger beroep is ingesteld.[3]

Uit vragen of alle op de zaak betrekking hebbende stukken in het CAF 11-dossier zijn overgelegd wordt nog nader onderzocht in het ADR-onderzoek.

2.1.8 Herziening en klachtbehandeling

Belanghebbenden kunnen op grond van de Awir verzoeken om een herziening van hun voorschot, zolang de belastingschuld nog niet definitief is geworden. Dit bevoegdheid om het voorschotbesluit in te voorden van een belanghebbende te wijzigen, is niet in de tijd begrensd; wijziging van nadelige mag slechts gedurende vijf jaar. Herziening van definitieve beoordelingsbesluiten kan plaatsvinden tot vijf jaar na de aanslagdag van het jaar waarvoor de toeslag werd toegekend. Er worden regelmatig herzieningsverzoeken gedaan. Ook wanneer iemand tot in hogere beroep is afgewezen, kan hij eventueel nog een herziening gevraagd indienen. Dit begrijpt dan dan opnieuw (extra) zwaar stukken aan te leveren die zijn dan ofwel onbekend. De beslissing op het verzoek tot herziening blijkt dan ook weer open voor bezwaar en beroep.

In het CAF 11-dossier werd tot dusver in iets meer dan 60 zaken van deze mogelijkheden gebruik gemaakt. Dit geschiedde soms na bezwaar of beroep. Al eerder kwam ook voor dat Toeslagen zelf tot herziening komt van een eerdere uitspraak in de loop van de behandeling van een bezwaar of beroep. De aanleiding hiervoor kan ook een andere zijn, zoals een bijvoorbeeld naar aanleiding van een toezegging aan de Nationale ombudsman een aantal afgewezen zaken herbeoordeeld (zie § 2.3.2). In enkele aantal zaken leidde dit tot herziening, een aantal zaken loopt nog.

Voorts bestaat dan mogelijkheid om een klacht in te dienen bij Toeslagen. Daarvan is in het CAF 11-dossier 149 maal gebruikgemaakt. In de meeste gevallen betrof de klacht de lange behandelingstermijnen. In enkele gevallen werd ook geklaagd dat bij de oorspronkelijke beslissing geen rekening werd gehouden met de aangeboden bewijsmiddelen of dat, in vrijwel alle gevallen, de begrenzing van de bezwaarschrift.

2.1.9 Herstart KOT 2014 en KOT in latere jaren

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat oudere dossiers een stopzetting van de voorschotbeslissingen KOT in 2014 was het gevolg van de dreiging dat Toeslagen een reeks verzoeken uitdeze aanvragen geen toegang krijgen. Van de zijde van Toeslagen wordt in reactie op het onderzoek erkend dat als de subsidiaire grens van het "portal" teen aanvraag dichter naar een nieuwe toeslag, deze aanvraag niet automatisch wordt verwerkt maar zal handmatig wordt beoordeeld. Toeslagen zou de betrokken burgerkunnen de brief waarin de herverzoeken van de staatssecretaris werd meegestuurd, er mee en hebben gevoerd dat hun contact kon opnemen met de Belastingdienst/toeslagen, om samen het aanvraagproblem op te lossen.

Van de zijde van Toeslagen wordt gesteld dat het beeld dat hanaanvraag van toeslagen standaard geblokkeerd of vertraagd was weemproven. Wel zou er aanpassing gewerkt van lijsten waarop burgers verkeren geplaatst om een handmatige beoordeling te kopen voorzien zij automatisch een toeslag kunnen ontvangen. Deze burgers konden wel een aanvraag zoals vóóraf "portal" maar deze leidde niet rechtstreeks tot uitbetaling. Betrokkenheid bij CAF 11 implicerende niet dat men zonder meer op een dergelijke lijst werd geplaatst, omgekeerd tweede deven debij CAF 11 betrokken ouders slechts op dergelijke lijsten zijn geplaatst. Dat

[1] Rb. Amsterdam 26 september 2018, nr. AMS 18/1801, ECLI:NL:RBAMS:2018:6868, r.o. 37 t/m 49
[2] ECLI:NL:RBROT:2019:5532
[3] Brief van de staatssecretaris van Financiën van 23 augustus 2019, kenmerk 2019-141154

laat onverlet dat een derde deel van de ouders die wel op een dergelijke lijst stonden, vertraging kunnen hebben ondervonden bij eventuele herhaalaanvragen in latere jaren omdat eerst een handmatige beoordeling moest plaatsvinden.

2.1.10 Invordering

De Awir regelt de terugvordering van te veel betaalde voorschotten of toeslagen in hoofdstuk 2, paragraaf 3 van de wet en in art. 7 van de Uitvoeringsregeling Awir. Uitgangspunt was dat wanneer de correctie van een toeslag of voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag dit in zijn geheel verschuldigd is[24]

Betrokken ouders zijn in beginsel verplicht om teveel ontvangen toeslag binnen zes weken na dagtekening van de beschikking terug te betalen. Voor de meeste bij het CAF 11-dossier betrokken ouders ontstond deze verplichting met de beslissing in de tweede helft van 2014 dat de KOT voor 2014, 2013 of 2012 op nihil werd gesteld althans op een lager bedrag dan in de oorspronkelijke beslissing. In het CAF 11-dossier ging het om substantiële bedragen. In de 790 KOT-aanvragen die in het CAF 11-dossier aan de orde waren, restte na de correctie van bezwaar en beroep nog 539 zaken waarin een bedrag moest worden terugbetaald; in het totaal € 2.913.253. Per KOT-jaar per ouder betreft dit een schuld van gemiddeld € 5.404; bij meerdere KOT-jaren is dat dus een veelvoud daarvan.

Een belanghebbende die wordt geconfronteerd met een terugvordering heeft altijd de mogelijkheid om deze in maximaal 24 gelijke maandelijkse termijnen te betalen. Deze standaardbetalingsregeling wordt automatisch aan iedereen aangeboden in de terugvorderingsbeschikking, ongeacht eventuele opzet of grove schuld van belanghebbende.

Mocht een belanghebbende niet kunnen voldoen aan de verplichtingen van deze standaardbetalingsregeling, dan kan hij om een persoonlijke betalingsregeling verzoeken. De beslissing op het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling is een voor bezwaar vatbare beschikking. Blijkt niet van opzet of grove schuld, dan wordt de betalingscapaciteit van betrokkene beoordeeld en wordt een persoonlijke betalingsregeling met betrokkene getroffen, die verdeeld is over 24 maanden. De vraag of er sprake is van opzet of grove schuld speelt alleen bij een toeslagschuld van meer dan € 10.000 (tot 2017 lag deze grens op € 1.500). Opzet of grove schuld kan onder meer worden aangenomen indien gevraagde informatie niet is verstrekt. Hierdoor werkte de aanpak dat bij ontbrekende informatie ouders niet werd gevraagd om deze aan te vullen maar tot correctie over te gaan, door in de fase van invordering. Blijkens informatie van Toeslagen is in het CAF 11-dossier in 36 onherroepelijke gevallen gesteld dat er sprake was van opzet/grove schuld, waardoor geen persoonlijke betalingsregeling mogelijk was.

Bij een persoonlijke betalingsregeling wordt de resterende schuld na 24 maanden niet meer actief ingevorderd. De regel is dat binnen 3 jaar deze resterende schuld nog wel verrekend kan worden met nabetalingen toeslagen en eenmalige teruggaven inkomstenbelasting. Mocht er na deze 3 jaren nog steeds een restschuld bestaan dan geeft de Ontvanger een 'niet verder bemoeilijken' beschikking af, zodat de terugvordering definitief buiten invordering wordt gesteld. In het CAF 11-dossier zouden 27 van dergelijke beschikkingen zijn afgegeven. De schuld kan niet worden kwijtgescholden, omdat de Awir niet in de bevoegdheid daartoe voorziet.

Indien belanghebbende niet aan de verplichtingen van een van de bovengenoemde betalingsregelingen voldoet, zal deze worden ingetrokken, waarna een aanmaning en dwangbevel volgen. Indien hierop de schuld niet wordt voldaan, zal in eerste instantie worden overgegaan tot verrekening. Hierbij worden uit te betalen bedragen van andere toeslagen of teruggaven inkomstenbelasting verrekend met de openstaande KOT schuld. Indien belanghebbende van mening is dat hierdoor zijn beslagvrije voet wordt aangetast, kan hij een verzoek indienen om deze toe te passen. Indien blijkt dat de beslagvrije voet is aangetast, zal de laatst gedane verrekening tot aan het bedrag van de beslagvrije voet worden teruggedraaid. Deze berekende beslagvrije voet blijft een jaar geldig.

Indien met verrekening niet de volledig terugvordering kan worden voldaan worden andere invorderingsmaatregelen ingezet (overeenkomend met die van belastingen). Met betrekking tot de beslissingen in het CAF 11-dossier is een groot aantal (ca. 300) invorderingsmaatregelen getroffen, variërend van zeer licht (aanmaning) tot zeer zwaar (dwanginvordering, verrekening, tenuitvoerlegging dwangbevel), waarbij in CAF 11-dossier een significant aantal zware tot zeer zware middelen zijn ingezet (veelvuldig verrekening). Er zou evenwel geen sprake zijn van een speciale invorderingsaanpak voor CAF 11-zaken. Bij invorderingsmaatregelen (aanmaning, dwangbevel etc.) worden kosten in rekening gebracht die boven op de uitstaande schuld komen.

Artikel 79.9a van de Leidraad Invordering bepaalt dat een gemotiveerd bezwaarschrift tegen een terugvorderingsbeschikking moet worden aangemerkt als een verzoek tot uitstel van betaling. Het uitstel van betaling wordt in beginsel verleend. In de praktijk wordt derhalve in geval van bezwaar en beroep tegen terugvorderingsbeschikkingen, de invordering opgeschort of uitstel van betaling verleend. Dat laat onverlet dat in veel CAF 11-gevallen toch tot inning is overgegaan of geen uitstel van

[24] De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017, 24 april 2019 en 23 oktober 2019 (die later in dit rapport aan de orde komen) werpen daarop een ander licht.

betaling is verleend onderkoshel fiet dat bezwaar was gemaakt. Dit werd dan doorgaans na bezwaar van betrokkene vel weer gezamenlijk. maar bij wijl fiet kan worden of alle betrokken ouders van deze mogelijkheid van bezwaar zijn de hoogte weren. Daar komt bij dat de inning gezamenlijkheid van het systeem nog een half jaar zelf de inwordning voor opdraft (voor zeker het proces duurt wordt genoemd hier). Uit de nameenkoyning van het ontwerpt verwachten van uitstel van betaling kiezen en aantal onterechte invorderingsmaatregelen genomen. Dit verwerkt van een onterechte verrekening/kortbetaling, tot de onterechte verkoop van een auto. Niet al deze fouten zijn hersteld.

2.2 Gevolgen

2.2.1 Betrokken en gedupeerd

De CAF-rapporten heeft geeftgen gekeet voor drie categorieën betrokkenen, het gezaoudertbureau, de aangeleden gezaoudersen de ontvangsouders. In de gezaoudertbureau en een aantal gezaoudersz zijn in het kader van het onderzoek bezocht en ondersteunt. Dit heeft niet tot verdere stappen jegenshen geleid. Uiteraard kiezen zij wel gevolgen ondervonden van de stappen in het verdulgisgrens de vuiden s. In de eerste fiatsa zullen het bureau al de aangeleiden ijzelsuiden s ijn, uit 20 H-een Uedl van Inan alhemerehbaben vorderen. Dit heeft ongelvuj fiet tot spanning, en gemsk en niet voor deze kaden geleid.

Dor het betrokken gezaoudertbureau is en ook vid geslagen verklaring voor nemt gevraagd van onschimelijgharde van Toeslagen jgsens het bureau. In zijn uitspraak van 6 februari 2019 heeft de rechtbank Den Haag[1] geoordeeldeel (…) niet vol in rezen weerom en ten rechte stopgezette kinderopvangtoeslag van een aanjeneres verbonden vraagsuder, ook uitnodmatig is jsjuns [eiaens].[2] Hiel gezaoudertbureau is in hoge beroep gegaan bijgen De uitsraak van de rechtbank, Je zaak is mitesten onder de rechter en de (mogelijke) schade van het gezaoudertbureau blijft alsen al om de rader hier verder hiermis beschaving.

De commissie richt zich bij het arrivoord op de vraag naar een passende oplossing voor betrokkenen daarom alleen op betrokken ouders. Daarnaar wordt gedoelt op alle ouders die gezaoftonteerd worden met de stopzetting van het voorschot KOT. 2014 of die dreigen te maken kiezen met de stopzetting of correctie van hun aanvrag voor KOT. 2014, 2015 of 2016. Iedere ouder die kinderopvangtoeslag ontvangt of ontvangt, kan uit dien hoeftie gezaoftonteerd worden met controle en handhaving. Waar dat nemaal niet met rechtmatig handelen of een bejegening bij die rechtmatig wellenkwijt van uitnoemwil kan en moet worden verwacht. Indat wel het geval, dan is er niet al een betrokken, maar ook gedoeerd. Hiernaa in § 4.2. wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre debetrokken oudersgezaoftonteerd worden met zodanig handelen van de zijde van Toeslagen dat zij aangedupeerden beschouwd moeten worden. Vervolgens wordt in § 5 onderzocht wat in die gevallen een passende oplossing is.

2.2.2 Hinder, gevolgen, schade

Ouders die met de aanhkondiking van de plotselinge stopzetting van het voorschot en later met de afwijzing van hun aanspraak op KOT. te maken hebben gehad, hebben daar overal stress, zorgen voor verwarging mee gehad. Aanvankelijk gingen het nuna om de ouders van het verzamelen van het noodgebeuijsmenaat en van het noodgebeuijsmenaat en van hun persoon verantjuwen bij de bals middelen in een vakantieperiode. Bovendig ging het bij veel ook om degenaisen huisnaat over het feit dat zij de traiouder worden gezien en als ouderlij behandeld.

Zorgen ook stress zullen voor velen over zijn gegaan in verhoop, aanmaatedeelopzetting voor dduurdeen overgegin terugverdeling. En wanneer en spreekt over de ouder dan omvat dit hun kinderen. In veel gevallen zullen zij de eerste gevolgen hebben ondervinden in de vorm van de plotselinge onderbreking van hun regulieren opvang, verlies van vriendjes en spanning thuis.

De stopzetting van voorschotten heeft tot onmiddelijk gevolg dat meer opkomte te mijn extra middelen moet vinden voor de bedoeldtijding van de opvang, dan wel alternatieve opvang in elkaar mogen. Aangezien de toeslag mede bedoeld is om beide ouders in staat te stellen arbeid te verrichten, zal veel en ander ook situaties arbeid kiezen voor die arbeid. Afhankelijk van een aanspraak en terugvordering hadden tot gevolg dat men de middelen daarvoor moest vinden bovenop de kosten van de opende opvang. Gegeven de hoogte van de bedragen waar het om gaat, zullen velen daarbij snel in betalingsproblemen zijn gekomen. De beslutbeerring moeje ouders of het in dienen van bezwaar en later beroep met alle kosten van dien. In de praktijk hebben bezwaar en beroep niet altijd een schorsende werking op de invordering gehad. Het gevolg daarvan was dat ouders soms, ook dan dook gezaoftonteerd worden met invordering maatregelen, waarbij hun tegoeden dikwijlen dan tevoud verdonken met andere toeslagen of uitkeringen, dan wel dat er voorbeslag werd gelegd. De uitzonderlijk lange duur van de behandeling van hun bezwaarschriften heeft daar problematisch aleer maar verschrijft.

[1] ECLI:NL:RBDHA:2019:6330
[2] ECLI:NL:RBDHA:2019:6330

De betrokkenheid bij de CAF 11-zaak had ook indirecte gevolgen in die zin dat bij ouders die opnieuw KOT - voor het resterend van 2014 of voor 2015 - aanvroegen, hun verzoek kleinmaatig werd behandeld. Ook kon dit gevolgen hebben voor de vraag of sprake is van overmacht, kwamen voor een persoonlijke beslissingsregeling bij de afhandeling van bezwaren aan het licht.

Ten slotte zal de gang van zaken voor veel ouders schade met zich mee hebben gebracht. Dat kan variëren van de kosten van een eventuele lening of gevolgen in de arbeidssfeer, tot de gevolgen en beperkingen van vele deelinvorderingsmaatregelen. Uitgebreid kunnen de financiële problemen en daarbij komende gezondheidsklachten zorgvoor hoge inderdelen tot de gevolgen geheel hebben in het persoonlijk leven en de omgeving.

2.2.3 Herstel en reparatie

Onjuiste beslissing in bezwaar toestellen kunnen via bezwaar en (hoger) beroep worden aangevochten in geheel of gedeeltelijk worden teruggebraakt. Gevolg daarvan is dat aanspraak ontbouden toeslagaanspraken alsnog worden toegekend. Voor schade die is voorgekomen uit onrechtmatig geoefende besluiten kan bij de rechter schadevergoeding worden gevraagd. Bovendien zou dit dan tot aanspraak in een vergoeding van € 500 per half jaar bij uitbetaalbare vertraging in de gesellschaftshandeling.

In de CAF 11-zaak zijn alle ontbreekt ontbouden toeslagaanspraken in bezwaar en (hoger) beroep alsnog toegekend. Ook heeft de tijdmelige staatssecretaris van Financiën in reactie op het rapport van de Nationale ombudsman toegezegd de besluitvorming in eerder afgewezen bezwaarschriften en de lopende beroepszaken ambtshalve te doen aan de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 (zie hierna). Verder is er regelmatig een vergoeding uitgekeerd voor vertraging in de gesellschaftshandeling, hetzelfklegeld voor legemoedkomingen in de kosten van juridische bijstand. Tot verdere vergoeding van schade is het slechts in incidentele gevallen gekomen.[24]

2.3 Rechtspraak, kritiek en beleidsaanpassing tot dusver

2.3.1 Jurisprudentie

Halverwege 2015 bereikten de eerste berichten tegen CAF 11-besluiten de rechter. Over het algemeen billijkte de rechter in zijn uitspraken de verhuizen van Toeslagen. Reeds kwelde jaren heeft die rechter dienin enige verwarring veroorzaakt. Zo zijn de beschikbaarheidsbijslagen voor het bestaan van een overeenkomst tussen ouder/partner/ouder uitgesproken. Voorts is aanvaard dat er bij geringe verschillen samen dat het dan bij gat om afrondingsverschillen dient te geen sprake van wordt behoeven te worden.

In een uitspraak van 20 november 2015 considereerde de rechtbank Oost-Brabant evenwel dat Toeslagen had miskend dat wanneer men in een lopend jaar de beroepsschotting stopzet, er rekening meer moet worden gehouden dat rekeningen na die stopzetting niet annlicdelijk worden betaald. Tegen deze uitspraak werd door Toeslagen hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze was daarop in een uitspraak van 8 maart 2017[25] tot de conclusie dat de wijze van stopzetting in juli 2014 niet in overeenstemming was met art. 23 Awir. Daarom dienden er bij de beslissing of aldaar kosten over het gehele jaar betaald waren een 'knip' te worden gezet bij het moment van de onrechtmatige stopzetting: de periode voordien en nadien zouden apart behandeld moeten worden. Bovendien sprak de rechter uit dat de gepeuvelde wijze bij van juli tot oktober 2014 zodanig onduidelijk was geformuleerd, dat betrokken ouders er terecht van uit konden gaan dat zij pas bij de latste beslissing (waarbij hun aanspraak op KOT in 2014 geheel of gedeeltelijk werd gekort, in bezwaar mocten komen. Daarmee repareerde de rechter (een deel van) de procedurele gevolgen van de onjuiste stopzetting.

Voortbordurend op deze uitspraak van 8 maart 2017 vonnt de Afdeling in een uitspraak van 24 april 2019 tot een verdrietrekkende conclusie. Wanneer een ouder de betaling, van de ouderbijdrage, van de toeslagen, van de bijslagen van de betaling van het voorschot, die kan een ouder niet, om die reden zijn recht op KOT verliezen, niet alleen in de periode voorafgaand aan de onjuiste stopzetting, maar ook daarna. In dit geval uitspraak oordeelde de Afdeling onder verwijzing er sprake is van zo'ranig (kleine) verschilen tussen betaling en kosten van opbrengt, dat dit aanleiding niet verschil moet worden beschouwd zonder verdere consequenties voor de KOT-rechten. Op 23 oktober 2019 heeft de Afdeling zoneuwtwee belangrijke uitspraken gedaan over de KOT waarin de Raad van State onder meer heeft geoordeeld, op verdere ambtelijke jurisprudentie dat de kosten van kinderopvang een duidelijk afrondingsverschillen in het geheel moeten zijn vidoten.[26] Hiermee (§ 4.3) wordt nadere code uitspraken ingegaan.

[24] Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2019:8832.
[25] ECLI:NL:RVS:2017:589.
[26] ECLI:NL:RVS:2019:3336 en ECLI:NL:RVS:2019:3401

Er loopt nog hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak over schadevergoeding bij overschrijding van termijnen in bezwaar en beroep.[1] Daarbij is aan de ouders of de tegemoetkoming van 500 euro per half jaar, zoals de Hertsenwet dat verstelt, adequaat lijkt het lijkt van het EVRM. Tot dusver is daarover nog geen uitspraak.

2.3.2 Rapport Ombudsman

Naast de aandacht van de Nationale ombudsman (No) door de advocaat van betrokken ouders was gevestigd op de zaken in het CAF 11-dossier, heeft de No in 2017 onderzoek verricht naar de beëindiging door Toeslagen van het lopende voorschot van de kinderopvangtoeslag 2014 in zijn rapport. 'Geen poverpay/maar fair play'[2] komt ook tot een schadevergoeding van de gezinnen zaken in het CAF 11-dossier.

De No constateert in zijn rapport dat Toeslagen het bonnenpersoneel informeerde heeft aan meewerken, er een sprake was van 'fair play' tijdens en na de beëindigingsprocedure en te weinig voortvloeiend uit de verzoeken bij de behandeling van bezwaarschriften en Toeslagen het gesprekken vertrouwen in de overheid moet herstellen.

De aanbevelingen van de No volgden. Ook deze ook van Toeslagen aan.

- rechtmatigheid van de zaken en de wettelijke procedures moeten volgen en ook voldoen aan het behoorlijkheidsvereiste van 'fair play';
- bij afwijking of beëindiging van een toeslag wegens gebrek aan gegevens of bewijsstukken, in de beschikking duidelijk moeten aangeven welke informatie en/of bewijsstukken ontbreekt of niet voldoet aan de eisen;
- excuseermoeten aanbieden aan vragende ouders die overlast hebben ondervonden en een tegemoetkoming moeten bieden voor aangedaan leed;
- de voorheen afgewezen bezwaarschriften en de lopende beroepszaken binnen een termijn van drie maanden ambtshalve aanhouden, mr. neujnpraak van de Raad van State van 8 maart 2017, voor meer terminaliëren hebben van een aan hun informatiepliicht en de benodigde gegevens en bewijsstukken hebben verstrekt.

Naar aanleiding van het rapport van de No en de toezegging van de staatssecretaris van Financiën de daarin opgenomen aanbevelingen op te volgen, heeft Toeslagen begin 2018 in die geselten dat slapstelling van het vuurdruk heeft plaatsgevonden en ook nabezwaar of (hoger) beroep geen kinderopvangtoeslag over 2014 wordt toegekend, de desbetreffende suiwbeschikkingen (als immutiëlkamer deel van vast regelend, verrichtt rgnim uitbrondrtvlek). Het ongeren en bemoeiting van de dossiers van 55 ouders Uitgangspunt: was dat eerst bekeken werd of een burger voor het toeslagen recht had. Wanneer niet het geval dan werd het jaar gesplitst in de periode waarin een voorschot toegekend en de periode waarin dit niet het geval was beide periodes werden vervolgensapart beoordeeld conform de uitspraak van 8 maart 2017. Er werden geen aanvullende stukken opgevraagd, wanneer geen informatie aanwezig gleek over het deel na de stopzetting. In totaal is bij 55 dossiers deze herbeoordeling bij 2 ouders de beschikking ten aanzien 2014 in hun voordeel herzien.

Het rapport van de Nationale ombudsman heeft geleid tot een ongelande aandacht in media en politiek voor de aanpak in het CAF 11-dossier. Al voor het uitbrengen van het rapport van de No werden op 10 juli 2017 Kamervragen ingediend naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State op 8 maart 2017. Op 14 december 2017, tijdens een debat en overleg over de beëindiging dienst, werden vragen gesteld aan de staatssecretaris naar aanleiding van het rapport van de No. In onderlinge wisselwerking gevolgen dienaanden daarna dezelfdeal. Voor dit aanzien. In de Tweede Kamer en in de media

[1] ECLI:NL:RBAMS:2018:6188
[2] Rapport 2017/095 van 9 augustus 2017

2.3.3 Aanpassing werkwijze Toeslagen

Middelin hd. lidd. van de jurisprudentie en onderzoeksraad Toeslagen de werkwijze op een aantal punten aangepast. Zo zou zijn afgestapt van de toepassing van zogeheten placeholders in juli 2014. Dit heeft echter geen gevolgen voor de ondersteuning van de stichting.[8]

Verder heeft de Staatssecretaris van Financiën in een brief van 7 november 2017, middelin reactie op het rapport van de Nio, aangegeven dat de processen en handelwijze van Toeslagen sinds juli 2016 als volgt zijn veranderd:

a) Toeslagen stopt een toeslag niet meer lopende een onderzoek, maar de rechtmatigheid van de aangevraagde toeslag. Pas als uit het onderzoek blijkt dat er geen recht bestaat, wordt de toeslag gestopt. Wel kan, indien noodzakelijk geacht, de uitbetaling van het voorschot tijdelijk worden opgeschort.
b) In de communicatie naar de aanvragers wordt duidelijker aangegeven waarom er geen recht op de toeslag bestaat. Wanneer de ouder bijvoorbeeld in het het overleggen van stukken bijvoorbeeld de stukken, wordt duidelijker aangegeven welke stukken ontbreken of niet voldoen.
c) Er wordt meer gestuurd op een tijdige afhandeling van de bezwaarschriften door Toeslagen.
d) Wanneer een aanvrager vragen stelt over een beslissing of de status van een lopende procedure, wordt hij beter te woord gestaan.[9]

Implicit wordt daarmee een aantal zaken die in het CAF 11-dossier zijn misgegaan erkend. In antwoord op deze vraag over een de commissie, zal zij in het eindrapport ingaan op de vraag waarop thans het beleid ter herhaling van de CAF 11-problematiek kan worden voorkomen. Met uitzondering van de ambtshalve herzening van een deel de beslissingen in handling van de toeslagtoeslag en aanpassing van de uitbetaling van het rapport van de Nio, hebben deze wijzigingen in het beleid voorlopig geen consequenties gehad voor de zaken in het CAF 11 dossier.

[8] Brief Staatssecretaris van Financiën van 7 november 2017, kenmerk 2017-211077

1894265

3 Achtergrond: juridisch en politiek kader

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

3.1 Inleiding

In het debat over het CAF 11-dossier richt de aandacht zich op de hoogte van de Toeslagen. Dat is de centrale vraag gezien de symmetrie geef het aan de wijze waarop Toeslagen van hun bevoegdheden gebruik heeft gemaakt en welke beleidsruimte zij heeft om een oplossing te bieden. De rol van de Toeslagen hierbij is slechts vormgegeven door het wettelijk kader waarvan zij is gebonden bij de uitvoering van haar taken. In dit hoofdstuk zal daarom eerst in meer detail worden ingegaan op dat wettelijk kader (paragraaf 3.2). Daarna komt het politiek klimaat waarbinnen Toeslagen functioneert aan bod (paragraaf 3.3).

3.2 Wettelijk kader

3.2.1 Algemene introductie op het toeslagenstelsel

De wettelijke grondslag voor KOT ligt in de Wet op de kinderopvang (Wko). Artikel 1.5 t/m 1.9 bepaalt wanneer een ouder recht heeft op KOT. Artikel 1.2 Wko bepaalt dat de uitvoering van het beleid niet uitsluitend wordt gedaan door kinderopvangbedrijven maar ook door gemeenten. Toeslagen (Hoofdstuk 4 Wko) en dat op de Wko de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (grondslag voor toeslagen) is toepasselijk is. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de Wko en de minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Awir. De KOT is een Rijksbijdrage die wordt gefinancierd door SZW, maar feitelijk door Toeslagen wordt uitgevoerd, uitbetaald en - indien nodig - teruggevorderd.

De hoogte van de KOT is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. Het percentage van de tegemoetkoming is verschillend voor het eerste kind en elk van de volgende kinderen. Er wordt een maximum gesteld aan de opvang per kind per maand (max. 230 uur per week bij uitsluitend (naar gelang soort opvang). De Wko heeft mede tot doel de kwaliteit van kinderopvangen peuterspeelzalen te waarborgen en daar bedrijfsmatig die van jonge ouders te bevorderen. Daarom is de toeslag mede afhankelijk van het daadwerkelijk gewerkte aantal uren alternatieve van de vraag of de toeslag daadwerkelijk is besteed aan kinderopvang bij een kinderopvangbureau of gastouderopvang (bekend als uitbouw kern uitbreiding van een gastouderbureau, die geregistreerd is in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Het KOT-systeem werkt daarom op basis van voorschotten (gebaseerd op onder meer het verwachte huishoudinkomen, het aantal verwachte uren kinderopvang) dienen het aantal uren per jaar (of in liefdevollen vastgesteld op basis van de daadwerkelijke gegevens. De KOT is hiervoor dermate complex toeslag van het toeslagenstelsel.[11]

Specifiekvoor de CAF-dossiers is het voor een goed begrip van het wettelijk systeem nodig om onderscheid te maken tussen (vraag)ouders, gastouders en gastoudersbureaus.

- (Vraag)ouders zijn de ouders die opvang nodig hebben voor een of meer van hun kinderen.
- Gastouders zijn de aanbieders van kinderopvang gerelateerden in een kindercentrum.
- Gastoudersbureaus zijn organisaties die gastouderopvang organiseren en begeleiden. Zij moeten ervoor zorgen dat gastouders uitsluitend uitsluitend werkzaamheden kunnen uitvoeren. Zij moeten zij bijvoorbeeld gastoudersuitsluitend uitsluitend het verrichten van veiligheid en gezondheid, en uitvoering geven aan de kwaliteitseisen. Gastouders uitsluitend uitsluitend gastoudersbureaus aangesloten zijn.

Toeslagen controleert en beoordeelt of de vraagouders die gebruikmaken van gastouders via gastoudersbureaus recht hebben op kinderopvangtoeslag.[12]

Het huidige toeslagmodel – zoals dat door Toeslagen in de CAF-dossiers is uitgevoerd – bestaat sinds 2005/2006. Dit toeslagmodel is bevoorbeeld ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelgeving. Dit is een zeer complexe regelgeving met een aantal voorwaarden, bijvoorbeeld inkomensafhankelijke regelingen gestroomlijnd om transparantie te realiseren, uitvoeringskosten te verminderen en de armoedevalde effecten te pakken.

Toekenning van toeslagen geschiedt zo veel mogelijk op basis van gegevens omtrent inkomen van het berekeningsjaar zelf. Dit staan achter voor de aanvraag van de opvang dat jaar vast. Dit zorgt ervoor dat de toeslag in het berekeningsjaar maandelijks uitbetaald op basis van een voorschot. Na afloop van het berekeningsjaar volgt dan de vaststelling van de definitieve toegemoetkoming, waarmee het voorschot wordt verrekend. Omdat het bedrag dat per maand door KOT als voorschot wordt verstrekt aanzienlijk

[11] Dit komt onder meer in de uitvoeringskosten per beschikking tot uitdrukking (zie zien voor de kinderopvang toeslag vergelijk tussen 2015 en 2020 zoals blz. 140, in tot aan de jaar wordt voor zoals 6 Tc, voor huur 6 64 en voor het toegezegd onderbudget € 2%. Bij toeslagen de Gebeurtaanschrijving zoals bijvoorbeeld aanvullend correcties aanschrijvingen (meer dan 20% ongewijzigd) en ook wordt het hoogste aantal (2 hoger van de gemiddelde aantal aanschrijvingen.

[12] Toeslagen is niet de enige bevoegde overheidsinstantie bij de kinderopvang door gastouders. Zo controleert de GGD of de gastoudersbureaus en de gastouders voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. De GGD dient dit inspectieschema te hebben van toeslagen van bugmoeten en verificatiers van de gastouders.

is gemiddeld circa 1.000 euro per maand en dus 12.000 euro per jaar), kan het bedrag dat verrekend of teruggevorderd wordt ook snel oplopen.

De eventuele ontvlijtbaarheid van de jaarlijkse aanpassingsmechanismen [illegible] de vraag of er uitgaven gedurende het kalenderjaar zijn gedaan bij de ouders gelegd. Dat maakt ook het risico van onjuiste betaling bij de ouders gelegd.[illegible] In de vaste gesprekken is dat hiervoor.[illegible] Bij de ontvangsten zullen zich daarom moeten [illegible] van de financiële [illegible] van fluitvoeringen en samenloopgevoeligheid van [illegible] verwachtingen moeten worden [illegible].[illegible] Hieraan dit advies gaat om de KOT, is het van belang dat [illegible] dat de toeslagen niet [illegible] kunnen worden gedan. Huishoudensituaties [illegible] moeten toeslagen en daarmee [illegible] op andere [illegible] inkomensafhankelijke regelingen, het gaan [illegible] verschillende definities van inkomen, huishouden, enz. bekend. Het systeem [illegible] zeker als meerdere toeslagen in het geding zijn, dus hoeveelen aan het [illegible] model en dezelfdezaamheid van burgers.

Ten slotte is van belang dat de Awir op belangrijke punten afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo is de subsidiestelsel van de Awb buiten toepassing verklaard en ook de rechtsbeschermingwijkt op onderdelen af van de standaardregeling in de Awb. Hier uit blee (Awzi). In de memorie van [illegible] Wetgeving het volgende gesteld.

> * Geld op (aanvraag) grond van deuitvoering van inkomensafhankelijkeregelingen door dienst (i.e. Belastingdienst) toevoegelijk aanstuiten bij de reeds bestaande processen en procedures van de Belastingdienst. Hiervoor gaatzen de processen van aanvragen en beheren van inkomensafhankelijkeregelingen in dit wetsvoorstel zelfstandig te formuleren en niet aan te sluiten bij het proces van subsidieregelingen zoals eerder gesteld in Mel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo geldt voor de uitbetaling van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming en systematiek die ervan wordt met Jemrijze waarop de Belastingdienst efficiëntgelegtingen over mobile van de cogheden voorbijgaa teruggaat rechtstreeksuitbetaalt. Hiermee samenhangend wordt dan ook vorgeleid de subsidiestelsel van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing te verklaren en ook voor de Awzi regelgeving Tenslotte, uit te zonen inkomensafhankelijkeregelingen. (...) Overigens stoelt het buiten toepassing verklaren van de subsidiestelsel van de Algemene wet bestuursrecht niet dat daarmee ook de (gelden) fiscale regelgeving in plaatsvan de rechtsgrondvan de Algemene wet bestuursrecht op basis van inkomensafhankelijkeregelingen van toepassing is. Zoal is hiervoor reeds aangemerkt, dient kennis voor alle inkomensafhankelijkeregelingen die van de uitvoeringsdienst Belastingdienst uitgaan van de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht, waarvoor het daarin voorgestelde een systeem van rechtsbescherming.[illegible]

De Awzi raadt het aan toe thans van het toeslagensteelsel, namelijk bevoorschotting op basis van zoiaanse elementen die later pas wel kan ten te doen. Op de complexiteit in het toeslagensteelsel is al vele malen gewezen.[illegible] In 2005 stelde een IBO-werkgroep mogelijke vereenvoudigingen voor.[illegible] De aandacht is zijn de omvang en de complexiteit van het stelsel sindsdien aanzienlijk toe die dat algemeen. Op de complexiteit van het stelsel, dat op belangrijke punten afwijkt van de systematiek van de Awb, stelde de commissie voor zeer mogelijk in haar eindrapportage uitgekomen bij het beantwoorden van de tweede en derde vraag.

3.2.2 De KOT-systematiek in meer detail

3.2.2.1 Aanvraag en bevoorschotting

Het proces van KOT start met het indienen van een aanvraag door de ouders.[illegible] De aanvraag resulteert in een voorschotbeschikking.[illegible] De KOT wordt als vorm van uitgekeerd op basis van verschillende [illegible] van de [illegible] huishouden.

De aanvrager dient zelf tijdig de toeslag aan te vragen en veranderingen in zijn gezins-, woon- of inkomenssituatie door te geven. Een dergelijke wijziging kan resulteren in een wijziging van het voorschotbedrag.

De vooruitbetaling gaat daarop voor het bepalen van de hoogte van de KOT is het huishoudelijk inkomen. Het juiste bedrag van is al [illegible] voor huishoudens waarbij de partners in loondienst werken, in een hoogte van toeslagentelingen met een financieel [illegible] van [illegible]. Wel het [illegible] van het arbeidsinkomen.

[illegible] De redenen hiervoor is dat het gelijk [illegible] van toeslagen om zelf alle toeslagen te controleren het aantal begeleide toeslagen sin de [illegible] [illegible] van [illegible] toeslagen voor ruim [illegible] huishoudens, waarbij bijna € 13 miljard gemoeid. De KOT is daarbij vast [illegible] van de [illegible] [illegible] de [illegible] [illegible] van het toeslagstelsel [illegible] de [illegible].

[illegible] Kamerstukken II, 2005-2006, 29 804, nr. 1, p. 3-10.

[illegible] Kamerstukken II, 2004-2005, 29 804, nr. 3, p. 3-6.

[illegible] Vereenvoudiging toeslagen, eindrapportage van de werkgroep IBO vereenvoudiging toeslagen.

[illegible] Zie ook de aanwijzingsbrief van de staatssecretaris van Financiën van 8 oktober 2009.

[illegible] Artikel 1:6 en 1:5 Awir.

[illegible] Artikel 1:6 Awir.

Door de sterke inkomensafhankelijkheid van de KOT kan een verkeerde inschatting a snel grote consequenties hebben. Dan rest vaststellen dat uitsluitend de definitieve aanslagen van verschillende regelingen uitsluiten de onschuldig van de ridventie om stelling van het huidig ouden schoopaning voor zowel ouvergaards uitbetalen.

3.2.2.2 Toekenningsbesluit

Volgens de Awir mag uitsluitend zaamenden aan de vaststelling van de inkomstenbeasting over het jaar waarvoor de KOT wordt aangevraagd, de KOT definitief worden toegekend.[32] Aanbeide voorsaln loondienst verkeren en tijdig hun belastingaangifte doen, kan het recht op KOT dus worden vastgesteld binnen zes maanden nadat de belastingaanslag is vastgesteld. Het recht op KOT over het jaar 2012 wordt dan vastgesteld in de loop van 2014. De commissie heeft echter geconstateerd dat het ook veelvuldig voorkomt dat het KOT-toekenningsbesluit pas nog een kalenderjaar later volgt en ook regelmatig zelfs jaren op zich laat wachten.

Dit is van belang omdat men op basis van de wet gemakkelijk kan veronderstellen dat bij onregelmatigheden die jaren later worden vastgesteld (zoals in het CAF 11-dossier) het toekenningsbesluit wordt herzien. De mogelijkheden daartoe zijn in art. 21 van de Awir geregeld en bepalen, dat, tot in verlaatste tijd veel jaren kan duren voordat hij reeds op KOT (definitief) vastgesteld, dan nog de aanspraak kwalificerend met het vrijstellen van de voorschotbeschikking op grond van artikel 18, lid 5 van de Awir, waarin schoudensen termijn van vijf jaar voor wijzigingen ten nadeleven de belanghebbende geen nadere waarborgen voor KOT-entvangers zijn hergelegd.

3.2.2.3 Wijziging van het voorschotbesluit

Het voorschot wordt vaststelt op aanvraag, waarbij de aanvrager voldoende bewijsmiddelen voor het vaststellen van de noodzakelijke informatie gehoeft bij de aanvrager ligt. Een voorschotbesluit kan in het nadeel van de aanvrager worden herzien tot vijf jaar na de betreffende dag van het toekenningsjaar.[33] Aan het wijzigen van voorschotten is het vereisten van de aanvragers een termijn verbonden. Zoiang de ontvanker nog niet is vastgesteld en toegekend, kan Toeslagen een voorschot herzien.[34]

De mogelijkheid om voorschotbeschikkingen te wijzigen zet op situaties waarin na de verlening van het voorschot blijkt, bij voorbeeld uit door de belanghebbende verstrekte gegevens, dat dit tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan dat vooraf op de toegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld,[35] zo zegt de memorie van toelichting bij deze bepaling. Dit beweegrijfheid wordt nog gebruikt nieuhet vermoeden dat de tegemoetkoming lager zal worden vastgesteld. Aanleiding uit gaandsteldsels onrealistisch achten.

Op grond van de Awir kan deuitbetaling van een voorschot ook worden opgeschort.[36] In de praktijk wordt van deze wettelijke mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt. De commissie heeft begrepen dat het computersysteem van Toeslagen deze mogelijkheid ten tijde van de CAF 11 niet kenden dat het computersysteem ook op dit moment deze mogelijkheid niet kent. In plaats daarvan wekt Toeslagen met een lager toekenningsbesluit of (vaker) een wijziging van het voorschotbesluit. Stel dat een ouder voor het kalenderjaar 2014 een voorschotbesluit heeft ontvangen van € 12.000 per jaar (€ 1.000 per maand) en Toeslagen naar aanleiding van een (vermoedelijke) toekenning op 1 juli 2014 het voorschotbesluit wijzigt door dit op nihil te stellen. In dit geval zou Toeslagen € 6.000 kunnen terugvorderen. Dat is het mogelijk dat Toeslagen besluit op 1 juli 2014 het bedrag van voorschot te verlagen naar € 6.000 voor dit jaar. Omdat tot de datum dat bedrag tot dejuisst bedrag heeft bereikte van de rest van het jaar geen nadelmeer op een voorschot van de KOT. Op basis van de beschikkingen terugvorderingsbedrag wordt voorkomen, en kommersnaal onwenschelijkheid bestaat. Daarom wordt een dergelijke herziening van een voorschotbesluit ook vaa aangeduid als de "achtste stap". Toeslagen zal opendeloesagenhoogseetsbopdoesmijzeskop. Anders dan bij CAF 11 worden lopende toeslagen tegenwoordig slopgesaat aeem individuele beoordeling van de bewijsstukken.

3.2.2.4 Een alles-of-niets-benadering

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat een herziening van een voorschot kan leiden tot een terugbetaalbedrag.[37] Met betrekking tot dat mogelijk ordering is van belang dat tot voor kort in bestendige jurisprudentie werd aangenomen dat op grond van de Awir de ouder het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd.[38] Het voorschuaaa moeilijk om dit bedrag in betalingen eerst niet te stellen,[39] maar Toeslagen en de besluiten rechter stelden aan dat dit de Awir geen mogelijkheid biedt om het verschuldigde bedrag te verlagen of kwijt te schelden. Omdat met de KOT een aanzienlijk bedrag per maand is gemoeid

[32] Artikel 19 Awir.
[33] Artikel 18 lid 3 Awir.
[34] ECLI:NL:RBSGR:2015:6136, r.o. 5 en 8.1 NL:RBSGR:2015:6775, r.o. 4.7.
[35] Kamerstukken II 2004/05, 29 794, nr. 3, p. 49.
[36] Artikel 23 Awir.
[37] Artikel 18 lid 6 Awir.
[38] Artikel 26 Awir.
[39] Artikel 31 Awir.

en het bedrag waarvoor de KOT is bedoeld (als het goed is) ook al daadwerkelijk werd besteed aan kinderopvang, hebben terugvorderingsbesluiten vaak grote financiële gevolgen gehad voor ouders.[47]

Dat is extra wrang als men bedenkt, dat vanwege kleine tekortkomingen werden geconstateerd al snel leidden tot het vervallen van iedere aanspraak voor het betreffende KOT-jaar. Als bijvoorbeeld voor een week een tekortkoming in de urenadministratie werd geconstateerd of voor een maand een loonstrookje ontbrak of op een overeenkomst ontbrak een handtekening, dan kon dat gemakkelijk leiden tot een nihilstelling van de KOT voor het gehele kalenderjaar en vervolgens terugvordering van alle uitbetaalde voorschotten voor dat jaar. De bestuursrechter oordeelde namelijk tot voor kort dat er bij de vaststelling van de KOT-aanspraken en bij het nemen van terugvorderingsbesluiten geen ruimte is voor een evenredigheidstoets.[48] Zo heeft de Raad van State geoordeeld: "*Volgens deze jurisprudentie is in artikel 26 van de Awir dwingendrechtelijk bepaald dat indien een herziening of een verrekening leidt tot een terug te vorderen bedrag, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd. In de Awir is geen bepaling opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen van terugvordering kan afzien dan wel de terugvordering kan matigen. (…) De belangenafweging die een bestuursorgaan dient te maken, wordt ingevolge artikel 3:4, eerste lid, van de Awb beperkt voor zover dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. Uit de hiervoor genoemde artikelen volgt dat geen ruimte bestaat voor een belangenafweging bij de vaststelling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag indien niet alle kosten aantoonbaar zijn betaald en (…) bij de terugvordering. Bij de herziening van het voorschot, de vaststelling van de tegemoetkomingen bij de terugvordering kon de Belastingdienst/Toeslagen dan ook geen rekening houden met kosten van kinderopvang die [appellant] aantoonbaar heeft betaald.*"[49]

Deze alles-of-nietsbenadering kan worden verklaard door het politieke klimaat bij de totstandkoming van het toeslagensysteem en de eerste jaren van de uitvoering daarvan. Signalen over oneigenlijk gebruik van KOT (denk aan grootouders die betaald oppasten, familieleden en kennissen die over en weer op elkaars kinderen oppasten, enz.) gaven aanleiding voor een strikter toezicht. Steeds strenger werd er op toegezien dat de kosten ook daadwerkelijk en volledig werden betaald. De bestuursrechter accordeerde deze steeds strengere handhavingsbesluiten. Op de politieke achtergrond van die tijd wordt hierna (§ 3.3) ingegaan. Hier zal een aantal voorbeelden worden gegeven van de strikte eisen die uit de Wko en de Awir werden afgeleid in de jurisprudentie.

- Relevante wettelijke bepalingen in deze zijn dat de kinderopvang dient te berusten op een overeenkomst.[50] Deze overeenkomst moest zijn ondertekend door de vraagouder, de gastouder en het gastouderbureau.[51] Ook moesten alle aanpassingen (bijvoorbeeld een verhoging van het uurtarief) steeds door alle betrokkenen worden ondertekend.

- De hoogte van de KOT berust op het aantal afgenomen uren opvang en het wettelijk vastgesteld uurtarief.[52] Volgens vaste jurisprudentie moeten de kosten gemaakt voor kinderopvang op tijd, volledig en aantoonbaar zijn betaald.[53] Als niet kan worden aangetoond dat alle kosten zijn betaald, heeft de kinderopvang niet op basis van de gemaakte afspraken plaatsgevonden en bestaat er geen recht op KOT. Daarbij moeten de kosten kort na de opvang worden voldaan teneinde de toeslag snel definitief vast te kunnen stellen.[54]

- Als de kosten niet volledig zijn voldaan (of als dat niet kan worden aangetoond), dan komt het recht op toeslag voor dat toeslagjaar geheel te vervallen en moeten alle onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd: "*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (…), bestaat geen aanspraak op kinderopvangtoeslag indien de vraagouder niet kan aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk heeft betaald. Indien een deel van de kosten aantoonbaar is voldaan, kan geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming. In de uitspraak van 8 juni 2016 (…) heeft de Afdeling voorts in haar overwegingen betrokken dat Toeslagen alleen bij afrondingsverschillen, dat wil zeggen bij kleine verschillen tussen de totale kosten van kinderopvang en de aantoonbaar betaalde kosten, ervan uitgaat dat is aangetoond dat alle kosten van kinderopvang zijn voldaan.*"[55]

[47] Bij de KOT gaat het bij terugvorderingen al snel om zeer hoge bedragen. Bij nihilstelling gaat het om terugvorderingen van gemiddeld €5.400. Het gaat om circa 2.800 mensen per jaar (1% van de terugvorderingen bij KOT). Wellicht dit aandeel hoger (7%) bij de groep ouders die niet werken maar aanspraak hebben op een toeslag omdat zij studeren of in een re-integratietraject zitten.

[48] Deze alles-of-nietsbenadering vloeit voort uit artikel 26 Awir in samenhang met artikel 1.7 Wko.

[49] ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

[50] Artikel 1.52 Wko.

[51] Ondertekening van de overeenkomst vloeit overigens niet voort uit de letterlijke wettekst!

[52] Artikel 1.7 Wko.

[53] Zo heeft de Raad van State geoordeeld: "Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (…), volgt uit artikel 18, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), gelezen in samenhang met artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, dat degene die aanspraak op kinderopvangtoeslag maakt, moet kunnen aantonen dat hij kosten van kinderopvang heeft gehad en wat de hoogte ervan is.
Het vorenstaande betekent dat [appellant] dient aan te tonen dat hij de kosten van kinderopvang in de periode (…) zoals vermeld op de jaaropgaven van het gastouderbureau, volledig heeft voldaan." (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:714).

[54] O.a. ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2006.

[55] ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:137 (r.o. 5.3).

1894265 00460

- Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij het voor de ouder niet mogelijk is om dekindervoordeel tijdig te betalen, doelshtl. niet ontvangen van een KOT-voorschot. Het niet ontvangen van een voorschot kan reden zijn dat geen deelnadeelje voor het niet betalen van de kinderopvang van de toeslagen, nu altijd een deel van de toeslagen voor eigen rekening komt. Deze betaling dient tijdig plaats te vinden. Immers, een deel van de toeslagen wordt betaald, zal de ouder daarvoor een verklaring dienen te geven.[24]

- Alleen indien betrokken ouder uit eigen beweging de toeslag klopt aan geen aanspraak meer maakt, op toeslag voor de rest van het toeslagjaar, hoeft niet van een volledig jaar te worden uitgegaan bij de berekening van de KOT-factor.

Veel ouders hebben in de afgelopen jaren op grond van deze regelgeving vele duizenden euro's moeten terugbetalen, omdat 20% of 300 euro (mog) niet werd betaald of dit niet volledig aan de bewijsstukken kon worden aangetoond.[25]

In het volgende hoofdstuk (§ 4.2.2) wordt uitgebreider ingegaan op het feit dat zeer onlangs, op 23 oktober 2019, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken heeft gedaan die grote gevolgen hebben voor de hiervoven geschetste dreiging van de Belastingdienst. In deze uitspraken kwam de Afdeling op twee punten expliciet terug op eerder gewezen jurisprudentie. In een van deze uitspraken[26] brengt een hantering van art. 1.7, lid 1, Wet de Afdeling tot de conclusie dat Toeslagen verplicht gedurende zes maanden nadat zij ook een recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen alsnog ambtshalve dient van de toeslag van kinderopvang heeft voldaan. Bij de berekening van de beoordeelde moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. In een tweede uitspraak[27] van deze hoge datum kwam de Afdeling tot een anderuitlegvan art. 26 Awir. Zij stelt dat de bepaling niet imperatief voorschrijft dat Toeslagen het gehele bedrag meet terugvorderen. Uit de bepaling blijkt dus ook dat discretionaire ruimte bij de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd. Ook bij dit besluit moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.

Deze twee uitspraken hebben als belangrijke consequentie dat Toeslagen meer moeite kunnen hebben om bij toeslagbetaling matiwerk te leveren, de alles-of-niddebedrag is dus in ieder geval voor een deel van tafel. De Afdeling heeft in de beschikkingen uitspraken geen aanleiding gezien om de onderliggende geschillen definitief te beslechten, waarbij zij uitdrukkelijk aan de kleinheid van de bedragen heeft en dat het Toeslagen kan bezwaren dat de bedrijfsvoering in overeenkomstigheid gaat brengen met dezenieuwe jurisprudentie. Om Toeslagen in staat te stellen zich hier goed over te beraden, heeft de Afdeling een termijn van 26 weken gegeven om een nieuw besluit te nemen in de voorliggende gevallen. Hier Toeslagen het niet verwacht zal zijn voorgevoerd en hoe de Afdeling dat vervolgens zal beoordelen is dus op dit moment onduidelijk.

3.2.2.5 Vermeering

Toeslagen is bevoegd tot vermeering van terug te vorderen bedragen met sogenoemd te betalen (voorschotten) op toeslag.[28] Vermeering is ook mogelijk met een voorschot op een andere toeslag – zoals een huur – of aangiftesaldo. Hierdoor kan de schuldproblematiek bij een toeslagzich gemakkelijk verplaatsen naar andere toeslagen.[29]

3.2.3 Melden door de ouder of informeren door Toeslagen?

In de CAF 11-dossiers van belanghebbende bij het onderzoek door Toeslagen aan ouders bij brieven verzocht nadere informatie te verstrekken. Als ouders aan informatie verstrekten, meer bij bestudering bleek dat niet alle benodigde informatie gevolgd was verstrekt, hebben dit vaak, dat aan redelijkheid van terugvordering aan de dag werden gelegd. Dit heeft geleid tot een aantal beslissingen in hoofdstuk 2 van het advies. Aangekaarte wordt maar het volledig ontbreekt, dan is het uitgangspunt dat de ouder die de KOT aanvraagt alle benodigde informatie verstrekt.[30] Toeslagen heeft geen onderzoeksplicht en mag afgaan op de verstrekte informatie.[31] Dan mag is de ouder gehouden om wijzigingen te melden als, redelijkerwijs voorschot is verlaagd, er een relevante wijziging ontstaat.[32] Een ouder dient ook deze aangevraagde gegevens in elk geval te verstrekken die voor de beoordeeling van de aanspraak op de toeslag van de hoogte van de kosten van de gemaakt coming van belang kunnen zijn.[33] Dit betekent dat op grond van de Awir ouders verantwoordelijk zijn voor het voeren van een deugdelijk bewaarbeleid. Dit zeeds in combinatie met het (in ieder geval ten tijde van de CAF-beslissingen op dat moment geldende) alle-of-niddepatroon

[24] ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3034.
[25] Tweede Kamer 2011-2012 33 183 Nr. 3 Aanhangsel van Handelingen 4 4 456 20 aan Verlengingen in 2004 voor de betaling van de toeslagen 4 456 20 beschikbaarstellen ontbreken.
[26] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[27] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3801.
[28] Artikel 35 Awir.
[29] Daarbij mag niet worden vergeefsteld dat mede-aanvraag van de KOT dit problematisch niet kan zijn. [illegible] van de ontvangen van KOT heeft geen andere toeslag. Dat laat onverlet dat [illegible] van de ontvangen van KOT meer aanspraak toeslagen ontvangt. Dit zijn de laagste inkomstenbedragen waarbij de hoogste voorschotten toegekend die dus bij terugvordering aanvaarde aan omvangrijkheid van nadere vaststellen gerelaat.
[30] Art. 1.5 Awir.
[31] Zo heeft de Raad van State geoordeeld: "De rechtbank heeft terecht overwogen dat aan de verleening van een voorschot niet het gemeenschapsrechtelijk transparantie-beginsel van toepassing dat aan een dat voorschot aanvraagformulier van toepassing van toepassing hoeft. [...] Daarbij speelt een belang dat de Belastingdienst de bij de aanvraag ontvangen gegevens, waarop de verleening van voorschotten is gebaseerd, niet hoeft gecontroleerd en dat de informatiepositie van uitsluitend niet gelijk aan [illegible]." (ABRvS 17 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR9168).
[32] Artikel 17 Awir.
[33] Artikel 18 Awir.

waarbij kleine tekortkomingen leiden tot een verlies van een volledig jaar KOT, stelt het KOT-systeem hoge eisen aan het 'doen en laten' van de ouders (samenhang van de ouders).

3.2.4. Samenvattend

Samenvattend kan worden gesteld dat het wettelijk kader voor de KOT, zoals dat is neergelegd in de Wkoen de Awir, zoals dat tot voor kort werd uitgelegd in de jurisprudentie, zeer complex en starr is. Op de ouders rust de volledige bewijslast om aan te tonen dat zij in aanmerking komen voor KOT. Daarnaast wordt een "alles of niets aanspak" gehanteerd, waarbij een kleine tekortkoming ertoe leidt dat het verlies van een volledig jaar KOT. Daarmee ontstaan ook relevante risico's voor ouders van KOT, zij hebben vaak grote bedragen moeten terugbetalen. Dit stelt soms een de-escalerende aanpak van de betaalunie rechter zijn verklaar aan als wordt gekeken naar de (politieke) sfeer die ontstond naar aanleiding van eerdere fraudegevallen.

3.3 Politiek klimaat: bezuinigingen en een stevige aanpak van fraude

3.3.1 Politiek klimaat en ambtelijke uitvoering

De toegang van het stelsel van toeslagen vormde die van de KOT is niet alleen een kwestie van wetgeving. De in die wetgeving gegeven bevoegdheden werden feitelijk ingevuld en gebruikt binnen een politiek klimaat. Wat dit betekent heeft de uitvoering van de toeslagen in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt.

In de eerste periode na de totstandkoming van het stelsel (2006) ging de aandacht in de Tweede Kamer vooral uit naar de werking van het stelsel jegens de burger. Het voorgestelde stelsel veroorzaakte vele vraagtekens, waarbij de burger erop adhereert zou gaan ten gevolgte van verdere belastende inkomensafhankelijke voorzieningen, mede omdat Toeslagen er van werd verwacht de uitvoering van "ons aanzicht tot hand te nemen". Vanuit de bij de uitvoering betrokken ambtelijke aan de burger centraal stond voor zowel de Tweede Kamer als Toeslagen. Ondanks de komen was de introductie van een nieuw ICT-systeem in 2012 waarbij het burgerportaal "mijn toeslagen" de toegang tot het stelsel aanzienlijk zou moeten verenvoudigen. Toezicht werd vooral reactief, achteraf uitgeoefend.

Vanaf 2011 kwam daar verandering in. De noodzaak van drastische bezuinigingen als gevolg van de crisis werd ook politiek aanvaardbaar. In dit verband werd mede gekeken naar sociale voorzieningen. Het kabinet-Rutte I (2010-2012) legde daarbij de basis voor bezuinigingen op de uitvoering van uitgaven, vertaalbaar in een hardere aanpak van fraude. *"Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Ontdekt verwijderde uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude* (Regeerakkoord Rutte I). "Vrijheid de verantwoordelijkheid"). In het verlengde hiervan kwam de minister van SZW (mhen Kortetijd) met een voorstel wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Gesteld werd dat deze wetgeving bijdraagt aan de fraude van zaken gezand zijn, die het bestaansbeleid van burgers en dienst niet meer "robbe". Daarom werden een aanzienlijke verhoging van boetes, recidivebepalingen en herinvoering van deelnemersmogelijkheid voorgesteld. Hoewel de Raad van State erop wees dat de fraudeschade veroorzaakt niet rechtvaardigden[4] werd het verworpen in kortetijd door de Tweede Kamer aangenomen.

Bezuiniging op de sociale zekerheid zal bij de vorming van het kabinet Rutte II zo mogelijk nog gewelliger. De uitvoeg werd gevuldan in terugdringen van oneigenlijk gebruik, bedrijfsvoering van uitkeringen en beslijding van misbruik en fraude. *"We kunnen werken, hoef niet van uitkeringsafhankelijk te zijn. Maar als u terwegen uitkeringen niet aanvaardt wanneer kort, heeft dat beschrijfbaar en uitkering op terwijl niet bestaan mint minimum. Dat willen wij aanbouden. Daarom bestrijden we elke vorm van fraude."* (Regeerakkoord Rutte II: "Bruggen slaan"[5]). In het verlengde hiervan kwam de staatssecretaris van Financiën kort nadien met een voorstel voor een "Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Daarin werden bepalingen voorgesteld inzake controle bij aanvraag, informatieplicht, de uitbreiding van de opschortingsmogelijkheden van uitbetaling van voorschotten (art. 23 Awir) en de aard van de bij verzuim en bij opzet en grove schuld bij het ontzien of onvolledig verstrekken van gegevens.

Ook dit wetsvoorstel werd geschrijfwerkt met de toegenomen aandacht voor fraude. Dan bij werd kort terzo. Se dienstverlenin schouding in de voorzaande periode. *"Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver kostenschoten."* Fraudebestrijding behoefde meer aandacht en erkend werd dat dit een altruïst mij dienstverlening implicerde, ook al diensten gedwiviller dan niet feitelijkan onder kwetsbaarlanden. Het wetsvoorstel werd eind 2013, in samenhang met het Belastingplan 2014, door de Staten Generaal aanvaard.

Tegen deze achtergrond mag het niet bevreemden dat binnen Toeslagen de focus verschoof naar fraudebestrijding. Het zou opvallende zijn geweest indien Toeslagen te midden van een heftig politiek debat, wat de toenemende fraudeen deshoedigheid effectendeel had op beschikbaarheid, onverdoorbaar zou zijn gegaan op bezuinigingen weg van dienstverlening, mislukkelijke toegang en commercialiteit. In mei 2013 werd binnen Toeslagen een fraudecoördinator angesteld. Er werd structu-

[4] Kamerstukken II 20 1-12, 33002, nr. 4
[5] Kamerstukken II 20 2-13, 33410, nr. 18

Tuned € 25 miljoen uit gekrokten voor de bestrijding van misbruik en fraude en het zwaartepunt bij het toezicht verschoof van reactief naar toezicht, bij de aanpassing van publieke tijdens de loopbijl van de toeslag. In antwoord op Kamervragen van het lid Omtzigt over de voortgang van de aanpak van de fraudedestrijding aan de de statssecretaris van Financiën zien aanvullende maatregelen op die mogelijkheden door de nieuwe fraudemaatregelen geïntegreerd worden, waarmeer de opbrenging van het CAF-team M. aangesteld die al gerichtheid van voor de nieuwe Wet aanpak fraude toeslagen en fraudetesten het Statistiek verschoven. Overigens deed deze verschuiving zich niet alleen voor bij Toeslagen.[10]

3.3.2 Het debat over 'Bulgarenfraude'

De verschuiving in de focus bij de handhaving naar fraudebestrijding werd versneld en verscherpt door het debat op 15 januari 2014 over veel de Bulgarenfraude is gaan heten. De aanleiding voor het debat over de Bulgarenfraude vaseen onderzoek naar een criminele groep - er worden uiteindelijk zes personen veroordeeld - die in Bulgarije miensen rekruteerden en naar Nederland brachten om daarmee op een actieve tewerkstelling. Op de basis van een buitgarenkoummerrangevragen en een bankrekening gepend, waarna de organisatoren opnaam van deze Bulgaren toeslagen aanvragen en deze te incasseren. De gerantseerde Bulgaren zelf kregen € 500 cent ent en werden teruggevoerd naar Bulgarije Bij de fraudeting wrakte de officier van Justitie het, mikbaar uit dat vaa jaarsaldi van de inkomstenafhankelijke Uwv toeslagen tot de vaas van de zoekMel voor wie dit bedoeld was, zo zou voor ongeveer € 10 mln. aan uitkeringen (1.320) die in Bulgarien en ongeveer € 5,6 mln. zijn uitgekeerd.

In kanten van de media en de Kamer kreeg deze zaak al snel grote proporties. Het begon met een bericht waarin op basis van bronnen en vertrouwelijk politieonderzoek melding werd gedaan van grootschalige fraude door bendes die eerder aan mensenhandel deden. Het feit dat Toeslagen en de FIOD hier al langer van de hoogte waren - hetgeen nogal logisch is aangesien de staat van het onderzoek vermoedelijk daar bij, een let, waar mendoorgaansgaan nu ontbaarhed van zeer, brosht te stemmatrauas Financiën tot in mogelijkheden; meer tren daar al nuanen waarmeh uitsprom van Analysmm en Rkomkamer (ARK) over de fraudegevoelighed van het toeslagsrayskeem meeln verband werden gebracht.

Het aantal fraudierende Bulgaren dat gemeld werd, groeide snel. In de Kamer en de media was sprake van 805 Bulgaren. Later, in een sisrilfelijk kveslag in juni 2014[11] legde staatssecretaris Wiebes aan de Tweede Kamer uit dat het niet zo om 805 Bulgaren ging die op enig moment vanwege noodlighed bij in formeel overstroeiding en bctsuurlijke bedchkaden gekrogen, maar wel bij gem ensbrukik of nnegelijk gebruik aan diensts was.[12] Tien tijdh van het debat over de Bulgarenfraude of enkele maanden eerder - 15 januari 2014 - waren de 805 Bulgaren voor vatten rooo aan sprekend voorbbeld van de omvang van de fraude bij toeslagen. Daaraan werd bijgedragen door cijfers met betrekking tot de omvang de handhaving te noemen in het kader van antifraudemaatregelen. Ze wordt in dat kader melding gemaakt van 19.000 aanvragen die geautomatiseerd zijn bijgekeld en wordt toegesproken over het 'stopcatter' sisd van 36.000 toeslagen omdat aanvragen inkomensafhankelijke redden ingesteld'.

Het schien een dsemen 'klimaat' waarin binnen de kertsle kerenkiders misslag, overtreding of onrulde aanpt te van een toeslag die fraude werd angeduid. Zo werden de bewindslieden 'staatssecretaris Financiën, minister BZK) hetsdstrijk in het vragenuur bevraagd over alvarez en estrancia'. Het lid Koolmees sprekte met "Ulcerat ter. (...) openkelgebaren waar met een ontruiling van toeslagen fraude, het zoveiste gaat van fraudem korte tijd. (...) Er wordt nogstesstrwaarn gemaakend (...) van deur Nederlanders Fraude van eigen bodem. (...) de fraudzaanpak faal, vulgens sovrels Degemeente Bunkhoul leln aan jaar tijd opmiralsma 100 fraudegevallen gedukt, terwijl er maar 37.000 mensen wonen. Het gaat om honderden euro's per 'fraudeaak'. " Bijkienshie antwoord van de minister ging het 'om eerst geld waarin en vader heft opgegaan bij zijn oudersate wonen om de moeder het voorded van de fraudsichandeling voor alleenstaande moedersate gevert'. Tekenend voor het klimaat was oemotie Koolmees waarmee het Bulgarendeat werd afgesloten, waarin de Kamer de staatssecretaris opdroeg voorlaan 'wekelwaarnaanderen rapportage aan de Kamer reburnnoder de voortgangen devrest van de staatssecretaris uprdit junr'

Het debat over de Bulgarenfraude heeft een rechtstreekse relatie met het CAF 11-onderzoek, maar het illustreert wel het klimaat in de Tweede Kamer op het punt van de fraudebestrijding. Overbeis had de staatssecretaris in het kader van de beantwoording van Kamervragen ter voorbereiding van het debat (brief van 13 januari 2014), het bestaan van het CAF-team gemeldd alsnen van de geroffen antifraudemaatregelen.

[10] Dr. P. de Winter: "Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving van sociale zekerheid", dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, Boom juridisch 2019.

[11] Kamerstukken 17 050, Motivatie en assignerbaar gebruik op het gebied van bestedingen, sociale zekerheid en subsidies, Nr. 479

[12] Het beroep of pengroep die niet ommiddellijk de gevraagde informatie ovm bijv. hun kindersjoungtoeslag of bijv. om de redenen de toeslag wordt teruggevorderd, kan geen toeslag werd aangewegd. Wanneer dit vergaande informatie aanbrg wordt verstrekt, wordt de vergoedering, teruggestuurd maar blijft de toeslag staan.

Tot slot maakt het politieke klimaat duidelijk dat de Tweede Kamer hinkte op twee gedachten. Aan de ene kant moest de staatssecretaris Bijlaardsen ministerieel verantwoordelijk zijn, dat is naar voren kwam in het debat over de Bulgaarsfraude. Aan de andere kant moest de staatssecretaris de dienstverlening aan burgers optimaliseren, zoals blijkt uit het debat over de problemen bij de uitbetaling van toeslagen (één-bankrekening-nummer-overtreger). Dit lijkt een beetrof een maatregel die nog beter was ingezet om misbruik, zoals de Bulgaarsfraude tegen te gaan en voor de deelnemers (januari 2014) plaats als het Bulgaarsdebat. Vanaf 1 december 2013 moesten burgers aanwijzen één bankrekening-nummer gebruiken voor al hun zaken met de Belastingdienst (waarvoor uitbetaling van toeslagen). Dit leidde tot problemen, omdat Toeslagen half 2013 de betalingen aan 177.000 burgers en ondernemers opschortte in afwachting op een nieuw rekening-nummer er bevestigen. Pas na verificatie door Toeslagen werden de betalingen voortgezet.[1] De Nationale ombudsman besloot op 24 januari 2014, naar aanleiding van veel klachten over de werkwijze van Toeslagen, een brandbrief te sturen naar de staatssecretaris.[2] Staatssecretaris Weekers stad op 29 januari 2014 af naar foto van het debat dat hierop volgde.

[1] Rapport 'Moeten de goeden onder de kwaden lijden?', De Nationale ombudsman, 30 oktober 2014, p. 3
[2] Rapport 'Moeten de goeden onder de kwaden lijden?', De Nationale ombudsman, 30 oktober 2014, p. 3

1894265

4 Beperkte bevoegdheden, dringende reden

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

4.1 De vraag aan de commissie

In het voorgaande is de gang van zaken in het CAF 11-dossier beschreven en de context waarin die gang van zaken moet worden begrepen. Daarmee komt de commissie aan de vraag die zij in dit interim-advies wil beantwoorden. De vraag luidt:

> *'Welke aanleiding en beoordelingsrichtlijnen heeft Toeslagen naar het oordeel van deze commissie in de vorm van de beslissing van de Raad van State in de zaken CAF 11-zaken en in aanverwante zaken, rekening houdend met de uitspraak van de Raad van State (RvS) van 24 april 2019?', en wat kan redelijkerwijs daaraan voor de betrokkenen gedaan dan wel aanleiding geven? Dit is van belang om vast te stellen welke gevolgen zijn er door de wijze waarop de nog lopende zaken aan de orde hebben geleid? Is er van die wijze aanleiding om te bezien of er nog iets moet worden gedaan?'.*

Deze vraag moet worden beden tegen de achtergrond van het lopende debat over het CAF 11-dossier en de beheersbeleven de staatssecretaris en de leden van de vaste commissie Financiën van de Tweede Kamer om te komen tot compensatie voor de gevolgen van het optreden van Toeslagen in dit dossier dat, naar uit de rechtspraak blijkt, dossiersrechtmatig was.

De vraag die dit at ee te onderzoeken welke beslaide en beoordelingsrichtlijnen Toeslagen heeft om tot een passende oplossing te komen. Wat daarbij niet passend voorbij bodd bij ij in de vraagstelling in het midden. De oorzaking dient niet stilzwijgend te zijn in nog lopende zaken, maar ook voor die welke reeds onherroepelijk vastslaan. Die laatste toevoeging is begrijpelijk gelet op het feit dat in een groot deel van CAF 11-zaken inmiddels onherroepelijke besluiten zijn genomen. Echter, dat ook op onherroepelijke besluiten moet worden teruggekomen reduceert deze oplossingsrichtlijn om met de beslaande beoordelingen van Toeslagen tot een passende oplossing te komen. Uitgangspunt van overeenstemmend is nameijk het beginsel van rechtszekerheid en dat verdraagt zich in beginsel niet met het heropenen van zaken na enige tijd. Dat uitgangspunt is ook verwerkt in de *Aanwijzingen gehanteerde maatregelen regeling*, de IIB Aanwijzingen van dat uitgangspunt mag in het CAF-dossier echter tot een zeer onbevredigend resultaat leiden. In die zaak zijn immers slechts enige redenen om te komen tot een oplossing voor gezinnen, die anders met de zware materiële en immateriële gevolgen van besluiten blijven zitten, die veel eerder onherroepelijk vastslaan, maar die het gevolg zijn van de voorlopigoneman wijzaan enderzoek en besluitvorming.

Op deze twee opzoeken de beperkte mogelijkheden voor Toeslagen om binnen het huidige wettelijke kader tot passende oplossingen te komen maar zijdsen de dringende gevallen waarom familiechnch meer worden gekomen indrenigha, vorm in dit hoofdstuk uitgezaan. Daarna wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de vorm en inhoud van een passende oplossing. Daarnoor zal nieuwe regelgeving noodzakelijk zijn. Dat zal op de uitdrukkelijke verwijzing daarnaar in de vraag die de commissie in dit interim-rapport moet beantwoorden, voorthiemaeetter eent ingegaan op de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 en de mogelijke implicaties daarvan voor de besluitvorming in CAF 11-zaken. Ook wordt ingegaan op relevante jurisprudentie inzake KOT, die dezema in oktober 2018 nog is gewezen.

4.2 Betekenis uitspraken Raad van State voor CAF 11-besluitvorming

4.2.1 Uitspraak van 24 april 2019

Waar het in de vraagstelling gaat om de beleids- en beoordelingslijnte van Toeslagen om een passende oplossing te vinden, wordt verwezen naar de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019, die dan zeer relevant zou zijn.[1] In deze uitspraak van de Afdeling besluitvrechtspraak werden correct besluiten die zagen op de KOT-jaren 2013 en 2014 onrechtmatig bevonden. Ieder jaar (bij 23.11) is de strekking van de uitspraak nieuwkort vermeld. Voor de CAF- 11-dossiers bevat de uitspraak drie relevante issues.

Ten eerste oordeelde ABRvS dat kinderverzillen tuiner het beleid van voorschotten en de wetenschap van voorschotten voor kinderopvang niet een nihilsellinc kunnen rechtvaardigen. Toeslagen had in deze procedure namelijk als motivering voor de nihilsellinng gegeven dat de betrekken ouder *'het door Ijsselcoderbureau geïdentificeerde bedrag niet aantoonbaar volledig heeft voldaan'*. Wat 2013 betrof, ging het om een verschil van slechts € 115,44. De ABRvS oordeelde dat dit *'een duidelijk kleinverschil is dat geen reden aanleiding en te rechtvaardigen van een beslissing van een onherroepelijk vastgesteld aanspraakvoorwaarden'*. Ook *'dan kan voorbij gegaan worden aan de feitelijke wijze waarop de hoogte van de kosten van kinderopvang over 2013 niet zijn vastgesteld'*. Nu had de Raad van State al eerder kleine verschillen niet negeren. Afrondingsverschillen beletempeld, maar de Raad van State had in 2018 een bedrag van € 190,21 op een totaal van € 17.061,86 niet als afrondingsverschil willen zien.

[1] De uitspraak ABRvS van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3525 heeft vanwege enkelende gevolgen dan die in de deze gebaseerde uitspraak van 24 april 2019 zijn hierna.

[2] ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333

omdat *'het totale bedrag aan voorschriften hoger lagen dan de totale kosten voor kinderopvang.'* [7] In deze uitspraak van 24 april 2019 werd een (situatie)verschil in *c/n* situatie duidelijk verwerd. Hoewel de Raad van State niet expliciet terugkwam op zijn eerdere uitspraken, en de uitspraak op dit punt zeer interpretatieve was voor de situatie van ouders die geen, of hier geen sprake te zijn van een kinderopvangtoeslag in de jurisprudentie.

Ten tweede blijkt uit de uitspraak dat de toegepaste 'zachte stoppatting' door het herzien van de voorschriftbeschikking onrechtmatig was omdat Toeslagen onzorgvuldig en in strijd met de Awr heeft gehandeld. Dit hadde ABRvSeck al eerder op 8 maart 2017 bevoegd: [8] Bij het nemen van het besluit *'tot debiteuring van het voorschot terwijl het onderzoek en -hoering niet de verdenking of objectief betrofts en in strijd met de rechtsgelijkheidsbeginsel, nu geen aan 'figuurlijke tijd' toe te kennen handelingsvrijheid bestond die deze beslissing rechtmatig maakte.'*

Ten derde blijkt uit deze uitspraak dat voor de vraag *'of sprake dan sprake van voorwaarden om van Kinderopvangtoeslagverrekening te vorren'* onderscheid moet worden gemaakt tussen de periode vóór en na de stoppatting. In deze zaak vaarde namelijk de ouders vóór de stoppatting, wel kostgebaard, maar na de stoppatting was een bedrag van € 1.556 niet gedekt. De Afdeling, over vierde, dat dit de betreffende ouders niet van verden verwijten. *'Tijdelijkheid hun niet van deu verwijten dat zij niet de volledige kosten voor Kinderopvang na de stoppatting zien te voorschriften heeft voldaan. Hij betalingsgedrag voor de stoppatting in aanmerking neemt, concludeert de Raad van State: 'En mag van worden uitgegaan dat zij, de constructiemaatstaf tot en met december 2014 aan figuurlijke tijd zij zou hebben overgemaakt, alsdeze aan haar zouden zijn uitbetaald.'*

Het oordeel dat in deze zaak de geringe verschillen niet hadden mogen leiden tot herzening van eerdere KOT-besluiten heeft potentieel betekenis voor alle zaken waarin dergelijke geringe verschillen een rol spelen. De jurisprudentie mel betekking tot afrondingsgrenswillen en draagt echter een zeer casuïstisch karakter, zodat de implicaties daarvan voor andere zaken moeilijk zijn te kwantificeren.

Het oordeel over de onzorgvuldige en onrechtmatige wijze van stoppatting van de bevoorschotting, leidt bij eerste lezing veelicht tot de gedachte dat alle correctiebesluiten die zijn genomen ten aanzien van de CAF 17-ouders onjuist zijn. Dit is echter (veel) te kort door de bocht, omdat de uitspraak dat hiis dat, ten eerstenstelling van de procedurele regelen geen aanleiding geeft over de vraag of de ouders wel of geen recht hebben op KOT. In het betreffende oordeel geldt. Ze oordeel ook de rechtbank. Tiee Hieraal dit die stoppatting van fiehvoorschriftbinjn strijd met de systematiek van de Awr in tegenvel niet tot enige voor de vaaqoudet heeft geleid, voor zover in een later besluit op basis van concrete gegevens of naisl gheid is geoordeeld dat voor hel betreffendebelaging geen recht op kinderopvangbeslag bestaat. [9] Wel is van belang, zo blijkt uit deuitspraak van de Afdeling, dat die concrete gebrenk en of naisl gheid niet *het* dirategevolg mogen zijn van de onrechtmatigestoppatting. Als het betalingsgedrag voor de stoppatting zonder mankeren was, mag er van uitgegaan werden dat het tekortaan betaling reeden er niet gewesd zou zijn en dat voorschotgewoon vasdoorbetaald. Dergelijke gevallen mogen dusniet leiden tot het verlies van KOT-aanspraken over hel jaar vaarin de bevoorschotting is stopgesaat.

4.2.2 Uitspraken van 23 oktober 2019

Zeer onlangs, op 23 sktober 2019, heeft de Afdeling beturenrechtspraak nog 2 uitspraken gestaan die van belang zijn voor de beldeds en bezoeceslagsumiteven toeslagen. Uiiemk kwam zij op twee punten dep ikel terug op eerdere jurisprudentie.

In een eerste uitspraak[10] komt de Afdeling terug op haar vada jurisprudentie nzake deuitlegvan art. 18 Awlr in samenhang met art. 1.7, lid 1, Wko die inhield dat om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen moet zijn aangegeend dat hel hdie betrag aan kosten dat volgensgaan akte afspraken over een jaar verschuldigd is, ook daadwerkelijk is betaald. Dit betekende dat indien sechts een deel van de kosten was voldaan, er geen aanspraak bestond op een lagere tegemoedkoming en de aanspraak voor hel hele jaar verviel.

Aanleiding voor de Afdeling om deze beslendige jurisprudentie te herzien is dat in de loop der jaren de snelgie financiele gevolgen van deze uitspraak ook ongewenst en onevenredig zijn geworden, vertonen hunnen hiervoor in ernte en langdurige financiele problemen erecht komen. Hel inter pretatie van art. 1.7, lid 1, Wko brengt de Afdeling tot de conclusie dat Toeslagen wettelijk gezien ruimte heeft om ook een recht op kinderoverglaslag vat bestelen als de aanvrager slechts een deel van de dolen van kinderopvang heeft voldaan. Bij de beslling van het recht op kinderopvangtoeslag kan Toeslagen beoordelen wlk betrag aan kinderopvangtoeslagmoet worden vastgesteld indien een deel van de kosten is betaald. Bij deze beoordeling moet Toeslagen ingevolge art 3:4, lid 1, Awb de rechtszekerheid hel besluit bij bredeken belangen afwegen. Daarbij mogen de nadelige gevolgen van hel besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met hel besluit te diesen doelen. Hoewel de Afdeling erkent dat de mass van Toeslagen dat daarmee de stimulans om pelijk aan hel begin bij de aanvraag een correcte opgave te doen, zau

[7] ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:137.
[8] ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:586.
[9] Rb. Den Haag 6 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6230.
[10] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3538.

vergoeden, mag dit er niet toe leiden dat geen enkele aanspraak op toeslag bestaat als vaststaat dat een gedeelte van de kosten niet is betaald.

Afgezien van deze nuancering van de vereisten van proportionaliteit heeft Toeslagen meer mogelijkheden om de individuele gevallen maatwerk te leveren, waarbij het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de geschiedenis van de belangen van de burger meer dilizant in evenwicht moeten worden gebracht, aldus de Afdeling.

In een tweede uitspraak[8] van dezelfde datum komt de Afdeling terug op de uitspraak van ECLI:NL:RVS:2019:3601 dat in zeer strikte jurisprudentie heeft zij geoordeeld dat dit artikel imperatief zou voorschrijven dat indien een herziening van een tegemoetkoming of van een voorschot heeft tot een terugte verderen bedrag, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd en dat in de Awir een bepaling is opgenomen op grond waarvan Toeslagen van terugvordering kan afzien, het terugte vorderen bedragkan matigen, of van een andere dan de eerstgrieftonde kan terugvorderen.

De Afdeling komt terug op deze bestand gejuni prudentie en de hiervoor aangevoerde stelling dat in de loop der jaren duidelijk is geworden dat ‘geen enkel duur in geslachtelijke situaties’ kan uitkomen kunnen. In dat licht vit de Afdeling dat een andere Alleg kenen van art. 26 Awir. Zij stelt in deze uitspraak dat de bepaling niet imperatief voorschrijft dat Toeslagen het gehele bedrag mag terugvorderen. De bepaling biedt dus de ruimte die de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd. Dit betekent dat ook bij een terugvordering besluit een belangenafweging nodig is zoals voorgeschreven door art. 3:4 Awb. Onder bijzondere omstandigheden zal van terugvordering moeten worden afgezien of zal het terugte vorderen bedrag moeten worden gematigd, ook als de bijzondere omstandigheden al bij de vaststelling van de KOT aan de orde hadden kunnen komen. Ook het terugvordering besluit mag immers niet, zoden tot onevenredig harde gevolgen voor de betaaggerechtigde. Ook deze uitspraak biedt dus meer mogelijkheid voor Toeslagen om maatwerk te leveren en bij het vaststellen van het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik meer in evenwicht te brengen met de gerechtvaardigde belangen van de burger. In casu ging het om een ouder die de kinderopvangkosten van een gastouderbureau dat ten onrechte in haar naam kinderopvangbeslag had aangevraagd en gerind. Ov verkorte terugvordering van de toeslagbetaalde voorschotten van de persoon die slachtoffer was gaverden van voermiddelfiddar, is volgens de Afdeling in dit geval niet redelijk.

In beide uitspraken vasteg de Afdeling van het slot dat overweging tot de dat het aan de weg van Toeslagen ligt om te toetsen hoe om te gaan met andere gevallen waarin hij eerder heeft besloot dat geen recht bestaat op kinderopvangbeslag op nat. Het is aangezond dat de kosten wel ledig zijn volddan respectieveelijk heeft besloot over de terugvordering. Wat de gevolgen van deze uitspraken moeten zijn voor eerdere herroepelijke KOT-besluiten, zoasin het CAF 11-dossier, laat de Afdeling dus – in eerste instantie – aan Toeslagen. De staatssecretaris zal daarop beleid moeten ontwikkeden, dat daarna door de rechter kan worden getoetst.

4.3 Beperkte bevoegdheden tot herziening door Toeslagen

4.3.1 Herstel en reparatie in het recht

Een tweede vraag die aan de orde kwam, maar die de rechter niet zelf aanhaalde, is de zorgvuldigheid bij uitvoerder, lees: of kan verdaagd gelaten om verslag in de eerder besluitvorming in het CAF 11-dossier terhandel en af te repareren. Daar komt dit eerste vraag aan de commissie in de kern zelfsop neer. De beantwoording van die vraag begint bij de algemene regels die gelden voor rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten, herziening van eerdere besluitvorming ten gunste van burgers en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten. Uitgangspunt binnen de rechtsstaat is dat alle burgers volgens deze dezelfde wettelijk regels worden behandeld. Er kan niet een uit zonderingvorden gemaakt voor bepaalde gevallen, slechts omdat die dramatisch. Indien er gevolgen in de politiek, en media. Dat uitgangspunt gelijk van de beteekdid vuligens het toepassellijks recht, is een belangrijke waarborg tegen willekeur. Daarom bespreekt de commissie hier eerst de algemene regels die gelden voor rechtsbescherming en herziening.

4.3.2 Rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten

De rechtsbescherming tegen besluiten van de overheid wordt in het algemeen gegeed door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen besluiten van de overheid is dus de burgersgelegenen door dat hen zes weken de tijd wordt te maken tegen het besluit bij het bestuursorgaan dat dat besluit nam. Als de beslissing die voldt genomen in de bezwaarprocedure uitgevallen de burger nog steeds niet juist is, staat er beroep (en eventuele hoger beroep) open bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan besluiten van de overheid (in dit geval van Toeslagen) vernietigen en is ook bevoegd het bestuursorgaan te verordenen tot

[8] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3601

het vergoeden van de schade die de burger heeft geleden of nog zal lijden als gevolg van onrechtmatige besluiten.[17] Burgers kunnen er ook voor kiezen hun verzoek om schadevergoeding voor te leggen aan de burgerlijke rechter.[18]

Het is eenvoudig om vast te stellen dat tegen alle KOT-besluiten die zijn genomen in de CAF 11-zaken bezwaar en beroep heeft opengestaan. Bij onduidelijk geformuleerde besluiten of besluiten waarin Toeslagen de bezwaarmogelijkheden en de termijn niet duidelijk heeft aangegeven (en deze dus op het verkeerde been heeft gezet), heeft de Afdeling bestuursrechtspraak dit herhaald door te bepalen dat deze termijn pas begint op het moment dat wel geheel duidelijk was welke negatieve besluiten er waren genomen.[19] Iedere ouder heeft dus de gelegenheid gehad om langdurig gebruikelijke negen rechtsbeschermingsbezwaren tegen de KOT-besluiten van Toeslagen en van derden, eventueel ook om schadevergoeding te verzoeken.

Formele rechtszekerheid

Als burgers niet (tijdig) procederen tegen een besluit van de overheid, dan krijgt dat besluit formele rechtskracht. Dat betekent concreet dat ook besluit door de rechter, zowel qua toetsintensiteit als ook ten aanzien van de mate van wettelijkheid, zowel in de verschillende vormen van rechtsbescherming als ook bij de beoordeling van de wettelijkheid van het besluit, niet meer aan de orde kan komen. Dit is een voor de maatschappij en overheidsorganisaties onmisbare rechtsregel. De overheid neemt jaarlijks vele tientallen miljoenen besluiten waarmee de rechtspositie van burgers wordt vastgesteld. Dit betekent dan vanzelfsprekend dat een aantal van deze burgers worden opgeroepen, maar dat dient wel tijdig te gebeuren, anders komt de rechtszekerheid van iedereen in gevaar. Een hoofdregel van het bestuursrecht is daarom dat enige zekerheid over de rechtsverhouding tussen de overheid en haar burgers tot een zo kort mogelijke termijn mag worden beperkt, zowel om de verkiezenswaardigheden van de overheidsorganisaties doorgaande kunnen blijven, als om de rechtszekerheid van de burger tot wie een besluit wordt gericht en de rechtszekerheid van derden, die bij die besluiten ook belang zouden kunnen hebben te beschermen.[20] Er is aan voorbij niet ingegaan op het feit dat om uitstel van miljoenen zo niet meer overheidsbesluiten per jaar gaat.

CAF-ouders die niet (tijdig) zijn opgeroepen tegen de correctiebeslissingen lopen dus in principe geen kans om tegen de kern van de formele rechtskracht van de aan hen gerichte besluiten zijn onmantelbaar gevochten en kunnen als gevolg van de kern van de formele rechtskracht ook niet het schadevergoedingsbeleid.

CAF-ouders die wel proceduren hebben niet altijd gelijk gekregen: hebben ook niet altijd tot in hoogste instantie (hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak) doorgeprocedeerd. Zij fraudeouders die wel deden, zijn hun ons proken niet altijd beoordeeld naar de uitleg van de vaste jurisprudentie van de rechter daar than bijkans de uitspraak van 24 april 2019 (zie § 4.2) aan geeft. Pas in 2017 bonsde de Afdeling bestuursrechtspraak dat er sprake is geweest van onrechtmatige stopzetting vanaan juridische consequentie kunnen worden verbonden. Vanaa pasin 2019 duidelijk werd wat de volle implicaties daarvan zijn voor de beoordeling van de KOT-aanspraak over het toeslagjaar 2014. Ook wordt het begrip afknoch geaanscil in die laatste uitspraak, bredere betrokken dan daarvoor gebruikelijk was. Ik zeken die eerder verden stoetaar (in bezwaar en beroep en hoger beroep?) zijn deze voor de betrokken ouders gunstiger regelsiniet toegepast.

Herzieningsvorm uitspraken nog

Het komt vaker voor dat de bestuursrechter er in de loop van de tijd anter komt dat de besluitvormingspraktijk van een bepaald bestuursorgaan kritisch (er) moet worden bekeken. Bestuursrechtelijk gezien zaken per geval voorgelegd in dan kan het enigetijd duren voordat daarvan een duidelijk beeld van de besluitvormingspraktijk opnijs dat moet worden gezoomgeord. Er is, met andere woorden, vaker sprake van voortschijdend inzicht in de jurisprudentie.

Dat betekent niet dat eerdere uitspraken van rechtbanken, waarin de outer (voor burgers strenger) regels werden toegepast nu meteen worden herzien. Een belangrijk kenmerk van het proces is dat dat commoe is bewegt van zaken aan de rechtsstatische matrim. Ten minste is een uitspraak Nieuw Nieuw het recht dat verkeerdelijke uitspraken waarvan niet werd of kan worden aangekomen in hoger beroep opzaa van gewisste verkiezen. Daarop wordt niet terugkomen door de rechter, behoudens in uitzonderlijke gevallen, namelijk als sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden (de zogeoemde 'novum', zie art. 8:119 Awb). Het moet dan volgens de vel gaan om gevallen waarin nade uitspraak nieuwe feiten of omstandigheden blijken die bestaan gaat gebonden vóór de beslissende uitspraak. Een latere verwisselvende (en in strijdigheid van de burgergunstigere) uitspraak van de hoogste bestuursrechter wat door dus niet oedor. Om kort te gaan: de bestuursrechter bin-

[17] Op grond van art. 8:73 Awb kan de bestuursrechter op verzoek een schadevergoeding toekennen als hij het bezwaar gegrond verklaart. Het nieuwe art. 8:88 Awb is op grond van het overgangsrecht (nog) niet van toepassing op besluiten van Toeslagen.

[18] In de gevallen waarin wordt voldaan aan de eisen van artikel 6:162 BW. Complexe rechtsfactor kan daarbij zijn de verjaringstermijn zijnce vijf jaar nadat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.

[19] ABRvS 6 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:258, r.o. 4.3.

[20] Vgl. mr. J. van der Hoeven, zoekbroedmaterialen van het bestuursrecht, VR Pinkins 100. Aanhet van den Rijn Samsom/Tjeenk Willink 1995, p. 157.

[21] Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2016:1944, waarin ook sprake was van een premature en onrechtmatige rijksbeslissing (staatsblad) van de voormalige rijksbelasting (staatsblad) van de voormalige rijksbelasting c.q. 2.2), maar aanaan door de Raad van State geen consequenties werden verbonden.

gaat", andere, nieuwe jurisprudentie ontwikkelt, is dat in beginsel geen aanleiding om eerdere rechtspraak te herzien en ook niet om tot schadevergoeding over te gaan.[86]

In de bestuursrechtelijke literatuur wordt onderkend dat de hiervoor geschetste rechtsregels kunnen leiden tot onaantastbare besluiten en rechterlijke uitspraken die gebreken vertonen; dat is de prijs die voor rechtszekerheid moet worden betaald. Het handboek "Nederlands bestuursrecht" legde het destijds als volgt uit: *"natuurlijk kan een beschikking nog beter en deugdelijker zijn en een vonnis nog rechtvaardiger, maar er moet eens een eind komen aan het geploos en gejammer. Litesfiniri oportet! Wij moeten verder! Bestuur en rechter moeten de boeken kunnen sluiten om zich vrij te maken voor nieuwe, latere zaken, vragen en problemen."*[87]

4.3.3 Herziening van besluiten: ambtshalve of op verzoek

In het algemene bestuursrecht geldt verder de hoofdregel dat een bestuursorgaan in beginsel eerder genomen besluiten kan herzien, op verzoek of, indien dit in het voordeel is van de burger, ook uit eigen beweging (ambtshalve). Het betrokken bestuursorgaan heeft bij de beoordeling van herzieningsverzoeken een grote beleidsvrijheid volgens het algemeen bestuursrecht. Er is geen *herzieningsplicht*, behalve in gevallen waarin sprake is van nieuw gebleken feiten of omstandigheden die noodzaken tot een nieuw besluit (zie art. 4:6 Awb). Ook hier geldt dus dat er sprake moet zijn van nieuwe feiten of omstandigheden (nova) en – net als bij de herziening van uitspraken – valt nieuwe rechtspraak daar niet onder.

Daarnaast is van belang dat een bestuursorgaan veel beleidsvrijheid heeft bij de vraag of tot herziening wordt overgegaan. De rechter zal beslissingen van bestuursorganen om niet terug te komen op eerdere besluiten slechts vernietigen als het 'evident onredelijk' is om herziening te weigeren. Het komt zelden voor dat de bestuursrechter oordeelt dat zo'n besluit evident onredelijk is.[88]

De hoofdregel dat een bestuursorgaan ambtshalve of op verzoek kan terugkomen op eerdere besluiten ten gunste van de burger en daarbij veel beleidsvrijheid heeft, geldt niet als de wetgever die herzieningsbevoegdheid uitdrukkelijk verder heeft geregeld voor specifieke gevallen. Dit is met betrekking in de Awir gebeurd. In art. 21a van de Awir (dat op 1 januari 2011 in werking trad)[89] heeft de wetgever namelijk bepaald dat toegekende tegemoetkomingen die onherroepelijk zijn geworden, worden herzien in het voordeel van de belanghebbende *in bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen*. De regering merkte bij de invoering van deze bepaling daarover op dat deze bepaling wenselijk was met het oog op de rechtszekerheid voor de burger en de uniformering met de fiscaliteit. De regering merkte verder op dat het (toen) nieuwe artikel 21a van de Awir aansloot bij de al bestaande, vergelijkbare regelingen in de AWR en de Wet IB 2001. Deze bepalingen zijn blijkens hun wetsgeschiedenis duidelijk exclusief bedoeld: *alleen* in gevallen waarop deze bepalingen zien, wordt een herzieningsbesluit genomen ten gunste van de belanghebbende.[90] Het is dus de bedoeling geweest van de wetgever om met art. 21a Awir de gevallen waarin onaantastbare c.q. onherroepelijke toekenningsbesluiten door Toeslagen worden herzien te beperken tot bij ministeriële regeling aangewezen gevallen.

Aan art. 21a Awir is uitvoering gegeven in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UR Awir). In art. 5a UR Awir is bepaald dat Toeslagen een toegekende of herziene tegemoetkoming die onherroepelijk is geworden in het voordeel van de belanghebbende herziet, zodra Toeslagen is gebleken dat die tegemoetkoming op een te laag bedrag is vastgesteld, tenzij (a) *"vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft"*; (b) *"de onjuistheid van de tegemoetkoming voortvloeit uit jurisprudentie die tot stand kwam nadat die tegemoetkoming onherroepelijk was komen te staan, tenzij de minister van Financiën, zo nodig in overeenstemming met de minister die het aangaat,*

[86] Zie voor een bekend voorbeeld de jurisprudentie inzake het alcoholslotprogramma (ASP). In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin het ASP onverbindend is verklaard, overwoog de Raad van State expliciet dat de onverbindendverklaring "niet betekent dat eerdere uitspraken waarin de Regeling wel verbindend is geacht worden vatbaar te zijn voor herziening in de zin van artikel 8:119 van de Awb. De rechtszekerheid vergt dat onherroepelijke rechterlijke uitspraken slechts in uitzonderlijke gevallen worden herzien. Een rechterlijke uitspraak waarin de rechter blijk geeft van een gewijzigde rechtsopvatting is geen grond voor herziening als bedoeld in artikel 8:119, eerste lid, van de Awb. Evenmin betekent de onverbindendheid van de Regeling, dat het CBR, hoewel daartoe bevoegd, gehouden is om reeds in rechte onaantastbaar geworden besluiten tot oplegging van een asp te heroverwegen" (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622). De Hoge Raad heeft vervolgens geoordeeld dat de civiele rechter onbevoegd was te oordelen over een vordering dat het CBR moest terugkomen op een onherroepelijk besluit tot oplegging van een ASP (HR 20 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:58). Ten slotte heeft het Gerechtshof Den Haag geoordeeld dat als een besluit waarbij een ASP is opgelegd onherroepelijk is geworden, dit besluit voor rechtmatig moet worden gehouden, waardoor een verzoek om schadevergoeding omdat de wettelijke regeling waarop het besluit berust onrechtmatig dan wel onverbindend is, niet kan slagen (Hof Den Haag 2 april 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:738).

[87] A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink 1987, p. 280.

[88] Een uitzonderlijk voorbeeld waarin dit wel gebeurde biedt een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het herzien van boetebesluiten in het sociaal domein n.a.v. rechtspraak (CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:650). De Centrale Raad formuleert in deze uitspraak enkele vuistregels voor de belangenafweging die bij een herzieningsverzoek ten aanzien van een boete moet worden gemaakt tussen het rechtszekerheidsbeginsel en de uitvoeringslasten van een herbeoordeling voor het bestuursorgaan enerzijds en de gevolgen van deze boetes voor belanghebbenden anderzijds. In een eerdere uitspraak van 24 november 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:3754) had de Raad geoordeeld dat het toepassen van het geldende sanctieregime in strijd was met diverse bepalingen van (inter)nationaal recht. Het sanctieregime werd daarop gewijzigd maar op grond van efficiëntieoverwegingen werd géén overgangsregeling opgenomen voor onherroepelijk geworden boetebesluiten die werden genomen onder het oude regime. Het bestuursorgaan weigerde ook herzieningsverzoeken te honoreren omdat er geen sprake was van nova. Het categoraal weigeren van de herzieningsverzoeken vond de CRvB in dit geval evident onredelijk, onder andere omdat het ging om boetes opgelegd onder een strafregime waar een fundamentele gebreken kleefden. De commissie heeft van Toeslagen begrepen dat er aan de CAF-ouders geen boetes zijn opgelegd, waardoor deze jurisprudentie hier niet direct van toepassing lijkt. In de uitspraken van 23 oktober jl. laat de ABRvS uitdrukkelijk open welke gevolgen deze uitspraken moeten hebben voor herzieningsverzoeken. Zij nodigt Toeslagen wel haast uit tot het formuleren van beleid op dit punt.

[89] Stb. 2010, 873.

[90] Zie Kamerstukken II, 2009-10, 32130, nr. 3 inzake Wet IB 2001, p. 51.

1894265 00460

onverschoft brauid" (...). Van deze laatste uitzonderingsmogelijkheid (degenoemde kwaliteit op basis van jurisprudentie) is voor zover bij de commissie bekend tot op heden nog geen gebruik gemaakt.[14]

Op dit moment is er van Toeslagen nog de strafrechtelijke aspecten wel gestuitd, geen gevolgtrekking tot herstelrechtelijke of rechtsgelijke beslissingen bestuurlijk aan de KOT gerichte aan de CAF-ouders over te gaan. Er is geen besluit van de minister van Financiën om tot herziening over te gaan naar aanleiding van de genoemde uitspraken van de Raad van State. Evenmin zou een dergelijke herziening goed zijn op besluiten for aanzien van KOT-toekenningen over het jaar 2014. KOT-toekenningen over 2012 en 2013 kunnen op basis van schuld of negligentie niet meer worden herzien omdat daarvoor de vijf termijnen is verstreken.

Daarbij mag niet worden aangetekend dat in een substantieel aantal gevallen de KOT-aanspraak van CAF-11 ouders over de relevante toeslagjaren nog steeds niet definitief vastgesteld. In degevallen zijn eventuele voorschotbeschikkingen in hun nadeel gewijzigd. Omdat aan het wijzigen van voorschotbesluiten in het voordeel van deaanvrager geen termijn is verbonden in de Awir of de UR Awir,[15] bestaat in die gevallen vaak de bevoegdheid om tot herziening overte gaan. Dat betreft echter een mild discretioneel van het toelaat.

4.3.4 Een onbevredigende en onredelijke uitkomst

Het begrip van rechtszekerheid is een fundamenteel uitgangspunt van de rechtsstaat. Het brengt mee dat besluiten waar niet tegen wordt geprocedeerd en rechterlijke uitspraken die in kracht van gewijsde zijn gereden, in rechtsoverwegingen zijn. Rechtszekerheid choot ook in dit besluiten met formele rechtskracht in begaasd het vorderen hieraan vaststeerdrachtmaden in vergelijkbare zaken tot een andere conclusie kunt. Dat kan hard zijn voor betrokken burgers en onredelijk zijn maar huidig nadeel, maar het is de prijs die men moet betalen voor de bescherming die rechtszekerheid burgers en overheden eenzelfdeverdient.

In het CAF 11-dossier zou vasthouden aan het rechtszekerheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende leer van de formele rechtskracht aan de kant van gezag van gewijsde een uitermate onbevredigende uitkomst geven. Veel ouders zijn "dachloffie" gemaakt. Van een illustratieve "kwalificatie" wijze van uitdrukkelijk besluitvorming, zo zal in de volgende paragraaf uitkom verslag gaat. Alsgevolg daarvan hebben zij jarenlang in zorg en onzekerheid gelooft, zijn zij opgeraakt met aanzienlijke financiëleproblemen of gezondheidsrisico's met inventering van verschillende herstelrechtelijke onder dwang. Daarbij geldt dat het inkomensgerelateerde karakter van de KOT tot gevolg heeft dat de hoogste bedragen terecht komen bij de ouders met het laagste inkomen, die deterugbetaling daarvan het minst kunnen dragen.

Strikt vasthouden aan het beginsel van rechtszekerheid zou in dit geval niet alleen onbevredigend zijn, maar voors ook onredelijk omdat de normele procedures van rechtsbescherming geen adequaat antwoord bieden tegen de voorgenomenheid waar de ouders slachtoffer van zijn geworden.

4.4 Een voorgenomen handelwijze

4.4.1 De toon gezet

In hoofdstuk 2 van dit rapport is de gang van zaken zo feitelijk mogelijk beschreven om grap tot kijgen op het gebeurde. Daardoor heeft de gebleurde wijze waarop de toepassing van bevoegdheden en de herchaving van regels heeft plaatsgevonden dan bij minder aandacht gekregen. Die wijze van toepassing en handhaving heeft echter – meer dan de enterechte stopzetting van de KOT in 2014 – de onbevredigendeuitkomst van debesluitvorming in het CAF 11-dossier bepaald. In zin rapport trachtte ik de kwalitatieve aspecten de tijdens de tijdens met het verwijt dat onzekerheid en ongerustheid van mij het betaalgroen de burger. Dat lein zwaarder rekening aldaar aspecten met bijvoorbeeld uitdrukkelijk suggereert dat het probleem veerd gedagen, was in de afwaging van de afzonderlijk beoordelingen, terwijl de problemen voor alle bogen van een de van wanneer het NEAT CAF-11-dossier werd moeyneld. Er aan verwijt, nemlieuw een voorgenomenen fraudeur, ogens alle bij dat dossier betrokken ouders waarbij al sisvermoedelijke fraudeurs werden behandeld en leiders oezonstaleerde tekortkoming of onjuiste heid slechtsiken dienen als beveiliging van dat vermoeden.

De basis voor die voorgenomenheid was gelegen in de toon en opwinding waarmeein de jaren rond 2013 door regering en Tweede Kamer werd gesproken over fraude in de sociale zekerheid en de aanpak daarvan. In dic zonteel werd binnen Financiën een fraudecoordinator aangewezen en het CAF was een van de eructies daarvan. De toon werd verder gezet door het debat over de zogn. "Bulgaarse fraude" en het strijden van aanzienlijke risicoverkortetijd later in verband met problemen bij deuitbetaling van ender andere toeslagen.

[14] Zie overigens kamervragen 6.2016-19, 2925, m. 109 waarin in zicht of jaar lang voeldagbesluiten worden herziein in de limmet de radien verwijzing uitvoeringsregels. Deze handelingsmogelijkheid kan zoor niet gebaseerd op jurisprudentie, maar lijkt te zijn gebaseerd op wetsbevoegdheid.

[15] Zie art. 16, lid 1 Awir waarin sleichteen termijn is bepaald, maar wel voor het aanvaardeven belangrijkebenden wijzigen van voorschotbeschikkingen. De UR Awir heeft bijkomstnet aanse artikel van deze regeling geen bepaalding op oo art. 18 Awir.

In die context was het begrijpelijk dat naar aanleiding van "signalen" over mogelijke onregelmatigheden besloten werd om het betrokken gezondheidscentrum nader te onderzoeken. In het lopend dossier van het CAF 11-dossier is wel gesteld dat de 'signalen' zich concentreren in de uitzonderlijk hoge uitgaven van CAF 11-ondersteuning aan maatregel van bestuurlijk toezicht en daarvoor geven geen nadere motiveringen. Het zou in het 'klimaat' van 2013 opvallender zijn geweest indien deze signalen geëxpliceerd zouden zijn.

Het CAF 11-onderzoek richtte zich op een gezondheidsbureau, dat mede geïnformeerd SOB's en daarmee verbonden gezondheidsbureaus en mede-ouderscentra in dit kader werden gecontacteerd, zeer bewust geïnformeerd zou zijn. Ook de Vlaamse Vereniging van de Ouders van een bepaald aantal vraagouders werden bij verschillende onregelmatigheden of mogelijke onjuistheden aangetroffen. Dit heeft tot het adres om bij alle vraagouders die gebruik maakten van het betrokken gezondheidsbureau of de betrokken gezondheidsbureaus de observaties over de jaren 2013 en 2014 en eventueel 2012 op te vragen en te controleren. Dit advies werd opgevolgd.

Het gegeven dat de controleevaluatie werd uitgevoerd naar aanleiding van een CAF-onderzoek maar niet betrokken van een gezondheidsbureau maakt die uitvoering niet onrechtmatig.[10] De bevoegdheid van Toelagen (art. 18 Awn) om nadere informatie/verslag op te vragen bij toelagontvangers aan de de geldigheid van hun aanspraak te verifiëren is door de wetgever niet nader genormeerd. Het is ook de essentie van een controleevaluatie dat deze kan worden uitgevoerd zonder verdenking of aanwijzing. Het is zelfs niet onregelmatig dat de bevoegdheid zo vrijuit uitgeoefend. Het mogelijk systematisch nadenken van de KOT zou immers ook uit de beslissingen bij ouderzoek zouden blijken. Wel is opvallend dat bij de CAF 11-ouders veel meer informatie is opgevraagd dan gebruikelijk is bij regulier toezicht, zelfs in gevallen waarin er bij de uitvoering van regulier gezondheidsinspecties van onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Hoewel zowel het besluit tot CAF 11-onderzoek als het besluit om bij alle betrokken ouders gegevens op te vragen en hun aanspraak op KOT 2012, 2013 of 2014 te toetsen, aftonderlijk of tezamen niet onrechtmatig waren, hebben zij in onderlinge samenhang op beslissende wijze de toon gezet voor de structurele vooringenomenheid waarop daarna de gegevens zijn onderzocht en op basis daarvan is besloten.

4.4.2 De uitling van vooringenomenheid

De voringenomenheid waarop het CAF 11-onderzoek en de beslissing blijkt niet uit één of enkele handelingen of beslissingen. Met uitzondering van de zachte aftastting van de KOT 2014, waarin alle stappen die worden gezet en beslissingen die verdengenomen in het onderzoek zo zichtbaar/hoorbaar niet onregelmatig. De voringenomenheid heeft vorm gekregen door de cumulatie van vele, kleine voor de betrokken ouders nadelige stappen, handelingen en beslissingen die werden ingegeven door de veronderstelling dat er sprake was van vermoedelijke fraudeurs. Dat begon in wezen al met de beslissing om, nog voor men de dossiers voorbereid en formeel had opgevraagd, feiteelijkheden om alle oversteek toelagen met betrekking tot KOT 2014 stop te zetten.

Niet het feit dat de stopzetting in strijd was met de daarvoor gestelde bepalingen, maar het, dat dit daarbij besloten werd voor vrijwel alle CAF 11-ouders die KOT 2014 ontvingen, hoewel maar bij een beperkt aantal daarvan onregelmatigheden waren gebleken, geluid van voringenomenheid. Ouders aanvaarden ook niet de gegevens van de comparen. Betrokkenen hebben tot uiterlijk 2 maanden na uitvoeren van toelagen de tijd om de kosten van opvang te voldoen.[11] Het stopzetten van een voorschot halverwege een toelagjaar om vermeende redenen dat niet alle kosten zijn verdaan na de aftastting, ontneemt ouders de ruimte om in een later stadium de kosten wél te voldoen. Die blijkt in deze twee voorbeelden, vooral in gepaard met de wijze waarop informatie werd opgevraagd voor verdere toelagen. In de veel minutieuzere kadersnaar Toelagen is ook niet vermeld welke informatie opgevraagd diende te worden bij ouders die via CAF 11 in zicht waren gekomen. Ik adviseerde voor het 18-Awn verders na een gedachtformulier gestuurd welke stukken zij moesten opvragen. Dit updated formulier werd aangeleid door een medewerker van Toelagen / vertegenwoordiger in het CAF. Navraag bij Toelagen leert dat deze gedrachtformulieren en nota's dienaangaande niet juridisch zijn afgekomd en geïnformeerd. De mensen stellen dat niet aan de kantoor aanwezig en dat zo samenwerken, meder andere werknemers, beslissingen verdengenomen mee verstrekkende gevolgen voor de betrokken ouders. Daarbij verdt ook meer informatie opgevraagd dan gebruikelijk is binnen Toelagen en is vastgelegd. Soms werd zelfs meer informatie opgevraagd dan was aangegeven in het gedrachtformulier, dat alsnaar officiële verkinstructie werd geharteerd.

Hieruit kunnen we opmaken dat het beeld van de ontvang niet gebeurd was op informatiegrondsen of kiezers, maar sterk afhankelijk was van degene die het gedrachtformulier opstelde. Ouders die verzocht werden om de informatie bij de beleefde bezorgen, kregen passbij het maken van de stappen te horen om welke informatie het gingt en reden de voorkomen dat deze alsnog gefabriceerd zau worden. Het verzoek om deinformatie "in persoon" aan te leveren benadte vermoedelijk evenzeers op de vreesdat mogelijk, zeeslbij de 'Bulgaren', een deel van de ouders fiktief zou blijken te zijn.

[10] Arrest-cook A/84/9/22 juni, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833, r.o. 2.4.1.

[11] Zie art. 11 van de Regeling Wet tondersprong.

Die op de aanschrijving ontvangen informatie werd bij Toeslagen aan een uiterst nauwkeurig onderzoek onderworpen. Wat dat betreft kan van de correctiebeslissingen die daarop volgden niet gezegd worden dat zij niet op een individuele beoordeling van feiten en gebreken berusten, maar het was wel een vooringenomen beoordeling. Vanuit de optiek dat het bij de betrokken ouder mogelijk of zelfs vermoedelijk om een fraudeur ging, werd iedere onvolkomenheid in die 'geest' al gauw de bevestiging van het vermoeden: informatie die niet onmiddellijk vindbaar bleek, werd aangenomen te ontbreken; bij onvolkomenheden in de informatie of het bewijs werd niet om aanvulling gevraagd; bij gebrek aan reactie werd vaak niet gerappelleerd. En wanneer na een eerste grondige beoordeling alles in orde leek, werd het dossier aan een tweede, bijzondere lezing onderworpen om te controleren of er echt niets dat mis was te vinden viel. Zo leidde iedere onvolkomenheid, tekortkoming of fout, hoe gering ook, tot neerwaartse correctie of afwijzing van de aangevraagde KOT. Ook daarbij werd alleen spaarzaam gemeld wat er nu werkelijk ontbrak of fout zat. Ondanks dat vele ouders naar aanleiding van de stopzetting telefonisch contact zochten met Toeslagen met de vraag wat er aan bewijsstukken ontbrak, werd door Toeslagen zo min mogelijk informatie verstrekt over ontbrekende bewijsstukken. Ouders werd geadviseerd om bezwaar te maken.

Op zichzelf is er niets mis met een nauwgezette ambtelijke controle of aanspraken voldoen aan de gestelde voorwaarden en regels en om daar, bij gebleken overtreding, de wettelijk voorgeschreven consequenties aan te verbinden. Dat ligt echter anders indien men bepaalde groepen aan deze behandeling onderwerpt, maar deze niet toepast bij reguliere controles. Daarvan was hier sprake in een aantal zaken die in het kader van CAF 11 waren aangeschreven werd later geconstateerd dat zij daar niet bij hoorden en verder aan een 'reguliere' behandeling konden worden onderworpen.

Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat, zoals in hoofdstuk 3 van dit advies is uiteengezet, de KOT een complexe regeling is, waarbij burgers aan niet eenvoudige, gedetailleerde eisen moeten voldoen en een nauwkeurige administratie moeten bijhouden met alle bijbehorende bewijsstukken. Dan kunnen al gauw bij vrijwel iedereen tekortkomingen, fouten of inbreuken geconstateerd worden. De combinatie van 'zero tolerance' en vooringenomenheid gaf de in het CAF 11-dossier gehanteerde werkwijze een 'zoekt en gij zult vinden' karakter: er viel bijna altijd wel iets te vinden. Dat kwam ook tot uitdrukking in de uitzonderlijk hoge percentages waarin in eerste instantie toeslagen werden gecorrigeerd. Dat had te denken moeten geven, maar vermoedelijk heeft de gevolgde werkwijze - gevoegd bij de algemene werklast - tot gevolg gehad dat nog slechts de individuele dossiers werden gezien en niemand meer een totaalbeeld had van alle zaken, tot het te laat was en beslissingen niet meer teruggedraaid konden worden.

De vooringenomenheid werkte in zekere zin door in de bezwaarfase. De medewerkers die belast waren met het afhandelen van de bezwaarschriften werden geïnstrueerd om in geval van een CAF 11-ouder contact op te nemen met het IST-team. Het is uiterst bedenkelijk dat behandelaars in de bezwaarfase contact op moesten nemen met het IST-team, dat betrokken was geweest bij het primaire proces van uitvragen, beoordelen van bewijsstukken en uiteindelijk de stopzetting van de voorschotten. De bezwaarprocedure behoort los te staan van het primaire proces, zodat het dossier van burgers opnieuw tegen het licht gehouden kan worden door medewerkers die niet betrokken zijn geweest bij de beslissing waartegen bezwaar wordt gemaakt.

4.4.3 Institutionele vooringenomenheid

Het ging bij de hier gesignaleerde vooringenomenheid niet om een persoonlijke, maar om een institutionele houding die in instructies en organisatie vastlag. Er is recent in de media verwondering uitgesproken over het feit dat ook het management van Toeslagen op de hoogte was van de aanpak in het CAF 11-dossier. Op zich zou het eerder opmerkelijk en bedenkelijk zijn geweest indien de leiding in het geheel niet op de hoogte zou zijn geweest. De vraag is echter in hoeverre kan worden gesteld dat *bewust* werd gekozen voor een 'vooringenomen' aanpak. Het is waarschijnlijker dat de institutionele vertaling in instructies en een apart MT (management team) Fraude, alsmede de (vanuit de politiek gevoede) wens om snel daadwerkelijk wat te doen aan vermoede fraude heeft geleid tot de vooringenomenheid. Voeg daarbij de druk om toeslagen 'snel en voortvarend' te verlenen, die kan leiden tot een defensieve houding van: 'afwijzen bij twijfel', en je krijgt al snel een situatie waarin veel 'goeden' lijden onder het strenge regime dat was bedoeld voor een paar 'kwaden'. Wanneer die defensieve houding dan bovendien in instructies wordt vastgelegd, waarbij de uitvoerders alleen die instructie en niet de achtergrond en bedoeling daarvan kennen, dan ontstaat de situatie waarin niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' en waarin ieder gelijkelijk (negatief en vooringenomen) wordt behandeld.

Bovendien moet onderkend worden dat de informatie van ouders niet werd doorgenomen door juristen die de wet ernaast hadden liggen, maar door uitvoerende medewerkers die slechts de instructies kenden en die primair werden 'afgerekend' op de mate waarin zij zich daaraan hielden. Tijd en ruimte in de instructies om maatwerk te leveren, was (en is) er doorgaans niet. Desondanks waren er van tijd tot tijd signalen dat ook de medewerkers vonden dat 'het te bar' werd.

Ook hadden uitvoerende ambtenaren binnen Toeslagen al in 2013 geconcludeerd dat het disproportioneel is om ook bij het geringste betalingstekort een toeslag voor een heel jaar af te wijzen en voorschotten, die dan al uitgegeven zijn, weer terug te vorderen. Dit werd tot op het hoogste niveau binnen Toeslagen overgenomen. Hiervoor heeft interdepartementaal overleg met SZW, dat in deze eerstverantwoordelijk is, plaatsgevonden eind 2014/begin 2015, maar het voornemen om dit in voor-

1894265 00460

komende gevallen anderste gaan aanpakken, verzendde Zo gebruiker op dat vlak niets, tot de Raad van State op 23 oktober besloot dat niet strijdig is in dat zaal geoefend onredelijk kan zijn

4.4.4 Doorwerking en nasleep

De eerst erecte vooringenomenheid bij de aanpak van het CAF 11-dossier is deze pijnlijker omdat de daaruit resulterende besluitvorming doorwerkt in praktische belemmeringen bij het aanvragen van de KOT voor het resterend deel van het jaar 2014 en die voor het jaar 2015. Het werkte daarnaast ook door in invordering maatregelen of de verwikkeling met andere toeslagen, en in de mogelijkheid van betrokken ouders om in aanmerking te komen voor een standard of aanzienlijke beslissingsregeling.

In § 2.1.9 is beschreven dat ouders bij vier het voorschot KOT 2014 wasstoorzaat niet vlot het "portal" oorlieuvrin aanmerking kwamen voor de toeslag voor dienst van het jaar, maar dat ook moesten opnieuw met de Belastingdienst. Ook bij het aanvragen van KOT 2015 is deze behandmatige benadering van de aanvraag erfee dat het voorschot aanspraans enkele maanden vertraagd. Nu is het niet vreemd dat aanvragen kom de gedrightel van de aanspraak van een ouder op toeslag te uitbreiden in de hoke de bevoorschuiding wordt uitgezaard. Daar tot bezwaar niet automatisch zijn aanvraag voor een nieuw voorschot via het "portal" krijgt toegekend, maar er eerst handmatige beoordeling plaatsvindt. Tegelijk moet achter worden vasgesteld dat met betrekking tot de in 2014 aangestraven ouders juis geen individuele aanleiding bestond voor controle. Zou die er geweest zijn (en had men met gebruikmaking van art. 23 Awir de toeslagen inderdaad opgeschort in plaats van stopgezet), dan zou er niemand zijn geweest. Nu die er echter niet was, was de afsluiting van het portal overzeer onjuist als de stopzetting van de bevoorschotting.

4.4.5 Niet alle betrokken ouders zijn gedupeerd

Hoewel in begin et. als ouders die gebruik maakten gemaakt van het betrokken gestructureerd en de dossiers gelijkmatig gastouders werden aangeschreven in het kader van het CAF 11-dossier en vervolgens werden onderworpen aan de vooringenomen aanpak, bekeert dit niet dat alle daar ook slachtoffer waren. In enkele dossiers zijn ernstige fraudeverdachtingen gemotiveerd. In deze blik en ouder te zijn dan degelichtenderdeel of jdigrenset of geen gebruik ter hebben gemaakt van kinderopvang en partner bleek niet over een geldige verblijfstitel te beschikken en kwam overeen ouders naar het buiten kaar verwijzen.

In verweer/rekenende gevallen waar achter geen aanpak was en ernstige fraudeverdachtingen en ontwikkelen slechts de hoogste stukker of meer sprake van beklaagdgebleken. Van belang is echter dat op grond van het wettelijk systeem (zie hoofdstuk 3) en de jurisprudentie dan voor, ook bij een normale controle de zeer fraudeverdachtingen tot correctiebesluiten zouden hebben geleid, zij het dat de betrokken ouders dan eerst om aanvulling, correctie of herstel zou zijn gevraagd.

4.5 Tegen vooringenomenheid geen adequate rechtsbescherming

De rechtsbeschermingtegen overheidsbeslissingen in de vorm van bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep. Cliënt of toeslagbuurger te beschermen tegen onrechtmatige besluitvorming. Van deze mogelijkheden is weinig vrijwillig gebruik gemaakt met betrekking tot de beslissingen in de zaken van het CAF 11-dossier. Uit het grote aantal bezwaren dat gemaakt of gedreigd gegevend is me blaard, aan mee kunnen afleiden dat veel van de principiële kwesties van de "zero tolerance" van in de zaken geconfigureerd.

Onderkend moet echter worden dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming niet adequaat zijn gebleken om een verschijnsel zoals de vooringenomenheid zero tolerance controle in CAF 11-zaken te corrigeren. Omdat het bij de vooringenomenheid niet om een persoonlijke afwegingen gaat, maar om een institutionele vooringenomenheid, zal de beslissing van bezwaar of eind door dezelfde vooringenomenheid zijn behaald. De reeds in Instructiebesluit van Toeslagen voor de beslissing op bezwaren, wijzen niet op een verzwijlige wijziging van de vooringenomenheid bij de besluitvorming op bezwaar. Pas de lezing van 2016 begint een dreumiere geest uit te waaien, maar dit heeft niet het verzwijlige andere besluitvorming geleid, zoals werd geillustreerd door de Raad van State uitspraak van 24 april 2019.

Bij de rechterlijke beoordeling zal systematische, institutionele vooringenomenheid moeilijk zichtbaar worden. Beslissingen worden afzonderlijk van de rechter voorgelegd en deze zal vaders aan, op zichzelf beoordeelen. De rechter heeft in beroep en hoger beroep de besluitvorming van Toeslagen in hoge mate gebilijkt. Systematische en institutionele vooringenomenheid blijkt pas bij bestudering van meerdere zaken in onderlinge samenhang en van achterliggende werkinstructies en vergelijkverslagen.

4.6 Concluderend

Rechtszekerheid is één van de pijlers van de rechtsstaat. Rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten biedt de mogelijkheid om wat er misgaat in de overheidsbesluitvorming te herstellen of te repareren. Maar besluiten waar niet (verder) tegen wordt geprocedeerd en rechterlijke uitspraken die in kracht van gewijsde treden, worden in rechte onaantastbaar. Dat kan soms hard zijn voor betrokkenen en onredelijke resultaten geven naar huidig inzicht, maar het is de prijs die voor rechtszekerheid moet worden betaald. Slechts bij hoge uitzondering wordt aan dit uitgangspunt getornd. De bestaande regelgeving biedt Toeslagen bovendien in veel gevallen geen grondslag om op verzoek of op eigen initiatief onaantastbaar geworden besluiten in het CAF 11-dossier te herzien.

Desalniettemin moet er voor de CAF 11-ouders een oplossing worden gevonden. Strikt vasthouden aan het beginsel van rechtszekerheid zou onredelijk zijn omdat de procedures van rechtsbescherming geen soelaas konden bieden tegen de geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid waar de ouders slachtoffer van zijn geworden. Die vooringenomenheid hield in dat Toeslagen vanaf het begin uitging van het vermoeden dat de ouders fraude hadden gepleegd. Een vermoeden dat in hun geval niet op persoonlijk handelen berustte, maar op het enkele feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier werden gecontroleerd. Die geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid had tot gevolg dat:

- Vrijwel alle CAF 11-ouders die gebruik maakten van KOT 2014 werden geconfronteerd met een onzorgvuldige stopzetting van de lopende bevoorschotting welke niet voldeed aan de wettelijke vereisten. In een aantal gevallen werden de directe gevolgen van de stopzetting in de vorm van onderbreking van de betalingen of van de opvang vervolgens aan de ouders toegerekend bij de vaststelling van KOT-rechten over 2014, die als gevolg daarvan geheel vervielen.
- De wijze waarop de uitvraag van bewijsstukken werd bepaald kende geen basis in de op schrift gestelde kaders of afspraken binnen Toeslagen. De uitvraag kwam zonder checks and balances tot stand en was zeer afhankelijk van degene die het opdracht formulier (inofficiële werkinstructies) opstelde.
- De brede (her)beoordeling van de KOT-aanspraken voor 2012, 2013 en 2014 heeft volgens een 'zero tolerance' aanpak plaatsgevonden die er vooral op gericht was om zelfs de geringste tekortkoming in de administratie, de betalingen of de (bewijs)stukken te ontdekken en vervolgens op basis daarvan correctiebesluiten te nemen, waardoor de KOT-aanspraken van de betrokken ouders verminderden of geheel vervielen.
- Ouders kregen geen duidelijke informatie over wat er van hen werd verwacht; zij kregen doorgaans geen kans om onregelmatigheden te herstellen. Wie contact zocht met Toeslagen over de stopzetting of over onvolledige of ontbrekende bewijsstukken, kreeg geen antwoord maar werd geadviseerd bezwaar te maken. Men kon dus nauwelijks aan deze aanpak ontsnappen. Dit is te meer bedenkelijk nu niet duidelijk is of alle bij de balie afgeleverde stukken ook adequaat werden ingescand in het systeem en waar niet ingescande stukken zijn gebleven.
- In de bezwaarfase werden de beslistermijnen ruimschoots overschreden. Bovendien werden medewerkers die belast waren met het afhandelen van bezwaar geïnstrueerd om contact te zoeken met medewerkers die betrokken waren geweest bij de beslissing waartegen bezwaar werd gemaakt.
- De aanpak werkte door in de mogelijkheden van ouders om de KOT opnieuw aan te vragen voor het restant van 2014 en voor het daaropvolgende jaar en in de invorderingsmaatregelen die jegens hen werden genomen.

Dat wil niet zeggen dat alle ouders in het CAF 11-dossier enkel vanwege deze aanpak hun aanspraken verloren. Bij het onderzoek kwamen in enkele gevallen ernstige onregelmatigheden aan het licht die evident, ook naar de beleidsinzichten van nu, tot het intrekken van de aanspraken op toeslag of de vermindering daarvan moeten leiden.

De meeste ouders zijn evenwel ten onrechte door deze vooringenomen handelwijze getroffen. Zij werden bovendien hard getroffen en dragen daarvan vaak nu nog de gevolgen met zich mee. Daarbij is schrijnend dat het inkomensgerelateerde karakter van de KOT tot gevolg heeft dat de hoogste bedragen terechtkomen bij de ouders met het laagste inkomen, die de terugbetaling daarvan het minst kunnen dragen en waar schulden snel kunnen oplopen tot problematische omvang.

Juist omdat de normale rechtsbescherming in deze geen of onvoldoende bescherming bood tegen de vooringenomen aanpak van onderzoek en de daarop volgende besluitvorming, meent de commissie dat er reden bestaat om de ouders die zo getroffen werden niet met de gevolgen van deze besluitvorming te laten zitten. Compensatie daarvoor ligt in de rede. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat een passende oplossing in deze zou kunnen inhouden.

1894265

5 Een passende oplossing?

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

5 Een passende oplossing?

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gezondvuldeard dat in het CAF 11-dossier de formele rechtsbescherminsmogelijkheden geen of onvoldoende bescherming bieden tegen de voorliggende aspekt van onderzoek en de daarop volgende besluitvorming van Toeslagen. Dat is mede omdat CAF 11-ouders die daarover worden geïnformeerd niet met de gevolgen van deze besluitvorming te lijden zitten, onder kaslief feit dat het overgrote deel van deze besluitvorming in rechte onantastbaar is geworden. Dit kan niet worden voldaan met een volgens ter discussie (dat a verschillende malen is aangeboden). Daarnaast zal ook een geldelijke compensatie moeten worden gegeven, als erkenning van het feit dat Toeslagen de CAF 11-ouders met een instituut ofwel voorlingenmoeiduidig heeft behandeld en dat zij daarvan nadeel hebben ondervonden.

In dit hoofdstuk bespreek de commissie eerst waarom de opleiding waarover tot op heden het meest is gesproken – te weten de herziening van de gewezaakte KOT-uitvoeldeteslsuiten uit de CAF 11-zaak – onmiddelijke selaas biedt (5.2). Vervolgens doet zij het voorstel om tekoomen tot een compensatieregeling (5.3) en geeft zij aan waarom een dergelijk regelingsuitdeel kan worden gebaseerd (5.4).

5.2 Herziening biedt geen soelaas

In paragraaf 4.3 van deze tussenrapportage is beschreken dat Toeslagen op dit moment in vast gevallen geen grondslag heeft om tot herziening van de KOT-besluiten in de CAF 11-zaak over te kunnen gaan. De algemene herziening van bestuursrechtelijke besluiten is voor de initiatieve tot de herziening van de besluiten in de Awir en de LR Awir in beginsel, en de CAF 11-zaken vallen daar niet onder. Dat heeft geen definitief gedaal te zijn om tot herziening van de CAF 11 KOT-besluiten over te kunnen gaan. De LR Awir kan immers worden geëxtrapoleerd dat of ze zou op basis van artikel 21a Awir een tweede ministerieel regeling kunnen worden opgesteld, die zou gelden naast de LR Awir, specifiek voor de CAF 11-zaak (en eventuele soortgelijke zaken). Bovendien gelden de beperkingen die het LR Awir stelt aan herziening-besluiten niet voor voor dit toeslag nog niet definitief stelgegroend, maar nog alleen voorbeeldbesluiten zijn genomen. Voorbeeldbeschikkingen mogen immers niet voorbeel van beleggebbinden worden herzien tot een definitief besluitvormingsbesluit is genomen.

De commissie verkiest deze mogelijkheden in dit stadium niet verder onderzoek te gaan. Ook de mening is dat herziening in dit geval onvoldoende selaas biedt. Dit geldt in het bijzonder wanneer de herziening slechts zou worden gedaan op de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarvoor in de eerste weg gaat de commissie niet bezwaar moeten wordt verwaan. Die jurisprudentie (die in paragraaf 4.2.1 is beschreven) heeft immers vooral betrekking op het jaar 2014 (waarin er onrechtmatige stoogattitoen hebben plaatsgevonden) en zal mid nam e.o. dan verklaarbaar nieuwe feiten van die onrechtmatige stoogattitoen op het recht op KOT in 2014. De CAF 11-ouders hebben echter veel meer nadelige gevolgen van het CAF 11-onderzoek ondervonden. Er bestaat geweet van een instituties de voorlingenomenheid, waarin CAF 11-ouders die aanleiding vormde voor het breed opingen van stukken, waarop vervolgens een zero-tolerance controle is stoogpaat, die in zeer veel duidelijkheid van gelmatigheden van het fiduciaal heeft geïrachtd. Dat heeft in veel gevallen geleid tot financiële ruïne of geheel faillissement van KOT-aanspraken voor het toen lopende toeslagjaar 2014, maar ook voor de daardoor toeslagjaren 2013 en 2012. Ook voor deze toeslagjaren is een passende oplossing nodig.

Ook als een herziening niet wordt gekopeld aan de nieuwe jurisprudentie, maar breder wordt uitgevoerd (dus ook over de KOT-jaren 2012 en 2013), blijft het niet langdoeduwgewenbelsgemisteren. Ten eerste zijn er in deze fase de oorspronkelijke onregelmatigheden gezamenlijkaard. Deze fouten identificeren kan niet worden achtgaat, aldoeuuds zou dat dik zaudan zijn gebruikmaken van volledige informatie nog ontbrekt, maar dat is niet (zyd omdat dat) gebeurd. De commissie veronderdat het alleen aanwezig was de beschikbare informatie nu uiteraard niet mogelijk mij tijn, omdat er het fiduciaal en van uwe het feit dat sommige nadelige stukken verbi Toeslagen zouden zijn aangeleverd, maar niet in de systemen zijn opgeslagen. Veel van de betrokken ouders aan lijn in 2020 (het jaar waarin deze aanbevelingen waarschijnlijk zullen worden gehoffer) niet meer beschikken over de opleiding van de volledige administratie die betrekking heeft op het KOT-jaar 2012, 2013 en 2014, zeker nu de besturen die daarover zijn genomen onaantastbaar zijn gebleken. Ouders zijn dan niet verplicht.[1]

Bovendien zou herziening van hun comedibesluiten op basis van de dossiers die zijn opgebouwd in combinatie met een mogelijkheid om ontbrekende informatie alsnog aan te leveren, geen recht doen aan het feit dat de KOT-aanspraken van de CAF 11-ouders zijn voortgenomen wijze zijn gecomplicerd.

[1] Hoewel de Awir dit niet expliciet bepaalt, geldt volgens jurisprudentie een bewaarplicht van 5 jaar. Zie ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484.

In dit verband is de commissie van mening dat de CAF 11-ouders niet alleen zouden moeten kunnen worden gecompenseerd voor mogelijke KOT-aansprakelijkheid, maar ook voor immateriële en materiële Bestuurlijke kosten door de voorgeschreven behandeling die zij kregen. De commissie acht voor dan voor fiscaliteit bedragen uit toekomst. Een dergelijke compensatie kan niet op de Wkn en de Awir worden gebaseerd.

Om deze redenen is de commissie van oordeel dat passende maatregelen niet moeten worden genomen op basis van de Wkn en de Awir. Herziening van de KOT-correctiebesluiten zou voor de geroffende CAF 11-ouders immers een voldoende oplossing bieden.

5.3 Een compensatieregeling

Nu herziening van de KOT-besluiten geen soelaas biedt, adviseert de commissie om de CAF 11-ouders op een andere manier te compenseren, namelijk via een aparte regeling. De ratio van zo'n regeling is dat de gevolgen van de gebleken onregelmatigheid zo veel mogelijk worden gecompenseerd.[1] [2] Nu is de Wet in de Awir het begrip 'lasteriekenning' niet gebruikt, voor een 'financiële tegemoetkoming van het Rijk op grond van een inkomensafhankelijke regeling',[3] zoals de KOT, lijkt weinig tegemoetkoming in dit verband een minder gelukkig begrip. Daarom spreekt de commissie hier van een compensatieregeling. Een compensatieregeling heeft als voordeel dat deze zonder meer veel beleidsruimte biedt voor de minister c.q. de staatssecretaris om gedupeerden te compenseren bij de afhandeling van de CAF 11-dossiers.

5.3.1 Kring van gerechtigden en grondslag van compensatie

Als een dergelijke compensatieregeling wordt opgesteld, zal daarin ten eerste moeten worden geregeld welke personen voor een compensatie in aanmerking kunnen komen.

Voordeling[4] zouden ouders voor compensatie in aanmerking komen waarvan de aanspraak op KOT - voor de jaren 2014, 2013 en/of 2012 - in het kader van CAF 11 H.avul is onderzocht en vervolgens naar wens is gecorrigeerd. Het betreft hiervan afgeleidende groep ouders. De gegevens van deze ouders zijn door Toeslagen in kaart gebracht.

Ertoe, deze ouders merken niet meer nogmaal van het feit dat zij in het CAF 11-onderzoek overwogen zijn genoemd, voor alle nazorgactiviteiten in aanmerking komen voor compensatie. Indien in het dossier van de aanvrager over de jaren 2012, 2013 of 2014 sprake is van ernstige onregelmatigheden zou voor hen correctiebesluit ten aanzien van dat betreffende jaar niet moeten worden gecompenseerd.

Dit roept de vraag op, wanneer sprake is van een ernstige onregelmatigheid.

Daarom is in ieder geval sprake indien uit het dossier blijkt dat er geldelijk geen recht op KOT bestond in het onderzochte toeslagjaar. Dit is bijvoorbeeld het geval dat het kind van voor KOT-toeslagvoorzorg niet blijkt te bestaan, zuiver is door de geldende leeftijdsgrens, of in het geheel geen opvang heeft gehad. Een ander voorbeeld vormen de gevallen waarin in twee gezamen de ouders stegen jaarlijks passen op elkaars kinderen, zonder dat een ander dienst verond bestaat. Ook als de toeslagpartner geen redelijk verblijf heeft in Nederland bestaat er inderdaad geen recht op KOT. Soms worden we wel de laatste al en heeft bij jaar aangeef effectief er sprake van samenspanning tussen de gedupeerde en of tussengroepsorganisaties en de vraagouder. Wanneer dergelijke situaties in het KOT-dossier van de aanvrager over de jaren 2012, 2013 of 2014 worden aangetroffen, is dat reden om de aanspraak voor dat jaar buiten de compensatie te laten.

Van een ernstige onregelmatigheid is verder sprake indien ouders ook na (herhaalde) verzoeken om informatie niets van zich hebben laten horen, niet op inspanningsverplichtingen zijn reageren en ook later geen bewijs hebben ingeleverd (zoals geen van de later volgende correctie- en terugvorderingsbesluiten. Door een dergelijke opstelling hebben de betreffende ouders Toeslagen verhindert matrimoniëlt te voorzien in een latere fiscale compensatie in de beslutvormingsbevoegdheden.

Alleen vanwege dergelijke ernstige onregelmatigheden geen KOT is toegekend, is nog niet vanzelfsprekend dat voor een compensatieregeling aanspraak kan worden gemaakt op publieke middelen.

De commissie benadrukt, ook dat dergelijke omstandigheden niet spelen in het overgrote deel van de gevallen waarin correctiebesluiten zijn genomen naar aanleiding van het CAF 11-onderzoek. De commissie meent dat de CAF 11-ouders buiten de gevallen van ernstige onregelmatigheden, het voordeel van de twijfel moeten krijgen. Er is in hun geen, geen de gebeurtenissen in het CAF 11-dossier, geen sprake van een ernstige onregelmatigheid, waarvoor er beslingen genomen zijn

[1] Zie bijlagenbesluit de departementale herbelastingen voor tegemoetkomingen die in 2011 zijn opgeteld.
[2] Zie art. 2, lid 1 sub b.
[3] De commissie onderzoekt nogmaals aanwesenrots zoiet ook voor compensatie in aanmerking moeten komen.

ontstaan als gevolg van een zachte dispositie, vanwege loonstroken of factuuren missen, er een handtekening op een contract ontbreekt of bedragen niet zijn aangeduid.

De betrokkenen auders stellen niet vaten of aan hun gerichte correctiebesluiten met betrekking tot de jaren 2012, 2013 of 2014 voorwoden uit het CAF 11-onderzoek en zij dus in aanmerking kunnen komen voor compensatie. Dit is aan hen nooit kenbaar gemaakt. Voorstelbaar is dat over de vraag of personen behoren tot de CAF 11-groep discussie ontstaat. Dit zelfde geldt voor de vraag of er sprake is van een enkelgevoegelmatigheden zoals hiervoor beschreven. In gevallen waarin daarover discussie ontstaat is het, na bezwaar en beroepsfase, niet vanzelfs dat daarover pasts bezwaar of beroepsfase bezoek een onafhankelijk oordeel kan worden verkregen. Onder deze aden acht de commissie het nodig dat een "commissie van wijzen" wordt ingesteld, die verdt geraadpleegd indien Toeslagen voornemens is een aanvraag om compensatie af te wijzen. Deze commissie zou tuldelijk moeten worden inesteld en uit drie onafhankelijke deskundigen moeten bestaan. Het oordeel van deze commissie wordt door Toeslagen gevolgd.

5.3.2 Elementen van compensatie

Een vulgendeniveau, is op welke basis dat wijze van de compensatie rvot, wordt vastgesteld. Een sentiuitsl. bedrag en alle gerechtigden (nakomen zou wellicht het voordeel hebben van de vervoud en dus enzelfield met zich brengen, maar geen richt deen aan het feit dat niet alle CAF 11-oudersvan hard zijn getroffen. Er zijn oudersdie veel tendeiniatieden aurosaan eerder ontvangen KOT hebben moeten terugbetalen, meer er zijn ook oudersbij wie (komsnabezwaar of beroep) veel minder of helemaal niet is teruggevordend. Het gaat dusniet om alle CAF 11-oudersj opnieuw over een kam te scheren. Daarom zal de compensatieper geval moeten worden vastgesteld.

De commissie meent dat deze compensatie met vorder aan engesteld uit vijf elementen, namelijk (a) een compensatie voor de KOT-correctiebesluiten, (b) een compensatie voor vermoedelijk materiële verlies, (c) een compensatie voor verondersteld immaterielle schade, (d) een compensatie voor eventuele invordering schade en (e) compensatie voor eventuele procedkosten. Deze elementen worden hierna uitgewerkt en toegelicht.

a. Compensatie voor correctiebesluiten

Een eerste element van compensatie betaat uit het bedrag waarmee de aanspraak van oudersop KOT voor het jaar 2014 2015 aa/of 2016 zal worden aangepast naaanderzoek daarom op grond van de latsrudi dsaan het CAF-team in de CAF 11-zaak. Dit betekent de aanspraken waarover al eerder was besloten aanspraken die naa het onderzoek niet meer worden bijgesteld, buiten beschouwing blijven. Alleen indien bij de beoordeling van een dossier blijkt van omstigeen regelmatigheden (zoals hiervoor beschreven), wordt het betreffende correctiebesluit niet meegerekend. In andere gevallen wordt berekend welk bedrag er in totaal weggemoord zou de negatieve correctiebesluiten bestaan van de jaren 2012, 2013 en 2014. Het gaat bij dit element niet om het alsnog uitkeren van de KOT voor deejaren, maar om compensatie voor het feit dat de ouders aiseerdo van de voor ingenomen aanpak in het CAF 11-dossier met alleta correctiebesluiten. Zijn oexmhoor ed die bij een normale controle waarschijnlijk niet (op dezelfde wijze) zouden zijn genomen.

b. Compensatie voor veronderstelde immaterielle schade

Ouders dienedit hebben op een compensatie op grond van (a), maar en ook worden geconpensaard voor drewg ongemak en onzekerheid waarmee zij zijn gestrinfonterdin de (vaak) langetijd die ls verstrekken tussen het eerste negatieve correctiebesluit in het kader van het CAF 11-onderzoek en het moment waarop, eventueel na bezwaar, (hoger) beroep of alsgevolg van een herziening, hun aanspraak op KOT alsnog volledig wordt toegekend. Om net aan hen compensatie wordt toegekend. Ouders die in aanmerking komen voor een compensatie op grond van (a), zouden ook een compensatie moeten krijgen van € 580 voor iedar hel fjaar dat is verstrekken sinds het eerste negatieve correctiebesluit[*] werd genomen in het kaude van het CAF 11-onderzoek en het tijdstip dat hun aanspraken op de betrokken KOT-jaren, eventueel na bezwaar, (hoger) beroep of via een herziening, alsnog volledig wordt toegekend, om wel het tijdstip waarop zulke hun een nomen ontvangen. Als dit compensatie-element geldt het bedrag vastgesteld onder (a) aisdationa. Met andere woorden, de compensatie berekend onder punt (b), kan het bedrag berekend onder (a) niet overschrijden.

Voor de hoogte van dit element van compensatie[**] sluit de commissie aan bij de jurisprudentie van de bestuursrechter voor immaterielle schade bij termijnoverschrijding in geschillenbeslechting. Uit deze jurisprudentie volgt dat bij overschrijding van

[*] Voor veel ouders zou dat eerste correctiebesluit bestaan uit de aanpassing van hun toeslag voor het jaar 2014. Het gaat om het eerste correctiebesluit dat daadwerkelijk eerder toegekende KIN-aanspraken of hun recht of verminderden. Hiervoor is correctiebesluiten er daarna nog zijn genomen die niet tot zulke vergoeding geldt per aanspraak en dus niet per geen rigoreel toeslagjaar.

[**] De commissie stelt voor niet aan te sluiten bij degerichtsjurisprudentie van de bestuursrechter over de vergoeding van immaterielle schade, omdat daaruit volgt dat bewust die immaterielle schadevergoeding zo laag is gevolg van een aanmerkelijke beslist. uitdrukelijk moeten gegaan naar aanvanen anderen kan volgen dat psychische schade-constatering of aanleg-sjoan van een aantasting in zijn persoon, aanstoe-aolig is dat naar objectieve maatstaven fiet toelaan van de schadeklaar verder vergoedbaar. De commissie achtt ne vrewenskijk die ledere CAF 11-ouder deze concrete gegevens zou moeten aanleveren voor dat er geconpensaeerd zou kunnen worden voor immaterielle schade.

dereelijk elemijn, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld. Daarvoor wordt een standaard-schadevergoeding van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de duur van de overschrijding naar boven wordt afgerond.[111] De commissie meent dat op grond van de in hoofdstuk 2 en 4 van dit advies geschetste feiten kan worden verondersteld dat de handelingen in het CAF 11-dossier bij debetrokken ouders zorgen, spanning en frustratie heeft veroorzaakt. Zij kunnen daarvoor zonder verdere bewijsvoering forfaitair worden vergoed.[112] Deze benadering past ook bij de aanbeveling van de Nationale Ombudsman dat een compensatie zou moeten worden aangeboden aan alle CAF 11-ouders voor aangedaan leed.[113]

Er is vel gesteld dat € 500 per half jaar maar een kleinbedrag is voor bovenmatig tijdsverloop en de immateriële schade die daaruit kan voortvloeien.[114] De commissie wijst er evenwel op dat al vaker aan de ordeis gesteld dat dit bedrag dat in de jurisprudentie van de bestuursrechtelijke sfeer is vastgesteld, van de Avb door de wetgever zou moeten worden gezegd. In dit kader kan daar een debat plaatsvinden over de juistheid van deze grondslag. Nu een wettelijke regeling van kracht is geworden, verdient het de voorkeur om bij de voormalige jurisprudentie aan te sluiten en dienen geen ad hoc-bedragen te worden gebruikt.

Een referentiewaarde is illustratief als op 1 september 2014 de KOT-bewoners schuldig is gesteld en het besluit over de compensatie wordt genomen op 1 maart 2020 dan heeft de betrokken recht op een immateriële schadevergoeding van 11 x € 5.500,- = € 5.500. Als het compensatiebesluit pas na 1 maart 2020 genomen zou worden, zou dit bedrag nog met € 500,- verder verhoogd. Zo wordt duidelijk dat dit element van de compensatie ook een prikkel bevat om voortvarend tot compensatiebesluiten te komen.

We geld een plafond voor de compensatie van immateriële schade. De daarvoor verstrekte compensatie bedraagt onder punt (b), mag het bedrag bereiken onder (a) niet overschrijden. Concreet betekent dit dat wanneer met de correct gebruiken als bestanddeel onder (a) € 11.000 is gemoeid, de compensatie voor immateriële schade niet hoger kan zijn dan € 11.000.

c. Compensatie voor verondersteld materiële schade

Het is waarschijnlijk dat de verwijzing van Toeslagen in het CAF 11-dossier vaak heeft geleid tot materiële schade. Een geldelijk correcte compensatie per geval biedt echter geen adequate oplossing. Hoewel maatwerk ook het correct gebruik van de voor de hardheidsgevallen vergelijkt, bereikt dat in grullen niet-ten, maar ook niet-snel niet. Ten eerste zal het proces-in kort bestaan van gestelde materiële schade vaak tijd vergen, terwijl er behoefte is aan snelle financiële compensaties. Bovendien zal een dergelijke maatwerkaanpak bij deze schadeclaims al snel leiden tot vel bewijsdiscussies en -vragen. Hoe wordt bij voorbeeld het causaal verband bewezen tussen de KOT-correctiebesluit en enige latere nadelige gebeurtenis en/of kiezen nog verlatsfeiten zich om aan de verschillende schadeposten een concreet bedrag te koppelen. Wel is het bedrag dat moet worden vergoed voor het nondejuiscomponent aanwezigen van een kaartfiet kunnen bovendien gemakkelijk discussies ontstaan over het handelen van CAF 11-ouders na de besluitvorming over hun KOT-rechten hebben: zij zelf voldoende gedaan om de schade te beperken? Ouders zouden in dit soort lastige discussies nog verder in de overheid teleurgesteld kunnen raken. Zij zouden sowieso opnieuw van last op hun schouders gelegd krijgen, dit maal om hun material de schade vergoed te zien.

Uit de mogelijkerschrijven, een zeer numerieke vergoeding van alleegestelde materiële schade, biedt geen rechtsopleiding dat zou kunnen gemakkelijk kunnen leiden tot vel compensatie. Daarvoor zal vel vergoeiensmenigvuldig van maatschappelijke discussie ontstaan, dit heeft vel nauwen van ambtenaren in de overheid zou beschadigen. Zij nakunnen er immers op dat overheidsgelden op een zorgvuldige wijze worden besteed.

Het is niet mogelijk om op korte termijn alle gestelde materiële schade gedetailleerd in kaart te brengen, bekoordat er een daar op een zeerzorgvuldige wijze moeten houden voor de besteding van de omvang van 31 ondersteel van de compensatie. Om strefhad terminatie van illustratieve dossiers producten die voortkomen, bevestigt de commissie dat om ook van material de schade zon forfaitair dominant te maken van de compensatie die een gedeeltelijk CAF 11-ouders wordt verandert.

Hoewel het, zoals hier voor uiteen werd gezet, vrijwel onmogelijk is een volledig snel en precieze achterhalen van de eventuele materiële schade van de CAF 11-ouders is gewezen, geven de bij de correctiebesluiten betrokken bedragen vel een indicatie. Grote correcties zullen waarschijnlijk grotere consequenties hebben gehad dan kleine(re) correcties. Daarom zou moet en worden aangesloten bij het bedrag vastgesteld op grond van (a) en zou de toeslaaien forfaitaire vergoeding moeten worden vastgesteld. De commissie meent dat het compensatiebedrag dat wordt vastgesteld onder (a) kan worden verhoogd met vijftig procent (50%) als tegemoetkoming voor (eventueel) materiële schade.

[111] O.a. ABRS 326 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:108.
[112] Vgl. HR 1 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:1229 inzake immateriële schade bij slachtoffers van zware misdrijven in Gouring en.
[113] Rapport 2017/065 van 9 augustus 2017, derde kamer, paragraaf 2.3.2 en dit advies.
[114] Algemeen Overleg vaste Kamercommissie voor Financiën met de staatssecretaris van Financiën op 4 juli 2019.

Een voorbeeld van deze benadering illustreren: wanneer onder (a) een compensatiebedrag van € 50.000 wordt berekend, zal de betaalmiddelenschuldenaar niet die € 50.000 aan E 12.500 uitkeren als algemeen uitkering, in eventueel materiële schade, omdat dat daarvoor heeft te worden aangezien dat een daadzijdige schadeclaqidation.

De commissie benadrukt hierbij dat voor materiële schade de vergoeding de rechter voor iedere geduperde open blijft staan, ook als zij een compensatie hebben ontvangen. Er zouden in de ogen van de commissie geen redelijke gevaren kunnen worden geleden. Het is namelijk niet de bedoeling om geduperden hun rechten te ontnemen, maar juist om hen nu snel en eerlijk schadeloos te compenseren.

d. Compensatie voor invorderingskosten

Er is slechts vorm van matig de vervolgschade van voor een afzonderlijk compensatie-element nodig is in aanvulling op (c). Het betreft de schade die is ontstaan door invorderingsactiviteiten van de Belastingdienst op grond van de correctiebesluiten, die doorgaans zijn opgesteld na de bezwaartijd. Die invorderingsactiviteiten hebben kosten doen ontstaan voor de CAF 11-ouders. Zij kunnen de ouders die vanuit gemakkelijk voor administratieve vlaamgbevelen, gezamenlijk verzoek tot invorderingsplan te gehanteren over toelaatbaarheidsgrenzen worden terugbetaald, hoeg opkomen. Dat is invorderingskosten zijn zal de Belastingdienst bekend. De commissie adviseert deze kosten geheel te compenseren.

Verder zoveel de commissie aan de voor die gevallen waarin dwangvordering zeeforcebar heeft geleid tot gedwongen verkoop van bezittingen van de CAF 11-ouders, de schade die daarvan is voorgekoeld te berekenen en te vergoeden.

e. Compensatie voor procaskosten

Ten slotte adviseert de commissie om ouders die recht hebben op compensatie zoals hiervoor beschreven en die zich hebben laten bijstaan door een gemachtigde en die daarvoor kosten hebben gemaakt, daarvoor ook te compenseren, voor zover zij eerder geen procaskostenvergoeding daarvoor hebben ontvangen. Ook op dit punt bevalt de commissie aan om bij de rejudicatie tonkamrecedenten[10] aan te sluiten in verband met de rechtsgelijkheid.

f. Bedragen die in mindering zouden moeten worden gebracht

Van de compensatie die aan de hand van de hiervoor geldende elementen is berekend, moet in sommige gevallen nog een bedrag worden afgetrokken.

Ten eerste is het vrij vaak voorgekomen dat ouders door bezwaar te maken tegen de correctiebesluiten en de beslissing op bezwaar eventueel in (hoger) beroep aan de rechter voor te leggen, deze correctiebesluiten uiteindelijk (deels) herroepen, vernietigd of herzien kiezen. Daarmee verdien hun KOT-aanspraken (deels) herstelden uitbetaald of verrekend met andere schulden aan de belastingdienst. Na de correctiebesluiten in die gevallen dit (deels) zijn geconsoleerd is het redelijk om deze bedragen van de compensatie af te trekken.[11]

Tot slotte is het redelijk om nog niet ingevorderde toeslagschulden op de compensatie in mindering te brengen. Immers is lang niet alle bedragen die gespard gingen met de correctie en terugvorderingsbesluiten zijn ook daadwerkelijk terugbetaald door de ouders.

De commissie beschrijft dat gespard zal moeten worden dat deze niet ingevorderde toeslagschulden als zodanig worden geschrapt en dat dusnet later aanzog invorderingsmaatregelen worden genomen. Dit kan evenwel niet in de compensatiesgelding aff worden geregeld, maar dient in het kader van de invorderingsgelding te geschieden.

[10] Zie https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2020:1551 voor het deelnemer procedures bestuurrecht.

[11] Een dient een correctiebesluiten te zeggen: een ouder heeft een aanvraag voor het compensatieregeling uitgezet en hiervoor geen hulp stappen heeft plaatsgevonden en niet meds onder (a). Ten eerste heeft het eerste (gedeelte) gedaaid voordat de correctiebesluiten worden in consequentie of vernietigd. In die gevallen hebben ouders niet (meer) geduperd, omdat de handelingen daarvoor alhoewel ontvangen. Het is dus redelijk om hun compensatie voor substantiële en immateriële schade pas te relateren aan het bedrag van de correctiebesluiten in mindering. In de gevallen van een eventuele procedure gaat de rechter de ouders in de ogen van een verkeerdelijk consequentie hebben dat procedeert redelijke gevolgen heeft voor de mediëring van de compensatie of die aanspraak op terug kosten gaan.

5.3.3 Samenvattend

Samenvattend kunt de commissie tot de volgende compensatieregeling. Ook als van wiedeassuprak, ou KOT-2012, 2013 resp. 2014 no onderzoek in het kader van CAF 11 Haves noor voorts aangemeldgaand, kunnen compensatiekrijgen. Inclusiens in gevallen van enkelige omgeslotmatigheden. Deze compensatie wordt berekend op grond van de volgende elementen:

a) Het bedrag dat is gemoeid met het toezal van de correctiebesuten die zijn genomen naar aanleiding van het CAF 11-onderzoek waardoor KOT-aanspraken van de getroffen ouders over 2014, 2013 en 2012 verminderden of anlie gingen;

b) Voor zover onder (a) een recht op compensatie wordt vastgesteld wordt ook een forfaitair bedrag per belanghebende toegekend voor immateriële schade (stress, ongemak en onzekerheid) van € 500 voor iedere half jaar dat is verlopen tussen het eerste correctiebesluit in het kader van CAF 11 en het moment dat de aanspraken op KOT (eventueel na bezwaar, beroep of herziening) volledig zijn vergoed of het compensatie verdrag gegeven, met als minimum het bedrag dat wordt uitgekeerd onder (a);

c) Mede wordt een forfaitair bedrag uitgekeerd als compensatie voor verondersteldemateriële schade dat bestaat uit 25% van het bedrag genoemd onder (a);

d) De kosten die in rekening zijn gebracht voor de invordering van de na het CAF-onderzoek teruggevorderde KOT, worden volledig geompensaerd;

e) Een vergoeding van de kosten van juridische bijstand conform de reguliere forfaitaire bedragen, voor zover deze kosten niet eerder waren vergoed.

f) Op het aldus berekende bedrag van de compensatie (a t/m e) wordt in mindering gebracht (1) eventuele bedragen die di zijn toegekend naar aanleiding van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures tegen de correctiebesluiten of de herziening daarvan, en (2) het ingevorderde toeslagschulden.

Voor die duidelijkheid wijst de commissie crop dat er geen rekening is om rentevergoedingen uit te keren. Het gaat hier om een compensatie van het nadeel alsgevolg van een beoonmmrkelijke behandeling. Aanpmnak op de compensatie treedt pas vanaf het moment dat er positief een aanvraag tot compensatie op basis van deze te stellen regeling is besloten. Eerst op dat moment ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld die Toeslagen zo snel mogelijk dienne zal uitbetalen. Er is niet andere voorden gaan sprake van verzuim (zie art. 4:97 Awb) en dus is ook geen wettelijke rente verschuldigd (art. 4:96 Awb).

5.4 De rechtsgrondslag voor de compensatieregeling

Een belangrijke vraag is uit overd op welke rechtsgrondslag de hier voor voorgestelde compensatieregeling moet worden gebaseerd. Uitgangspunt is dat het zorgvuldig om gaan met publieke middelen niet goed verenigbaar is met het wettelijk in de lucht laten zweven van een regeling. Bovendien betreft hier een regeling die meer inhoudt dan een incidentele uitgave in die mogelijk een bredere reikwijdte gaat hebben in verband met aanverwante zaken, waarmee rekening moet worden gehouden.

De compensatieregeling zal niet op de Wet op de Awir kunnen worden gebaseerd. De wetten regelen immers het verstrekken van en toeslagen de eventuele herzening daarvan. Zij bieden geen basis voor een compensatie van het nadeel dat is ontstaan door de wijze van behandeling de beslutvorming over de toeslagen. In het voorgaande (zie par. 2) is reeds aangegeven op de redenen waarom het daarmij in dit geval geen passende oplossing biedt.

In de praktijk zal van verschillende regelingen bij andere departementen worden gebruikgemaakt om gehanteerd op subsidies, vergoeding van de departementen.[10] Er is echter geen Kaderwet subsidies voor het ministerie van Financiën. Een compensatieregeling van de minister van Financiën zoals hier voor beschreven kan daarom niet worden gebaseerd op een dergelijke algemeene subsidiewet. Uiteraard is het denkbaar dat enige andere wet aan Financiën een mogelijke basis biedt voor de compensatieregeling, maar bij nalmaqdoor de commissie naar een dergelijke mogelijkheid tegen antwoord aanstoop gegeven.

Gegeven het feit dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dienaard verant voordelijk bevindsperson is voor de Wet op de ondersteuning, zou het denkbaar zijn om de gestelde compensatieregeling gelegaasubsidieregeling uit te stellen op basis van de Kaderwet SZW subsidies. Overigens leder echter dat de minister van SZW het bevoegde gezag is bij de uitvoering daarvan, terwijl die bevoegde informatie zich bij Toeslagen bevindt. Bovendien zal een compensatieregeling waarover nog

[10] Zie bijvoorbeeld de Regeling, tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming, pensioenverzwaring en de Tegemoetkomingsregeling de gedupeerden 2002.

Binnen twee departementen moet worden onderhandeld, en vermoedelijk meer tijd vergen. Dat laatste is ongewenst gelet op de lijd die de CAF 11-ouders al wachten.

Een andere mogelijkheid is die van art. 4:23, tweede lid, Awb, om een uitzonderingsregeling voor te bereiden in een ministeriële (niet op een formeel besluit berustende) algemene maatregel van bestuur. Een dergelijke regeling mag vier jaar bestaan, een termijn die ruim voldoende moet zijn om in CAF 11-zaken tot compensatie over te gaan. Maar ook een algemene maatregel van bestuur zal meer tijd vergen om te worden opgesteld, ook al zou een spoedadviesaan de Raad van State kunnen worden gevraagd.

Mogelijk is een specifieke/aparte strekkende pos in de begroting gaat voor het ministerie van Financiën en aanbiedt jeere weg. Op het moment dat dit advies verschijnt, is het de lijd van de begrotingsbehandeling, zodat uit dien hoofde in dit jaar-oktober zeer toevoegmatige vertraging hoeft te ontstaan. Deze route is mogelijk, wel dat de compensatie regeling eer reëel doch ruime schatting zal moeten bevatten van de dan mee ganoeide uitgaven.

Welke van de hiervoor geschetste routes ook wordt gekozen, het uitwerken van de voorgestelde compensatie is een complexe en ingrijpende regeling, zal tijd in beslag nemen. Het is in feite aanbeveling dat zo'n regeling kan uit op basis van wat in feite gereed die CAF 11 ouders en voor gehad kunnen worden tegen ongelijkheid.

Verder lijdsverloop is het laatste woorp betrokkenen bij het CAF 11-dossier zitten te wachten en waar mee politiek begrip voor zo hebben. Tegen die achtergrond kan het verlediejs lijken om, met gebruik van art. 4:95 Awb, voorschotten op de compensatie te verstrekken. Dat zogt op het eerste gezicht weliicht voortvloeiend en slagvaardig. De commissie vindt eenvoud aan hen mineren de problematiek die met het CAF 11-dossier aan het licht is gekomen. Haar oordeel vindt in voorschotten die geogrond van een ogenschijnlijk nauwkeurige en gezetaltseerde regeling worden verstrekt, maar die ekendanks grote risico's in zich blijken te hebben. Het laatste wordt hieronder nuiteerst nader te worden. Is een voorzorgsmaatregel evidentiteit meer waarts van worden gooirrigeerd. Daarom lijkt het de commissie verstandig de verleding van een te voortvarende aanpak via voorschotten te verstaan.

5.5 Nog lopende zaken

Er is een beperkte groep van CAF 11-ouders die nog in procedures staan die eerstvaste KOT-correctiebesluiten zijn verwikkeld. Naar de commissie hoeft begrepen zijn lopende rechtszaken opgeschort. Het ligt voor de hand ook deze ouders toe te laten tot de compensatieregeling. Zij kunnen het resultaat daarvan afwachten en op die basis beslissen of zij verder willen procederen tegen de aangevochten KUI-besluiten.

Verder is er nog een aanzienlijke groep ouders waarbij nog niet ten aanzien van alle betrokken toeslagjaren een definitief toekenningsbesluit is genomen, maar slechts een besluit over het voorschot. Deze ouders kunnen in theorie ook een herzening van hun voorschotbesluit aanvragen, waarop dan eerst nog moet worden besloten door Toeslagen. Indien deze procedures zijn afgerond voordat een compensatiebesluit wordt genomen, zal in dat laatste besluit rekening worden gehouden met de uitkomst van het eerste (cf. art. (1) van de compensatieregeling). Indien pas na het compensatiebesluit een herzieningsbesluit zal worden genomen, zal in dit tweede besluit dienovereenkomstig worden beslist (Aalts beschreven in paragraaf 5.4.2) in dezelfde wonder betrokken. De commissie stelt in dit verband aan om in het algemeen van deze uitspraken op te stellen, nieuwe beleid, rekening te houden met eventueel al uitgekeerde compensatie.

5.6 Verdere aandachtspunten

Hieronder volgen nog enkele overige aandachtspunten en aanbevelingen voor de op te stellen compensatieregeling.

a. Kenbaarheid van de regeling en aanvragen om compensatie

Aangezien de commissie een compensatieregeling voorstelt die deel uitmaakt van de Wkb en de Awb zullen ouders een aanvraag om een compensatie moeten indienen. De betrokken ouders zal kunnen worden dan een gerichte correspondentie met betrekking tot de jaren 2012, 2013 of 2014 voorkomen uit het CAF 11-onderzoek en zij dus aanmeldingen kunnen komen voor compensatie. Dit is aan hen nooit kenbaar gemaakt. Alle betrokken ouders zullen dusmoeten worden aangeschreven door Toeslagen.

b. Aanverwante gevallen

De aanvraag is regelmatig al aangemeld voor de vergoeding van kosten van kinderopvang van hulpverlenende instanties. In het eindrapport zal worden ingegaan op de vraag welke instanties aanverwante gevallen kunnen worden gezien. Met het opstellen van de regeling hoeft niet te worden gewacht op het definitieve mitsderekwijtteren de regeling – indien nodig – eenvoudigkan worden verbreed.

c. Onafhankelijke behandeling

Het is aangewijzen dat de bij de beoordeling van de aanvragen voor compensatie betrokken medewerkers niet eerder in CAF 11-verband bij de betreffende gezin betrokken. Het verdient mitsaanbeveling om bij de voorbereiding geen medewerkers van Toeslagen te betrekken die dezelfde zaken met hun dossiers zijn bekend. Verder adviseert de commissie om voor bezwaar tegen compensatiebesluiten een onafhankelijke bezwaarschriftadviescommissie die bedoeld in art. 7:13 Awb in te stellen. Tot overleede wordt opgemerkt dat leden van de commissie van wijzen die eerder werd aanbevolen daarvan geen deel kunnen uitmaken.

d. Rechtsbeschermingen

De beslissingen op een aanvraag op grond van de voorgestelde compensatieregeling is een besluit in de zin van de Awb. Dat betekent dat ouders die het niet eens zijn met de beslissing op hun aanvraag, bezwaar kunnen maken bij Toeslagen, en vervolgens tegen de beslissing op bezwaar (hoger) beroep zouden kunnen instellen bij de bestuursrechter. De commissie bevelt, zoals hierboven al aan de orde kwam, aan om een onafhankelijke bezwaarschriftadviescommissie in te stellen en zorgte dragen voor een klachtenafhandeling van bezwaren.

e. Voorkomen van nadelige gevolgen van de uitkering van de compensatie

Aandacht moet verder bestaan aan hoe de compensatie aan ouders wordt gestaat toekend. Voorkomen moet immers worden dat deze wel financiële kunnen vaardoor ouders alsnog niet bij toeslagen zouden kunnen mellissen of jeugdtrifuteerd zouden kunnen worden met een vertaging van een uitkering.[59]

[59] Vgl. bijv. artikel 7 van Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZen ook art. 16 van de beleidsregel bijzondere bijstand O-loketts.

1894265

Tot besluit

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460

De commissie is gevraagd te adviseren over een passende oplossing voor ouders die in de zomer van 2014 verder geconfronteerd met de problematische uitsluiting van hun voorschool, kinderopvang (vóóraf 2014 dat zij meer deelbij de uitvoering). Al zeker heeft de handelwijze van de dienst Toezicht jegens deze ouders de conduct getroffen van de Nationale ombudsman. Directe aanleiding voor de vraag aan de commissie vormde een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin (verlenen) werd uitgesproken dat de stopzetting in dit zij onjuist was, maar ook dat Toezicht geen consequenties hieraan verbindt ten opzichte aan ouderstrouwkeuze.

Bij nadere bestudering conduceert de commissie in het voorgaande dat betrokken ouders niet zozeer de stopzetting gewonden van de voorschoolplaatsen van hun voorschool als wel van de instituut onder voorwaarden wijze waarop hun aan spraak op kinderopvangtoeslag verwolgens werd onderzocht en in de meeste gevallen afgewezen, niet alleen die voor 2014 maar ook die voor 2012 en 2013. Het wassen zare tolerantie van zijn van onderzoek, waarbij ouders geraken dieveiligheid. Het beleid zin dasaanpak, vrijwel geen kansbaddan om aan een negatieve beoordeling te ontsnappen. Ouders werden vervolgens geconfronteerd met terugvordering van grote bedragen die zij verder, verplicht, hadden uitgegeven aan kinderopvang. Dit heeft tot veel stress, ongemak, problemen en soms grote financiële medijkheden geleid.

De commissie zoekt deze dat betrokken ouders enal en ruimhartig moeten worden gecompensaserd voor deze wijze van behandeling en de material die financiëlen emot onele gevolgen die zij, hebbor ondervonden. Minderes zo belangrijk is sedert de erkenning dat zij ten onrechtelijk fraudeur zijn behandeld, zonder mogelijkheid om zich daartoe te ontrekken of daartegen te verweren. De commissie hoopt dat de voorgestelde compensaserregeling op beide aspecten debetrekken bugers egemoetkomt. De commissie zet in het verolg enhaar verkazen hebben nagaan waar de hier gevraagde aanpak verder verd bepaast, en welke andere ouders sdus ook compensatie zal moeten worden gebeden.

De betrokken suwertje gevgen van zaken geeft aanleid in tringend aan tot nationkan. Wiet zij, wanlat gewig van 'fraude', kwaadwilligheid of onrechtmatig handelen - ook al kwam dit ook voor -, maar van een bedrijfsproces -dynamiek waarin ieder van de betrokken partijen meende te doen wat verwacht werd en aisopdracht werd gezien. Het begint met het grote gemak waarmee van tijd tot tijd in het publiek debat het woord fraude werd gegbiad op wat niet meer leidde onrechtmatigheid, misbaagt, onregelmatigheid en soms wellicht onregelmatig. maar niet zeker strafbaar gedrag van ongelijkbeden. Waarvoor het woord fraudecenter sommoeiwitt, dan moet daar op worden gerangzerd, politiek en bestuurlijk. Dat ist eerdit; maar organisatiemedewgmnik gen, naar fraude, dwen dit gewelig institutionnel, zonder enkies dispensnvoeren rpumeuig, treft achterof niemand kan zegen. Dat mensiet, schtelooskoff emitt kas. Ook signalen van uit 'het apparat' - en die veren er ook hier - dat het misschin dienaal wel minder zou moeten, geen veiloren in ambtelijk overleg en collectieve verbeerdenieid, leder hendat daarbij in beginsel naar beste weten en rechtmatig, maar de sjen van dit handelen is een 'onbehoorlijke' handelwijze jegens hetMuse burgers dienlet werden gemoord en zich niet kunnen verweren. En deze handelwijz wordt steen nog naar redelijkheid, 'blinder' en onrechtoorbeeldse naamade dat bij meer gesaamenlaatsmeede processen worden ingesteld om het allemaal nog sneller, doelmatiger, zorgvuldiger en genauancerder te maken.

Dat is min sonaza zorgvuldig dat bij degning van zaken zoals die in het voorgaande werdt beschreven. Er is vermoedelijk niet een eenvoudig recept van nadere regelgeving, nieuwe procedures of betere waarborgen, die, als zo nu, maar worden toegepast, dit soort processen voorkomen en zorgen dat alles goed gaat zonder dat ve verder hoeven op te letten. Dat laat onverlet dat ss te variaderingen verbeteringen in het bestuurlijk aruoseven de radicale verbetering van bugers mogelijk zou zijn om herhaling hiervan, dit vanuit zou zijn. De commissie ziet zich in haar verdenevel kanen hebben bugers over de vraag of dit aan zijn. Zij hoopt er evenwel aan nu sil de voorgaande winstverantwaiving af te geven.

1894265

OMZIEN

in *verwondering*

1894265

00460