OMZIEN

in *verwondering* 2

EINDADVIES

Adviescommissie uitvoering toeslagen

12 maart 2020

1912193

02093

Omzien in *verwondering* 2

Eindadvies

Adviescommissie uitvoering toeslagen

1912193

02093

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. Gosen (secretaris)

Den Haag 12 maart 2020

OMZIEN

1912193

02093

Inhoud

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

Samenvatting 1

1 Inleiding 7

1.1 Verschuivend perspectief 8
1.2 Instelling, samenstelling, opdracht 9
1.3 Een veranderende omgeving 10
1.4 Aanpak en werkwijze 11
1.5 The fallacy of misplaced concreteness 12
1.6 Eindadvies: opzet en inhoud 12

2 Toeslagen: een riskante zekerheid 15

2.1 Een passende oplossing waarvoor? 16
2.2 Toeslagen; een regeling met potentieel schrijnende gevolgen 17
2.3 De erfenis van vijftien jaar kinderopvangtoeslag 19

3 Een passende oplossing: het vervolg 21

3.1 Vergelijkbare dossiers en aanverwante zaken 22
3.2 Een met CAF 11 vergelijkbare werkwijze 22
3.2.1 Bestrijding van misbruik en fraude noodzakelijk 22
3.2.2 Een vergelijkbare werkwijze 23
3.2.3 Andere CAF-dossiers 24
3.2.3.1 Werkwijze in CAF-dossiers ten tijde van CAF 11 24
3.2.3.2 Uitkomst ADR-onderzoek 25
3.2.3.3 Een passende oplossing vergt nader onderzoek 27
3.2.4 Niet-CAF-dossiers 28
3.2.4.1 Onderscheiden dossiers 28
3.2.4.2 Vergelijkbare werkwijze? 28
3.2.4.3 Conclusie 29
3.2.5 Compensatie als passende oplossing 30
3.2.5.1 Werkwijze bij de toepassing 30
3.2.5.2 Aanvullende compensatie bij groot materieel nadeel? 31
3.3 Beleidsmatige misslagen in individuele zaken 32
3.3.1 'Aanverwante' en andere zaken 32
3.3.2 Onderscheiden 'misslagen' blijkens recente jurisprudentie 33
3.3.2.1 Stopzetting voorschot zonder voorafgaand onderzoek 33
3.3.2.2 Betalingsproblemen als gevolg van stopzetting 34
3.3.2.3 Afrondingsverschillen 34
3.3.2.4 Ontbrekende evenredigheidstoets 35
3.3.3 Andere mogelijke 'misslagen' 35
3.3.4 Passende oplossing voor aanverwante zaken? 35
3.4 Conclusies en aanbevelingen 36

4 Omgaan met een erfenis van vijftien jaren wet en beleid 39

4.1 De geschiedenis overdoen kan niet 40
4.2 Een passende invalshoek en een passende aanpak 41
4.3 De uitspraken van 23 oktober 2019 42
4.4 Herziening; beperking en mogelijkheden 42
4.4.1 Herziening en de nieuwe jurisprudentie 42
4.4.2 Selectieve verruiming van de herzieningsbevoegdheid 43
4.4.3 Beperking naar hoogte van terugvordering 44
4.4.4 Beperking naar terugwerking in de tijd 45
4.4.5 Herziening op verzoek; geen compensatie of schadevergoeding 46
4.5 Terugvordering en invordering van openstaande toeslagschuld 46
4.5.1 Terugvordering en het omgaan met het verleden 46
4.5.2 Bestaande invorderingspraktijk 47
4.5.3 Nieuw beleid nodig 48
4.5.4 Beloken is voor openstaande schulden 48
4.6 Een regeling voor ergste onbillijkheid 50
4.6.1 Wettelijke mogelijkheden uitgeput 50
4.6.2 Overwegingen bij een verdergaande oplossing 50
4.6.3 Een hardheidsregeling 51
4.7 Praktische uitvoering en aanpak 52
4.8 Conclusies en aanbevelingen 54

5 Werkwijze en organisatie Toeslagen 57

5.1 Algemene beschouwing en vraagstelling 58
5.2 Handhaving en fraudebestrijding 59
5.2.1 Organisatie en werkwijze 59
5.2.2 De CAF-aanpak 59
5.2.3 Individuele risicoselectie 60
5.2.4 Zwarte plekken in het proces 61
5.2.5 Beoordeling 62
5.3 Werkwijze en doenvermogen 63
5.3.1 Problemen aangepakt, oorzaken weggenomen, vraagstuk opgelost? 63
5.3.2 Het doenvermogen van Toeslagen 64
5.3.3 Maatwerk 65
5.4 Het vermogen tot signaleren, reageren en repareren 65
5.4.1 'Shit happens' 65
5.4.2 Ambtelijke professionaliteit 66
5.4.3 Bewaking van processen 66
5.4.4 Gevoeligheid voor en omgaan met signalen 67
5.4.5 Repareren, herstellen en herzien 67
5.5 Conclusies en aanbevelingen 68

6	**De werking van wet, beleid en uitvoering**	71
6.1	Niet een gebrek aan rechtsbescherming, maar het gevolg van de wet	72
6.2	De veranderde werking van de wettelijke regeling	72
6.2.1	De werking voor 23 oktober 2019	72
6.2.2	Het gewijzigd recime sindsdien	73
6.3	Nadere aanvulling en invulling	74
6.3.1	Evenredigheid in de besluitvorming	74
6.3.2	Toeslagen: 'an offer you can't refuse'	74
6.3.3	Voortschrijdende rechtszekerheid	75
6.3.4	Evenwicht in informatie en communicatie	76
6.3.5	Invordering	77
6.4	Praktische rechtsbescherming	78
6.4.1	De regulier rechtsbescherming	78
6.4.2	Kennis, dienstverlening en verantwoordelijkheid	78
6.5	Conclusies en aanbevelingen	79
	Tot besluit	81

OMZIEN

1912193

02093

Samenvatting

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

De Adviescommissie uitbreiding toeslagen (hierna: de commissie) is ingesteld om te adviseren over een passende oplossing voor ouders in het zogenoemde CAF 11-dossier. In september 2014 werd bij het debat over het uitbreiding van de kinderopvangtoeslag 2014 gesteld in strijd met de wettelijke regeling toegezegd. Enkele maanden later hoorden de media van hen dat hun aanspraak op toeslag werd afgewezen en dat de medebewerkers van hen terugvorderd. In hun op 14 november 2014 aan de staatssecretaris van Financiën uitgebrachte interim-advies Omzien in verbondenheid deed de commissie dat de betrokken ouders niet zozeer de dupe werden van de discussie, die wel van de *instituties voor ondernemers* wijze waarop hun aanspraken op KOT vervolgens werden onderzocht en beoordeeld door Toeslagen. In het licht daarvan adviseerde de commissie om de betrokken ouders schadeloos te stellen. Het rapport heeft de adviezen bevonden en ouders hebben minimum de schadeloos te stellen.

De commissie heeft haar werkzaamheden uitgevoerd en daarbij geconstateerd dat het publiek debat een breder karakter heeft gekregen en die zaken omvat waarin mensen door de werking van de kinderopvangtoeslag in financiële moeilijkheden zijn gekomen. Bovendien is sinds de instelling van de commissie het kader voor dit advies veranderd door uitspraken van de afdeling bestuursrechtspraak (23 oktober 2015), door een ingreep in de politieke en bestuurlijke koers van de Belastingdienst/Toeslagen en door het IOO-rapport over de werkwijze van Toeslagen. Tevens is er limitatief aanleiding om het eerdere advies van Toeslagen in rapport te verandering, gaat de commissie in haar advies uit van het bestaande kader. In de veranderde stelling dit dit dit nog wel enige tijd zal bestaan.

Wat met "debiet van toeslagen" wordt aangeduid, is een samenvat van regelingen waar op dit moment 5,6 mln. huishoudens (mede) van afhankelijk zijn en in het kader waarvan in de afgelopen vijftien jaren € 1,5 mld. is uitgegeven. In de afgelopen jaren maakten meer dan 650.000 ouders jaarlijks gebruik van de KOT tegen bijna € 0 mld. aan kosten, waarbij ca. € 200 mln. jaarlijks wordt teruggevorderd. 1,5 mln. mensen hebben in de afgelopen vijftien jaar € 34,6 mld. aan kinderopvangtoeslag ontvangen, waarbij bij 1,2 mln. mensen en € 4,4 mld. uitsteunggegeven heeft. Ook gaat het om miljard inputs en vervolgens, maar bij ongeveer den 90.000 personen is sprake van personen in totaal € 10.000 of meer teruggevorderd en bij hen gezamenlijk meer dan € 2,1 mld.

Vervolg op CAF 11

Vergelijkbare CAF-dossiers

Het adviesbegrip dat werd het interim-advies opte, te weten bij de vraag of sprake was van vergelijkbare *instituties voor ondernemers* handelwijze van Toeslagen in andere dossiers. Kenmerk daarvan was de zero tolerance-aanpak, waarbij op excessieve wijze strikt werd gehandhaafd, vaak te gedacht die ook eerdere gebleken overtreding of onregelmatigheid een indicatie was van steeds meer misbruik of fraude. De conclusie van de commissie op dit punt is dat de handelwijze inderdaad niet uniek was maar (gelukkig) ook niet normaal en dat die handelwijze zich vooral voordeed in de jaren 2014-2015.

Door de Auditdienst Rijk (ADR) is mede in het licht van deze bevinden, onderzoek gedaan naar de dossiers van de CAF-onderzoeken sinds 2013. Het ADR-onderzoek *'Toeslaggerelateerde CAF-zaken'* geeft geen uitsluitsel over de vraag in welke gevallen er wel of niet sprake is geweest van een vergelijkbare aanpak. Wel maakt het onderzoeksrapport het mogelijk te vaststellen dat ook elsewhere diferentiatie *maar uitzonderlijk* is, geval van andere vaardigheid, mogelijk het geval is CD is de verlaag zijn CD-dossiers gesloten werd (met dus 1.800 betrokken vragen) en die naar meerdere verdien onderzocht. Indien daarbij van een vergelijkbare handelwijze blijkt, zal vervolgens conform het interim-advies in de betrokken zaak cases bezien moeten worden of er werkelijk sprake is van vooringenomenheid, dan wel dat er evident geen aanspraak op toeslag bestond of sprake was van enige onregelmatigheden.

Dit onderzoek naar dossiers naar individuele zaak dossiers zal plaatsvinden onder toezicht van de commissie van wijzen welke zoals door Toeslagen ton behoove van het CAF 11-dossier weringsteld.

Ten slotte zou buiten de door de commissie geselecteerde dossiers ook onderzoek moeten worden gedaan in die dossiers waarin een toeslaggerechtigde, die betrokken is geweest bij een CAF-dossier, aannemelijk kan maken dat ook hij de dupe was van een groepsgewijze aanpak. Indien dit juist blijkt, zullen ook andere ouders uit dit dossier moeten worden aangeschreven.

Niet-CAF-dossiers

In het licht van signalen in het publiek debat dit al eerder dan na opstarten van het CAF en sprake is geweest van vooringenomenheid bij onderzoek en beoordeling van KOT-aanspraken. Heeft de commissie ook gekeken naar de beschikken en formelen over deze zogenoemde pre-CAF-zaken. Indien dat is er sprake van andere dossiers werden onderzoek is gedaan naar georganiseerd misbruik van de KOT. Daarbij is ook onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van vragouders, maar dat hield verband met de rol die hun betalingen speelden in die dossiers. Op grond van de beschikbare informatie heeft de commissie geen duidelijke aanwijzingen van een vergelijkbare vooringenomen handelwijze in deze dossiers. In een dossier zou dit echter

mogelijk het geval kunnen zijn en in één dossier zou nader onderzoek moeten worden gedaan naar de wijze waarop met een zeer brede uitvraag van informatie is omgegaan.

Andere beleidsmatige misslagen

Ten slotte heeft de commissie bezien of er los van een groepsgewijze vooringenomen behandeling door Toeslagen sprake is geweest van structurele beleidsmatige misslagen, waardoor ouders eventueel in financiële moeilijkheden zouden zijn gebracht. In dat kader heeft de commissie de verschillende misslagen bezien die aan het licht zijn gekomen door de recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (stopzetting, onredelijke beoordeling en kleine afrondingsverschillen) als ook andere mogelijke misslagen die in het debat naar voren zijn gekomen. Dergelijke misslagen, zoals de onrechtmatige stopzetting, zijn er geweest, maar deze gevallen horen niet binnen de reikwijdte van de compensatieregeling. Deze gevallen kunnen worden meegenomen onder de oplossingen die hierna worden besproken onder het kopje 'oplossingen binnen het wettelijk kader'.

Compensatie als passende oplossing

Ouders die de dupe zijn geweest van een vergelijkbare behandeling als in het CAF 11-dossier, zouden in aanmerking moeten komen voor de compensatieregeling die in het interim-advies is geboden. Die compensatie is samengesteld uit vijf elementen, namelijk (a) een compensatie voor de KOT correctiebesluiten, (b) een compensatie voor veronderstelde immateriële schade, (c) een compensatie voor veronderstelde materiële schade, (d) een compensatie voor eventuele invorderingsschade en (e) een compensatie voor eventuele proceskosten.

Het betreft een forfaitaire compensatie. De commissie benadrukt hierbij dat voor materiële schade de weg naar de rechter voor alle gedupeerden open blijft staan, ook als zij een compensatie hebben ontvangen. Er worden geen vaststellingsovereenkomsten gesloten. Het is namelijk niet de bedoeling om gedupeerden hun rechten te onthouden, maar juist om hen nu snel en relatief eenvoudig te compenseren. Voor gestelde extra schade kan de rechter worden aangezocht, die is gespecialiseerd in aansprakelijkheidsvraagstukken.

Erfenis vijftien jaar kinderopvangtoeslag

Niet de uitvoering maar de werking van de wet

Uit reacties op het interim-advies is duidelijk geworden dat veel ouders zich herkennen in de beschrijving van de financiële moeilijkheden waarin ze zijn gebracht door handhaving van de KOT-regelgeving. Dat heeft de verwachtingen gewekt dat er nu voor iedereen een passende oplossing komt. Na beschouwing van de dossiers van mensen die zich inmiddels hebben gemeld blijkt dat het doorgaans niet gaat om excessieve handhaving door Toeslagen, maar om situaties waarin burgers met de harde kant van de reguliere handhaving van de kinderopvangtoeslag zijn geconfronteerd.

Tegen de achtergrond van dit verschuivend perspectief in de discussie wordt in dit advies al aan het begin geschetst dat de schrijnende werking van de KOT-regelgeving niet zozeer het gevolg is van de wijze van handhaving door Toeslagen, maar inherent is aan de werking van het toeslagensysteem. Essentie daarvan is dat toeslaggerechtigden zonder veel controle vooraf, substantiële of zelfs zeer hoge bedragen in handen krijgen, op voorwaarde dat zij deze op korte termijn daadwerkelijk uitgeven aan kinderopvang. Maar die bedragen kunnen wel, lang nadat zij zijn uitgegeven, alsnog geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd vanwege onachtzaamheid of fouten, vanwege veranderingen in inkomen of zelfs vanwege factoren die geheel of deels buiten de macht van de aanvrager liggen. Daarbij heeft de KOT-regelgeving uit vrees voor misbruik een sterk 'alles of niets'-karakter gekregen; bij de geringste tekortkoming kon men de hele aanspraak verliezen. Vandaar dat in het bijzonder de KOT een riskante toeslag was waardoor veel ouders in financiële moeilijkheden kwamen. Deze ouders zijn echter behandeld volgens het recht en het beleid, zoals dat destijds gold en dat vele malen door de bestuursrechter is geaccordeerd. De gevolgen van wetgeving, beleid en rechtspraak waren breed bekend. Deze ouders vormen dus geen uitzonderingsgevallen, zoals de ouders in de CAF 11-zaak en daarmee vergelijkbare dossiers, maar zijn de 'slachtoffers' van bewuste keuzes van wetgever, bestuur en rechter, die vanaf het begin van het toeslagenstelsel zijn gevallen. Men kan daarom spreken van een erfenis van vijftien jaar KOT-regelgeving.

Indien men nu vraagt om een passende oplossing voor de gevolgen van de reguliere werking van de wet, vraagt men in feite om vijftien jaar toepassing van KOT-regelgeving terug te draaien en over te doen. Dat is niet mogelijk en het is al helemaal niet mogelijk om dat bij wege van ambtelijke reparatie te doen. Het betreft gevolgen die de wetgever impliciet of expliciet heeft gewild en die kunnen niet eenvoudig op uitvoerend niveau weer ongedaan worden gemaakt – nog afgezien van het werk en de middelen die een dergelijke operatie zal vereisen. Daarom acht de commissie ingrijpen in het verleden door middel van wetswijziging geen begaanbare optie. Derhalve moet gebruik worden gemaakt van de ruimte en mogelijkheden van de bestaande wetgeving en de veranderde uitleg daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (23 oktober 2019).

1912193

02093

Oplossingen binnen het wettelijk kader

De mogelijkheden die de commissie in dit verband heeft beschreven, zijn ten eerste de herziening van onherroepelijk geworden KOT-besluiten en ten tweede het niet langer invorderen van 'oude' schulden. Daartoe zou de herzieningsbevoegdheid moeten worden verruimd, zodat ook herziening kan worden gevraagd op grond van de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake evenredige vaststellings- en terugvorderingsbesluiten. Die verruiming zou correctiebesluiten moeten betreffen waarmee meer dan € 10.000 is gemoeid (waarbij een hardheidsclausule moet gelden). Herziening op basis van nieuwe jurisprudentie is uitzonderlijk en heeft in het kader van de Awir niet eerder plaatsgevonden. Echter, een herzieningsbevoegdheid, zoals in dit rapport geschetst, kan worden gerechtvaardigd omdat er sprake is van zodanig bovenmatige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat deze in redelijkheid niet voor rekening van betrokkenen kunnen blijven. De herzieningsbevoegdheid werkt echter slechts tot vijf jaar terug, dus tot en met toeslagjaar 2015. Aan die grens moet niet worden getornd. Deze termijn is een algemeen gangbare periode in de belastingwetgeving en ook daarbuiten en de vijfjaarstermijn die geldt voor de verplichting tot het bewaren van bescheiden, sluit daarop aan. Dat laat onverlet dat bij toeslaggerechtigden met nog openstaande schulden van oudere toeslagjaren, deze geheel of gedeeltelijk zouden kunnen worden kwijtgescholden voor zover deze schuld voortvloeit uit vergelijkbare beslissingen als waarvoor herziening mogelijk wordt.

Hardheidsregeling

Binnen het bestaande wettelijk kader zijn er geen andere mogelijkheden om terug te komen op het verleden. Dit kan echter bovenmatig hard zijn jegens personen die in een verder verleden, met vergelijkbare disproportionele beslissingen, zijn geconfronteerd, maar die hun schulden inmiddels (deels) hebben afbetaald en nog steeds met de gevolgen daarvan moeten leven. Voor die personen zou een 'hardheidsregeling' kunnen worden ontworpen. Die zou een aanvullend karakter moeten hebben en personen betreffen voor wie de werking van de vijfjaarstermijn tot bijzondere hardheid leidt. Zij zouden geheel of gedeeltelijk terug kunnen krijgen wat zij in het verleden hebben betaald. De 'hardheidsregeling' vergt een eigen wettelijke basis, hetgeen absoluut nodig is gelet op de bedragen die daarmee gemoeid kunnen gaan en het uitvoeringsapparaat dat daarvoor nodig zal zijn.

Toepassing en uitvoering: een herstelloket

De uitvoering van al deze oplossingen zou door een bijzonder herstelloket moeten gebeuren. Onderdelen van dat herstelloket zouden verspreid over het land bereikbaar moeten zijn. Potentiële gerechtigden zouden door het loket moeten worden ondersteund bij het uitzoeken van herstelmogelijkheden voor hun geval en moeten worden geholpen bij het indienen van een verzoek. Daarom zou de uitvoering ook niet moeten beginnen voordat alle elementen van de 'hersteloperatie' beschikbaar zijn en alle daarvoor benodigde regelingen zijn vastgesteld. Voorkomen moet worden dat betrokkenen weer met onduidelijkheid, verwijzingen of lange behandeltermijnen worden geconfronteerd. Daarbij waarschuwt de commissie voor de gedachte dat zaakdossiers met een druk op de knop uit de computer rollen; dat is een illusie. Zaakdossiers moeten worden gereconstrueerd uit vaak verschillende bestanden en dan opnieuw worden geanalyseerd bij gebrek aan een uniforme indeling en gestandaardiseerde aanduidingen. Het uitzoeken zal per zaak dus veel tijd vergen en er zal voorkomen moeten worden dat ouders, na alles wat zij hebben meegemaakt, nu weer worden geconfronteerd met procedures die zich eindeloos voortslepen.

Verbeteringen in de werking van het stelsel

Werkwijze Toeslagen

De commissie is ook gevraagd om te kijken naar de werkwijze van Toeslagen wanneer er vermoedens van fraude zijn. In het advies wordt daar uitvoerig op ingegaan. Daarbij is niet gebleken van structuurfouten in de organisatie van de handhaving, maar wel van enkele kwetsbaarheden die aandacht behoeven.

Tegelijk constateert de commissie dat een aantal aspecten van de werkwijze van Toeslagen inherent is aan het gegeven dat dit is ingericht om op doelmatige, tijdige en uniforme wijze een massale werkstroom af te doen tegen zo laag mogelijke kosten. Dat bepaalt het doenvermogen van Toeslagen. Er wordt op dit moment veel gesproken over het introduceren van maatwerk, vanwege de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar in die discussie wordt het doenvermogen van Toeslagen overschat en miskent dat de KOT-regelgeving nu al veel maatwerk vereist en juist daardoor zo veel mutaties kent. Bij het bieden van maatwerk zou men zich daarom vooral moeten richten op de evenredigheid bij de vaststelling, terugvordering en eventueel invordering.

Ook wanneer Toeslagen gericht is op het bieden van meer maatwerk valt echter niet te voorkomen dat er in de toekomst 'dingen mis zullen gaan'. Dit hangt samen met de complexiteit en massaliteit van de werkprocessen. Nieuwe regelgeving en processen om fouten te voorkomen, maken de complexiteit van het geheel alleen maar groter. Daardoor neemt ook de kans op fouten toe. Beter is dan ook om het vermogen tot het signaleren van, reageren op en repareren van processen die 'misgaan', te versterken.

1912193 02093

Rechtsbescherming

Ten slotte werd de commissie gevraagd om te kijken naar verbetering van de praktische rechtsbescherming van burgers in de omtrek van het toelagenagiteren. In dit verband wijst het advies erop dat rechtsbescherming primair samenhang met de aspect en inrichting van de wet. Tijdens het rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de wetting van de wet en daarmee de positie van de burger daarbinnen aanzienlijk verbeterd. Door het interpretatie van enkele sleutelbepalingen wordt proportionaliteit bij de aanstelling van toelagen en matiging bij de terugvordering mogelijk en vervalt de druk om nu overhaast tot wijziging van de KOT over te gaan.

Met aanvullende wijzigingen in beleid en uitvoering kunnen extreem harde effecten, zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, worden voorkomen of beperkt. Het gaat daarbij om de andere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, de erkenning van de blijvende aard van toelagen als en offer voor cash, refusal, het meer evenwicht bereiken in de informatieplicht en het bieden van maatwerk bij de invordering. Ten slotte kan er ook een praktische verbetering in de rechtspositie van toelaggerechtigden worden bereikt door een dienstverlenende en ondersteunende uitvoering. Onderkend moet worden dat toelagen het spiegelbeeld vormen van bestellingen: hoe hoger de toelage, deste geringer de dragkracht van de ontvanger. Dat zou ook moeten betekenen, hoe hoger het voorschot, deze is gelijk de vereenvoudigheid van de overheid voor de ontvanger daarvan.

1912193

02093

1 Inleiding

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

1.1 Verschuivend perspectief

In juli 2014 erkende een groep ouders die gebruikmaakte van de kinderopvangtoeslag (Hierna: KOT) bovdien van de Belastingdienst/Toeslagen (Hierna: Toeslagen) dat hun maandelijkse vaststelling van de KOT - vanaf 2014 mu worden stopgezet met het oogmerk nader onderzoek naar de geldigheid van hun aanspraak op de toeslag. De meesten van hen kregen enkele maanden later een beschikking waarin stond dat zij in minder of in het geheel geen aanspraak hadden op KOT en dat eerder uitbetaalde voorschotten voor 2014 werden teruggevorderd. Bij sleen van hen verdienook de toeslagbeslisten voor 2013 en 2012 herziien en ook die besluiten gingen gepaard met terugvorderingsbesluiten.

In het op 14 november 2019 aan de staatssecretaris van Financiën uitgebrachte interim-advies Omzien in vovderning heeft de Adviescommissie uitvoering toeslagen (Hierna: de commissie) de aanleiding van zaken rond de stopzetting van zevorschotting en het vervolgdaarop bezien en. Hiij vaststel dit eerste keer dat hiervoor aandacht werd gevraagd. In 2017 bracht de Nationale ombudsman zijn rapport "Geen powerplay maar fair play"[1] uit. Daarin kwam hij tot een scherpe veroordeling van de gang van zaken in het zogenoemde CAF 1-dossier. De Tweede Kamer op zoek naar wat er nu precies wel en niet gebeurde, bespraken dit rapport met het kabinet en vroeg naderen informatieover de hoeveelheid van de toeslagen staatssecretaris Finanziën. Met de uitspraak van 24 april 2019[2] van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak, de Afdeling resp. ABRvS) liek dit duidelijk. Er was onrechtmatig gehandeld en ouders waren daar de cupe van geworden, dat moest worden rechtgezet. Dat was het perspectief ten tijde van de adviesaanvraag aan de commissie.

In haar interim-advies heeft de commissie uitgesproken dat, hoewel de narghed veel sterker met een besluit tot stopzetting van de bovonstaatstelling, ouders niet zouen door die stopzetting zijn gedupeerd, als wel door de voorlopige omzien vaja verwarsu hun aanspraken op KOT vervolgens werden onderzocht en beoordeeld door Toeslagen. Dat veroerzaakt voor de commissie een herziening van de eerdere aanbevelingen. Niet vervuiger de aanbevelingen van de eerdere stopzetting, besluiten, maar omdat de onderzoeks- en beoordelingsprocedure die daarop volgde zodanig was dat ouders daarin vrijwel steeds hun aanspraken verminderd of zelfgeheel verloren zagen gaan en zij zich daartegen vrijwel niet konden verweren. Het kabinet heeft het interim-advies inmiddels aanvaard en de conclusies in ontbeuvd ingen overgenomen.[3]

In het interim-advies coed uiteet de commissie dat nader onderzocht moet worden in welke andere dossiers Toeslagen op vergelijkbare wijze de aanspraak van ouders op KOT heeft onterecht en fevonderd. Daarmee verschoof het perspectief naar de CAF-aanpak die zich zou kunnen afspelen. Uit reacties rond het interim-advies zou actieve dat een vergelijkbare aanpak als in het CAF 1-dossier, ook of voor de introductie van de CAF-aanpak werd gehanteerd. Daarmaast werd gewezen op andere zaken waarin burgers financiële schade leden als gevolg van de overheid van het kinderopvangtoeslagsysteem. In het Kamerdebat van 4 december 2019 werden aanstaande ontwikkelingen bekend van de gevolgen voor ouders van de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan. Op dit moment zijn er nog twee verdere aanbevelingen ontmaal komt in de aandacht van politiek en media, gaat de aandacht nu uit naar de gevolgen van die besluitvorming voor vele burgers. De verdere zodanig hard bovonden dat er inmiddels stemmen opgaan dat het dossier in zijn geheel opgeschaapt moet.

Tegen deze achtergrond van een steeds verschuivend perspectief in de discussie is het goed om te proberen de problematiek die aan de orde is, in perspectief te plaatsen. Het toeslagenstelsel betreft een vorm van uitbetaling van maximaal 9 miljoeden per jaar waarvan ongeveer 7,5 miln. toeslagen worden uitgekeerd aan ca. 5,5 miln. huishoudens. De toeslagen stellen deze huishoudens in staat om hun werkzaamheden/arbeidsparticipatie te verwerven (mwp. huisuitstel). Ieder van de verwerven en kinderopvang van hun werkende ouderss, ondanks de (hoge) kosten daarvan. Kenmerk van het toeslagenstelsel is dat men eenmaalde grote bedragen (voorschotten) kan aanvragen en uitgekeerd krijgt, waarbij de hoogte en zelfs de geldigheid van de aanspraak mede afhankelijk is van feiten die pas achteraf wel komen te staan. De regeling leidt dan ook tot een groot aantal mutaties per jaar (ca. 4,5 miln.), met dagvolg daarvan veel terug- en nabetalingen.

[1] Het rapport is gepublicerd bij de brief van 14 november 2019 door de staatssecretaris van Financiën aangeboden aan de Tweede Kamer als Kamerstuk nr. 31 935-20, J 1989, nr. 346.
[2] Rapport 201710165 van 9 augustus 2017.
[3] ECLI:NL:RVS:2019:1223.
[4] Brief van 15 november 2019 van de staatssecretaris van Financiën, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 538.
[5] Op 6 december 2019 is het besluitvorming van de compensatieregeling aangepast en gepubliceerd op 9 december 2019 in Stcrt. 2019, nr. 68872.

De kindercopvangtoeslagis met meer dan 600.000 toeslagen de in aantal kleinste toeslagvorm, maar met de hoogste voorschotten (gemiddeld € 5.000 per jaar). Dit maakt de fraudegevoeligheid van deze regeling aanzienlijk groter. De meeste voorschotten kreeg, uitgedrukt in percentages van de totale uitgaven, de kinderopvangtoeslag, maar met de mogelijkheid dat deze geheel of ten dele weer teruggevorderd werden bij inkomensdaling of gebleken fouten, onjuistheden of omissies in gegevens. De risico's waren groter door factoren, meer gedetailleerde voorschotten in het bezwaar van betaling van personeel aan ouders gaven, voorkomen van fraudes effectiever aanpakken en handhaving. Vanaf het begin waren de uitgaven aan hogere toeslagen voor kinderopvangvoorzieningen van eerder uitgekeerde voorschotten, waardoor huishoudens in grote financiële moeilijkheden konden worden gebracht. Die cijfers vloeiden logisch voort uit het stelsel dat de vertaeve tot stand had gebracht, de terugvorderingsbesluiten van Toeslagen werden door de rechter bevestigd en dit stelsel was bij het publiek bekend.[1]

Wel er in 2014 gebeurde, werden ook niet zozeer het gebeurd van fouten – hoewel die er ook waren, zoals de toepassing van voorschotten aan de verkeerde ouders. Uit de kwaadwille – maar juist niet de regelmatigheid van bij, door Toeslagen van de verkeerde regeling zoals dat op 28 oktober 2019 werd uitgebracht aan het Kabinet, Kamerstukken I, 33 192A, 31 066, nr. 846.

Pieter van Vollenhoven, 20 oktober 2019 Rapport de Bed Lunne-Ritter vastgesteld dat de wet meer ruimte biedt – waar bij deze stilzwijgt ook niet zag – om bepaalde overmeerdelijke uitkomsten te corrigeren.

Reeds in 2009 verschenen in de media berichten over de vreemde financiële gerbeuten waarin ouders terecht konden komen als gevolg van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag. Zie bijv. de Volkskrant van 17 augustus 2009.

Bij alle bereichte verantwoordelijkheid over wat er mis is gegaan, gaat het zelfs als bij aanpalen: zo ook aan het recente debat werden genoemd (ca. 9.000 van minstens dan 1 procent) tot het nu toe aan NC Financiën over de jaren 16 tot en met 19 zijn. Hier zaaiden gemakkelijk aantal 1 tot en met 19 (26.000 zie jaarlijks 2020 Belastingwet, p. 50 op 7,5 mln. toeslagen en 4,5 mln. mutaties daarin is minder dan 0,5 procent.

Staatscourant 2018, nr. 43865.

1.2 Instelling, samenstelling, opdracht

De Adviescommissie uitvoering toeslagen werd ingesteld bij besluit van 12 juli 2019.[1] De commissie werd als volgt samengesteld: mr. J.P.H. Donner, prof. mr. drs. W. van Outeren drs. J. Kilpatrick. De commissie werd ondersteund door mr. G. Alexander en mr. C.L. Gosen, ambtenaren bij het ministerie van Financiën, voor het instellen van de commissie die niet eerder betrokken waren bij het CAF 11-dossier en de uitvoering van toeslagen in het algemeen. De commissie heeft haar werkzaamheden op 1 juli 2019 aangevangen. De werkzaamheden zijn met het uitbrengen van dit eindrapport beëindigd.

[1] Gegevens zie weer aan deze bij punt 1. Eenmaal of meerdere, uitzoeken binnen het land zonder toeslagen. Kaart van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek die op 28 oktober 2019 werd uitgebracht aan het kabinet, Kamerstukken I, 33 192A, 31 066, nr. 846.

[2] Pieter van Vollenhoven, 20 oktober 2019 Rapport de Bed Lunne-Ritter vastgesteld dat de wet meer ruimte biedt – waar bij deze stilzwijgt ook niet zag – om bepaalde overmeerdelijke uitkomsten te corrigeren.

[3] Reeds in 2009 verschenen in de media berichten over de vreemde financiële gerbeuten waarin ouders terecht konden komen als gevolg van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag. Zie bijv. de Volkskrant van 17 augustus 2009.

[4] Bij alle bereichte verantwoordelijkheid over wat er mis is gegaan, gaat het zelfs als bij aanpalen: zo ook aan het recente debat werden genoemd (ca. 9.000 van minstens dan 1 procent) tot het nu toe aan NC Financiën over de jaren 16 tot en met 19 zijn. Hier zaaiden gemakkelijk aantal 1 tot en met 19 (26.000 zie jaarlijks 2020 Belastingwet, p. 50 op 7,5 mln. toeslagen en 4,5 mln. mutaties daarin is minder dan 0,5 procent.

[5] Staatscourant 2018, nr. 43865.

De opdracht van de commissie werd geformuleerd in een brief van 29 mei 2019 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer.[7] Daarin werd de hieronder aangehaalde vragen van de commissie de kans om een adviesrapport te uitbrengen over de volgende vraagstelling:

'De commissie gevraagd om te kijken naar de uitgangspunten van de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen, en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder. In dit verband kijkt zij naar de relevante kaders van de Algemene Wet Bestuursrecht en de Awb, de Grondwet en de Europese Unie. Ook kan de commissie gevraagd om te kijken naar de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maximaal te benutten.

De adviesvraag aan de commissie luidt: uitleg in drie delen:

1) Welke beleids- en beoordelingsruimte heeft Toeslagen naar het oordeel van de adviescommissie in de vorm van de aangevraagde CAF 11-zaken en in soortgelijke zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State (RvS) van 24 april 2019, en wat kan hierbij aldaar voor de betrokken partijen de oplossing worden gezien? De adviescommissie wordt uitdrukkelijk gevraagd om de uitvoerbaarheid van de door haar uitgebrachte advies mee te laten wegen.

2) Wat blijkt uit dat van de adviescommissie in meer algemeen zin over het handelen van Toeslagen in andere zaken waarin vermeende of geregistreerde fraude aan de orde zijn? Is de zijde van de belastingplichtigen hier bij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst hier binnen de bestaande wettelijke kaders en welke conclusies kunnen leiden tot voor deze groepen van de belastingen in de toekomst worden gemaakt?

3) Hoe ziet volgens de adviescommissie de algemene zin met de praktijk van het toezicht op de belastingplichtigen gehield, en welke verantwoordelijkheid heeft een minister ten aanzien van een interviewrapport van het bij ontvangst onderzoek, aangepaste conclusies van een voor het bij de Tweede Kamer bekende verschil? Bij het adviesrapport ook een aanwijzing van bijzondere categorieën personengegevens aan de orde – meer in het bijzonder [moeilijk] nationaliteit – bij Toeslagen.'

In hoofdstuk 1 van het adviesrapport de commissie antwoordt gegeven op de vraag naar een passende oplossing voor de CAF 11-zaken. We verwijzen bij aangegeven dit nog nader zou moeten worden in gegaan op de vraag naar een passende oplossing voor soortgelijke zaken. Deze vraag komt in voorliggend advies aan de orde.

In de derde deelvraag wordt de commissie gevraagd om in haar advies ook te betrekken de aanwezigheid (en het eventueel gebruik) van bijzondere categorieën persoonsgegevens (in het bijzonder die met betrekking tot (een tweede) nationaliteit). De commissie ziet van een individuele dossiers persoonsgegevens af te stellen, ook een nationaliteit. Gebruik van persoonsgegevens door de commissie bij de beoordeling van toeslagen. Om te beoordelen of in de dossiers aan vaste persoonsgegevens nodzakelijk zijn en op welke wijze deze worden gebruikt, vergt evenwel een gedetailleerd feitelijk en statistisch onderzoek. Een dergelijk onderzoek is tijdrovend en dat aan bij het adviesaanbod van de commissie. Het zou bovendien bijzondere expertise vereisen de commissie in haar samenstelling niet bezitten. Het zou ook leiden tot een omvangrijke doublure en dat, dit gemist in het interim-advies de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in mei 2019 heeft gestart met een eigen onderzoek naar aanleiding van klachten over zogenoemd discriminerende toeslagen. Een tussentijdse publicatie van dit rapport is sec uitkomst. Hieraan de commissie nog niet bekend. Dit alles vormt voor de commissie voldoende reden om niet nader op dit aspect in te gaan in dit aanbrengen.

Staatssecretaris Van Huffelen heeft de commissie verzocht om bij de te kijken can alleen naar met CAF 11 vergelijkbare dossiers en ook in begaan op de studies van anderen die zich gedupeerd voelen.[8]

1.3 Een veranderende omgeving

Sinds de formulering van de opdracht is de bestuurlijke en juridische omgeving waarin deze moet worden bestuurd door de commissie voortdurende bewegingen veranderd. Zo bracht het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) op 28 oktober 2019 zijn eindrapport *'Eenvoudig maatwerk: uitvoeren binnen het toetsende toeslagenstelsel'* (hierna: IBO-rapport) uit aan het kabinet.[9] Daarin worden de mogelijkheden verkend om burgers beter te kunnen ondersteunen en maatschappelijke ongewenste dringen en een andere voorwaarde van veranderingen in personelijke omstandigheden mogelijk te maken. Hoofdconclusie van het onderzoek is dat iedere maatregel tot verbetering op de uitvoering in het huidige toeslagenstelsel.

[7] Kamerstukken II 30 919, 31 065, nr. 457.
[8] Brief staatssecretaris Toeslagen en Douane van 7 februari 2020, kenmerk 2020-2948.2.
[9] Bij brief van 11 november 2019 van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan de Tweede Kamer: Kamerstukken II 29 759-20, 31 065, nr. 540.

tel enmisbruik ook een prijs heeft. De problemen van het huidige stelsel zijn namelijk de kwetsbare kant van de kaarten de wetgever voor gerechtvaardigd oordeelt dat wel degelijk stelselmatig is, maar tot op dezelfde manier visueel goed kaarten.

Het IBO-rapport wert geschetst met een nuanceerd alternatief van de Afdeling, het uitwerkingsrapport van de Raad van State van 23 oktober 2019, waarin de Afdeling concludeert dat Toeslagen bij de toegassing van de Wet kinderopvang (Wko) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) meer ruimte heeft om met gerechtvaardigde belangen van burgers rekening te houden dan voordien werd aangenomen.[14] Er is dus aanleiding voor maatwerk, zo meldde het parlement aan de Afdeling dat de opgelegde beslissing. De aanpak kwam de Afdeling strikt op centrale uitspraken waarin gesproken en langdurige en restrictieve uitleg van de gemeenschapsregelgeving wordt geberisteerd. De uitspraken van 23 oktober 2019 brengen met zich meer dat in eerwaarbeleidsregels moeten worden vastgesteld over hoe de nieuwe beleidsruimte in de toekomst zal worden ingevuld, maar de Afdeling laat zoeen of de uitspraken ook gevolgen zullen hebben voor zaken die al eerder verder beslist.

Het kabinet heeft met betrekking tot het IBO-rapport nieggeen standpunt ingenomen, maar naar aanleiding van de uitspraak van 23 oktober 2019 met betrekking tot de proportionaliteit in de besluitvorming over de KOT-aanspraken heeft de minister van Financiën het bestuursbesluit van 20 december 2019 vastgesteld en op 24 December 2019 gepubliceerd.[15] Andere aanleiding uit de uitspraken van 23 oktober 2019 (onzorgvuldig onderzoek zaken) wachten echter nogso aan nadere beleidsontwikkeling. Bij brief van 11 januari 2020 deed Tweede Kamer heeft de minister van Financiën verder een aantal maatregelen aangekondigd met betrekking tot de organisatie van de Belastingdienst en de verstrekkingen van Toeslagen. Ten slotte werden in de Tweede Kamer met regelmaat motiesingediend, waarbij aan wegwerker nader onderzoek werdt gevraagd.

De aanleiding waarin de aan de commissie gestelde vragen moet worden bezien vormt de discussie rond een vastgestelde beslissing. Wil dit zou voor een volledige en verantwoorde beantwoording van de vragen moeten worden gewacht totdat het laatste en standpunt heeft bereikt met betrekking tot het IBO-rapport en de uitgebreide uitwerkingsrapport van de Afdeling en het Regeringsstandpunt hun belang hebben gekregen. De commissie heeft daar niet voor gekozen. Zij heeft besloten om zich bij de beantwoording van de eerder gestelde vragen te beperken tot wat dienstig is bezien de achtergrond van de verschillende parameters tot wat betrapbaar is binnen de haar toegemeten tijd.

1.4 Aanpak en werkwijze

De commissie heeft zich, conform het daarover gestelde in het instellingsbesluit (artikel 5 lid 2), primair gericht op het uitbrengen van een interim-adviesmet betrekking tot de vraag naar een zeerende oplossing voor de bij CAF 11 betrokken ouders. In het interim-adviesstoegelicht hoe daarbij te werk is gegaan. Op basis van informatie van Toeslagen heeft de commissie zich een beeld gevormd van de behandeling van de zaken die in het aangevende CAF 11-dossier lieven aan de orde waren. Daarbij heeft de commissie de feitelijke gang van zaken bij het onderzoek, de besluitvorming en de verdere behandeling van afzonderlijke KOT-aanspraken niet zelf onderzocht. De commissie heeft tot opdracht om advies uit te brengen en niet om onderzoek te doen naar de feitelijke gang van zaken en de concrete besluitvorming in individuele dossiers. Daarvoor ontbrak ook de beschikbare tijd.

Dat neemt niet weg dat de vraag naar de gevolgen waarin ouders met KOT-aanspraken op een vergelijkbare wijze zijn behandeld wel onderzoek heeft gevraagd. Dat onderzoek is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De commissie heeft verdiegingsgebruikgemaakt van deze uitkomsten van het onderzoek van de ADR conform de opdracht zoals beschreven in de brief van 12 juli 2019[16] en zoals aangevuld bij brief van 2 september 2019.[17]

De commissie heeft zich verder laten informeren over de werkwijzen van Toeslagen en de veranderingen daarin in de afgelopen vijf jaar. Zoals gezegd, is niet het interim-advies het passende kader voor een dergelijke uitspraak. Bij de beslissing, maar de algemene aanpak cq. werkwijzen van Toeslagen in CAF-dossiers en overgevallen waarin ouders groep gewijzigd zijn geschetst voegen aan de beoordeling van de feitelijke verdeel binnen mogelijkheden.

De commissie heeft haar bevindingen in het interim-advies besproken met de commissie-ingebitbel Belastingdienst.

[14] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:ECLI:NL:RVS:2019:3401.
[15] Zie Stcrt. 2019, nr. 70186.
[16] Zie bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 11 juli, kenmerk 2019-0-1565 C2.
[17] Zie bijlage 3 bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 2 september, kenmerk 2019-0-145213, Kamerstukken II., 31066, nr. 519

1.5 The fallacy of misplaced concreteness

De commissie noemt als voorbeelden van slechte voorlichtingen door de Toeslagen en bijvoorbeeld over de hoogte van de criteria van vijftien jaar kinderopvangtoeslag uniek genoemd. Het gaat dan bij het bijzonder om de hoogte van toegekende toeslagen, aantallen teruggevorderde voorschotten en de bedragen daarvan, het aantal maal dat daarbij een heel jaar werd teruggevorderd, de omvang van nog openstaande schulden, de aantallen cofinancierende voorlopig vastgestelde toeslagen, en zo voort. Een aantal van deze data wijzen verkeerde gegevens is in dit advies verwerkt. De commissie heeft echter niet gekocht om zo om te zetten in een proces gestuurd door totaalcijfers van de criteria. Het zou mogelijk dom tot van wordt aangeduid als the fallacy of misplaced concreteness: dijfers van statistieken die een nauwkeurigheid en eenvoud suggereren die niet overeenkomt met de complexe werkelijkheid die daarachter schuilgaat. Ieder antwoord op vragen van de commissie vanuit de organisatie van Toeslagen bevoegde en nadere bel dilmen dat aanleiding tot nieuwe vragen.

Overigens van de commissie was om te beseffen of het mogelijk was een nauwkeurigheid tekortgen van de grove toeslaggerechtigden die kwam in het bijzonder zijn gezetfronteerd met de ernstigende gevolgen van de handhaving van de kinderopvangtoeslagwetgeving. Aan alle in bijvoorbeeldingsbeslissingen van de uitvoering van de dienst bij bekijken bedragen, leken dan bij een handzame lijning. De aantallen en bedragen die in antwoord opvragen daarover aan voren kwamen, geven enerzijds wel een beeld van de omvang van het problem, maar niet van de sociaalecomische werkelijkheid daarachter. Voor die werkelijkheid moet men in dieper kijken naar de verdeling van de terugvordering over de toeslagvorm, de invordering gepaart jik en in het bijzonder naar de mate waarin er deadlevel elijk is terugvorgesteld. Bovendien beeldt de cijfers geen schil op de reden waarom bedragen verdient en gevordered. Dein hinkleiding van een voorschot of toeslag kan berusten op mededeling van de betrokken ouder dat geen opvang meer werd genoten of de vaststelling door Toeslagen dat er geen aanspraak was. Het kan berusten op een ondergeschikte omgeemstigheid of afgehelgelijkt aan responsies de vraag naar informatie aan ouders het kan berusten op ontkoren eisten is dat gemis aan tijd nog van een kleine boring. Aan alle mogelijke aspekten kortom ons meer uitgevoerd die er gold op de hedeogenblikt in werkelijkheid niet is of wel mer wordt gezegd in steeds meer details of meer komt tot een stadiaisch overeenvoldiging de geen recht doet aan de verschiedenheid die er in werkelijkheid schuilgaat achter de cijfers.

Dan bij komt dat de beslissingen van Toeslagen zijn uitgezet en ingericht, om de publieke dagelijkse uitvoering te ondersteunen, niet om ondersteek achtomtrie vergemakkelijken. Dat kan tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld de Nationale ombudsman bij aanwegnaar het CAF 11-dossier verlies and ofter fehlenmakkelijgfen de nominaal niet uit nivoil meer aanwuiting nimmt tot tijdje van het HCD-onderzoek bezoeke personeel is niet meer voorhanden in het dossier. De commissie is bij informatie die achterd handmatig moest worden afgeleid uit dossiers. Dat had ook tot gevolg dat het daarbij ging om een interpretatie van gegevens. Het had ook tot gevolg dat de aantallen soms waar veranderden. Het aantal is verschijnsel beschrijft de ADR in zijn rapport, bij voorbeeld as het gaat om stoppatting zonder voortgezand onderzoek of andere gegevens.

Het betekent niet dat oebestanden niet deugen, dat Toeslagen niet weet wat het doet of dat de verstrekte informatie niet bruikbaar is maar slechts dat de aanwendbaar zijn voor het doel waarvoor ze worden gebruikt. Soms een nadere bewerking betoeven. Vaak als de commissie meerdere dindejkte toegrijpen hoor het aat, kwamen er nieuwe cijfers beschikbaar waarmit bleek dit het toch ee weer niet onderzoek. Het heeft de commissie geleerd zich niet onnodig te fixeraop concreet aantallen en bedragen en zich niet bovenmatig te verbazen as de cijfers gedurende de loop van het onderzoek toch weer veranderden: het is geen sociale wetenschap, maar iedereen kunt ijdel in uitdrukken - voor alle betrokkenen.

1.6 Eindadvies: opzet en inhoud

Tegen de achtergrond van het verschuivend perspectief in de discussie en de personen waarover dit gaat, schetst hoofdstuk 2 een de werking van het toeslagenstelsel. Aan gegeven wordt dat het toeslagenstelsel in particulieretrijnen de gezinnen in zich heeft. Omdat de KCT in 2005 is ingevoerd, bekijkt dit dat vochtheb hebben over een criteria van vijftien jaar kinderopvangvoordeelen.

In het interim-advies concludeerde de commissie dat de bij CAF 11 betrokken ouders voor de dupe zijn geworden van de institutionele voorgenomen vijze waarop hun aanspraak op kinderopvangtoeslag werd onderzocht en beoordeeld. Daarvoor is een compensatiregeling in het leven geroepen. Dit eindadvies gaat dan ook niet op de dat op in hoofdstuk 3 in op 36 vraag van het CAF 11 vergelijkbare en onvergelijkbare zijn (zie § 3.2.). Daarbij steunt dit eindadvies ook op consultatie van het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR). Daaruit blijkt dat de verhuizing in CAF 11 helaas niet uniek maar zeker ook niet normaal was. Slechts een aantal dossiers was aanzienlijk vergelijkbaar dan wel mogelijk vergelijkbaar met het CAF 11-dossier geheimdelt, waarvoor een vergelijkbare compensatieregeling van zijn plaatsen. In ieder geval vergt de uitkeredelijke beoordeling of sprake is van vergelijkbare gevallen nader onderzoek. Voorts gaat dit hoofdstuk in op andere beleidsmatige maatregen van toeslagen buiten het kader van de CAF-aanpak waarvoor mogelijk een passende oplossing noodzaks (zie § 3.3).

In hoofdstuk 4 worden verschillende mogelijkheden verkend om binnen het kader van de bestaande KOT-regelgeving en praktijk, keuzes te vinden voor toeslagrechtigden die in het verleden zijn gecontroleerd maar die voor hun toeslagen geen of minder bovenmatige gevolgen hebben, dat deze in redelijkheid niet voor rekening van betrokkenen kunnen blijven. Twee invalshoeken hebben hierbij een rol: herstemming van 'oude' beslissingen (zie § 4.4) en het niet in gang inroepen van 'oude' schulden (zie § 4.5). Daarbij zou de aanzienlijke capaciteit van mensen moeten worden, zodat ook bezwaar van werden gedaan op de nieuwe uitspraak van de Afdeling. Verdergaande mogelijkheden om binnen de bestaande wetgeving terug te komen op het verleden zijn er niet. Dit kan echter bovenmatig hard zijn jegens personen die in een verder verleden dan vijf jaar met vergelijkbare disproportionele beslissingen zijn geconfrontoerd. Voor die personen zou een herschikkingsregeling kunnen worden ontworpen (zie § 4.2).

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en werkwijze van Toeslagen versus de informatie-, en zo ja, welke wijze verantwoordelijkheden kan bestegen aan een eenvoudige uitsomst bij de handhaving van de toeslagen. In dat kader wordt eerst ingegaan op de werkwijze bij handhaving en bestrijding van fraude georganiseerd misbruik (zie § 5.2). Daarbij komt eerst de CAF-aanpak aan de orde en de evolutie daarin in de afgelopen jaren, dan mede de werkwijze bij individuele risicoanalyse. Geanalyseerd wordt dat er zaken zijn waarbij sprake is van de vijfde aanpak verdekkingen, waarbij kinderopvangtoeslag wordt verstrekt in de aanpak van Individuele aanvragen om toeslag. Daarna wordt dieper ingegaan op de wijze van Toeslagen bij de verwerking van miljoenen beschikkingen per jaar beschreven, dan mede die hierbij de beperkingen en zwakheden daarvan, in het bijzonder aandacht gaat om het bieden van maatwerk en afwegen van individuele en publieke belangen (zie § 5.3). Mede in het licht hiervan wordt tenslotte ingegaan op aspecten die het vermogen van Toeslagen kunnen versterken om tijdig te kunnen ondersteunen dat dingen misgaan en om daarna te kunnen herstellen (zie § 5.4).

In het laatste hoofdstuk (§ 6) gaat de commissie in op de vraag naar praktische verbetering van de rechtsbescherming van toeslagenrechtigden in het proces van heterstemming van toeslagen. Vanuit de gedachte dat rechtsbescherming primair gegeven moet zijn in de structuur van de wettelijke regeling om adequaat recht te doen aan de belangen van toeslagenrechtigden, wordt in dit kader eerst de wenselijkheid van de verwijzing van de wettelijke regeling gewijzigd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie van voor de uitspraken van 25 oktober 2019 en daarna (zie § 6.2). Vastgesteld wordt dat door deze wijziging de druk van Burgers wordt tot vrijdjing van de KOT wordt te gaan voor een toeslagrechtigd deel van de. Mit bepaalde aanvullende wijzigingen in de tekst van uitwerking kunnen oftoch harde effecten zoveel mogelijk worden voorgekomen, worden voorkomen of afgevangd (zie § 6.3). Het gaat dan bij name de wetenschappelijke uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, uitwisseling van de bijzondere aard van toeslagen, maar eenvoudig in de informatie-uitkicht en maatwerk bij invordering. Ten slotte wordt ingegaan op de praktische verbetering van de positie van toeslagenrechtigden in de sfeer van ondersteuning en bijzondere aandacht (zie § 6.4).

1912193

02093

2

Toeslagen: een riskante zekerheid

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

2.1 Een passende oplossing waarvoor?

Toch de commissie juli 2010 met haar werkzaamheden begonnen, leek de vraag naar een passende oplossing bezwaarlijk deftig. Het ging om "*kinderpsychiatrische CAF IT-cliënten en ernstig multiproblem-gezinnen*", waarin blijkens uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (24 april 2009) onrechtmatig was gebandeld en waarbij door gebruiken in eerstelijns financiële mogelijkheden waren gerakt. Het meest ingewikkeld leek dan bij "*de doorwerking naar de aog-jeugdzorg zoals en naar de voorheen rechtelijk vastgestelde zaken*". In haar interim-advies con duidelijk dat commissie dit, hoewel dit eerstgehad wel wenst vastlegt maar het stopzetten van het overbodig beleid voorzien zuiders niet zoiet dan door wenst gebuigd, alsvel door de voorlegnomen van wetten hun aanspraak op KOT - vervolgens wordt onderzocht en beoordeeld. Vandaar dat de commissie zo veel aandacht bestrekken toegewerd tijden compensatie te bieden voor de gevolgen van de gebruiken onderzoeks en beoordelingsprocedure, waardoor hun aanspraken op KOT vertrindend werden of verdeinaflevesten zonder dat zij zich daartegen konden verweren. Dat mee vaste ontstanden vraag voor de commissie wordt. Er valt aan de gedaan heeft "toestegen op vergelijkbare valze aanspraken onderzocht en beoordeeld?

Uit de resultaten zo vepsuitvlijdt, rond het kinsiim-advies deze gemeenteopgeving ne. Uital dat over is duidelijk, verwerdan dat velen zich herkennen in de beschrijving van de financiëlen cellijkheden waarin gelanen zijn gebracht door handhaving van de kinderopvangtoeslag. Bij het ministerie van Financiën hebben zich naar verluid inmiddels duizenden personen gemeldt die menen ook voor compensatie in aanmerking te komen. De Sociaal-liberale Partij (SP) heeft een meldpunt ingesteld voor menen die menen dat hun kinderopvangtoeslag ten onrecht is teruggevorderd. Daarop volgde de SP een zoeksoek' opgesteld waarin 800 ouders van verhaal deden. Gemeenschappelijk menen er aan al deze verhalen zich de ingrijpende gevolgen waarmee betrokkenen in hun persoonlijk leven zijn geconfronteerd bij de handhaving van de kinderopvangtoeslagregeving. Velen vermoedden dat ook voor hen een passende oplossing wordt gewenden.

Maar bij de meesten van degenen die op deze wijze in bezwaar zijn gekomen, gaat het niet een toeslaggerechtigden wordt, een stopzetting speelde zich in CAF 11. Veel van deze burgers zijn niet in het kader van een CAF of andere onderzoek naar fraude gecontroleerd. Hun zaken spelen vaak al voor 2013, een periode waarin de meeste voorheen pas werden teruggevordert na afstelling van het bezwaarschrift (de dusgenoemde "*dubbelslag*" van "*Hersteldossiers*"). Er verzet in deze zaken vaak bezwaar gedaan op rechtsbescherming, bezwaren tot stopzetting en terugvordering van KOT verder. In bezwaar vaak aan de mentor voorgelegd en dan gegrieven onbehoorlijk. Het gaat in deze zaken kritiek verlief en gevolgen van de regelgeving en handhaving van de KOT-toeslagen. Dit zou dan dan kunnen zeer hartgraad zijn, maar dat neisien dausto aan de inrichtingen verlenigen het kinderopvangtoeslagbeleid.[10] Het deel van toeslagen, hoe goed ook bedoeld dat medebeschappelijke ondersteuning, berg – zeker tot voor kort – [illegible] het grote risico in zich van uitkomsten met aanslaver schrijvende gevolgen. Uit vaststaat niet bewust bedoeldt door de wetgever, maar zeker mogelijk, we aanwerden verwdgenscook, geldelijk door de ouders. Dat die gevolgen waren, vasuoch al langer publiekelijk bekend en onder de aandacht van de politiek gebracht[11], ook lang voordat de geest van fraudebestrijding in 2013 de overhand kreeg.

Het gegeven dat de reguliere werking van toeslagen en in het bijzonder de kinderopvangtoeslag met schrijvende gevolgen gepaard kan gaan, beskent dat van meer gevraagd wordt om een passende oplossing voor ieder die ook geconfronteerd is met de schrijvende gevolgen van de handhaving van de kinderopvangtoeslaggegeving en de jeugzijk gevraagd wordt de gevolgen van de uitjfel van jaar waarin de kinderopvangtoeslag is uitgekeerd, verkrijgt ster uy te dienen. Dat lieen problemen van een vaarlijk andere orde en in dreiwaard dan de gedwaserde compensatie voor de excessieve handhaving zoals de toeslaggeruit in het CAF 11-dossier.

Terugvordering is inherent aan het beleid van toeslagen. Sinds 2005 hebben ca. 12 mln. menen gedurende meerdere jaren een toeslagontvangen (ca. 6 1ts mln.), zij minder dan 2,5 mln. meer en is roof een bedrag, terugvorderd. In de loopdijd van de kinderopvangtoeslag hebben 1,5 mln. mensen een toeslag ontvangen (ca. € 34,5 mln.) en zijn bij 1,2 mln. mensen ca. € 4,3 mln. teruggevordend. Jaarlijks maken in de dagdoen jonn meer dan 650.000 ouders gebruik van de KOT tegen bijna €3 mln. aan kosten, waarbij en € 200 mln. wordt terugvorderd. Bij de bovenvermelde cijfers en over het voorneens om relatief beperkte bedragen, maar bij ieder meer dan 96.000 personen is in de afgelopen vijftien jaren per persoon in totaal € 13,000 of meer teruggevordend en bij hen gezamenlijk meer dan € 2,1 mln. Deze gebaiter vormen de uitkomst van keuzen in uitgaving, beleid en uitvoering die gemaakt werden mederna het oog op behoeding van publiek sullgavan, voorkeming van fraude en doelmatig handhaving.[12] Keuzes die ook bedoeld waren om ongrijpen tegen wat te bieden in een systeem dat

[10] Zie interim-advies Omzien inverwerkending, paragraaf 3.2.2.3 p. 26.

[11] Die bogde toeslagbedrag bedroeg € 429,000 (geen mulieren over acht jaar enwij Kirchenen), maar de kwestjes van dat soort bedragen is dat de hoogste terugvorderingsbedrag publiekgemuiteerd € 195,000 bedroeg.

[12] Meer die uitspraken van 20 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3535 en ECLI:NL:RVS:2016:3537 is daar een keer in gekomen.

Uit de beleidsverwerking van Ouderen en de Kinderopvang (BKOK) vraagt ik enkele zaken naar deze gevolgen van de kinderopvangtoeslag. Hierbij in 2008 ging scheuren in cerstelijke kringen over de eerstgeschetste ernstige problemen waarin ouders terechtkwamen als gevolg van de kinderopvangtoeslag. Ook de ongrijpende terugvordering van toeslagen vergoedingen. Hebben ondersteund en Volkskrant van 17 september 2008 mij een artikel over de gevolgen van de terugvordering van gemeenschappelijk bedrag. Zie Tk Herlen.

[13] Zie IBO-dreigraport 1 Eenvoud of maatwerk: uitsluiter binnen het bestaande toeslagenstelsel.

overigens was opgezet om toeslagontvangers zo eenvoudig en tijdig mogelijk de middelen te verschaffen die zij behoefden om de financiële basis die zij zelf niet bij elkaar konden brengen. Ook is de cruciale vraag van de kosten van dit soort werkwijze geworden beschouwd, kan men dus niet op convoodige wijze het verleden herzien en die werking van de wet veranderen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de regulieve werking en handhaving van de kinderopvangtoeslagregeling en de schrijnende gevolgen die dit kan hebben voor burgers. In zicht zeerin vormt mede de achtergrond voor het advies over mogelijke compensatie en schadevergoeding aan de onderkant komen. In het volgende hoofdstuk (§ 3) wordt ingegaan op de aan het CAF 17-dossier verwante zaken. In het daaropvolgende hoofdstuk (§ 4) wordt verder ingegaan op van overtuiging mogelijk ieder anderegevallen waarin de regulieve toepassing van de regelgeving feitelijk geldt tot beduiden dieren nu onrechtvaardig acht.

2.2 Toeslagen; een regeling met potentieel schrijnende gevolgen

Het publieke debat over het CAF 17-dossier heeft veel negatieve publicitet teegemaakt over de Belastingdienst in het algemeen en Toeslagen in het bijzonder. Het is zeer ernstig van deze dienst, maar veel tijdlang en niet verklijkend. De publicitet over gemaakte fouten heeft de nijdig zich zelf is versterkt en de bevestigen. Het beeld van een dienst waar niets goed gaat wilt echter minder goed terijnen met de cijfers. In het dienst van toeslagen ontvangen 5,6 mln. huishoudens 7,4 mln. toeslagen. De kinderopvangtoeslag is daarvan met 0,6 mln. toeslagen de grootste in aantal, maar, zeeksel het 130-rapport blijkt, vanuit de meest bevoeldelijke deuitvoeringsgevolgen van de verschillende verdeelen. De uitvoeringskosten betragen niet voor niets gemoeide € 145 per KOT-beschikking.[1] Dat is meer dan het dubbele van de kosten per huurtoeslaggerechtigdeurs. Bij is Berenmal meer dan die van de zorgtoeslag.[2]

Er zijn nogtwijfelt dingen aan te merken op de Belastingdienst/Toeslagen, maar als de dienst verwijlijk chronisch mis dis functioneren, zou het leckisch zijn dat er een aanhoudende stroom van bezwaren tegen beschikkingen en klachten over de uitvoering van de toeslagen zou zijn. Dat is niet het geval. Bij 7,4 mln. toeslagen die voor 99,9 procent tijdig voorder betaald, en bij 3,9 mln. nieuwaanvragen en 4,3 mln. mutatiesper jaar gemeent het toeslagenstelsel een stroom van gemiddeld slechtst 28.300 bezwaren per jaar, dat vlot zegge in minder dan 0,5 procent van de verstrekte toeslagen per jaar.

Dennnlikkering dekt overigens niet het overeus, nerlevendie in eenstiger kennelijkproblemen. Ajn gekomen fouten en vereisingsproblemen begeen ingaan jaar hebben veelrig aan de vaststelling van de toeslagen. Dit zijn ongetwijfeld ook andere fouten en mislagen gemaakt en dat zal zo blijven. Hoe betreur creeverdig iedere mislag op schadelijk ook is, in een ambtelijk apparaat van dizo omvang en bij een complexiteit van regelgeving is die geldt voor de KOT is iededing wel haat mathematisch zeker, nare zijk dat er dingen zullen mislgaan. Dat mis ficiënte regulieve technisbeschrijving meds voor bedoeld. Vlot dies aanlaten verder duidelijk maken is, dat de de werking van het toeslagenstelsel met terugvordering en aanslage terugvordering gepaard gaat, dit veerschijnlijk primair voorthoest uit de onderdeligende wetgeving.

Dit geldt zeker ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Deze toeslag kent een hoog percentage van correcties achteraf (40 procent hoogtelijnen, 40 procent terugvorderingen) en hoge terugvorderingsbedrijven.[3] Dat is het gevolg van een in vergelijking met andere toeslagen potentieel sterk fluctuerende grondslag (inkomen, opvanguren, tarieven, gewerkte uren), een hoge gemiddelde toeslag (€ 5.000 per jaar) en – tot voor kort – een sterk afles of niet-karakter van de toeslaaslijke regelgeving.

Later in dit advies (zie § 6.2) wordt nader ingegaan op de onevenwichtigheid in de opzet van het toeslagenstelsel, die een oorzaak van de positieve en de toeslagenstijgde. Hier wordt vooral ingegaan op de terugvordering van eerder toegekende middelen op een moment dat deze al meestes zijn uitgegeven. Terugvordering is inherent aan het toeslagenstelsel (net als aanslaglijn overigens). Er is sprake van dat van de bijna 12 mln. uitvoeringsvan toeslagen in de stijgdeuren vijf tot jaar of minder den 2,5 mln. aan of ten tongevoerd rigtelijk sluit hebben ontvangen. Het streven naar gerichtheid en tijdigheid is dan onmiddelijk ontmaakt voor de uitvoeringsinstelsteelsteuren – niet uit mopper en stuiteren, maar vanuit gerechtvaardigen mauwkeurig afbreken. Huishoudens ontvangen op basis van hun actueel inkomen een voorschot zo dat ze de kosten niet zelf hoeven voor te schieten, maar worden later afgerekend op basis van het werkelijke inkomen, zoals dit achteraf (oemsjaren later) kent vastgestaat. Het maandelijkse voorschot berust op een schatting van het huishoudinkomen, aantal opvanguren, prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. De veronwoordelijkheid – en daarmee aansprakelijkheid en risico – voor juistheid, volledigheid en tijdigheid van de daaraan gegevens van wijzigingen daarin, ligt doorbij geheel bij de aanvrager.

[1] Zie BIO-deelrapport toeslagen p. 32.
[2] Zie BIO-deelrapport toeslagen p. 32.
[3] Zie BIO-deelrapport toeslagen p. 41 e.v.

Het risico voor de beleggersrechtelijke terugvordering van kinderopvangtoeslag werdt daarbij verhoogd door de voor vaste van aanslagbetaling via deze vergoedingen impliceert dat het ontvangen geld meestal is uitgegeven op het moment dat het wordt teruggevordert), het - tot voor kort - ideal of niets-karakter van de KOT-regelgeving en de (hoofdelijke) aansprakelijkheid van ouders voor subsidiaire aftrekpost hoge bedragen in handen, op voorwaarde dat zij deze zo kortstondig in daadwerkelijk uitgeven aan kinderopvang. Daarbij, open zij evenwel het risico dat deze bedragen, lang nadat zij zijn uitgegeven, alsnog gehele of gedeeltelijk worden teruggevorderd vanwege enkel aanwezigheid of mogelijke fouten hunnerzijds of zelfs tot aan de grondslag buiten hun invloed liggen. Met de beslissing tot terugvordering kreeft verwijzingen vast dat uitsluitend dit elkaar van verwaarlozing en inordering in werking, dit dringt er voorts mee dat een ouder bedrags-hoger zijn.

Deze hiervoor genoemde gevolgen van handhaving van de KOT-regelgeving hen geen nood noodzakelijkerwijs samen met betrekking van fraude en georganiseerd misbruik, zoals in het kader van de CAF-dossiers. Zij doen zich evenzeer voor bij regelmatige handhaving. Ook al lang voor 2013, in de periode dat de nacht nog voorzag bij consensueel beslaing, zijn er veel beleggsgerechtigden geconfronteerd met hoge terugvorderingsbesluiten, waardoor zij in financiële moeilijkheden kwamen. Het zwarboek van de SP[1] bevestigt dit beeld, waar van de dan in genoemde gevallen dateren uit de serie periode waarin KOT werd uitgekeerd.

Handhaving van de KOT-regelgeving is van vaste hoogte bedragen die kunnen worden aangevoerd, extra 'deceiled' voor een roep vanuit de publieke en politieke opinie en die tot handhaving zoals die in 2013 ontstond.[2] Dat proces verd (en vindt verwoedelijk nog steeds) verantwoordt door de wijzen van financiering en handhaving van deze instellen en intensieve fraudebestrijding. Het betrokken beleidsdepartement en (in casu het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) werd geleid op de beginning van het bedrag van de verwachte oebrengst in terugvorderingsbedragen.[3] Er moest voor fraudebestrijding een "business case" worden opgesteld. Het begrotingsbeheer gaat dominerend fiscaliseerd over de phase van de uitvoering. Dan maar man zich niet verbazen over de vraagen zoals die zich voordeden in het CAF-11-dossier.

Natuurlijk zal ieder die ten betrokken was bij het opstellen van regelgeving en uitvoeringsbeleid niet stellen dat hij niet wist wat de mogelijke gevolgen waren; dat het zonder vaststeebed en dat deze verantwoordelijkheid voor de concrete gevolgen bij deze voorzichtig. Geen zien, wel dat inderdaad maar heel weinig geen van degenen die ten betrokke waren bij het opstellen van wetgeving en beleid werkelijk zich hadden op de sociale gevolgen van de strikte handhaving van de KOT-regelgeving, hoewel die informatie wel voorhanden was. De Belastingdienst heeft in het verleden (2012, 2013 en 2014) de nadelige gevolgen van de strikte handhaving van de KOT-regelgeving voorgedragen bij het beleidsdepartement ('SZW') aangekaart. Deze eerste uitgangspunten in de regelgeving en uitvoering van de nadelige gevolgen voor de burger te beperken, moeten immersdoor het beleidsdepartement worden gevaagd aan in de regelgeving aangebracht. Administratieve ishar weinig van Ieredelijkomen, omdat de politieke en maatschappelijke reaguur. Fraudebestrijding steeds luide werd door nieuwgevallen van fraude met toeslagen (zoals bedroeven in de Kamerbrief van 15 november 2016). De vraag bij het beleidsdepartement om te 'stoft op het fraudedossier tellijker, kregulieredelijk de evenend en bovendien lag onmiddellijk de vraag of als tie vie dan wel voor dit steeper beleid zou gaan beleen.

In dat licht dient verantwoord om de excessen van fraudebestrijding at die tijd te identificeren dan compensatie voor te bieden. Daar waar het schuld um degenen gaan regulierschuldbestrijding gaat, van men mind, blij ook verstuiverd indient dus convoulig in deuitvoering terugdraaien of het compensatie overgaan. Het betreft implicaties van kosten dode volgoer heeft gemaakt. Het lied voor de kaart dat ... aanvoer de rechtsten van de wetgever wanneer jij ... zijn gevolgen. De uitvoeringen die hiers dienvoldering wil zet, zeker wanneer hij meer dat het in het verleden ook anders had gemoeten. Dan zal de vraagen in deze beslusten wel dit concreet betekent voor alle eerdere beschikkingen die indertijd zijn genomen. De enkele omvang van de aantallen die in het geding zijn, maken al tot grot eterughoudendheid bij niet terugvorderende kracht corrigeerend ingrijpen in

[1] Zie https://www.sp.nl/rapport/2019/zwartboek-ontmenscht-stopgezette-kinderopvangtoeslag.

[2] Zie interim-advies § 3.3. Het statistisch overgemeet minder 'geweeg' voor fraude omgekeerde notering. Het zal dan ook niet onwaarschijnlijk dat de laagste discipline, die de excessen van fraudebestrijding tot gevolg zal hebben ook handhaving en toezicht / de eerstelijnsfunctie (bij de Toeslagen Kamer) zal gaan treffen. Dit geldt dan uitvoeringsvoorschriften die niet, met de gevolg ca. overlaag vijf jaar has dossier, weer zal gaan voor fatale fraudebestrijding en gebrek aan toezicht dienvolg.

[3] Kamerstukken 30 134, 33754, nr. 7, pagina 31.

het verleden. Bovendien zal de wetgever wet- en regelgeving ook naar de toekomst toe moeten vijzigen. Dat ofce sal vaker gaatvieser[8] maar de wetgever is daar tot dusver niet toe over gegaan.

2.3 De erfenis van vijftien jaar kinderopvangtoeslag

Er is een hardnekkige neiging om in de publiciteit en het debat over wat de toeslagaftiniksgen histen, dit te zien als een vraagstuk van ontrechtstoe toeslagverlening van toeslagen en een verkeerd cultuur bij Toeslagen. Dat is een onjuist beeld. Het optreden van Toeslagen bij de bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik, zoals in het CAF 11-dossier, vormde een antwoord op de eisen politiek en publieke opinie om een eenige fraudebestrijding. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot een excessieve handhaving, maar niet tot wijdverspreid toen gedeelde recht) onterechte terugvordering.

Belangrijker nog is het gegeven dat de 9/63 11 toeslaggerechtigden die sinds 2013 in een CAF-dossier voorkwamen[9] hooguit 1 procent vormen van de personen die sinds 2013 KOT-schulden ontvangen en minder dan 0,1 procent van alle personen die in de afgelopen negen jaar een toeslag hebben ontvangen. Zo zijn de te veel uitkeringen aan de in de jaarlijkse en aan zij vaststellingen verden gekrabt door de ongerechtigen. Het lastig van een CAF-onderzoek, mogelijk vormen niet geleid die deze groep maar een klein deel vormt van de problematiek van de in de loop van het debat over het CAF 11-dossier in de media aan boc zijn geboomd of die zich hebben gemeldbij Toeslagen. In de meeste van de gevallen waren geen sprake van excessieve handhaving naar aanleiding van vermoedens van fraude, maar van reguliere besluiten volgens het geldende recht, dat tot voor burgers zeer ingrijpende besluit en leidde.

Nu vooral de nadelig gevolgen van vijftien jaar toeslagen in beeld is en de loep om vervanging van het stelsel dervar wordt, is het goed even stil te staan bij de maatschappelijke problemen die verdiepte aanvraag waren voor in uitvoering dienen. Dat geldt was om de diverse inkomensafhankelijke regelingen die in de loop der tijd waren ontstaan te stroomlijnen en ze de problematiek van de aanvraag beter hanteerbaar te maken. De vervanging van het stelsel van aftenforbaen door een verplichte algemene zakelijk toeslaten verzekering verhoogt de doeltreffenaar gerichtheid van inkomensafhankelijke ondersteuning, kan wijl in deze fdeelbijd de uitgaanseis, aan lagere gezinsinkomen dessen ling (linkedstelsel) meer zinsbroon raakt.

Het stelsel heeft ongeveer problemen van hun voor een deel ondersteunen, maar dat komt weer nieuwe problemen gepaard gegaan. In het bijzonder met grote aantallen terugvorderingen, waarmee soms zeer hoge bedragen zijn gemoeid. Die terugvorderingen verlader zich ook in de nog openstaande schulden. Op dit moment staat nog bijna € 1,3 mld. aan invorderingsopen, waarvan € 443 mln. aan KOT-schulden bij ca. 130.000 burgers. Bijna 70 procent ofteveel € 310 mln. daarvan wordt gevormd door schulden van meer dan € 10.000 de uitstam bij ca. 12.000 burgers. Waarvan 40 procent, ofteveel €100 mln. aan schulden van meer dan € 22.000 bij ca. 4.500 burgers. In zijn rapport 'Toeslagen terugstalen'[10] veanschuwde de Algemene Rekenkamer (ARK) dan ook voor de groeiende schuldenproblematiek van gezinnen als gevolg van de terugvordering van toeslagen. Dat blijft ook, want van de € 443 mln. openstaande KOT-schulden, bij ruim 65 mln. personen die in staat van insolventie verkeren en vindt bij € 157 mln. geen inning plaats bij gebrek aan verhaalsmogelijkheden. Slechts voor ongeveer € 126 mln. wordt regelies afbetaald door de betrokken burgers terwijl 40 mln. afbetaling op basis van beslag plaatsvindt. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de openstaande schuld en de invordering daarvan (zie § 4.5).

[8] IGO-rapport 'Verzorgende-uitgaven toeslagen', door de Kamerstukken van Financiën van de Tweede Kamer aangeboden op 16 oktober 2009 (Aanvullend Kamer 2009 - 2010, 5 1 280, Nr. 3) en bij de Beoordelingsverenigingen 67 Toeslagen (april 2010).
[9] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/01/17-toeslagen.
[10] Zie ACR rapport.
[11] 'Toeslagen terugbetalen' rapport van 13 juni 2018 van de Algemene Rekenkamer.

1912193

02093

3 Een passende oplossing: het vervolg

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

3.1 Vergelijkbare dossiers en aanverwante zaken

In het vorig hoofdstuk is ingegaan op de gevolgen van de handhaving van de toeslagenwetgeving in het algemeen en de kinderopvangtoeslag in het bijzonder. Gegeven de potentieel schrijnende gevolgen die de reguliere toepassing en handhaving van het recht kunnen hebben, is er reden te meer om te bezien wanneer er sprake is van een zodanige afwijking van de reguliere handhavingsmethoden dat dit aanleiding moet zijn om tot compensatie over te gaan. In het interim-advies heeft de commissie geconcludeerd dat de handelwijze van Toeslagen bij het onderzoek en de beoordeling van het CAF 11-dossier zodanig was, dat er aanleiding bestond om compensatie daarvoor aan te bieden aan de betrokken ouders. Het kabinet heeft dit advies inmiddels overgenomen en bij beleidsbesluit van 9 december 2019 een compensatieregeling tot stand gebracht[38] met betrekking tot de bij het CAF 11-dossier betrokken toeslaggerechtigden.

Er is geen reden om aan te nemen dat de handelwijze van Toeslagen in het CAF 11-dossier uniek was. Daarom zal hier eerst worden bezien (zie § 3.2) of en zo ja in welke dossiers toeslaggerechtigden de dupe zijn geworden van een met het CAF 11-dossier vergelijkbare werkwijze. Het gaat dan om een groepsgewijze aanpak van toeslaggerechtigden naar aanleiding van verdenkingen jegens een kinderopvanginstelling (kinderopvang of gastouderbureau), zonder concrete verdenkingen van onregelmatigheden ten aanzien van de individuele ouders. In dat kader is in de eerste plaats gekeken naar andere CAF-dossiers. Daarbij is gebruik gemaakt van het onderzoek dat door de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van de toenmalige directeur-generaal Belastingdienst is verricht naar de vraag of de problematiek die zich bij CAF 11 heeft voorgedaan ook bij andere CAF-zaken heeft gespeeld. Vervolgens wordt echter ook bezien, op basis van hetgeen daarover bekend is, of dezelfde werkwijze mogelijk ook al voor het begin van de CAF-aanpak is gebruikt in eerdere dossiers.

In de gevallen waarin er sprake is van vergelijkbare gevallen, ligt toepassing van de compensatieregeling als passende oplossing voor de hand. Maar compensatie is geen op de persoonlijke situatie toegesneden schadevergoeding. In het vervolg wordt daarom ook ingegaan op de vraag of en wanneer naast compensatie ook (verdere) schade zou moeten worden vergoed.

In de opdracht aan de commissie wordt ook gevraagd naar een passende oplossing voor *aanverwante zaken*. Zoals eerder uiteengezet speelde bij die vraagstelling vooral het beeld van de 'onrechtmatige stopzetting', het stopzetten van de betaling van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek in individuele dossiers. In recente uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ook andere beslissingen van Toeslagen vernietigd. Tegen die achtergrond wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk bezien (zie § 3.3) of er in het licht van die jurisprudentie, anders dan in het kader van een groepsgewijze behandeling, sprake is geweest van (stelselmatig) onjuist handelen van Toeslagen (bijv. stopzetting) dat aanleiding zou moeten zijn om thans alsnog tot een oplossing te komen voor betrokkenen.

3.2 Een met CAF 11 vergelijkbare werkwijze

3.2.1 Bestrijding van misbruik en fraude noodzakelijk

Bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik zijn onvermijdelijk gegeven de opzet en omvang van het toeslagenstelsel. De voorschotsystematiek leent zich bij uitstek voor misbruik of fraude. Na een summiere controle van essentiële gegevens ontvangt de toeslaggerechtigde substantiële bedragen aan voorschotten, op basis van schattingen en verwachtingen van gegevens die pas later vast komen te staan. Niet alleen de aanvrager kan proberen een verkeerde voorstelling van zaken te geven of wezenlijke veranderingen in zijn persoonlijke omstandigheden te verzwijgen. Ook de verschillende tussenschakels in het proces kunnen trachten op naam van al dan niet fictieve personen toeslagen te ontvangen. Oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude zijn dan ook vanaf het begin van het stelsel voorgekomen en de publieke middelen moesten daartegen worden beschermd.

In de eerste jaren na invoering van het stelsel stond de snelle uitbetaling aan burgers centraal bij de uitvoering. Bij de overgang van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen naar de nieuwe regeling was dat voor de Tweede Kamer de lakmoesproef van de aanvaardbaarheid daarvan. In de eerste periode na opbouw van het systeem ging daar de aandacht naar uit bij de uitvoering. Sinds 2012 werd de toegang ondersteund en vereenvoudigd met het burgerportaal 'Mijn toeslagen'. Toezicht en controle vonden plaats na afsluiting van het berekeningsjaar en bij vermoedens van fraude werd veelal de FIOD ingeschakeld. Echter, op grond van signalen die wezen op regelmaat (bijv. gelijke valse stukken bij meerdere ouders), kwam ook de georganiseerde fraude in beeld. Daarbij richtte de aandacht zich geleidelijk ook op de tussenschakels, in het geval van de KOT de kinderopvanginstellingen. Het is in beginsel vanzelfsprekend dat in het verlengde van een onderzoek bij een dergelijke tussenschakel ook gecontroleerd werd bij vraagouders die daar gebruik van maakten. Het inzicht dat misbruik van toeslagen en van de KOT regelmatig een collectief, georganiseerd karakter had, was in de praktijk gegroeid en berustte op ervaring. Dit inzicht was gegroeid bij de verschillende pre-CAF-onderzoeken die hierna aan de orde komen (zie § 3.2.4).

[38] Gepubliceerd op 9 december 2019, Stcrt. 2019, nr 68172.

1912193

02093

Tegen deze achtergrond en in de context van het publiek debat over fraude (zie interim-advies § 3.3) kwam vanaf 2013 de aanpak van fraude-gerelateerde uitval toe aan. In het 5de jaarverslag van de Toeslagen werd er melding van gemaakt dat er een georganiseerde poging tot fraude is verwacht. Controles en toezicht vonden voor en ook ter moment in het proces en niet het moment van aanvraag. De CAF-aanpak werd aanvankelijk vooral in de kwaliteitsmonitor en toeslagen-rapportages verder gesteund die vervolgens handmatig werden bezoedeld. Hiervoor diende uitvaldatabase van de Belastingdienst van het CAF 11-dossier, tot een soms excessieve handtaving. Uiteindelijk bleek dat tot een stijgende van het verschijnsel van hogere uitgaven aanleiding. De meer ontspannen wijze van toezicht en controles in de eerste jaren had namelijk ook tot gevolg dat fouten en onregelmatigheden pas lang na ontstaan van het probleem zijn gaan vertoonen vastgesteld, met als gevolg dat dan regelmatig over voorschotten teveel uitgekeerd werden terugverordend.

3.2.2 Een vergelijkbare werkwijze

Zoals in het interim-advies werd beschreven, waren toeslaggerechtigden in het CAF 11-dossier niet zozeer de dupe van onrechtmatige besluitvorming, als wel van een werkwijze waarbij zij als deel van een groep werden verondersteld onjuiste te hebben gehandeld zonder dat daarvoor aanwijzingen waren vastgesteld in hun persoonlijke dossier. De aanspraken van de toeslaggerechtigde werden dan bij de jaarverdeling van een aan (fiktief) verwijzende uitvaldatum, waarbij afsluitvoorwaardelijke verteldering, fout of onregelmatigheid van de ontvangende radar werd gaten om voor grote bedragen aan voorschot terug te vorderen. Er is (helaas) geen reden om aan te nemen dat de aanpak in dit dossier uniek is en geheel op zich staat. Dit heeft wel bij de vorden of Toeslagen ook in andere dossiers op vergelijkbaar vooringenomen wijze te werk is gegaan.

Het is niet makkelijk om te praten over vergelijkbare dossiers, maar de dossiers vinden is wel anders. Dat begint al met het vinden van de dossiers waarbij grosso toeslaggerechtigden aan controleen toezicht werden onderworpen vanwege een gemeenschappelijke oorzaak, gelegen in de aanwijzingen of verdenkingen van georganiseerd misbruik of fraudejagen aan de ene (kinderopvangtoeslag) of niet aan de kwetsbaren, de notoir-meteen dossiers van de ziekte. Meer en beter kwantitatief te werk is gegaan. Want wat nu als dossier wordt beschouwd is niet als zodanig terug te vinden in beschikbare bestanden en archieven. Wel is er had de controle van de toeslaggerechtigden een gemeenschappelijke aanleiding in de verdenking, geen aan bepaald bureau, maar bij de controle en behandeling van afzonderlijke toeslaggerechtigden en hun aanspraken. Verdampte de samenhang zich wel. Om dan uit de verwijzing met bestekking tot de dossiers de fiktieve toeslaggerechtigden in een bepaald dossier vast te kunnen stellen, moet eerst worden gedetailleerd individuele toeslaggerechtigden in dat dossier betrokken worden, en vervolgens wordt op basis van informatie uit de verschillende brandbestanden, worden gemaskeerd, wel de mannelijke werkwijze aangeslagen.

De CAF-aanpak biedt eenvoud en aanknopingspunt. Deze was immers oorspronkelijk gericht op een tussenpersoon (facilitator), maar verder werd vaak overgegaan tot onderzoek bij de betrokken aanvragers. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in opdracht van de bewindspersoon-generaal Debasis gelezen en overtuigend met dossiers onderzoek gegaan naar de andere CAF-dossiers en de werkwijze daarin.[10] Zoals in het ADR-rapport is beschreven, was ook de ADR voor haar onderzoek afhankelijk van gegevensbeelden die automatisch en ten deele handmatig uit afzonderlijke zaakdossiers meesten werden gehaald, dan bij zijn achterhoek weer fouten veiligstelde.[11]

Het ALIH-onderzoek heeft 149 CAF-dossiers gedeeld hoofdzakelijk betrokken op de KOT. Het gaat bij deze dossiers om een heterogene samenlopende zaken verspreid over zes aanvraagjaren waarin de verschillende kwijtgaandoeveg van de kortlopende dossier ieanders. De vorm van de aanpak in een concreet dossier zo daarom moeilijk vorden afgeleid uit wat er over de aanpak van het betreffende dossier aangetoond (vaststellingsformulier of plan van aanpak) bekend is en over de behandeling van de afzonderlijke zaken daarin. De vraag of er sprake is van een met CAF 11-vergelijkbare institutioneel vooringenomen wijze van onderzoek en beoordeling, kan dat alle plannen onderzoek per CAF-dossier en een steekproef van de individuele zaken vorden vasgesteld. Dat vergt een beoordelingsanalyse waarbij de relevante afhandelingen en bestanden per dossier in kaart moeten vorden gebracht.

De bevoegdheden verlaat voor de vaststelling van een vergelijkbare werkwijze kan worden afgeleid uit specifieke verbaasbaarheid die wijzen op een vooringenomen houding iederseen grosso toeslaggerechtigden welke ertegenstelt een zorgvoldoende controle. In het interim-advies is (in § 4.4 en concludeerend in § 4.8) een beschrijving gegeven van de elementen van de behandeling van de KOT-zaken waaruit naar het oordeel van de commissie voringenomenheid blijkt. Het gaat daarbij niet alleen om: 1) ziekteverzuimsanctiering zonder voorafgaan de individuele beoordeling of de ernstige vergrijzing niemand "zonder stop"), maar vooral ook om het 2) brosuitvoerpan van bovijzituaties over tijn of rondom zorgen, 3) gevolgd door een zorgvoldoende-rancaseonderzoek waar fouten, tekortkomingen en ontbrekende beurjuitkiken mal (soms! weiai) en tweede-check vaanwer bij eerste kating geen gronid voor afwijking weegenoten, 4) het niet nader uitvragen van informatie bij gebieden tekortkoming daarin en 5) het afwijzen of reduceren van de KOT-aanspraak bij de minste of geringste onregelmatigheid in de dossiers.[12]

[10] Onderzoeksrapport "Toeslaggerelateerde CAF-zaken".
[11] Zie voor een beschrijving van de werkwijze het ADR-rapport, antwoord op vraag 2a.
[12] De ADR heeft dit aspect niet onderzocht.

Voor de beoordeling van de vergelijkbaarheid geldt het niet om de optelsom van deze kenmerken of het aftoon bepaalde aanwezig zijn daarvan, maar om het in samenhang voorkomen daarvan in een dossier. Indien dermate afwijkend of hoofd- of niet modulaiteit te wijten op voorgenoemd hoofd, nad ze min dat de het ontbreken van één dermate vlijt op de afwegingsbeslissing. Niet dermate aangevoerd aanwijzing dat meldgerechtigden mogelijk zijn voorhand meteen verdacht verklaard van mishandeling, zonder dat zij een redelijke mogelijkheid krijgen om zich daartegen te verweren, tot het tegenbewijs. Uit het feit dat mieskian voorden gaan voor. Een aanwijzende aanwijzing van voorgenoemd hoed die hier voor genoemde dermaten valt aan te ontleenen aan het oordeel formulier dat in de meeste CAF-dossiers wordt opgesteld; de beslissingen de oordeel formulieren aan aanwijzing is geen verdacht verklaard (zie § 3.2.3.2). Het oordeel formulier vormt van de aard van het onderzoek naar de KOT van individuele vraagouders die in het zicht zijn gekomen door een CAF-onderzoek naar een facilitator (kinderopvangorganisatie). In dit formulier worden individuele signalen over hoe deze individuele zaken dienen te worden behandeld. De oordeel formulieren kunnen een indicatie vormen van mogelijke voorlopige maatregelen die in CAF-dossiers zou hebben gespeeld, maar dat vergt nader onderzoek. Dit behelst wijze in individuele zaken van vraagouders kan namelijk afwijken van de instructies in het oordeel formulier, zo is gebleken uit onderzoek van de ADR en uit informatie aangeleverd door Toeslagen. Men kan daarom niet alleen uitgaan van hetgeen in de oordeel formulieren wordt beschreven. Het is noodzakelijk om bij de beoordeling van de vraagstelling basis feitelijk individueel niveau te zoeken naar mogelijke voorlopige maatregelen.

Andere aspecten van de behandeling van de KOT-aanwijzingen in het kader van het CAF 11-dossier, zoals de duur van de behandeling van bezwaren, de mogelijkheden bij herhaalde KOT-aanwijzingen en eenstrange aanpak in de invordering gaan, hebben ook gevolgen gehad voor belanghebbenden, maar zij zijn geen kenmerk van de institutionele vooringenomenheid aspekt. Hieraan wasen dergelijke aanpak gebruik elk bij alle toeslagbesluiten. Het zijn vel elementen die ervaarend hebben gewerkt op de gevolgen van de aanpak en beoordeling van de CAF 11-dossier; eerste instantie. Daarom vormt de duur van behandeling van bezwaarschriften wel een factor die meewaagt bij de senkenring van de omvang van de compensatie, maar vormt dit geen indicator van vergelijkbaarheid voor andere dossiers.

3.2.3 Andere CAF-dossiers

3.2.3.1 Werkwijze in CAF-dossiers ten tijde van CAF 11[10]

Een cartoo vraag die in dit verband onder ogen moet worden gaten is of de werkwijze in CAF-dossiers rondsoon vergelijkbare aspekt als in het CAF 11-dossier geldend. Dan blij ja wel aangeleverd dat het Combiteam Aanpak Fraudetrechts (hierna CAF-team) niet specifieke voor de KOT of toeslagen vraagoordt. Het bestrijkt het hele spectrum van de activiteiten van de Belastingdienst. Feit, sechter dat op vijf dossiers na die CAF-onderzoeken naar toeslagen de KOT betroffen.

Hier werd een beschrijving gegeven van de CAF-werkwijze en tijdenvan CAF 11. Op een onderzoek na komt dit grotendeels overeen met de huidige werkwijze van CAF. Toeslagen stand de CAF-zaken starten bij de directie Toeslagen met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal aan de hand van de beschikbare informatie en rondner bij de Belastingdienst. Door het Combiteam werdt, mede aan de hand van deze door de directie Toeslagen aangeleverde gegevens, de CAF-zaak in beeld gebracht.

CAF-zaken ook het CAF 11-onderzoek starten met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal over mogelijk georganiseerd misbruik bij een facilitair aan de hand van de beschikbare informatie bij de Belastingdienst. Dit aangegeven kanen binnen bij het CAF-team of het fraudemeldpunt van Toeslagen. Wanneer de beoordeling van een signaal aanwijzingen geeft van mogelijk georganiseerd misbruik kan het CAF-team dit bij een kinderopvangdienstlling of de eventuele gestuurdes onderzoeken. Dit onderzoek is niet gericht op de toeslagen van de betrokken vraagouders. De werkwijzen zijn deze fase is niet in generieke verkenning studies beleegd, maar kent vanaf 2014 wel een min of meer standaard opzet. In het CAF 11-dossier en die dossiers met een solves aan het team Integraal Subsidiegericht Toezicht (hierna: ISI-team) van Toeslagen over de verdere behandeling van de individuele betrokken vraagouders.

Tegenwoordig wordt de aanpak over individuele vraagouders rechtstreeks met het oordeel van de facilitair toegewezen, aanstart, indien ook over de vraagouders sinsen beslaan of het onderzoek naar de facilitair daar aanleiding voor geeft. Sinsdien over mogelijk georganiseerde misbruik bij individuele vraagouders worden door Toeslagen onderzocht en voorgelegd aan het TWO-overleg (ISI, Fraude en Handhavingsregie[11] vastbij) global en dan richt richt gemaakt tussen geen verhoogd risico (regulier toezicht) of verhoogd risico (ISI-team) of team verwezen van fraude (fraudeteam). De individuele betrokken vraagouders komen vaak terecht bij het ISI-team van Toeslagen. Zo ook de CAF 11-oudersdie naar aanleiding van het onderzoek van de facilitair overgekeerd werden naar het ISI-team (verhoogd risico). Een medewerker van het ISI-team of van het team Handhaving regie stelde, net as bij veel CAF-zaken, een oordeel formulier op inclusief een voorstel voor de

[10] Gegevens met betrekking tot CAF-aanpak zijn inhoudelijk gelijk aan die omschreven aan het ADR rapport en door ADR gecontroleerd en goedgekeurd. Zie ADR rapport antwoorden vraag 1.

[11] Zie voor een toelichting op deze begrippen paragraaf 5.2.2.

behandelwijze (zaaksdossiers) en beroepsbetrokkenheid, de uit te voeren controleverkennende (gerasteerd aan de signalen) en de uit te vragen informatie (welke bewijsstukken zijn welke basisgaren).

De genoemde nieuwe richtlijnen en werkwijzen zijn vastgelegd in het Handmatig Toeslagen, een generiek inhoudelijk werkproces. Daarin zijn ver, beslis- en juridische werkwijzen beschreven. Het Handboek Toeslagen bevat beschikbare generieke kaders voor toezicht en opsporing, daarom onder de kaders classificatie van toepassing daarvan, en het verdiept toezicht in de fase voorafgaand aan de voorlopige toekenning van een toeslag. Voor het onderzoek naar individuele vraagouders zijn slechts generieke werkinstructies uitgewerkt op basis van het ISF-beleidsboekje zoals bijvoorbeeld de instructie 'beoordelen bewijsstukken' welke instructie moet worden aangekoerd en welke stappen aan controleren en beslissen jaar worden gesteld. De opdrachtformulieren kunnen nadere aanwijzingen er aan dachtspunten bevatten.

In geval er sprake is van verhoogd risico is het ISF-beheidsdossier ingeleid. Dit geldt zowel voor toeslagaanvragen die wel een CAF-dossier naar vonen kunnen, als voor toeslagaanvragen die via het risico-selectiemodel individueel zijn geselecteerd als verhoogd risico. Dus van de ISF-beheidsdossiers zal meestal tekenjgen dat de coor deaanvrager gen dde basis om KOT (en uitvraagrijuis is Hiervoor moeten de juridisch (Uitvrijgen uit de wet- en regelgeving) gaat bruiken voor de bij een beroepsbeslissing efbij de aanvrager zelf in de vorm van bewijsstukken. Aleer tnij fsi is voor aan de gronddsigen an de aanvrager niet in deel is dan is twijfel weg te nemen, dan is er volgens het beheidsdossier geen recht op toeslag.

Er is volgens de werkinstructies geen recht op toeslag indien door de aanvrager onvoldoende bewijsstukken worden angeleverd om het recht op toeslag te kunnen vaststellen. Dit geldt zowel voor CAF-zaken als voor reguliere toeslagaanvragen. De bewijslast voor het recht op toeslag ligt bij de aanvrager (dit vloeit voort uit art. 18 Awir). De dossiers dig gesteld worden aan de betreffende bewijsstukken zijn opgenomen in de informatie Richtlijn per beoordeen bewijsstukken. Dit betreft bijvoorbeeld de specifiek inhoud, het opvangtarief (aantal uren per kind en uurprijs), de tarieven (uren en uurprijs de kinderhouder (huisdieng en kinderopvang), de loonstrokken van de ouders) inkomsten en gewerkt (uren) en de jaropgaves van de kinderopvang (soort en type omveng, uren en vurtarief).

De beschrijvingen op de werkvolgzaklisten geen aanleiding voor de conclusie dat de CAF-aanpak als zodanig vastlegen vergelijkbare aanpak dan de CAF 11 epkoert. Er is ook niet gebleken van instructies dat alleen bij een CAF-aanpak gelden. Ook met betrekking tot de beoordeling van de aanpakken, maatregelen en de instructiemogen 'CAF-aanpak' ook niet gebleken zijn opgenomen. De ICAF-aanpak, als zodanig is dan niet automatisch vergelijkbaar met de CAF 11-aanpak. Dat betekent dat de CAF-dossiers onder zeden worden op vergelijkbaarheid.

3.2.3.2 Uitkomst ADR-onderzoek

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft als gezegd onderzocht of de behandelwijze die zo bij CAF 11 heeft vorgeslaan ook in andere CAF-dossiers heeft gespeeld.[7] Dit onderzoek betreft de CAF-dossiers die betrekking hebben op toeslagen in de periode van 1 januari 2013 tot heden. De ADR heeft het dossieronderzoek nader kunnen aanschouwen en problemen in het licht van het interbestuurlijk overleg met de commissie. De uitkomst van het onderzoek (hierna: ADR-rapport) laam dat ertoe dit de dat generiek Toeslagen aangeboden. De commissie heeft eerdar vraagstukken kunnen aan het concept-onderzoek.

Het ADR-rapport bied. een verklaarbaar voor de kleid fiatieve andere CAF-dossiers waar in Toeslagen op een vergelijkbare wijze heeft aangepakt als in het CAF 11 dossier. Het biedt daarover geen definitief inzicht, het bevat opkomstbaarvindingen en aanbevelingen ten opzichte van de mogelijke werkwijze maar niet oo een kwalitatieve beoordeling van de concrete werkwijze in de onderscheiden dossiers. Het ADR-rapport betreft 149 CAF-dossiers (incl. CAF 11) die betrekking hebben op toeslagen.[8] Uit het onderzoek blijkt dat het voorzichtigheid is dat maar in een beperkt aantal CAF-dossiers sprake is met het CAF 11-dossier vergelijkbare wijze te werk aegegaan. De aanpak in het CAF 11-dossier vaststaat niet uniek, maar gelukkig ook niet normaal. De eenstuk zoeken voor ingrijpende aanpak blijkt dat werkwijze bij die voorkomen in de periode 2014 tot heugel in middden 2016.

De eerste van de verstrekgevens of elementen van vergelijkbaarheid (tlw § 3.2.2), de "methodiek" komt blijkens het ADR-rapport in 107 dossiers niet voor. In 42 dossiers werd bij één of meer toeslagaanvragen "zachte stop" toegepast, maar slechts in 17 dossiers (incl. CAF 11) komt de "zachte stop" voor bij 50 procent of meer van de toeslagaanvragen (wat een indicatie is van collectieve aanpak). Ook bij waarschuwd de ADR[9] dat het mogelijk is geblieken om van te stellen van meer er nu zoal spraak is gewaard van een "zachte stop". Het rapport wijst er in dat verband op dat de gegevens van dezden van se CAF 11-dossiers, waar de commissie in het interim-advies van uitging, een hoger percentage van "zachte stop-toeslaggeslag" toeslagen geven dan bij handmatig onderzoek door de ADR kon worden vastgesteld. Het verschil schuilt onder meer in: bijvoorbeeld het gegeven dat in eerste instantie ook gevallen zijn mogelijkheid waarin ouders na de eerste aanvraaklinding van voorgenomen

[7] Onderzoeksrapport "Toeslagen gerasteerde CAF-zaken".

[8] Zoals in het antwoord op vraag 2 in het ADR-rapport: wordt uitgegaat is op 17 december 2014 een overzicht aan de Tweede Kamer aangeboden waarin gegaan van 157 dossiers. Dit bleek is 8 dossiers minder aan dossiers waarin het onderzoek van start is gegaan, maar nog niet tot finale 2 beslissing.

[9] Zie ADR-rapport, conclusie bevoorbeeldsuitgave, eerste bullet pie

stopzetting; zelf meedelen dat de kindercpvangst erder was gestopt. Ook noemt de ADR vier CAF-dossiers waarin voorstellen met langwerkende kracht werden stopgezet. Dat brouwt niet op de vaststelling dat Tossiegen dat door ouders een gezaoverburoau vaagopgegeven dat stoptvitstem of het gestopt of dat een capitstat overbod het gdoegen. Dat spartting in die gevallen heeft dus wel degelijk op informatie van de ouders aan de ouder.

Deaan wezigheid van andere van de eerder genoemde indicatoren van vergelijkbaarheid moeten worden gedoduceerd uit de kwantitatieve en formatie nel ADR-rapport en uit de codracht formulieren voor zover beschikbaar. Zo kan een hoog percentage ouderstn een dossier van vetermin de fdn tossiegestopt te onderzoek van de intorm atie, dan er dasanwijzing voor een zero tolerance onderzoek en het mrakelijk afwijzen of reduceren van een aanspraak.[1] Een mogelijk tweede aanwijzing daarvoor is het percentage ouders die in het betrokken cowier bezwaar heeft gemaakt en vaarvan dit bezwaar vervolgens geheel of zedelijk gegrond is bevonden. Wanneer bij een hoog percentage van de betrokken toeslagontvangers er maar een beperkt aantal bezwaar indient, suggereert dit dat deuitkomst ergsensie ve wordt vast. Twee aanwijzingen van een zero tolerance aanpak lijk en te jn k het percentage aanvragen van oor bijzonder ed sch t is toegepast en de onsceuitvraag van informatie. De onderzoekers dan de ADR nbeen echter vastgestald dat dit vrijwel steeds niet gevalwas. zoat dit gem uiteenlopende uitlaa ng uit eerl. Of, en aa ja, kan uitlaatende informatie nade vrij uitgevraag. kan alleen door uitvoerend onderzoek per zaak worden vastgesteld. De ADR heeft dit deel van de opdrachtgevelijke gelaten, maar dit biedt voorlanwij dschk een algemeen beeld en geen gedichten informatie over bepaalde CAF-dossiers[2]

Op basis van deze verbeting van de eerder genoemde indicatoren kan aan de hand van de gegevens uit het ADR-rapport een aantal CAF-dossiers worden gedent hoeordvaarin een vergelijkbare behandeling waarschijnlijk is er dossiers waarin dit *mogelijk* tel gerel is. Dan blij ksalt de commissie gdar uitgemaakt. van de gegevens uit bijlage 2 van het ADR-rapport. Bij de andere beseerskan niet op basis van het ADR materiaal hoogulit vast stellen dat er geen dreidesanwijzingen zijn dat het gaat om een *vergelijkbare* gevalt. Uitgesloten is dat echter niet.

Tot de eerste categorie (*waarschijnlijk vergelijkbaar*) rekent de commissie die dossiers waarin bij meer dan de helft van de aanvragen de tiscomedstelling is stopgezet zonder voorafgaand onderzoek ('aschts stop') en waarin bij meer dan 70 procent van de betrokkenen de intiedes aanspraak reu ondersoek is afgewezen of niet verleengestaangezet. De aksuel ling van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek wijst op een grotegewijze behandeling, terwijl een hoog percentage van afwijzing van aanspraken en verleiding ieveen *mogelijk* zeer hiteenvormige ie. Ter vergelijking: het percentage stopzetting minder onderzoek was volgens de ADR in CAF 11 53 procent en het percentage afwijzing was 8% procent.[3] Toch zijn deze aanwijzingen geen bewijs. Dan is de commissie van mening dat er sprake is van een *mogelijk vergelijkbare* behandeling in die dossiers waarin tussen 40 procent en 50 procent van de betrokken toeslagontvangers is gezon fronteerd met stopzetting van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek en tussen de 40 tot 70 procent van de betrokkenen is onderzoek is gezon fronteerd met afwijzing of niet verleencoeslie van tussen de 40 en 50 procent. Bij een zachte stopzetting beneden de 40 procent vorm de stopzetting geen indicatie meer van een grotegewijze behandeling en bij een percentage afwijzing beneden de 40 procent nader: men hint dit verdeldde percentage afwijzingen in alle CAF-dossiers en dan blieft hat percentage afwijzingen een indicatie meer van een zero tolerance-controle.

Op deze basis rekent de commissie tot de eerste categorie (waarschijnlijk vergelijkbaar) de volgende 10 dossiers waarbij in totaal 945 toeslagontvangers betrokken zijn. Toruga-2014 (7-4-2014), CAF-Sokerghield (8-4-2014), CAF-Baker (16-4-2014), CAF-Tongo (8-5-2014), CAF-Danny Da (18-8-2014), CAF-Danny Da Twins (14-11-2014), CAF-Vanuatu (16-3-2015), CAF-Hirasbos Bay (16-4-2015), CAF-Cassiopeia 2015 (9-7-2015), CAF-Kaiil (9-7-2015).

Tot de tweede categorie (*mogelijk vergelijkbaar*) rekent de commissie de volgende 8 dossiers waarbij in totaal 388 toeslaggerechtigden betrokken zijn: CAF-Ubuntu (25-7-2014), CAF-Zanny Dekaas 2 (21-10-2014), CAF-Amber (7-oneel) (10-12-2015), CAF-Hermiss (10-12-2015), CAF-Belmaliro (15-2-2015), CAF-Mundu (16-3-2015), CAF-Kidud Nikiz, Pleiaus (11-4-2016).

[1] De ADR heeft hier geen informatie meer gedaan.
[2] Zie ADR rapport, centrale boodschap, vierde bolletje
[3] Zie voor nadere toelichting het ADR rapport: antwoord vraag 4b.

Aan deze '*mogelijk vergelijkbaar*'-dossiers zouden naar de mening van de commissie de volgende dossiers moeten worden toegevoegd, waarbij in totaal 519 toeslaggerechtigden zijn betrokken.

- Caledonie (19-2-2014): dit dossier vertoont een zeer hoog percentage afwijzingen maar met een laag percentage zachte stopzetting. Het betreft hier een dossier dat is aangevat vlak voor de aanpak van CAF 11 en om die reden mede ter controle onderzocht zou moeten worden.
- CAF-Namdrik (24-4-2014): dit dossier loopt in de tijd gelijk met CAF 11 en heeft ook een hoog percentage afwijzingen en een hoog percentage bezwaar.
- CAF-Punta (9-5-2014): is een zaak die hoge percentages vertoont in verschillende kolommen, maar met aanzienlijke onzekerheid omtrent de betrouwbaarheid van de statistische gegevens (deze zaak dient daarom mede ter controle).
- CAF-Larai (28-5-2014): dit is de Eftel-zaak die hierna wordt besproken (zie § 3.2.4.2).

Uit deze selectie kan niet worden afgeleid dat er ca. 1800 toeslaggerechtigden die dupe zijn geworden van een vergelijkbare behandeling als betrokkenen in het CAF 11-dossier; dat schept een onjuist beeld. De commissie wijst er nogmaals met nadruk op dat het hier een selectie betreft op basis van statistische indicatoren. Er is, zoals hierna wordt besproken, verder onderzoek nodig om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake was van een vergelijkbare behandeling en vervolgens of de afwijzing niet berustte op de conclusie dat er evident geen aanspraak was op toeslag.

Uit het ADR rapport blijkt dat veel dossiers die hoog scoren op de verschillende indicatoren van een vergelijkbare behandeling zijn gestart in 2014 en 2015. Het is ook aannemelijk dat de werkwijze die bij CAF 11 werd gehanteerd in dezelfde tijd ook bij andere CAF-dossiers werd gebruikt. Niets wijst erop dat het CAF 11-dossier een exclusieve behandeling kreeg. Vanaf begin 2016 is er een markante daling van het aantal dossiers dat aan de verschillende indicatoren voldoet. Het ADR-rapport bevestigt dat er vanaf mei 2016 geen 'zachte stop' meer heeft plaatsgevonden. Dat strookt met de informatie die aan de Tweede Kamer werd verstrekt in reactie op het rapport van de Nationale ombudsman.[illegible] Ook de opdrachtformulieren laten een geleidelijke verandering zien.

De commissie heeft de opdrachtformulieren met name gebruikt om de handelwijze van Toeslagen in de tijd uiteen te zetten. De beschikbare opdrachtformulieren van 2014 t/m 2019 schetsen namelijk een beeld van hoe de handelwijze van Toeslagen geleidelijk is veranderd van een strikte beoordeling van individuele dossiers in 2014 naar een meer onderbouwd onderzoek naar individuele vraagouders in latere jaren. Van 2014 tot halverwege 2016 werden bijvoorbeeld in bepaalde gevallen instructies gegeven voor een 'zachte stop'. De meest ingrijpende verandering die uit de opdrachtformulieren naar voren komt, is de instructie over onvolledige bewijsstukken. In 2014 kreeg men de instructie om bij onvolledige bewijsstukken het recht op KOT af te wijzen, maar vanaf 2015 is deze instructie gewijzigd naar het opvragen van bewijsstukken. Ook hier moet een kanttekening worden geplaatst. In het verdere verloop van het onderzoek naar individuele vraagouders is door Toeslagen regelmatig afgeweken van de instructies in het opdrachtformulier. Elk individueel onderzoek naar aanleiding van een CAF-dossier heeft uiteindelijk dus een eigen traject gekend en dient uiteindelijk op individueel niveau te worden beoordeeld op vergelijkbaarheid met CAF 11-dossier.

3.2.3.3 Een passende oplossing vergt nader onderzoek

Toeslaggerechtigden die in het kader van andere CAF-dossiers op een vergelijkbare wijze zijn behandeld als toeslaggerechtigden in het CAF 11-dossier zouden op dezelfde wijze voor compensatie in aanmerking moeten komen. Het ADR-rapport biedt een vertrekpunt bij het identificeren van de CAF-dossiers die daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen, maar de daarin beschikbare kwantitatieve informatie biedt onvoldoende houvast voor de vaststelling of daarbij betrokken toeslaggerechtigden wel of niet voor compensatie in aanmerking komen. Deze vaststelling vergt dan ook nader onderzoek in het desbetreffende dossier en de daartoe behorende zaken. Daarbij moet worden vastgesteld of betrokken toeslaggerechtigden bij het onderzoek naar en de besluitvorming over hun aanspraak enkel op grond van hun betrokkenheid bij het dossier en zonder individuele aanwijzingen van onregelmatigheden zozeer werden verondersteld misbruik te hebben gemaakt van het KOT-stelsel, dat het gerechtvaardigd is om hen daarvoor te compenseren. Leidend daarbij zijn de elementen zoals die eerder werden genoemd (zie § 3.2.2). De compensatie wordt geboden aan ouders die groepsgewijs vooringenomen zijn behandeld. Het is dus niet voldoende dat het voorschot van één of een klein deel van de toeslaggerechtigden in een CAF-dossier is gestopt, of dat bij één of enkelen van de betrokkenen verder is doorgevraagd; het gaat erom dat excessieve controle het patroon was bij de groep als geheel.

Het nader onderzoek zal zich in de eerste plaats moeten richten op die dossiers waarin, op grond van de hiervoor genoemde criteria (zie § 3.2.3.2), waarschijnlijk sprake is van een vergelijkbare, institutioneel vooringenomen aanpak. Een meer gede-

[illegible] Zie brief staatssecretaris van Financiën van 7 november 2019. Zie ook hierna § 5.2.2.2.

1912193 02093

Tailored beeld van de vijfde vragen aanspraken zijn onderzocht en beoordeeld, moet, aan de hand van de eerder genemde criteria (zie § 3.2.2), nuttig geven of er inderdaad sprake is van rechtmatigheid met het CAF 11-dossier of er dus redenis voor compensatie. Dit beoordeel zal slechts kunnen ontstaan door de individuele studies van de betrokken zeven tot de bijzen.

Bij dat nader onderzoek zal in het oog gehouden moeten worden dat het in de CAF-dossiers gingom fraudeonderzoek. In de aard van de vermoede fraude of het redengebleken georganiseerd misbruik van de toeslagen, kan een vallis aanleiding gegaan zijn voor een bijzonder onderzoek en daarbij behorende maatregelen. Zoals hiervoor aangeven van voorschriften (met terugwerkende kracht) in het dossier wanneer indicaties dat voorschriften verkeerd gegeven voor opvang kinderen gastouderbureau dat immiddels was opgeheven of niet langer over de noodzakelijke registratie beschikte (zie verder in het ADR-rapport genemde dossiers). Feit is dat bij de in het voorgaande gedeelte beschreven onderzoek dossiers behoren waarin georganiseerd misbruik of fraude is vastgesteld. Dat is op zichzelf geen recht vaardigheid voor voorlichtingen mehrheid deze de betrokken ouders maar het kan wel een verklaring zijn voor een groot aantal correcties/aanpassingen. Ook moet worden onderkend dat een aantal CAF-dossiers een zeer beperkte speculatieteeksgerechtigheid betreft, waarover hoogst percentage op basis de criteria vereiste aanbaar zijn.

Ook in de Dossiers waarin sprake van de vijfde vraag genemde criteria (zie § 3.2.2.2) mogelijk sprake is van regelklare aanspraak, zal nader onderzoek nodig zijn om vast te stellen of dit feitelijk wel of niet heeft plaatsgevonden. De beoordeling of dit het geval is gesteldt op dezelfde wijze als bij de vorige categorie (*aanspraak mogelijk vergelijkbaar*), maar het onderzoek naar de verklaringen bij beoordeling van aanspraken zal indringender moeten zijn, omdat de gegevens van het AOR-rapport minder aanleiding geven voor de conclusie dat dit wel het geval is geweest. Ook het tijdsgewricht waarin het onderzoek en de beslutvorming hebben plaatsgevonden, kan een rol spelen. Even hiervoor werd aangegeven dat er zowel in de kwantitatieve informatie als in de kwalitatieve informatie wel de gedachtevormingen sprekers van een geleidelijke verandering in de handelwijze van Toeslagen met betrekking tot het onderzoek van individuele zaken van vraagouderdeelen heft zicht zijn gekomen vóór om CAF-dossiers met. De aanpak van Toeslagen aanpakken de aanpak formulieren geleidelijk veranderd van een strikte beoordeling van individuele dossiers in 2014 naar een meer overzichtelijk onderzoek naar individuele vraagouders later.

Op vaste wijze dit nader onderzoek moet plaatsvinden, voordat tot toepassing van de compensatieregeling voor dezelfdeklasse vunden beslissen in hoe dan ook met individuele zaken moet worden omgegaan, wordt hierna besproken (zie § 3.2.5.1).

3.2.4 Niet-CAF-dossiers

3.2.4.1 Onderzoeksketen dossiers

De CAF-aanpak ontstond met de oprichting van het Combiteam Aanpak Fraudeforms in september 2013. De collectieve aanpak van ouders met CAF 11-dossier vloeide daarut voort. In het voorgaande is besproken hoe de CAF-dossiers waarin mogelijk op regelklare aanspraak wel kwegen kunnen worden gekwalificeerd in het publiek debat over het CAF 11-dossier is naar voren gekomen dat ook al eerder dan 2013 ouders collectief als verdacht van fraude zouden zijn aangemerkt en behandeld. Aanleiding onderzoek naar fraude en georganiseerd misbruik voor 2013 niet systematisch werd uitgevoerd, maar een meer incidenteel karakter had, laste commissie daarbij aangewezen op wat nog bekend is omtrent deze onderzoeken.

In de jaren voorafgaand aan CAF hebt Toeslagen incidenteel meerdere onderzoeken naar fraude en georganiseerd misbruik gedaan. In verband met de dossiers wee CAF 11 worden die onderzoeken naar gastouderbureaus wel genoemd. Aardbloeiwam (2009), Belsaga (2011) en Eltist (2014) en tweemaal kindergarantiegarantie: 1 Pedidestoetje (2011) en De Pand (2013). Het dossier Eltist is niet de start van CAF opgekeid as CAF 13-Lanai en komt as zodanig ook voor in het ADR-onderzoek. De dossiers Belsaga en Eltist hebben in zoverre verband met het CAF 11-dossier, dat een aantal ouders vanuit deze gastouderbureaus zijn overgestapt naar het gastouderbureau dat in CAF 11 voorwerp van onderzoek was.

Naast deze dossiers zijn er nog enkelvoudig worden gekwam. In verband met CAF 11, zijn er volgens Toeslagen nog zaken aan anderen ouders onderzoeken gewezen: Dorp Hanen, COB 4-gezinskids CSK, Dorkom, KOAH en Dorkjes[6]. De onderzoeken hangen fen deze namen, omdat ze betrekken kon worden van overeenkomstige onderzoeksvormen naar (Turk Fitness, COB 4-gezinskids en gastouderbureau B. Holding waren alle vel kend aan deze dossiers houden).

3.2.4.2 Vergelijkbare werkwijze?

Bij de eerste zaken moet naar alle waarschijnlijkheid geen stopzetting van lopende voorschriften plaatsgevonden, en vrijdig omdat in de jaren de controle paano of loopvan het berekening gegaar plaatsvond en onregelmatigheden dan pas worden vastgesteld. Een vorm van stopzetting van lopende voorschriften heeft wel plaatsgevonden in de dossiers Appelbloesem en 1 Pedidestoetje. Dit hing eenvoud samen met specifieke feiten en omstandigheden in het fraudeonderzoek. In het dossier Appelbloesem bleek de cliënt uit het feit dat veel betalingen door Toeslagen nog rechtstreeks gedaan werden aan het gastouderbureau dat een fraude werd verdacht. In het dossier 1 Pedidestoetje werden een aantal toeslagen teruggevorderd bij ouders. Er was sprake van een vermoeden van fraude met deze aanvragen. Er werd geen zachte stop toegepast, het onderzoek

[6] Voor Dorp Hanen, zie de Volkskrant, september 2005; voor COB 4gezinskids: publiekste DM 22 juni 2010.

gestudeerde na afloopen de bereikenstijgen. In de dossiers De Pand en Bebeginx zou geen zachte stop hebben plaatsgevonden. In het geval van Eftel zou in een aantal zaken (64 van 174) een zachte stop zijn toegepast.

In de meerderheid van de dossiers heeft het onderzoek geleid tot strafrechtelijke vervolging en veroordeling van de eigenaar/houder van de kinderopvangvoorziening in alle dossiers verdachten in het kader van het onderzoek ook daadwerkelijk als vraagouders/ouders/ouders geconfronteerd. In de meeste gevallen gaven de feiten uit het onderzoek daarvoor ook aanleiding. In de zaken Appelboomen, 't Paddestoeltje en De Pand trokken de eigenaren van de kinderopvangvoorzieningen vraagouders aan door hen gratis opvang te bieden of door vanuit hun eigen bijdrage af te spreken. In het dossier Appelboomen gebeurde dat door de eigen bijdrage van de vraagouder door de gouvernante terug te laten schenken aan de vraagouder, hetgeen niet gebeurde bij de aangegeven bedrag. De zeer ernstige sancties aan de rechter voorgelegd. De Afdeling beslissende rechtspraak kwam tot de conclusie dat dit erop neerkwam dat de vraagouder in strijd met de wet geen eigen bijdrage betaalde." Van de 2.000 vraagouders in dit dossier heeft Toeslagen in drie 1.400 zaken de aangegeven gezamenlijk en de terug verstrekte kinderopvangtoeslag teruggevorderd. De toeslagen van de overige 600 vraagouders werden na onderzoek niet gevorderd en is toeslag verstrekt. In de zaak van 't Paddestoeltje is verder de toeslagen ontzegd op het persoonlijke rekeningnummer van de houder van de kinderopvangvoorziening gesteld, waardoor de aanvragers daarvan, ook nadat deze aangifte bij de Belastingdienst gedaan, niet konden beschikken. In het geval van De Pand kwam dit slechts op een aantal maanden aan laag inkomen. Deze gaven hun DigD aan de eigenaar, die namens hen een maximale kinderopvangtoeslag aanvroeg, ongedacht het daadwerkelijk afgenomen aantal uren. De toeslagen van deze vraagouders werden ook niet stopgezet wanneer er geen opvang meer verdergenomen. In deze zaken is onderzocht of de ouders zich feitelijk verwijzigd zouden moeten worden, maar ook of zij voor een slachtoffer-regelingen aanmerking zouden meeten komen. Er zijn uiteindelijk geen vraagouders strafrechtelijk vervolgd en er zijn ook geen boetes opgelegd aan vraagouders. In veel gevallen zijn echter de voorschotten teruggevorderd, omdat dan ook ouders onderzoek geen recht blaken te hebben op KOT.

In het dossier Bebeginx (2011) werd bij onderzoek vastgesteld dat er aanwijzingen voor kinderopvangtoeslagmisbruik van de kracht waren in gedenc. Er werd kinderopvangtoeslag aangevraagd voor een periode in het verleden, waarin geen sprake was van toekenkomst van het gastouderbureau. Bovendien zou de eigenaar bijdrage niet zijn voldaan en volgden contracten niet aan de wettelijke voorwaarden. Dit vasaanleidingen om de KOT-aanspraak van alle bij dit bureau betrokken vraagouders voor de jaren 2007 tot en met 2011 te controleren. Wanneer niet kon worden aangetoond dat aan de voorwaarden was voldaan, werd de toeslagen nihil vastgesteld en het eerder uitbetaalde bedrag teruggevorderd. Het ging daarbij om 1.293 toeslagenrechtsgelden.

Nadat in hetgeen dat aan dit rapport nu valt te achterhalen, wijst erop dat er in voorkomende dossiers sprake is geweest van een vergelijkbare aanpak als in het CAF 11-dossier. Hier ging in deze zaken om onderzoek naar georganiseerd misbruik van de KOT, waarin ook de deelnemende vraagouders een rol speelden. Dat las onverlet dat in een aantal van de zaken mogelijk vruchtbaar een beroep op art. 33 Awr (verhaal op derden) gedaan had kunnen worden, indien dat artikel destijds wettelijk zou zijn geweest. Alleen in het Eftel (2014) dossier bestond er van tevoren verband tussen de feiten van het fraudeonderzoek en de controle bij de vraagouders in de Eftel-zaak werd bijvoorbeeld 40 fraudezaken bij bij na 37 procent van de toeslagen ontzegd aan een "actief stop" toegepast. De feiten van het onderzoek gaven daar ook aanleiding toe. Aanleiding voor het onderzoek waren signalen dat het gastouderbureau de gastouders niet betaalde en de ouders de gemaar van het bureau naar het buitenland waren trekken. De vraagouders zouden bij hun daar uitbetaalden. Tuchtrechtelijke vervolgens uit interesse van uit bij die vraagouders. Dat heeft in bijna 80 procent van de zaken geleid tot een voorlopige conditie van ontzegd.

3.2.4.2 Conclusie

Uit de beschikbaren formatie blijkt dat, met uitzondering van het dossier Eftel, het onderzoek naar de aanspraken van toeslagen niet geen voorlopige aanleiding verwezen was met de tot en daarbij leidingen bij het fraudeonderzoek. Voor zover wel misbruiken gaan, voorbeeldig de besluitvorming gewoon individuele aanspraken voort uit het verband met het misbruik van de KOT. Dit sluit niet uit de mogelijkheid om van de omvang dossiers en de dubbel voorhoeden dat er gevoeringen van hun dig in strijd met gebleken is verbuiten uitvoerbaarheid van de overtreders. Zulks is overkomen, voor mijn aan uit niet naar, niet voort uit een oneigenzelfzaamzaak, en voorheen omstelheid, maar uit de kennelijke uitlezing de wet, waarbij Toeslagen zich niet hoef om bij de gezamenlijke overheidingen minder strengte besluiten. Naar aanleiding van een aantal van deze oude zaken heeft Toeslagen naar mogelijkheden gezocht om de gouvernantes verkeerd van de wettelijk matigen en ontzegvolgen aangekaart bij het ministeriem van SZW. Voor de gouvernantes bestaan de ontzeg, zo ook aan de immerende regelgeving door het toeslagbestaatment gewijzigd worden. Uit de dossiers is niet gebleken voor het vaststellen van regelgeving, omdat deze mogelijkheden werden overschaduwd door nieuwe fraudegevallen.

Het dossier Eftel heeft enkele kenmerken van een vergelijkbare werkwijze als in het CAF 11-dossier. Dit heeft niet te bewerkstelligen gegeven het feit dat het onderzoek van de individuele aanspraken in deze periode pas afgewogen is het onderzoek in het CAF 11-dossier. Hij betreft hier een dossier dat weliswaar voor de CAF-aanpak is gestart, maar dat vervolgens in die

[9] Uitspraak ABRvS van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2108.

aanzoek is meegenomen als CAF-Lanni. In het voorgaande verdiept dit dossier dan ook reeds geïdentificeerde dossier dat nader onderzocht, zou moeten worden als mogelijk vergelijkbaar cluster.[7]

In het dossier Betegion mag worden vastgesteld dat Toeslagen, overeenkomstig het ministerie bij 1.7.2.6 toeslagvoorwaarden, aan de aanspraken tot vijf jaar terug. Gezien op de feiten van het onderzoek – en vragen niet terugwerkende kracht, geen tussenkomst bij rechten gebouwd bouwen, geen dispensatie – kan dit geheel niet gerechtvaardigd zijn gewezen door de behandeling voor het onderzoek en kunnen de meerwaarde correctie als die daarop voortbouwen ook geheel verantwoord zijn gewezen. Het Betegion-dossier valt buiten het CAF-onderzoek van de AOR, zodat dienover geen nadere informatie beschikbaar is over de uitkomst. Gegeven de uitzonderlijke omvang in de jaren van de uitvoering van informatie mient de commissie dat het Betegion-dossier nader onderzoek behoeft. Dit onderzoek zou heel specifiekgericht moeten zijn op de vraag of daarop het beschwaren zeer bilanceerbaar controleerbaar voren komt. Het ook daarbij dan niet alleen om het percentage afwijkingen, maar of de afwijkingen specifiekgerichtbeert waren en het misbruik dat in het onderzoek was gebleken, in hoeverre gespreidheid voor gebouden om informatie aan te vullen of te verduidelijken of ook maar bij degeringste onregelmatig gheid werd overgegaan tot afwijking of correctie. Dit nader onderzoek zou kunnen plaatsvinden op de wijze als besloten in § 3.2.5.1.

Ten slotte heeft de commissie bezien of na de oprichting van het CAF in 2013 er buiten het CAF kader nog sprake is van onderzoeken waarbij de toeslagrechtigden collectief zijn aangepakt, waarbij hun aanspraken op toeslagen van voorgenomen wijze zijn onderzocht en beoordeeld. De commissie heeft daarover naarmeg gedaan bij Toeslagen. Het antwoord op die vraag luidt ontkennend. Ook heeft de commissie gezocht naar onderzoeken uit het publiek debat of anders bronnen die er wel sprake zou zijn van dergelijke onderzoeken. Dat is ook niet vreemd omdat Toeslagen zelf niet de capacitiet heeft voor dergelijk onderzoek, los van de controle van afzonderlijke aanspraken. Dat was – en is – voor Toeslagen nu juist de meerwaarde van het CAF term. De commissie gaat er bij gebrek aan signalen dieen anderenrichting op wijzen, dan ook vanuit dat dergelijke onderzoeken niet hebben plaatsgevonden.

3.2.5 Compensatie als passende oplossing

3.2.5.1 Werkwijze bij de toepassing

Uitgangspunt van de commissie dat voor erin onderzochte dossiers sprake is geweest van een verkwijze van Toeslagen vergelijkbaar met die in het CAF 11 dossier, dat bij nieuwe toeslagvoorwaarden in mennerking moeten komen voor een mitigerende compensatie CAF 11-achtig dossiers. In het licht van net nu tatoeg sieve andere CAF-dossiers met CAF-dossiers kan worden gezoeld uiterdat een vergelijkbare verkwijze van Toeslagen heeft zoal uitlicht was maar zeker ook niet normeel. De vastelding in welke dossiers sprake is geweest van een institutioneel voorgenomen aanpak, bij nadere onderzoek. Uit onderzoek kan worden uitgezoeld door Toeslagen en worden beoordeeld door de commissie van wijzen die enmoeten is ingesteld ter beleveren van de compensatieregeling aan de CAF 11-cliënten.

Toepassing van de compensatieregeling met betrekking tot andere dossiers vanuit eenzelfde toepassing van de regeling met betrekking tot het CAF 11-dossier de aanschrijving van een commissie van wijzen.[8] Deze zou ook ingesteld dient kunnen worden bij de beoordeling van het nadere onderzoek van de dossiers dat nodig is.[9]

In een nieuwe slag dient Toeslagen als het verdiet bestuurlijk nader vrijstuk. (zie § 3.2.3.3) de aanduiding CAF-dossiers te kiezen Uitgaande van op vergelijkbare wijze te werk is gegaan als in het CAF 11 dossier. Dit onderzoek bevat in de eerste plaats die dossiers waarvan aan de hand van de hiervoor genoemde criteria (zie § 3.2.3.2) het op het eerste gezicht waarschijnlijk is dat een vergelijkbare aanpak heeft plaatsgevonden. Wanneer bij nader onderzoek wordt vastgesteld dat in tot deze categorie behorende dossiers maar het oordeel van Toeslagen toch geen voorgenomen aanpak signaleerbaar, dan zou de conclusie bevestigingsgewoeg gelegd moeten worden aan de commissie van wijzen bij de dossiers van deze categorie regelgevergelijkbaar, dan zowel de positieve als negatieve aanduiding van deze van Toeslagen ter beveiligingsgaat de commissie van wijzen moeten verdisgevoegdheid. Als Toeslagen ten aanzien van aanmiggie van concreet dossier stat het oordeel klemt dat er geen sprake is van een mit de CAF 11-zaak vergelijkbare zaak, dan mis dit nadere onderzoek van de verhandelaar van commissie van wijzen en neem van een gemeld. Zo kan zeker worden gezeid dat deze dossiers die enige signalen bevatten die wijzen op een processeeverlaat voorlopig nom behandeling ten onrechte buiten de reikwijdte van de compensatieregeling worden gepaatst. Ook vanmeer Toeslagen tan aanzien van deze geuller tot het oordeel komt dat wel sprake is geweest van een voorlopig nomen behandeling moet met dat oordeel voeter ingestemd worden de commissie van wijzen. Het gaat namelijk om bijvoorbeeld. Het aspect om daarvoor met de commissie van wijzen van gedachten te wisselen, zodat de grens niet de categorie nicht voorgenomen behandeld wordt doordacht wordt getrokken. Ook de conclusie die volgt uit het nader onderzoek in het Betegion dossier (zie § 3.2.4.3) moet aan de commissie van wijzen worden voorgelegd.

[7] Zie ministeriëgebuit, van de commissie van onrechtmatige dataundigen CAF 11 Toeslagen van 16 december 2020, gepubliceerd op 12 december 2020 in Stcrt. 2019 nr. 70899.

[8] Artikel 2 lid 3 van voormeld instellingsbesluit biedt die mogelijk.

In een tweede stap zal Toeslagen alle toeslagrechtigden die voorkomen in de dossiers die in stap 1 zijn geïdentificeerd, moeten uitnodigen om mededeling dat zij mogelijk voor compensatie in aanmerking kunnen komen. Deze gezinsleden dienen bij schade recht hebben op compensatie zo moeten worden vermeden. Als er letselschade uit het ADR-rapport komt, dan zal vid dat de situatie van intermediairs/gemachtigde anders is. Dit betekent dat voor deze nader de betrokken waarbij de in stap 1 geïdentificeerde dossiers eerst nader moet worden nagegaan wat de precieze omstandigheden waren op basis waarvan zij in aanspraak naar wens verd geoordeeld, of dat bij sprake was van evidente redenen of redenen van voorlichting en meldplicht.

Eventuele compensatie dient ook achteraf op aanvraag van betrokken toeslagrechtigdenen behandeling te worden genomen. Daarmee wordt voorkomen dat ongewaarde jegens een burger beslissingen worden genomen. Het kan hier het vid zijn dat iemand er niet co zal te wachten dat zijn dossier weer wordt geopend en oude zaken opnieuw worden opgerakeld, of dat een eventuele uitbering mogelijk nadelige gevolgen voor hem heeft. Zeker waar de overheid zelfsher, onverplicht handelt, voor wat juridisch gezien wichtig bij nadelige gevolgen was dient dat aan de gezien en van zo betrokken en. Daarom moeten zij wel in kennis worden gesteld dat zij in aanmerking kunnen komen, maar dienen zij eerst aan te geven dat zij in aanmerking willen komen. Wie zullen zij actief moeten worden ondersteund bij het doen van hun aanvraag.

In een derde stap zal Toeslagen de aanvragen om compensatie moeten beoordelen. Daarbij moet ook worden beklaar of er redenen zijn om niet tot compensatie over te gaan aan de hand van de criteriadie reeds in het interim-advies werden genoemd (de§5.3.1). Het gaat dan bijvoorbeeld of er evident geen aanspraak op KOT vanwege aanwezige onbeoordeelbare onregelmatigheden, zoals het gebed vergelijken bij controleof roos van schuldenlasten horen. Er aspekken dat onderzoek naar deze omstandigheden de bedoeling van de compensatieregeling op het CAF 11-dossier uitlest, summier is geweest. Daardoor hebben mogelijk zelfs ouders die eerstgezien zelf de KOT al hadden aangevraagd omdat er geen convoy meer was, slachtoffers van compensatie gekregen. Bij toepassing van de compensatieregeling in andere dossiers dient zulke vermeden te worden. Uiteraard zal Toeslagen bij afwijking van de aanvraag om compensatie in die gevallen, het voorgenomen afwijzingsbesluit terbeoordeling voor moeten leggen aan de commissie van wijzen.

In een vierde stap zal Toeslagen die aanvragen moeten onderzoeken van toeslagrechtigden die wel waar zijn in het kader van stap 2 zijn aangeschreven, maar die dat niet blijken te zijn. Dat is voor Toeslagen slechts van moeilijk te komen, omdat zij evenzeer op vergelijkbare wijze als de ouders in het CAF 11-dossier zijn betrokken. In die situatie mag Toeslagen van de betrokken ouders die achteraf melding, vragen dat zij een formelere verklaring bieden wanneer zij meen dat het aanvragelijk dat zij aanspraken op KOT in eerstgenoemde situatie geweest van een grondgebied, te voorlichgenomen aangaat. De feiten die in een dergelijke zaf finding worden genoemd, zullen door Toeslagen onderzocht moeten worden. Komt Toeslagen in een dergelijke geval tot het oordeel dat die zaak geen onderdeel vormt met een met CAF 11 vergelijkbaar dossier, dan wordt de aanvraag afgewezen. Dat is ook zo indien door het aanvragersteen een appelbeid dat zij op voertaigen, na bezoek aan ADR-rechtsbeschermingsgeen stoel bij de beslissende. In dit geval zou de afwijzing niet eerst aan de commissie van wijzen hoeven te worden voorgelegd, maar zou de behandeling van het bezwaar door een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie[8] dienen te geschieden, zodat geschillen hiervoor onafhankelijk en eerlijk die worden afgedaan.

Mocht toeslagen co bezwaren onderzoek tot het oordeel komen dat de betreffende aan – ondanks het feit dat er geen ernstige situatie vaar is in de richting – lucht dat uitmaakt van een met de CAF 11 vergelijkbaar dossier, dan dient met dat oordeel te voorzien in gestemd met de commissie van wijzen. Het gaat immers om gevallen dienst eerder werden gekwalificeerd. Het is goed om daarover mit de commissie van wijzen van gedachten te wisselen, zodat de grensmit de categorie mit voorgenomen behandeld steeds beargumenteerd en doordacht wordt gemaken.

3.2.5.2 Aanvullende compensatie bij groot materieel nadeel?

In Tel Kimmel dd 4 december 2019 mid. De Justitiaal adviesverd jugement kit dat de gedupeerde compensatie tid. In afwegenlen die materiele gevolgen dat van de aspatting gen terugverlening van de KOT in de CAF 11-zaak. Dit aanspraoctaal zou het daarbeen moeten leiden tot van het meerdere nadeel, meer meer eigenzelf. Bij meer uitvoeren meer meer dat ondersteunt om ervoor te zorgen dat burgers met meer schade dan er wordt oecomperseerd, zonder leesen verkiezing hun recht kunnen halen.

Het is juist dat de compensatieregeling die de commissie in het interim-advies voorstelt alsgeaanbevoegdeoplossing voor de in het CAF 11-dossier betrokken toeslagrechtigden, niet steeds tot werkelijk nadeel zal vergoden dat zij hebben ondervonden als gevolg van de afwijzing of vermindering van hun KOT-aanspraak voor 2012, 2013 en/of 2014 en daar opvolgende terugen inverdringsbeslisten. Dat ligt besloten in het feit dat de voorgestelde compensatieregeling forfaitaire vergoedingen-

[8] De commissie heet het geldigheidsgrondwaard voor de toepassing van de compensatieregeling met betrekking tot het CAF 11-dossier. Indien dit wordt om nog voor Hemelmiddel bedding de Namen is zulke overgedagen. Dit verdient geen herhaling.

[9] Art. 1:2, lid 2, Awb.

[10] Aktedoelid in artikel 7:13 Awb.

[11] Motie Oerlagt 31066, nr. 881 en gewijzigde motie Van Raam, 31 066, nr 887, TK 2019-2020.

Een bewijs voor het eventueel geleden materiële en immateriële nadeel van de besluitvorming. Evenzo is het waarschijnlijk dat andere belanghebbenden meer ontvangen dan zij als nadeel hebben ondervonden, dat ligt overeen in de forfaitaire aanpak bedoeld. Er is wel een relatie tussen omvang van schade en compensatie, maar die leept via de omvang van het leading cet belanghebbende van KOT. In mijn ogen is dit niet van ongelijke aard van negatieve compensatieuitkeringen van Toeslagen en dat verwondering is eig. gerechtvaardigd. Verder dat wordt voorgesteld om de compensatie voor materieel nadeel te stellen op 25 procent van het bedrag dat is gemoeid met de negatieve correctiesuitkeringen waarmee de gedupeerde ouders werden geconfronteerd en om de compensatie voor immaterieel nadeel te maximeren op dat bedrag. Dit terwijl op de gelichte dat grote correcties waarschijnlijk grotere consequenties hebben gemaakt om kinderopvangtoeslag correcties. Overgeslaat ook voorgesteld om de kosten die zijn ontstaan als gevolg van een aangepast dienstverleenden en in verder gaande gevallen te compensieren om de schade die het gevolg is van gedwongen verkoop van beschikbaar door dwangvoordering, geheel te vergoeden. Op belangrijke punten sluit de compensatieregeling dus niet aan op werkelijk geleden schade.

De commissie stelt voor overige materiële schadevergoedingen geen ruimte onder een compensatieregeling. Uit gegeunt van het overheidsaansprakelijkheidsrecht blijkt dat een schadeaansprakelijkheid van de staat onrechtmatig handelen vereist. Dit betekent dat voor een vergoeding van de werkelijke schade door de burgers kwalificeren blijkt dat de werkelijkheid van de negatieve correctie en terugbetaling van geld of de leveranciers moeten worden voor dienstder. Ook zal in kaart individueel gezal aangetoond moeten worden dat de meerdere schade die zij dienen uit die negatieve correctie van hun aanspraak voorvloeit (en niet een causaal verband zijn). Daarbij zullen overmijdelijk bewijsproblemen ontstaan. Wat is het causaal verband tussen het KOT-besluit en nadelige gebeurtenissen zoals echtscheiding of het verlies van een baan, welke concrete bedragen kunnen daarvan worden gekoppeld, heeft de beleidsgerechtigde geloeg gestaan om de omvang van deze schade te beperken en/of voorts?

In het interim-vluchtheid de commissie bevachtigt dat voor materiële schade de weg naar de rechter open dient te blijven voor gedupeerden, ook als zij compensatie hebben ontvangen. Er zouden geen vestiddelingsverzekeringen gesloten in ontanwoorden dit is naar de commissie heeft begrepen ook niet gebeurd. De commissie onderkent dat het voor debiet referentie-dienst heel lastig kan worden om via een juridische procedure aanspraken te kunnen. Zij zullen namelijk eerst de onrechtmatigheid van hun negatieve correctiebesluiten (lees: een aan hetzelfde resultaat dezelfde schade veroorzaakt). Maar deze hobbels in de bewijsvoering gelden ook in alle andere studies waarbij burgerade overheidsaansprakelijk willen stellen voor schade die het gevolg is van een mogelijke onrechtmatige beslutvorming.

De staatsaansprakelijkheid van de staat niet anderszijdes in de meest letterlijke zin voldoen aan de gewoonde Kamermotie. Indien het niet op schadevergoeding van het meerdere dan de compensatie onharmoniepelijk vastlaat, zal zij zainder tegenwerking de betrokken ouders hun schade meeten vergoeden. Maar tot dat dit vastlaat is het onderhaaar dat de Staat alles wat voorst geslaamd zonder meer vergoedt.

3.3 Beleidsmatige misslagen in individuele zaken

3.3.1 'Aanverwante' en andere zaken

Het voorgaande heeft betrekking op die deelzaken waarin toeslagen ontkiglden de dupe zijn geworden van vergelijkbare voorlingenomen werkwijzeslein het CVR 11 dossier. Daarbij gaat het om dossiers waarin toeslagen ontkiglden voorral in het kader van een groepsgewijze benadering zijn onderzocht en beoordeeld. Maar ook dsstoeslaggerechtigden die dedupe zijn geworden van een voorlingenomen groepsgewijze werkwijze, is het mogelijk dat zij de dupe zijn geworden van andere beleidsmatige misslagen van Toeslagen en dat dit tot terugvordering van voorschriften heeft geleid. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de stopzetting van de uitgebreide beoordeelsmethodiek zonder voorafgaande individuele beoordeling. Maar ook kan worden gedacht aan andere beslissingen van Toeslagen die in rechtsvoorlitsgraaken van de Afdeling bestuursrechtspraak verdwijnd dig.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt onderzocht of er inderdaad sprake is geweest van beleidsmatige misslagen die aanleiding zouden moeten zijn om tot een oplossing te komen voor betrokkenen. Naar dem aring van de commissie wordt daar meteen op gebeld. In de vraag naar een passende oplossing voor 'aanverwante zaken uit de eerste deelvraag. Het gaat daarbij dus niet om een groepsgewijze benadering, maar om de vraag of toeslaggerechtigden individueel de dupe zijn geworden van beleidsmatige misslagen. Daarbij ligt de nadruk op beleidmatige of beoordeelgemisslagen. Het gaat niet om mogelijke misslagen in alzondelijke gevallen. Daartegen hebben de reguliere middelen van rechtsbescherming opengestaan. Er zijn geen aanwijzingen dat deze niet adequaat zouden hebben gewerkt in het kader van de beschikkingen van de KOT-regeling. Beslissingen van Toeslagen zijn regelmatig in beroep en derechter voorgelegd. In het merendeel van deze zaken heeft deze de beslissingen van Toeslagen bevestigd en in andere gevallen is een nieuw besluit genomen waartegen opnieuw rechtsmiddelen openstonden. Wel zijn bezwaartermijnen soms zeer lang geweest. De rechter biedt daar zo nodig redeuen for fortlaare schadevergoeding voor.

Aan de orde is derhalve de vraag in hoeverre er sprake is van (stelselmatig) verwijtbaar handelen van Toeslagen in afzonderlijk behandelde zaken, dat aanleiding zou moeten zijn om betrokken toeslaggerechtigden voor compensatie of een andere passende oplossing in aanmerking te doen komen. Daartoe wordt eerst ingegaan op 'misslagen' waar in de recente jurisprudentie de vinger bij is gelegd. Vervolgens wordt ingegaan op andere mogelijke misslagen van Toeslagen die zouden hebben geleid tot onterechte stopzetting en terugvordering van voorschotten.

3.3.2 Onderscheiden 'misslagen' blijkens recente jurisprudentie

3.3.2.1 Stopzetting voorschot zonder voorafgaand onderzoek

De conclusie van de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 24 april 2019 dat stopzetting van voorschotten zoals die in het CAF 11-dossier werd toegepast niet in overeenstemming was met het bepaalde in de Wko en de Awir, vormde indirect de aanleiding voor het instellen van de commissie. Met die uitspraak is in het publiek debat het beeld ontstaan dat alles wat toeslaggerechtigden in het CAF 11-dossier hebben ondervonden het gevolg was van onrechtmatig handelen van de overheid. In het interim-advies concludeerde de commissie evenwel reeds dat betrokken ouders niet zozeer de dupe zijn geworden van die stopzetting als wel van de vooringenomen wijze waarop hun aanspraken vervolgens zijn onderzocht en beoordeeld. Dat laat onverlet dat, zoals uit het ADR rapport blijkt, toeslaggerechtigden ook in andere dossiers zijn geconfronteerd met stopzetting van hun lopend voorschot zonder voorafgaand onderzoek, ook al was dat geen onderdeel van een groepsgewijze benadering. Daarom staat de commissie hier stil bij de vraag of de onrechtmatige stopzetting in die andere gevallen dan niet zodanige gevolgen heeft gehad dat dit nu tot compensatie zou moeten leiden? De conclusie van de commissie is dat dit niet het geval is.

Stopzetting een verwarrend begrip: Een probleem bij de bespreking van de stopzetting zoals deze plaatsvond in het CAF 11-dossier is dat stopzetting in het jargon van Toeslagen een van de meest gebruikte begrippen is, maar daarbij voor diverse, juridisch te onderscheiden besluiten wordt gebruikt. Daarom is het een verwarrend begrip, want 'stopzetting' zegt niets over de reden om met betaling van een voorschot te stoppen, noch over de juridische grondslag daarvoor. Strikt genomen is stopzetting de praktische uitvoering van de beslissing over een voorschot. De achterliggende beslissing berust steeds op artikel 16 Awir, dat de toekenning van een voorschot regelt. Maar het kan heel uiteenlopende situaties betreffen. Stopzetting kan het gevolg zijn van de beëindiging door de ouders van de kinderopvang, maar ook van de ambtshalve beëindiging na vaststelling dat ouders ten onrechte een (te hoge) toeslag hebben ontvangen. Het ADR-rapport laat zien (zie § 3.2.3.2) dat ook binnen Toeslagen niet steeds eenduidig is wat precies wordt bedoeld met de onderscheiden vormen van stopzetting.

Stopzetting zonder voorafgaand onderzoek (zachte stop): De term stopzetting slaat als zodanig op het feitelijk stopzetten van betaling, maar wordt ook gebruikt voor het juridisch op nihil stellen van een voorschot of aanspraak en het terugvorderen van het eerder betaalde. In de praktijk is daarbij het onderscheid ontstaan tussen 'zachte stop' en 'harde stop'. 'Zachte stop' doelt op het enkel stopzetten van verdere betaling van een voorschot, 'harde stop' duidt op het corrigeren van een eerder vastgestelde voorschotbeschikking onder terugvordering van het eerder betaalde. De 'zachte stop' is ontwikkeld als een soort conservatoire maatregel om te voorkomen dat hangende een onderzoek de bedragen die eventueel moeten worden teruggevorderd, verder oplopen. Als zodanig werd de zachte stop ook gebruikt als substituut voor opschorting. Harde stopzetting doet zich ook bij andere toeslagen voor, de zachte stopzetting vooral bij de KOT.

De criteria om de betaling van een voorschot stop te zetten en/of het eerder betaalde terug te vorderen, zijn wettelijk geregeld. Stopzetting is mogelijk wanneer blijkt dat er geen of minder aanspraak is op een toeslag of voorschot dan werd of wordt uitbetaald. Vandaar dat er een probleem is wanneer stopzetting plaatsvindt zonder nadere informatie over de concrete situatie van een toeslaggerechtigde, want dan ontbreekt ook de informatie op grond waarvan kan worden aangenomen dat er te veel toeslag wordt betaald. Dat is precies wat er wel gebeurde in het CAF 11-dossier en in andere CAF-dossiers (zie § 3.2.3.2). Daar werd de zachte stop gebruikt als provisorische opschorting van betalingen teneinde onderzoek te doen om te zien of er te veel werd betaald.[53] Het is die vorm van stopzetting - de 'zachte stop' zonder voorafgaand onderzoek naar de feiten - welke door de Afdeling in strijd met de Awir is bevonden.

Beperkte gevolgen zachte stop: Betekent dit dat in alle gevallen waar de 'zachte stop' zonder onderzoek naar de feiten is toegepast de daaropvolgende besluitvorming onjuist is en er dus reden is tot herstel c.q. compensatie? Het antwoord daarop is nee. De 'zachte stop' werd steeds na onderzoek van de gevraagde informatie gevolgd door een inhoudelijke beslissing over de aanspraak op KOT en de hoogte daarvan. De afwijzing van de aanspraak op toeslag of de voortvloeiende correctie daarvan alsmede de terugvordering van eerder betaalde voorschotten, berustten op die tweede beslissing en niet op de provisorische 'zachte stop'. Hoewel stopzetting zoals die in CAF 11 werd toegepast weliswaar onrechtmatig was, heeft deze als zodanig geen andere materiële gevolgen dan de daaropvolgende inhoudelijke beslissing - na onderzoek - over de aanspraak op KOT en de hoogte daarvan.

[53] Provisorische stopzetting in geval van 'hoogrisicoposten' op basis van selectie van het risico-selectiemodel, zoals beschreven in het ADR-rapport (antwoord vraag 1b), is daarom wat anders. In dat geval wordt een geautomatiseerd vermoeden verkregen op basis van informatie die de betrokken toeslaggerechtigde persoonlijk betreffen.

In de twee zaken waarin de Afdeling zich uitspraak over de stopzetting, was ziekteverlof anders van de hand. In die zaken had Toeslagen de verslaggeving niet regelmatig betalingsgegevens van de betrokken toeslagontvangers – dit was geschil, was van de ontbinding van de overeenkomst betaling - in het daarop volgende inhoudelijk besluit over de aanspraak op toeslag, aangevoerd als grond voor de vernietiging van de aanspraak. In de uitspraak van 8 maart 2017 maakt de Afdeling niet dat duidelijk dat vanwege het voorschot voorzien dat dit gevolgen heeft voor het betalingsgedrag, dit zeer geschikt mag hebben voor de aanspraak op de betaalgelegd. De periode voor de stopzetting. In de uitspraak van 24 april 2019 concludeert de Afdeling dat dit ook geldt voor het recht op toeslag voor de periode na de stopzetting. Op de consequenties van deze uitspraken wordt hieronder ingegaan (zie § 3.3.2 en § 3.2.3).

Conclusie: De mogelijkheid van de stopzetting was bevoorschotting maakt op zichzelf ook aanspraak volgende inhoudelijke beslissing over de aanspraak op KOT niet onrechtmatig. Ook als van de zachte stop is een toeslagzekerheid toegekende om gevraagde informatie te verschaffen, vanwege dan uit blijkt dat geen afwijkende aanspraak op toeslag bestaat. Toeslagen op die basis te beslissen over de (hoogte van de) aanspraak. Een successief beroep tegen een zachte stop zou alleen tot gevolg hebben dat mee een voorschot terugkrijgt dat vervolgens opgroeit over de tweede beslissing wordt teruggevorderd.[20] De inhoudelijke gevolgen van de zachte stop waren als zodanig dan ook beperkt, hoeft inhoudelijk dit vaststelbaar dat alle voorwaardes die bij het toeken van kindergeld niet onredelijk uit dagen mid dat kan dan beslaan.[21] Om dit enden kwamen zeer redenen voor compensatie enkel omdat er sprake is gewest van een zachte stop.

3.3.2.2 Betalingsproblemen als gevolg van stopzetting

In de uitspraken van 24 april 2019 en 8 maart 2017 waren de Afdeling bestuursrechtspraak de aangevoerden beslissingen niet van wegens de zachte stopzetting als zodanig, maar omdat Toeslagen de verslaggeving van de regelmatige betalingsgegevens gevolg van de stopzetting niet goed gebruikte om de aanspraak op KOT voor het betreffende toeslagjaar als geheel te wijzen.[22] In de uitspraak van 8 maart 2017 verte Afdeling *geoordeeld dat de aanwezigheid van voorschotgerechtigheid* van de opzetting niet opging voor het deel van de aanspraak op toeslag tot het moment van stopzetting. In de uitspraak van 24 april 2019 sloot de Afdeling vast dat deze redenering ook niet opging voor het deel van de aanspraak na het moment van stopzetting. Beide uitspraken kunnen kennen erop neer dat de verstoring door dagen (onrechtmatig) toeken van Toeslagen, van een overgeraamde betalingsopstanding van een toeslagjaar niet tot geen grond opleverde voor afwijking van de aanspraak op KOT.

In deze gevallen heeft de zachte stopzetting als zodanig wel grotere gevolgen voor de betrokken toeslaggerechtigden gehad. Zij kiezen immers tot verlies van aanspraak op toeslag over het betreffende toeslagjaar en tot de terugvordering van het reeds betaalde voorschot voor dat jaar, op grond van een versoring in het betaalgedrag dat door Toeslagen zelf veroorzaakt.

Voor een deel zullen de ouders die zijn gezin fronteed met een zachte stop zonder voorafgaand onderzoek, voorkomen in een dossier waarin een mid het CAF 11-dossier vergelijkbare verkwijze gebruikt. Zij kunnen dus in aanmerking voor compensatie.

Het ALH-onderzoek laat echter zien dat de zachte stop ook toegepast in dossiers waarbij overgegaan aanwijzingen zijn voor een vergelijkbare aanpak als in CAF 11. In die gevallen kan niet worden uitgesloten dat ouders die van model hebben ondervonden. Ten anderen uit die gevallen zal Norms (zie § 3.3.4) worden overvogen of zij in aanmerking dienen te komen voor compensatie of een andere passende oplossing.

3.3.2.3 Afrondingsverschillen

In de uitspraak van 24 april 2019 speelde nog een andere kwestie. Toeslagen had, conform vast beleid de aanspraak op KOT voor 2013 geldig afgewezen, omdat er sprake was van een verschil tussen de totale kosten van kindergeld en de totale betaalde kosten van kindergeld. Het verschil betrefdon bedrag van € 115,44 op een totaal van bijna € 12.300 aan toeslag. De Afdeling vindt dit niet *zo ernstig dat dit een toetsing aan verzwaring van de numerus fixus dat dit een toetsing aan verzwaring van de grondrechtelijke gelijkheid van de burgers vereist. Ook de afrondingsverschillen van en de drempel maar waarmee de betalingen maandelijks dat kosten gronden en het feit dat maandelijks naar aanleiding van de factuur werd betaald, niet kan worden tegengegroepen dat dekosten van kindergeld over 2013 niet zijn voldaan.*[23] De Afdeling wees daarbij impliciet dat al van eerdere uitspraken waarin het kenstuk van de afrondingsverschillen aanhuiskelijk niet wastoegepast in geval dat er sprake is van een verschil van ontvangen dan uitgegeven,[24] wat ook hier het geval was (zie ook iet ommsuitspraak § 4.2.1).

[20] Verwarrend is ook dat er spreken van Toeslagen, voor zachte en harde stopzetting, hetzelfde begrip stopzetting wordt gebruikt. Die verwarring speelt ook parten in het jaarverslag van Toeslagen. Bijvoorbeeld in financiële verslaglegging dat blijkt de BF aandeel staatsbosbeheer wordt aangeduid als 25 augustus 2019. De overgroot meerderheid van stopzetting gaan de dammen te ontkleuren, betreft een harde stopzetting en onbezoekt.

[21] Uit uitspraken van de Afdeling blijkt dat dit aanschijnlijk wordt voorgeschreven door de opvangstelling. Dat vereiste voor Toeslagen over niet juist aanbieding van de ouders dat de regelmatige betaling weer aanbieden.

[22] De duidelijke Afdeling bepaal aanschijnlijk niet geoordeeld over de zachte stopzetting in een rechtsstreek beroep aangegeven, maar alsnog in zaken waarin de gevolgen van de onte waren die Toeslagen daaraan verbonden had bij de beoordeling van een aanspraak op toeslag zelf.

[23] ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:137.

De jurisprudentie is zeer kleine afbakeningsverschillen meer vermogen onderscheiden worden van die in zaken met eenvormigheid welke in de volgende paragraaf worden besproken. Bij de bestemmingsverschillen komt de Afdeling uit de conclusie dat het verschil geregeld kan worden en er voldaan is aan de betalingsverplichting, ook als er sprake van de hoofdregel. Dit mag niet onderscheiden worden van een aanwezige op een vermindering in overeenkomst met hetgeen besloten is, zoals uit de uitspraak van 23 oktober 2019 voortvloeit. In deze zin bevoegd dienstjurisprudentie vermoedelijk een zelfstandige beslissing aan die wenselijk geboekt wordt aan het evenwichtsbeginsel.

Wat betreft zij, geconstateerd kan worden dat de Afdeling in deze uitspraak impliciet terugkomt op eerdere jurisprudentie. Dat wijzigt kan daarom worden of er sprake is van een verwijtbare debiteurtige misslag.

3.3.2.4 Ontbrekende evenredigheidstoets

Voor dit laatste, de vraag of er sprake is van een verwijtbare debiteurtige misslag, geldt zaken de nieuwe uitlog welke de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraken van 23 oktober 2019 heeft gegeven voor enkele deutdbepalingen van de KOT-regelgeving. Deze worden hierna uitvoerig besproken in § 4.3.

3.3.3 Andere mogelijke 'misslagen'

In de loop van de discussie rond het CAF 11-dossier zijn nog andere mogelijke misslagen van Toeslagen geformuleerd; ongegrondverdenking van fraude, onterecht verwijderen van stukken uit het procesdossier, invordering van eerder verstrekte KOT-hangende bezwaar, en zoverder. Ten dele gaat het daarbij om verwijten die nader onderzoek behoeven, zoals het verwijt van het onterecht niet opnemen van stukken uit het procesdossier. Uit gegrondheid van dit verwijt zal in ieder afzonderlijk geval moeten dan zaak moeten blijken, want het lijkt er dat het integraal en tijdelijk toeslagdossier steeds uitgesloten is en Jordaan meer worden overgelegd. Bij andere zien deze mogelijke misslagen, zoals bij invordering hangende bezwaar, gaat het om meestal geen feitelijke vaststelling voorgelegd (zie interne aanwijzing 21.1.10), maar dienen voorvloeien uit beleidsmatige keuzes of beleidsbesluiten, zoals bij de zachte stop en de onterechte oneenvoudigheidstoets. Voor het overigens in uit het publiek debat over deze dergelijke overgelegd geen andere beleidsmatige misslagen' naar voren gekomen, behoudens het verwijt dat toeslagerechtbiglien als fraudeur zijn behandeld zonder dat daar feitelijke aanleiding voor bestond.

Hoe goed dit fraudeur te zijn behandeld zonder dat daar feitelijke aanleiding voor bestond, is bij veel betrokken ouderscenarien voor bij andere vermoedverdeling. Een aantal ouderschreef immerdiet in hun dossier een beroep op welke feiten die verdenking bestuitte. Sindsdien leer discussie ontstaan over verschillende lijsten welke door de Belastingdienst zouden zijn bijgehouden over signalen van mogelijke fraude. Niet de deur door kan het bedd zijn, om dan cat mogelijk het onterecht van een gegronde aanleiding voor het uitoefenen van toezicht bij deze ouders, as zoding niet rechtmatig was. Tegen die enterprondisme goed niet kort ook aan dit element eindcent te bestoeten.

Bij het handhavend optreden van Toeslagen gaat het om bestuurlijke handhaving van de toeslagregelgeving. De uitoefening van bevoegdheden tot controle en handhaving is daarbij niet afhankelijk van het bestaan van een verdenking van misbruik of fraude. De bevoegdheid van Toeslagen (art. 18 Awir) om nadere informatie bevoegd te vragen bij toeslagrechtigen levert de gelegenheid van hun aanspraak te verkleinen door de verteuver niet nader geconcreet dan dat de gevraagde informatie voor de beoordeling van de aanspraak op of de beperking van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kan zijn. Hoe is ook de aanleiding van een toezichtbevoegdheid die daarbij van deze uitgeoefend, anders 'verdenking of aanwijzing'. Dat het fiat dat de controlebevoegdheid voorbij uitgeoefend jegens een toeslagen rechtsgelijk naar aanleiding van een eventueel niet gegrondverdenking van fraude jegens een gezondouderbureau, maakt die uitoefening niet onrechtmatig.[10]

In de dossiers van de betrokken ouders zal men dan ook vermoedelijk toevergefaszeken naar informatie waarop een vermoeden van fraude werd gefundeerd, alhoewel een expliciete motivering daarvan, want die was niet nodig om tot controlesouver tekunnen gaat. Wanneer Toeslagen mid tot stukinzicht, as toeslagrechtigde wetlijk zou zijn gebleken van feiten dieren vermoeden van fraude zouden hebben gerechtvaardigd, zou de zaak mogelijk ook niet door Toeslagen zelf zijn afgehandeld, maar over zijn verdragen aan het OM.

3.3.4 Passende oplossing voor aanwervante zaken?

In het voorgaande zijn de verschillende beslissingen of misslagen van Toeslagen besproken die in de zogeroemde toeslagaffiliëroep mij nom en om de eerste zijn gesteld. Vastgesteld kan worden dat het doorslag gaat om 'misslagen' die als het klopt zijn gidsomen door de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak of 'verwijten' aan het adres van Toeslagen.

[10] Zie ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8813, r.o. 2.4.1.

Wat die laatsten betreft, is de commissie niet gebleken van structurele of beleidsmatige misslagen. Dat betekent niet dat door Toeslagen in de afgelopen jaren geen fouten zijn gemaakt. Bij de uitvoering van de KOT. Overblijft wel het onmiddellijke misslagen in afzonderlijke gevallen. Die zullen aan de orde moeten worden en sederzacht moeten worden in het kader van de parlementaire en regulierende rechtsbescherming. Dat rechtsbescherming niet altijd maar een hoeveelste mogelijkheid is maar effectieve bescherming biedt, blijkt alleen als uit het feit dat misslagen, zoals de zachte stop, aftrekindicaties/filters en de controbekendeloevereidgheidsdoelstelling via de rechtspraak aan het licht zijn gekomen. Er is ook geen sprake van mogelijke misslagen/ die uit het publiek debat over de kinderopvangtoeslag zijn gebleken. In veertigen man zich indertijd niet kon verweren. Er is om die reden dus geen sprake van aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat correct dan mogelijke misslagen in de beslotenkomming of behandeling dient te verlopen via de reguliere middelen van rechtsbescherming: bezwaar, beroep of herziening.

Wat betreft de misslagen die aan het licht zijn gekomen door jurisprudentie ligt dat anders. Wat de aspatting zonder voorafgaand onderzoek betreft, is geconcludeerd dat dit wel eveer als beleidsmatige 'misslag' kan worden gezien, maar dat dit sis zodanig geen gevolgen heeft gehad die thans nog zouden moeten worden rechtgezet. Dit is mogelijk anders waar de aspatting vanwege de gevolgen op het bedrijfsleven, op geld heeft geleid tot vermindering van deze aspatt op toeslag. Ook in zaken waarin kinderbeschermingsmaatregelen in de betaling van de kinderbijslag/afhandelingsverzekering hebben geleid tot afwijking van de hiervoor genoemde rechtspraak op toeslag, geldt het om een beleidsmatige misslag met potentieel grote gevolgen voor betrokkenen. Dat geldt helemaal voor de implicaties van de uitspraken van 23 oktober 2019.

Het gaat daarbij echter om misslagen die uit de rechtspraak blijken. Dat gebeurt met grote regelmaat binnen het rechtsbestem. Wanneer de rechter een besluit vernietigt vanwege een "fout", zijn er meestal andere besluiten waarin dezelfde "fout" voorkomt en die niet aan de rechter zijn voorgelegd. Die veranderen dan niet; rechtspraak heft in dezen geen terugwerkende kracht. Nieuwjaren/ondersteunt de rechter geen enkum dit gevolg heeft voor herziening van eerdere uitspraken. Dat is alsnet, gat om de herzieningsbevoegdheid van het bestuur vormt nieuwe jurisprudentie geen grond daarvoor. Dat is in de Toeslagregelgeving ook uitdrukkelijk bepaald.[10]

In het volgende hoofdstuk komt evenwel de vraag aan de orde in hoeverre, gezet op de sama schrijnende wering van de kinderopvangtoeslagregelgeving en de fundamentele beslissing van de uitspraken van 23 oktober 2019 voor die wering, er reden is om in bijzondere gevallen toch terug te komen op het vereiste. Dit vraagje hoeveere voor de beleidsmatige misslagen die uit de aanpak jaar aan de aktie van zijn gebleken van passende oplossing mogelijk is dient in dit kader aan de orde te komen.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de financiële mogelijkheden waar toeslaggerechtigden in konden worden gebracht door te voorderding van substantiële bedragen, in het bijzonder aan het handelen van Toeslagen kan worden toegerekend. In dat verband is eerst bezien in welke gevallen er mogelijk sprake is van vergelijkbare handelingen als in het CAF-11-dossier en vervolgens of er geen sprake is van beleidsmatige misslagen of onrechtmatig handelen dat reden zou moeten zijn voor compensatie of schadevergoeding.

Geconcludeerd is dat de handelwijze van Toeslagen in het CAF-11 dossier wel weer niet uniek is geweest, maar dat die handelwijze zeker niet normaal was. Het aantal toeslaggerechtigde dat mogelijk de dupe is geworden van een voortgezonden behandeling is gelukkig beperkt. Aan de hand van de gegevens van het AOIR-rapport kan een aantal dossiers worden geïdentificeerd waarin een vergelijkbare handelen 'waarschijnlijk' respectievelijk 'mogelijk' is. Maar of dit daadwerkelijk het geval is zal nader moeten worden onderzocht door onderzoek in de individuele dossiers. Aangezien slechts weinig dossiers hiervoor kan worden gegaan. In de dossiers waarin blijkt, van voorlopig onderzoek, dat individuele toeslaggerechtigden moeten worden geïnformeerd, waarna – na verweer – de compensatie zal moeten worden vastgesteld (hetzij of zelfdoor geen kompromis van de KOAT). In welke voorwaarden dit te werk kan worden gewaar is aangegeven (zie § 3.2.5.1). Dit verdient bijvoorbeeld ook gelden voor pre-CAF-zaken die daarvoor in aanmerking komen.

Ten aanzien van de vraag of er daarnaast sprake is van zodanige beleidsmatige of beleidsmatige misslagen' dat overwogen zou moeten worden daarmee thans nog een passende oplossing voor te bieden, concludeert de commissie dat zulk een denkbaar is mit betrekking tot enkele "misslagen." die uit recente jurisprudentie blijken. Dat zelfs geldt het met name om gevallen waarin de aanspraak op toeslag werd afgewezen vanwege de gevolgen van onrechtmatige aspatting op het betalingsgedrag van toeslaggerechtigde en gevallen waarin volgens de nieuwste inzichten disproportioneel is besteld. Die vraag of, dan zo, op welke wijze dan dient een passende oplossing kan worden gevonden, vormt onderdeel van de vraag die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

[10] Zie artikel 21a Awir o. art. 8a Uitvoeringsregeling Awir.

1912193

02093

4 Omgaan met een erfenis van vijftien jaren wet en beleid

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

4.1 De geschiedenis overdoen kan niet

In hoofdstuk 2 van dit advies is de werking van het wettelijk tarief van toeslagen, de kinderopvangtoeslag in het bijzonder, geschetst en is genoemd de potentiële gevolgen van de regelgeving van de hanteringsvormen. In het voorgaande hoofdstuk zijn volgens de regelgeving op die toeslagen zaken weer in deze gevolgen in het bijzonder aan deze voorlichting door Toeslagen kunnen voordeel opgerekend. Het gaat daarbij om mogelijk ca. 1.800 maar vermoedelijk minder personen, die op vergelijkbare wijze als in het CAF 11-dossier objecten zijn gewezen van een voorgenomen behandeling. Dat is een aanzienlijk aantal, maar het zijn bij lange na niet alle zaken waarvoor in aanmerking, het aantal is of de aanmeldingen bij de belastingdienst, aanzienlijk opvallend.

Het gaan eerst aspecten die kenmerk van deze andere zaken is niet zozeer een verkeerde werkwijze van Toeslagen, als wel de financiële moeilijkheden waar mensen die gevolg van regulieren handhaving van de kinderopvangtoeslagregeling in terecht is gekomen. Die zaken zonnen nog overeen klein deel van het totaal aan burgers bij wie in de afgelopen vijftien jaar KOT-voorschotten zijn teruggevorderd. Dat zijn gaat het in totaal om 1,2 mln. mensen bij wie in totaal ca € 4,3 mln. is teruggevorderd (gemiddeld aan 3,5 mln. aan KOT-toeslagen). Welwaar gaat het meestal om relatief bescheiden bedragen, maar bij ieder meer dan 60.000 personen is per persoon € 10.000 of meer aan teruggevorderd en bij hen gaat meestelijk meer dan € 2,1 mln. Op dit moment is er nog € 440 mln. (10 procent) aan schulden open, waarvan het merendeel bij personen bij wie hoge KOT-bedragen zijn teruggevorderd.

De gevolgen worden niet nu pas achterhaal bekend. Al in het eerste jaar van handhaving van de KOT, in 2006, werd bij ca. 40 procent van de toeslagontvangers geld teruggevorderd en ook toen ging het al om forse bedragen. Il al aantal hoge terugvorderingen liep in de jaren daarop eerst op en bereikt een piek in de jaren 2009-2011. Voor de situatie waarin ouders daarmee kunnen worden getroffen, worden ook al langer aandacht geschonken, niet alleen door de Kamer, maar ook door de Kamer zelf, door Ouders in de Kinderopvang (BOinK) en in de media.

Indien men nu vraagt naar een passende oplossing voor de gevolgen van de regelgeving voor deze burgers, maar zijn geconfronteerd, vraagt men in wezen om vijftien jaar terugpassing van de kinderopvangtoeslagregeling en van de ouders en alle beslutvorming over to doen. Dat is niet mogelijk. Er het is ook hoeraad niet mogelijk om dat bij voorgaan ambtelijke rapporten te nemen. Het betreft gevolgen die de wetgever veel eerder niet heeft verwacht, maar wel regelrecht of impliciet zo heeft bepaald. Dan kan niet verondersteld, ambtelijke regeling of beleid de verkeerd van die wet zorgdaan voorzien gemaakt, dat is aan de wetgever zelf.

Maar ook de wetgever kan het verleden niet ongedaan maken. De wetgever kan wel besluiten om nieuwe regelgeving te maken die gunstiger is voor de burgers die niet teruggevorderd zijn in verkeerd hebben ontvangen. Hij mag niet van die regelgeving zal echter veel lijd vragen en bovendien ingewikkelde vragen oproepen. Want men kan niet eenvoudig weglaten dat de oud situatie heeft moeten terugbetalen dit bedrag weer retourneren, in veel gevallen veel ingrijpender dan een (volledig) aanspraak op de verstrekte voordrachten, bij voorbeeld omdat een kind in het gehele geen voorschaal genoten of veel minder dan verschuldigd. Ieteoorzaak van de financiële gevolgen vergt derhalve een aldus die de weer nieuwe vraagstuk en schept ruimte om degenen voor wie het verleden ongedaan wordt gemaakt en hen voor wie dat niet zo is, (Uiteraard mag niet verkeerd worden geconkomen: niet alleen uwaar KOT-gerechtigden, maar ook een aantal die van geschuldigden van anders toeslagen. En is het niet uiteraard vrijkleurig om nu de juridische gevolgen van anders, vergelijkbare wetgeving[1] terug te draaien?

Het opgroteschaal terugdraaien van (de gevolgen van) wetgeving schept een risicant precedent. Wanneer het een optie wordt om bij nad de financiële gevolgen van eerdere wetgeving ongedaan te maken, zal blijken dat de wetgever binnen korte tijd nog voorat bezwaar heeft terugdraaien van wat door eerdere regeringsacties als toestand is geschapen. Uit rechtszekerheid komt zo onder druk te staan. Bovendien mag de wetgever die het verleden wil terugdraaien niet terugdraaiend is de wetbelijke regeling wijzigen, die de gevrucht is geweigen heeft veroorzaakt. Want het is mogelijk voorbij dat de wetgever de werking van de wet in het verleden herstelt maar niet in heden en toekomst onverenbaar. Dat betekent dus dat de wetgever weer met moeten verzinnen of, en zo ja, op welke wijze het toeslagenstelsel zal worden veranderd of vervangen. Bestaan wat het stelsel dat zal worden voor een aldaal weer 5,6 mln. huishoudens van afhankelijk zijn, is echter niet eenvoudig. Politiek is men het doorgaans slechts eens over wat men niet wil, dan over wat men daarvoor in de plaats wil.

Bij dat stelsel zal ook opmaktisch een van een overtuiglijk rapportie verden ondersteund. In het voorgaande zijn kortstelsen en bedragen genoemd. Dat veranderdelijk dat het terugdraaien kan worden beperkt tot de kinderopvang, hetgeen niet zeker is, aangezien de gevolgen bij andere toeslagen niet heel anders zijn.

[1] Denk aan de wet gering inzichtelijk persoonsgebonden budget die in bepaalde gevallen ook hard kan uitwerken.

Om al deze redenen meent de commissie dat het geen goed begrepen vergissen gevolgen van vijftien jaar kinderopvangtoeslag, die niet langer verantwoord worden geacht. Bij het terugvorderen van ongedaan te maken. Daarom verklaart de commissie hier de aanmerkelijke redenen binnen het bestaand wettelijk kader. Dat betekent wel dat de ervaring van vijftien jaar kinderopvangtoeslag het uitgangspunt is. Het gaat immers tot dient minder van deze kinderen die mogelijkheden is maar ook een zodanig dringende aanleiding, dat het geen schuldvordering van zijn om terugte komen op de uitkomst, ondanks voor de meeste anderen niet het geval is.

4.2 Een passende invalshoek en een passende aanpak

Hoewel rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zwaar wegende redenen zijn in een rechtsstaat om niet in te grijpen in de uitkomst van vijftien jaar toeslagverlening, beleid en rechtspraak, aansluitbaar ook geen optie. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak kwam tot die conclusie in twee uitspraken van 23 oktober 2019. Daarin kwam zij, terug op haar bestendige jurisprudentie dat de risicoverdeling tot deuitlitig van de Wko en de Awir op twee cruciale punten. Allereerst ding dat voor de Afdeling de de beslissing jeugdzorgvoorzieningen die tot jeugdhulp gaatenen langdurig in een vaste financiële jeugdrechtelijk kader kunnen worden gebracht. Die uitspraken en de nieuwe uitleg van de Wko en de Awir hebben eenmal primair betekenis voor het toekomstig beleid. Gevolgen uit het verleden terugtrekken op basis van nieuwe rechtspraak is niet vanzelfsprekend en gaat niet verzacht. Rechtspraak heeft in deze geen terugwerkende kracht en de herzieningen van eerder besloten zaken in het licht daarvan, vergt een bijzondere reden daartoe. Het is een ding om te constateren zo kan het niet verder, maar iets heel anders om te zeggen, het verleden moet anders. Dat laat onverlet dat de Afdeling dat laatste niet uitsluit. In de bottomweg van beide uitspraken concludeert zij dat het aan de staatssecretaris is om te beslissen of de nieuwe uitleg ook gevolgen moet hebben voor eerder besloten zaken en om op dat beleid te formuleren.

Bij de formulering van dat beleid behoeft de staatssecretaris een bijzondere, dringende reden om terugte komen op eerder onherroepelijk vastgestelde beslissingen van regelgeving rechtspraak. Het terugkomen op vast in middel is herroepelijk recht is gevoelig, maar zonderlijk en maakt aan beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het aanvaardig heropenen van beslissingen, omdat de uitkomst daarvan niet helemaal is zoals die nu eenmaal is, is niet mogelijk. Publiekrechtelijke aanspraken bestaan dicht bij gedingen zijn en het blijft dat niet alle dossiers meer toegankelijk zijn en juridisch niet omdat het besluit niet eenvoudig onder bijzondere, dringende redenen de uitkomst van vijftien jaar heropening van de wet van verwarmen. Dat is, als gezegd, een verzet in rechtsgelijkheid van de wetgever.

De staatssecretaris zou bij de aanpak van de erfenis van vijftien jaar kinderopvangtoeslag bij de invalshoek van de Afdeling kunnen aansluiten. Een aanvaging zou dan zijn dat het nodig kan zijn om bij bovengegeven terugte komen op eerdere beslissingen, vanwege deze bijzondere en verouderd in de feiten effect recht en dat het betrokken geval nogdeesds zodanig bovenmatige gevolgen hebben voor betrokken personen dat deze in redelijkheid niet voor hun rekening kunnen worden gelaten. Het maakt wel uitdat dat bijl is niet meer kan. Iedel mogelijk. Publiekrechtelijke aanspraken bestaan dicht bij gedingen zijn en het blijft dat niet alle dossiers meer toegankelijk zijn en juridisch niet omdat het besluit niet eenvoudig onder bijzondere, dringende redenen de uitkomst van vijftien jaar heropening van de wet van verwarmen. Dat is, als gezegd, een verzet in rechtsgelijkheid van de wetgever.

De staatssecretaris zou bij de aanpak van de erfenis van vijftien jaar kinderopvangtoeslag bij de invalshoek van de Afdeling kunnen aansluiten. Een aanvaging zou dan zijn dat het nodig kan zijn om bij bovengegeven terugte komen op eerdere beslissingen, vanwege deze bijzondere en verouderd in de feiten effect recht en dat het betrokken geval nogdeesds zodanig bovenmatige gevolgen hebben voor betrokken personen dat deze in redelijkheid niet voor hun rekening kunnen worden gelaten. Het maakt wel uitdat dat bijl is niet meer kan. Iedel mogelijk. Publiekrechtelijke aanspraken bestaan dicht bij gedingen zijn en het blijft dat niet alle dossiers meer toegankelijk zijn en juridisch niet omdat het besluit niet eenvoudig onder bijzondere, dringende redenen de uitkomst van vijftien jaar heropening van de wet van verwarmen. Dat is, als gezegd, een verzet in rechtsgelijkheid van de wetgever.

Een oplossing aan de publiekrechtelijke invalshoek is er geen panacee voor de aanpak van de erfenis. Het zal niet mogelijk zijn om aan de hand van algemene criteria en kenmerken op basis van de gestandardiseerde bestanden van Toeslagen vast te stellen in welke zaken er meer van deze terugvorderingen opnieuw besluit vormt gaat. Ziet ook in het ADR-rapport: wordt gewerkschavid, kunnen schriftelijk gemaanlijkijk vergelijkbare soorten geschoo verschillende om zoveel gaat om schuldgaan. Wat er proces inspreuken of per geval wanneer verlyrdeid. Dat noort meeldenkelijk indiening, neoist de extreme termen die in de dossiers verdeel gestruikt op heel verschillende situaties bedrieking kunnen hebben in het dossier van toeslagrechtigden in de praktijk niet bestaat. En zijn alle relevgegevens over toeslaggerechtigden in verschillende systemen ondergebracht, passend bij de organisatie van Toeslagen en de Belastingdienst (invordering). Een individuele aanpak op basis van een aanvraag zal dus nodig zijn. En bij de beoordeling van die aanvraag zal toetsen de vraag zijn wat de zaak zodanig bijzonder maakt dat het en noodzakelijk is in deze kerkelijkheid, in onderscheid met de meeste anderen, mit die gevolgen van eerdere beslissingen zouden moeten blijven zitten.

Gegeven het belang van de recente jurisprudentie voor de aanpak van de bedoelde erfenis wordt hier nu eerst ingegaan op deze uitspraken in aanvulling op hetgeen daarover werd gezegd in het interim-advies (§ 4.2). Tegen de achtergrond daarvan wordt vervolgens ingegaan op de verschillende stappen in de aanpak van de erfenis.

4.3 De uitspraken van 23 oktober 2019

Op 23 oktober 2019 liet de Afdeling bestuursrechtspraak in een tweetal uitspraken teruggaan op een eerdere beslissingsjurisprudentie inzake het artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) met betrekking tot het verblijfsrecht van KOT-verzoekers. De Afdeling motiveert het 'omgaan' in bedoelde uitspraken met de overwegingen die ten grondslag liggen aan de koers die zij daarmee duidelijk is gevoerd. Dat ook een interpretatie van de wetgeving gebonden aan de grenzen van de grondwettelijke problemen kan zijn.

In een eerste uitspraak[1] (hierna: vastgestelde uitspraak) komt de Afdeling tot de conclusie dat *"Toetsingsmaatstaf geldt dat het aan ook een recht op kinderopvangtoeslag moet kunnen worden toegekend indien een deel van de kosten van kinderopvang heeft voldaan. Dit brengt meebrengt, ... Toetsingsmaatstaf: bij de opvang van het recht op voorzieningen kinderopvangtoeslag kan bezoeken wiek betaalbaar kinderopvangbedrag niet mogelijk vastgesteld indien een deel van de kosten is betaald. Dit deze bepaling, met Tweedegrondwetgeldige artikel 3:4, verzekert, van de algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) dat het bestuur bij de beslissing alle belangen afwegen. Daarbij mogen de sociale gevolgen van dat besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

Vaste jurisprudentie[2] in tot dan toe was bij de uitleg van art. 18.7 Wet in samenhang met art. 1.7, eerste lid, aanhef en onder b. Wko dat *"Wko dat[3] slechts dat van de kosten aantoonbaar is voldaan, geen aanspraak kan worden gemaakt op een lagere tegemoetkoming. In samenhang met de bestendige jurisprudentie [dat] in artikel 26 van de Awir dwingendrechtelijk [is] opgelegd dat onder een hepaling gat en verwerkingsbeleid tot een terugbetaling dan de bedoeling van de betaalgerechtigde in zijn geheel aanschouwd[4] bedoelde dat tot grote bezwaren de moeten worden terugbetaald (ook) als sociale relaties komingen verden gaan beleuren.*

In een nieuwe uitspraak[5] (hierna: terugvorderingsuitspraak) van dezelfde datum komt de Afdeling terug van de bestendige uitleg van art. 26 Awir. Die heeft in dat deze bepaling zich strekt niet verzetten dat Toeslagen van terugvordering afstaat, dan wel het te vorderen bedrag matigt. Te den aanzien overweegt de Afdeling nu dat zij: *"aanleiding [zie] om tot een andere uitleg van artikel 26 van de Awir te komen ... mit aanvaar [is] is die bepaling, en tot uitnegen explicitering van de terugtebetaalde vergoeiing, maar slechts in niet imperatief voorgeschreven aan ... het grote bezwaar van de betaalgerechtigde niet terugbetalen. Deze regeling bestaat ... dit ontdoen van in mindo jdevastgestelingen van het bedragstel wordt terugvorderd. Dit betekent dat de Belastingdienst Toeslagen op grondvan artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bevoegd is, het besluit tot terugvordering matigen of niet afwegen en onder bijzondere omstandigheden van terugvordering kan afzien of het te grote vorderen betaalgelden matigen, gelet op de omstandigheden of bij de vaststelling van de kinderopvangtoeslag aan de betaalbaarheden komen. Op grond van artikel art. 3:4, tweede lid, van de Awb mogen de sociale gevolgen van dat besluit voor een belanghebbende niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.*

In deze zaak ging het om een ouder die de dupe was geworden van een gastouderbureau dat ten onrechte in haar naam kinderopvangbeslag had aangevraagd en deed. Zowel de rechtbank als de Afdeling komen, zij het op verschillende gronden, tot de conclusie dat de gerechtelijke actie dit gastouderbureau niet aanspraakelijk kan worden gesteld. Vervolgens komt de Afdeling tot het intrekken van de uitspraak van art. 26 Awir en concludeert zij dat in de gegeven situatie van verkorte terugvordering van de toeslagbetaalde voorschotten bij de persoon die aan de ontvangen toeslagen van de onrechtmatige aanvraag van voorschotten op haar naam, niet verwijtbaar is.

Met deze uitspraken heeft de Afdeling de werking van de KOT-regelgeving gewijzigd op twee punten die tot dat moment vaak oorzaak waren van schrijnende gevolgen. In middels heeft de staatssecretaris de implicaties daarvan vertaald in een beleidsbesluit (hierna: het beleidsbesluit), dat inhoudt dat de kinderopvangbeslag voortaan niet meer geheel zal worden gekort wanneer de toeslag van kinderopvang niet geheel zijn betaald, maar alleen nogen evenredigheid met de niet-betaalde kosten.[6] Hiermee (6.2) zal worden ingegaan op de beleidsregels van dass uitspraken voor toekomstig beleid en de duik uit op kuiste komt jn tot bij stelling tot komen van hd toeslagrechtelijk.

4.4 Herziening; beperking en mogelijkheden

4.4.1 Herziening en de nieuwe jurisprudentie

De nieuwe jurisprudentie verandert wel iets voor de beslaatvorming voor de KOT, maar dat heeft primair betrekking voor de toekomst. Rechtspraak heeft geen terugwerkende kracht voor eerder afgedane gevallen, en daarbij kan als reden die reden dat de wetgever in beginsel niet met terugwerkende kracht rechtszekerheid mag verdoven.

[1] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[2] ABRvS 4 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1819.
[3] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3601.
[4] Beleidsbesluit van de minister van Financiën van 30 december 2019 en gepubliceerd op 24 december 2019, Stcrt. 2019, nr. 70486.

Het betekent niet dat er in het geheel geen gevolgen zijn. In de eerste plaats valt op dat de spraakmakende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak betrekking hebben op besluiten die soms al jaren geleden zijn genomen. Er is kortom nog steeds een stroom zaken in behandeling binnen de keten van rechtsbescherming, waarvoor de nieuwe uitleg van de Afdeling rechtstreeks betekenis heeft, omdat daarover nu nog besluiten moeten worden genomen. In de tweede plaats kan het onder omstandigheden mogelijk zijn om over zaken die al eerder besloten zijn een nieuw besluit uit te lokken, waarbij dan rekening zal moeten worden gehouden met de nieuwe jurisprudentie. Dit kan bijvoorbeeld een rol gaan spelen met betrekking tot besluiten over invordering. Daar wordt hierna nog op ingegaan. Voorts is er het gegeven, zoals reeds in het interim-advies werd opgemerkt (§ 4.3.3), dat Toeslagen in bepaalde gevallen nog niet definitief heeft beslist op aanspraken op toeslag van jaren geleden. De besluitvorming is in die zaken blijven hangen in beslissingen over het voorschot. In die zaken kan ook nu nog, na het verstrijken van vele jaren, alsnog worden gevraagd om een definitieve vaststelling van de aanspraak op KOT. Bij het nemen van dat besluit zal het nu geldende recht, inclusief de nieuwe uitleg daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak, worden toegepast.

Ten slotte zet de Afdeling, zoals gezegd, in beide uitspraken de deur 'op een kier' als het gaat om de toepassing van de nieuwe uitleg op eerdere besluiten. Weliswaar overweegt de Afdeling dat het op de weg van Toeslagen ligt om te bepalen hoe om te gaan met andere gevallen waarin hij eerder heeft beslist. Maar als Toeslagen categoraal zou weigeren om eerdere besluiten te herzien, moet er rekening mee gehouden worden dat er sprake kan zijn van een situatie waarin het 'evident onredelijk is om te weigeren een herzieningsbesluit te nemen naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie'[65] Tot dusver is daarover echter nog geen standpunt ingenomen. Het beleidsbesluit van 20 december 2019 beoogt uitvoering te geven aan de vaststellingsuitspraak voor wat betreft het toekomstig beleid. Daarin valt nog geen standpunt te lezen over hoe omgegaan zal worden met andere gevallen waarin eerder is beslist, tenzij het stilzwijgen op dit punt als weigering om dat te doen moet worden uitgelegd.

De nieuwe jurisprudentie en het beleidsbesluit veranderen dus uit zichzelf niets in de situatie van mensen die in het verleden zijn geconfronteerd met de harde werking van de KOT-regelgeving, en daar nu nog steeds de lasten van dragen. Dat vergt een nader besluit, dan wel van het bestuur, dan wel van de rechter. Het gebruikelijke instrument voor het bestuur om terug te komen op eerdere beslissingen is de herziening. De bestaande regeling van de herziening in het kader van de Awir maakt dat instrument daarvoor evenwel vooralsnog minder bruikbaar.

Het interim-advies (zie § 4.3.) schetst de bevoegdheid tot herziening. Daarin is uiteengezet dat een bestuursorgaan, op verzoek of ambtshalve een eerder genomen besluit in het voordeel van de burger kan herzien en dat het bij het nemen van dergelijke besluiten in beginsel over veel beleidsvrijheid beschikt. De Awir kent echter een bijzonder regime. Ingevolge art. 21a van de Awir[66] is herziening van onherroepelijke besluiten mogelijk *in bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen*. Die bepaling is exclusief bedoeld: alleen in gevallen waarop deze bepalingen ziet, kan een onherroepelijk besluit worden herzien ten gunste van de belanghebbende.[67] Ingevolge art. 5a UR Awir, dat strekt tot uitvoering van art. 21a Awir, wordt een toeslag die op een te laag bedrag is vastgesteld in het voordeel van de belanghebbende herzien, ook als zij onherroepelijk is geworden, 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 vast is komen te staan, tenzij de Minister van Financiën, zo nodig in overeenstemming met de Minister die het aangaat, anders heeft bepaald*; (c) *de onjuistheid van de tegemoetkoming voortvloeit uit beleidsregels van de Minister van Financiën of de Minister die het aangaat, die eerst zijn uitgevaardigd nadat die tegemoetkoming onherroepelijk vast is komen te staan, tenzij de Minister van Financiën, zo nodig in overeenstemming met de Minister die het aangaat, anders heeft bepaald*;" (…). Van deze laatstgenoemde uitzonderingsmogelijkheid (herziening op basis van jurisprudentie) is voor zover de commissie bekend, tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

De bevoegdheid van Toeslagen tot herziening van onherroepelijk geworden KOT-besluiten is kortom beperkt tot vijf jaar na het jaar waarvoor de toeslag werd verstrekt, en zij kan in beginsel niet worden gebruikt naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie of nieuwe beleidsregels

4.4.2 Selectieve verruiming van de herzieningsbevoegdheid

Het bepaalde in art. 5a UR Awir, dat de herziening in het voordeel van belanghebbenden regelt, voorziet evenwel in de mogelijkheid tot verruiming van deze bevoegdheid. Bij besluit van de minister van Financiën in overeenstemming met de minister die het aangaat (in casu Sociale Zaken en Werkgelegenheid) kan worden afgeweken van de beperking ten aanzien van nieuwe jurisprudentie of nieuwe beleidsregels. Van deze mogelijkheid is, voor zover de commissie kan nagaan, tot nu toe nooit gebruik gemaakt. Het is ook een riskante weg en schept een 'gevaarlijk' precedent. Maar het biedt een mogelijkheid om de verandering in het kader van besluitvorming, welke het gevolg is van de uitspraken van 23 oktober 2019, ook betekenis te geven voor zaken die gesloten zijn.

[65] Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het herzien van boetebesluiten in het sociaal domein n.a.v. nieuwe rechtspraak (CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:859).

[66] Stb. 2010, 873.

[67] Zie Kamerstukken II, 2009-10, 32 130, nr. 3 inzake Wet IB 2001, p. 51.

Het wegnemen van de beperkingen op de herzieningsbevoegdheid in art. 5a UR Awir lijkt een ongekende mogelijkheid om het toekomstvastste rust huidig indult te heroverwegen. Dit zou juist een verzuiwelwaring. Niet voor niksbestaat noch van de mogelijkheid gebruik gemaakt. Het wegnemen van de beperking van de herzieningsmogelijkheid betekent dat zelfs strafrechtelijk vaststaande vonden herzienend. Zou de beperking tot aanden van nieuwe jurisprudentie vinden geschrapt, dan dreigt dat iedere nieuwe uitspraak van een bezwaargrond door de rechter een zoof van herzieningsverzoeken kan uitlokken. Bij iedere verzuiwaardeuitspraak van de rechter moeten alle oude beslissingen vorder doorgenomen om zo met de nieuwe jurisprudentie in overeenstemming te brengen. En de vervuiming van de herzieningsbevoegdheid op een termijn zal enormmijdelijk een procedureschwing hebben voor consumentenkrediet. Vervuiming van de herzieningsbevoegdheid in art. 5a UR Awir zou potentieel ook grotgen hebben voor de herziening van andere beslagen – en dat betreft vele miljoenen beschikkingen per jaar. Vervuiming van de herzieningsbevoegdheid zal dan ook selectief moeten zijn.

Het beperkte in art. 5a, UR Awir biedt twee mogelijke alternatieven bij een gerichte vervuiming van de bevoegdheid tot herziening. Enerzijdskan op basis van het beperkte sub a. de mogelijkheid worden gegeven om beslissingen te herzien in het licht van de recente jurisprudentie. Oppossieven het beperkte in art. 5a, sub c., UR AWR kan mogelijkis de mogelijkheid vorden gegeven om beslissingen te herzien in het licht van het beleidsbesluit van 20 december 2019. Bij gevolg dat het beleidsbesluit de implementatie voor de toekomst is van de uitspraken van 25 oktober, is het mijnder zinvol de twee mogelijkheden te cumuleren. Vervuiming van de herzieningsbevoegdheid op het punt van de jurisprudentie verdient naar de mening van de commissie de voorkeur. Het beleidsbesluit van 20 december 2019 is enerzijds ruimer dan nodig, maar tegelijk wezenlijk beperkter dat de nieuwe jurisprudentie.

Het beleidsbesluit is specifiekgericht op vaststellingsbesluiten en daarbij op een mogelijke vorm van onverredigheid, te weten de situatie dat dit schriften deel van de eigen bijdrage is betaald. Op dit punt lijkt het besluit ruimer dan de vaststellingsuitspraak van 25 oktober van de Hof. Het beleidsbesluit heeft namelijk het aanwegingsbevoegdheid vastgesteld in een regel van rechtskundige rechtsverredigheid. Alsier maar eenkoonbaar kiezen zijn gemaakt voor kinderopvang krijgt mes dus slechts een deel vergoed. Dat is niet onderdaan volgden aan de eisdat er een belangenafweging wordt gemaakt waarbij het evenredigheidsbeginsel moet worden gespecificeerd. Het lijkt dus geen bezwaar dat rechtsbelangenafweging per aanspraak op KOT op nul kan worden gesteld ook. Alsier vel kosten voor kinderopvang zijn gemaakt, zonder dat dit stijgt met het verzwaarlijke belangenafgeleiden. In dit opzicht lijkt het beleidsbesluit dus zuiniet te noemen. De uitspraken van 25 oktober 2019 hebben overwogen dat minimum-tarieftoeslagen van het toeslagenwet alleen op verschillende kinderbeslissingen, en niet op de terugvorderingsbeslissingen, op de beleidsregels van dit laatste wordt hiernaa toegegaan. Wat de beslissingen inzake de vaststelling betreft, lijkt het beleidsbesluit bovendien beperkt tot de problematiek van de onbetaalde eigen bijdrage. De uitspraken hebben daarnaast ook relevante voor andere gevallen waarin mogelijk inbreuk is gemaakt op het evenredigheidsbeginsel, zoals de situatie dat op grond van een ontoreiende bewijskwik de aanspraak op een hedijaar KOT wordt afgewezen, terwijl alle voorwaarden tevoren vergewerkend.

Om verschillende redenen verdient vervuiming van de herzieningsbevoegdheid geschikt op de eerst zijdel uitgerichte dusdie voorkeur. Enerzijds zou het achterhaal niet gaan om het openen van de algemene mogelijkheid om een beroep te doen op nieuwe jurisprudentie, maar die mogelijkheid om gericht een beroep te doen op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 april 2019 en van 25 oktober 2019. Uiteraard de categorieën beslissingen komen daarmee voor herzieningin aanmerking te vallen. (1) gevallen waarin kiezen beslaln gevraagd is aan Toeslagen uitgeschakeld zijn dan aanspraak op KOT op nihil tacatitan, (2) gevallen waarin problemen in het beslisgegeving, die te vinden zijn van onterechtbetaalbetaalbetalen en onrechtbetaalen de KOT-gerechtigden, zijn toegekend[8] en (3) gevallen waarin Toeslagen bij het vaststellen van de aanspraken op KOT or bij eventueel terugvordering van onverschuldigd betaalde KOT het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

4.4.3 Beperking naar hoogte van terugvordering

De vervuiming van de herzieningsbevoegdheid dient, zo lijkt, niet alleen beperkt te zijn naar de aard van de uitspraken waarbij er sprake is van een gerichte gevallen, maar ook wat betreft "de omvang" van de vaststelling of terugvordering waarvoor herzieningwordt gevraagd. Eenzelfde aanwegingsbevoegdheid van de uitspraken van verschillende aard kan dan verschillende resultaten. Daar moet een bijzondere dimensie aan worden voor zijn. Dit rekent zou zoals hiervoor uitgelegd, alleen kunnen zijn in de verhouding tussen de bovenmatige omvang van de terugvordering en de beperkte aard en omvang van de mogelijkheid die deze aanleiding voor gaat. Ter uitwerking van deze redit wordt gegegrond zal de vervuiming dus ook beperkt moeten zijn ten aanzien van de hoogte van het bedrag dat wordgemoeid met de correctieresultaten waarvoor herzieningkan worden gevraagd. Zonder een dergelijke "drempel" zou nid alleen de rechtvaardigingontbreken voor de uitzonderlijke stap om terugtekomen op het vertrouwen, maar het leidt ook tot "praktische" onbilijkheid. Bij vervuiming van de herzieningsbevoegdheid zonder een dergelijke "drempel" zou vor alle vaststellingsbesluiten, ongacht het bedrag dat daarmee in het geding is, herzieningkunnen worden gevraagd. Het gaat daarbij om mogelijk meer dan honderdduizend dossiers die op verzoek opnieuw zouden moeten worden doorgenomen. De uitvoering zo dienin onevenmijdelijk vastlopen, met als gevolgdat belanghebbenden die bovenmatig hard werden getroffen, alsnog enderoosop afwikkeling moeten wachten.

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

Als uitgangspunt zou kunnen gelden dat het bij herziening niet gaat om beslissingen waarbij een aanspraak op toeslag met € 10.000 of meer, eenmaal is verdeld bijgesteld. De limitatieboek dat het niet gaat om exclusieve geschillen die in rechtskracht niet voor rekening van betrokken toeslagontvangers kunnen worden gelaten, laat zich volgens niet met precieze verklaren in een concreet bedrag, maar het betekent wel dat het niet om regelmatigheden maar gaat. Een bedrag van € 10.000 per toeslagjaar is gelijk aan tweemaal de gemiddelde hoogte van de toegekende KOT. Het gaat daarbij vertaal niet om een regelmatig bedrag van terugvordering. Tegelijk vormen terugvorderingsbesluiten van € 10.000 (helaas) niet een zeldzaamheid. Het probleem wordt met de grens dus aan niet weggedefinieerd. Sinds 2017[10] vormt € 10.000 bovendien de grens voor de beoordeling van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Behalve dat bedrag kan iedereen een persoonlijke betalingsregeling krijgen, waarbij de terugstelling wordt afgesteld op het persoonlijk draagvermogen (zie § 4.5.2) en er dus al maligns mogelijk was.

Uiteraard hangt de impact van de terugvordering van een dergelijk bedrag af van iemands draagkracht en persoonlijke omstandigheden. En bij vrijwel iedereen inkomen geeft het bedrag dat aan € 10.000 of meer moet worden terugbetaald een schok. Echter bij toeslagen is de hoogte van de toeslagvrouw een indicatie van de sociaal-economische positie van betrokken toeslaggerechtigden en het aantal kinderen dat invoe verdeel toegelaten. Om al deze redenen vormt de individuele van een bedrag van € 10.000 een te verantwoorden verdeling van genoemde inkomsten.

Rondom de afbakening zullen zich evenwel grenswegstuk van voordoen. Bijvoorbeeld dat een toeslag cumulatief met meer dan € 10.000 is ewe jaar wordt verminderd, maar dat dit niet gebeurt in een beslaring. Of dat iedereen dat iemand in een jaar niet ver terugvordering te maken krijgt van meer dan € 10.000, maar dat het daarbij gaat om de vaststellingen over verschillende toeslagjaren, waarvan geen afzonderlijk e toeslag leidt tot terugvorderingsbesluiten die meer dan € 10.000 betreffen, maar die daar gezamenlijk ver bovenuit stijgen. Een regeling treffende die denkbare en nu nog niet denkbare grensgebieden moet onmiddelbaar mogelijk, sieren à voorziet door intrien vrijstelgaarn de ethiek mindsvoorwaarden. Dit kan suggereren, voor nieuwe grensgebieden zullen ontstaan.

Overwogen zou moeten worden om in het besluit op grond van art. 5a, onder b, Awir, waarbij wordt geregeld dat nieuwe jurisprudentie in dit gval leidt tot een herziening bevoegdheid, een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt om in een concreet geval tegemoet te komen van onbillijkheden van evenwegende aard, ontwoid van hardheidsclausule. Zo'n clausule maakt het mogelijk een gelerfelijk, op basis van degenelle die zich mooiner pieen hebben, nader invulling te geven aan de toepassing van de voorgestelde grens van € 10.000 per jaar. De bestaling op een verzoek om herziening - en daarmee ook de beslaling over toepassing van deze hardheidsclausule - is een besluit voortgaan bezwaar en beroep openstaan. Daarbij dient Toeslagen er verstandig aan te verzekeren dat de behandeling van bezwaren over herzieningsbesluiten in casu ook over de toepassing van de voorgestelde hardheidsclausule in één hand liggen, zodat consistentie in de gemaakte uitzonderingen kan worden gewaarborgd.

4.4.4 Beperking naar terugwerking in de tijd

Op het oog lijkt er nog een andere, eenvoudige mogelijkheid te bestaan om de herzieningsbevoegdheid te vermijden. Zoals uiteengezet is de herziening bevoegdheid van Toeslagen met betrekking tot oninformatiegevolgen beslaringen beperkt tot vijf jaar na het beslaringsjaar voorvoor de toeslag wordt verstreken. In 2020 is terzelfdertijd dient nog mogelijk van deze uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op 2015 en daarna is Gerd op het feit dat, wat vanderaaken dieln heb dus, onze de aandacht zijn gekomen, betrekking hebben op de periode voor 2015 lijkt het een optie om deze bepaling op te nemen of weg te nemen. Determijn is immers bij minister degeling gesteld en wordt niet voort uit de wet. Dat zou echter onverstandig zijn.

Rechtszekerheid vergt dat na verloop van tijd beslulen onantastbaar worden, ook als zaken zo nog kunnen worden verbeterd (zie ook uitgeen advies § 4.3.2). Geschillen moeten worden afgesloten om verder te kunnen gaan. Laanen dient er een grenstelijn van de rechtsgrikheid om oude vuiligrrrpnieuwen van de jude te slaldlen. Rechtszekerheid en rechtszekerheid vergt dat de termijn die daarvoor geldt zoveel mogelijk in alle gevallen gelijk is dat schept duidelijkheid en voorkomt willekeur. In dit kan zeuf hebben van een verschillende bewaartijdsregime tijd van de maatelijkheid om terug te komen op oudeuitspraken van de ministerlijke onderdelen van het rechtssteem. Tekenen dit kan verbandis dat de reeding van art. 5a UR Awir op dat punt ook geen afwijking mogelijk maakt, zoalsten aanzien van sommige andere beperkingen.

Niet is zegt dat de grensop vijf jaar moet liggen; die termijn is in de praktijk en jurisprudentie geldelijk ontstaan. Deze termijn is nu echter zo algemeen gangbare periode in de bestaling gevegoning en ook doorbuiten. Daarom kan zij niet pour beslin dat is cause in onderscheiden situaties ver opzij worden gezet. Deze termijn werkt namelijk ook door in andere regels, zoals in de vijf jaarstermijn die geldt voor de verplichting tot het bewaren van bescheden.[11] Overigen is ook de beschikbare informatie van overheidsdiende over beslaringen. Jil het vorse verleden zeer summier. De jarnie vernisgeat niet veel verder terugdan 2014, het jaar waarin een wisseling van ICT-programma's heeft plaatsgevonden.

[10] Voor die tijd lag dit bedrag op € 1730

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

Wanneer de beslaandetermijn voor toeslagen, wat er bovendien geen rechtvaardiging te vinden voor een andere termijn. Zou men de termijn van vijf jaar verlengen, bijvoorbeeld, UR Anw verandert, dan is de gemiddelde duur van uitgaven tot het begin. Dit roept de vraag op of dit alleen mogelijk gelden voor KOT-besluiten. Zoer goed denkbaar dat een uitsteking effectivaar evident investeren en wellicht ook niet het terwijl en de beste investeringen verminderen aanwerven, financiële afwentelingen kiezen. Zoals een aanvoerschuiving of toeslagen in zaken die dan opnieuw aan de orde zouden kunnen worden gesteld.

De termijn van vijf jaar betekent niet dat er zuiverstegedaan kan worden aan de zaken die daardoor worden uitgesloten van herziening. Het betekent zo alt wordt gekeerd, dat dan voor een andere benadering nodig is dan herziening van de oorspronkelijke beslissing. Op de dan voor beschikbare mogelijkheden wordt hieronder verder ingegaan.

4.4.5 Herziening op verzoek: geen compensatie of schadevergoeding

Op de praktische uitvoering van deze aanpak van de termijn via de aanvraag van de herziening zal hieronder nader worden ingegaan (§ 4.7). Eerst wordt hier echter nog gewezen op twee belangrijke andere punten.

In de eerste plaats zal uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de uitkeringsbedrag van die herziening dan niet bedoeld is, uitsluitend op aanvraag geschiedt. De aanhef van art. 5a UR Anw kan in dit opzicht verwarring scheppen. Ingevolge de aanhef moet Toeslagen ook uit eigen beweging een toeslag herzien indien is gebleken dat deze eerdere toeslag is vastgesteld. Met betrekking tot de vereiste bewegelijkheid, met de vereiste bewegelijkheid uitzonderlijk karakter daarvan en de seriositeit de daarbij behorende moet worden, nodig dat de herziening desalniettemin met een daartoe strekkend verzoek van belanghebbenden. Het aan bovendien een proces in gang dat uitmoedt in een voor beroep vatbare beslissing. De betaalende bestanden van toeslagen van de vereiste herziening bewegelijkheid zijn ook kenbaar voor belanghebbenden (hoogste terugvordende bedrag, bereiken inspaar en meriwaring bekend). Het eenstelig de vraag of Toeslagen de belanghebbenden adequaat kan identificeren, van wie het alle mogelijk belanghebbenden wel mogelijk maatrijken, etwat dit van mogelijke verwachtingen en dienstwaardebeunt. Ilingen en frustratie. Dit is vooralsnog onderscheid bij de compensatieregeling die moet worden verbroed in verband met vergelijkbare dossierselsheid CAF 11-dossier, daar is bekend welke ouderdsaspn betrokken. Dat Toeslagen in de iedoren die vielt dicht voor een herziening in aanmerking kan komen kan aanschrijven, iat onverlet dat Toeslagen van tijde van de verwarming van de bestaandeslagsbedrag dan wes gestaat maaden tommaatiesen, zoldt eenlaste uit verwardigevijlen van vaden van de vereiste mogelijkheid.

In de tweede plaats dient duidelijk te zijn dat herziening van wezenlijk andere aard is dan de compensatie die in de CAF 11-zaak en vergelijkbare zaken wordt gegeven voor het voorkomen van hardsten van Toeslagen. Herziening leidt tot een nieuw besluit over de vaststelling van de hoogte van de aanspraak op toeslagen. Van artoe leidt dat die toeslag slaag geheel of tan dde wordt betaald. Compensatie of schadevergoeding is daarbij niet aan de orde. Dan voor is gen aanleiding. Dit herziening leiden in deze zaken aan een nieuw besluiten. Er agen spraake van een schadevergoeding (nodig voor schadevergoeding), noch van een excessieve aanpak door Toeslagen (nodig voor compensatie), het betreft regulieren handhaving van de wet- en regelgeving. Dit laat onverlet dat een besluit op een herziening aanzien van voor bezwaar en beroep vatbaar zeeuw, oopevert. Belanghebbenden kunnen natuurlijk altijd in bezwaar of beroep stellen. Dat in hun geval het genoemd correctiebesluit wel een nietmelig was en schadevergoeding op zijn plaats is. Geldeven echter dat de herziening beroep op inhoudelijke die op het moment van beslissing mag niet bestreden, is de konsgering dat de rechter schadevergoeding zal toekennen.

4.5 Terugvordering en invordering van openstaande toeslagschuld

4.5.1 Terugvordering en het omgaan met het verleden

De vering van de hardheid van onderopvorgdoeslag, vertaalt zich in terugvordering van te veel betaalde voorschotten en vanuitgaan in de invordering van de resschuldigde bedragen. De strikte inwerkingwas voorzichtigwy van het feit dat als het goed wordt ontvangen gelden op het moment dat er van dan terugvordert kosten kinderopvang wordt bekend. Normalde dit en uitgaan de ontwikkelen hoor varre - hetzeer lekwis iuun en kaap betekenmanent - lieven en ekuiden mitiemen en verspreiden zij zich via het mechanisme van verzekering, ook naar andere delen van het maatschappelijk leven van betrokkenen.

De erfenis uen vijftien jaar werking van de KOT komt dus mede tot uitdrukking in de nog openstande schuld. Bezier wordt aangetaan zij, de omvang van de bedragen waar het om gaat. Sinds het begin van de regeling tot 4.2 mln. dan KOT terugvordend waarvan op dit moment nog € 443 mln. openstaat bij 130.000 burgers. Die bedragen zijn uitdrukkelijk van dieaard en omvang van de problematiek van de werking van de KOT-regeling, zeker wanneer men die € 443 mln. aan openstande schulden in een contextplaats. Bijna 70 procent of bevat € 310 mln. daarvan wordt geformd door schulden van meer dan € 10.000 dieuitsaan bij ca. 12.000 burgers. Daarvan betaat 40 procent, of bevat € 180 mln. uit schulden van meer dan € 25.000 bij ca. 4.500 burgers. Niet voor niets waarschuwt de Algemene Rekenkamer (ARK) in zijn rapport "Toeslagen terugbetalen" voor de schuldenproblematiek van gezinnen als gevolg van de terugvordering van toeslagen.

"Toeslagen terugbetalen", rapport van 13 juni 2019 van de Algemene Rekenkamer.

Tegen deze achtergrond is er aanleiding om te bezien in hoeverre de eerlijkheid van het verleden mede kan worden aangepast via het terugvordering- en inverdringsbeleid van de Belastingdienst. Daarbij past dat het inlichtingenbeleid dit dient te ondersteunen. Er was, met andere woorden, geen ruimte voor beleid. Er was geen aanleiding om de terugvordering van de aan de ontvangen bedragen van de ondeugdelijke belastingbetaling te verminderen. Het enige wat er tot dusver was is een inverdringsmodelijk mij bij onderzoek bleld. Dat bood meteen grond van art. 7:0.R Awb, mitgaders aan de persoonlijke belastingregeling van de niet verder bemoeilijkt-beslissingen, maar dat zal anders dat de oorspronkelijke toestaangelaten van personen van hoog en uitzonderlijk aan.

De mogelijkheid om langs deze weg terug te komen op het verleden moet worden bezien tegen de achtergrond van de bestaande inverdringsmelijk. Daarom wordt daarop als eerst ingegaan. In het bijzonder dient het om een drietal aspecten, verwikeling, de niet verder bemoeilijken-beslissingen en de belasting over opzet & grove schuld (OGS).

4.5.2 Bestaande inverdringspraktijk

De Awb regelt de fiscaal juridische wet in het belastingwetsvoorstel van de Toeslagen in Toeslagen 2, paragraaf 3 van de wet, in art. 7 van de Uitvoeringsregeling Awb. De grondregel is dat reeds aan de voorwaarden van de aanspraak op toeslagen van een voorschot leidt tot een terugtevorderen bedrag dat in zijn geheel verschuldigd is en binnen zes weken na de beschikking moet worden ingetrokken. Ingevolge art. 7:0.R Awb brengt iedereen de mogelijkheid om het bedrag in 24 maandelijkse termijnen terug te betalen (dan dan bedrag-regeling). Kan een belanghebbende daar vanwege zijn betalingscapaciteit niet aan voldoen, dan kan hij verzoeken om een op zijn betalingscapaciteit afgestemde betalingsregeling (persoonlijke betalingsregeling). Een verzoek om persoonlijke betalingsregeling wordt gewoonlijk dan de terugvordering van de aan de ontvangen bedragen van de belanghebbende. De betaling op het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling is een voor de ontvanger verbaarde schuldig.

Voldoet de belanghebbende niet aan de verplichtingen van een (standaard of persoonlijke) betalingsregeling, dan verwelkt deze en volgen aanmaning en dwangbevel. Primair wordt de schuld verrekend met andere toeslagen of een teruggave in konstantbetalingen als dit niet voldoende dekking biedt, dan worden andere inverdringsmaatregelen ingezet (kwantkrimed met de vier bezwaarlijkgen). De bijbehorende kosten van de inverdringsmaatregelen worden in rekening gebracht (costkosten-maatregelkosten, kosten van dwangbevelen en inverdringmaatregelen verhogen dus de uitstaande schuld bij de Belastingdienst). In de praktijk beschrijft inverdring vooral tot daadwerkelijke inverdring wordt meegegeven of er verhoudenmelijk hiertoe is dat niet het geval can wordt er doorgaans een dwangbevel verstuurd, maar volgt geen beslag. De verkwijlbaarheid van de inverdring geeft dan ook een meer genuanceerd beeld dan de absolute cijfers.[1]

Niet verder bemoeilijken-beleid: bij een persoonlijke betalingsregeling wordt de resterende schuld na 24 maanden niet meer actief ingevorderd. Wat van de resterende schuld nog in de dan opgelopende dieperen wonder verrekend met nabetalingen van toeslagen en eenmalige beruggaven inkomstenbelasting. Alsnar na die drie jaar nog steedseen schuld resteert, dan geeft Toeslagen een niet verder bemoeilijken-beschikking af, waarmee de terugvordering definitief stilvalt en inverdring wordt gestaakt. Op dezeenwijzekan een belangrijk deel van de schuld jaar in dep raktijk schuldvrij zijn. De schuld kan tot dusver niet worden kwijtgescholden vanwege de directe uitlaag van art. 26 Awb. Wel opnieuw, is dat onbillijk dan aanbrengelijk bedrag van de persoonlijke betalingsregeling maar een beperkt deel betrokken en dergelijke regeling heeft. Mogelijk speelt hier een rol dat deze mogelijkheid minder bekend is en dat persoonlijke belastingaspectelen van toekomstige mede-Aji in vuur dersle dand betalingsregeling.

Verrekening: Ingevolge art. 30, lid 1, Awb is Toeslagen bevoegd tot verrekening van een vorschuldigd bedrag aan terugvordering met een aan de betrokken toeslagen ontlagde andere toeslag of voorschot daarop, ongeacht de desbetreffende regeling en het betreven regjaar. Uitsluitend wordt gelet op regelige het investeiko voorzut te bedelen bedragen aan belastingteruggaves premie volksverzekeringen belasting onkt. Ook is een uitzondering van het verrekeningsbeleid, dat Toeslagen niet dan gaat met betaalen van een voorschot dat of bij een andere toeslag een schuld bestaat, maar dat dit door vordering wordt gecompensereerd. Gevolg hiervan is dat er niet alleen situaties zijn waarbij handmatig aan verrekeningen van de 601T-rentenen, zich kan voordoen maar andere situaties, en ook dat het minder eenvoudig is om in de praktijk de hierkomst van oorspaardeschulden te herrekenen tot de terugvordering van kinderopvangtoeslag.

Opzet en grove schuld (OGS): Zoals hiervoor aangegeven is het voor het kunnen verwirrjen van een persoonlijke betalingsregeling of daarmee of men onder de niet verder bemoeilijken-praktijk viel, bepalend of er door Toeslagen werd geacht dat betrokkene opzet en grove schuld kon worden verweten. Daarvan was en is sprake indien belanghebbende, volgens criteria van het besluit van 1 juli 2005[2], niet jeuwelijkshad moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat er te hoog bedragen toeslag werd toegekend. Volgens dat beleid leidt onder meer het geval, indien er geen digen bijtinge wordt be-

[1] Volgens de inverdering werd van de 442,5 mln. openstaande schuld op dit moment 177,5 mln. regulier geïnd, waarvan 104,5 mln. via de standaardregeling en 72 mln. via de persoonlijke betalingsregeling oder 40mln. geïnd uitsluitend 24 mln. terugbetaald. Van de resterende 265 mln. wordt 4,2 mln. gaten die verbeling, voor 65,5 mln. is verwelkt in de inspectie en aan 197 mln. wordt verder rekening aan bij gebrek aan verhaalsmogelijkheid.

[2] Beleidsbesluit, juli 2005, CPP 2005/1608M, Stcrt. 2005, 1231.1.

beld (betrokkene dient te weten dat de toeslag altijd lager moet zijn dan de bestaansdekpunkgrens); indien er geen kinderen zijn, indien deze gevallen niet is geregistreerd, indien u leved u en zijn aangevraagd is dan niet dan belangrijkste de zijn aangepast; indien niet wordt gemeegerd op een verzoek om informatie; indien wij maximale kinderopvangtoeslag wordt gevraagd, maar slechts een deel van de week wordt gewerkt of gewerkt niet wordt gewerkt

Bovenstaande is slechts een opsomming van grove schuld komt nadrukkelijk aan de orde wanneer men bij een toeslagschuld van meer dan € 10.000 (tot 2017 lag deze grens op € 1.500) een persoonlijke betalingsregeling aanvraagt. Bovendien dit basing wordt stockeren persoonlijke betalingsregelingtoegelichtd indien men daarvoor in aanmerking komt. De betalsteling wordt genomen door Toeslagen. Als een persoonlijke betalingsregeling wordt gevraagd, staat tegen de betaling bezwaar en beroep open. Daar wordt met energeegd maat ook gebruik van gemaakt.

4.5.3 Nieuw beleid nodig

In het voorgaande is de aanskijking van terugvordering uitspraak van 23 oktober 2019 uiteengezet (zie § 4.3). De Afdeling heeft Toeslagen daarin 26 vragen gegeven om in de aanhangige zaak met een nieuwe beslut te komen. Verder overwogt de Afdeling ook in deze uitspraak dat het op de weg van Toeslagen ligt, om te zoeken naar een beleid dat meer mogelijk gewordt aan terugvordingsbesluiten. Op beide punten zal nogmaals standpunt moeten worden ingenomen.

Op het terrein van de terug- en invordering heeft de uitspraak een belangrijke betekenis. Zoals gezegd, verdienden we vragen deuiting van art. 26 Awir in beginsel geen verschil tussen de vaststelling/beslissing en de terugvordering/opschikking. Vanwege de imperatieve uitleg van deze bepaling verdient veel vrijheid gewicht om bij de invordering tot mitigering of kwetschelding van schulden te komen. De uitspraak verandert deze studie. 7 Met gevolg van deze nieuwe uitleg van artikel 26 van de Awir is in de voorbeeldvan de Afdeling dat de Belastingdienst/Toeslagen bij deterugvordering van toeslagen meer mogelijkheden krijgt om in individuelegevallen maatwerk te nieren. Die maatwerkvorm zal groten kegen de enterprofiel van een mitige ruimte voor de Afdeling op deze tiedeg mogelijk maakteme de beslissing tot het vaststellingsbesuit. Nam mide daarbij reeds met alle betrokken belangen rekening mood worden gehouden, is er minder ruimte zijn om vervolgens met betrekking tot de terugvordering tot nog weer een andere beslissing tot komen. Dead hiermen maakt de terugvordering uitspraak een meer gesuan aed beleid mogelijk. Zo is bijvoorbeeldmogelijkheid om van meer de aanspraak op toeslag op tijd mod vrudbeugaat, bijvoorbeeld omdat dbamp oveldert geen aanspraak bestond, toch niet (althoans of het geheel bedrag aan toegekende voorschotten) wordt teruggevordert, bijvoorbeeldvan vergedeflinnsdile omstandigheden waarin belanghebbende zich bevindt.

Daarbij zij opgemerkt dat deuitspraak betrekking heeft op de terugvordering. Dien ot worden onderscheiden van de invordering. Dat is deuitvoeringsaspect van terugvorderingsbesluit. Maar omdat de Afdeling in de uitspraak ceiteing heeft toegelaten dat art. 26 Awir divingend voorzichtig dat het gehele bedrag mot worden teruggevordert, zis deuitspraak het nadeelen ook gevolgen te hebben voor de invordering. De invordering gaat zijn gang, immersaak niet meer gewagen in de divingende leding van art. 26 Awir. Zo wordt het mogelijk om een coherent en ruimer beleid te voeren met betrekking tot het eindeven de verplichting tot betaling. In de hulde invordering aspraak zijn daarvoor, zoals beschreven, al verschillende vormen ontwikkeld die echter tot dusver juridisch lastig konden worden gebormaleerd vanwege deteen gebonde latingsvan art. 26 Awir.

Het is dringend gewenst dat de staatssecretaris met betrekking tot deze onderscheiden aspecten een duidelijke beslissing vaststelt. Anderszins ter beleid zijn "duiljeuitij lusijs" op uitvoeteslagen uitwikkeren in realiteit, de verschillende aanwijzingen die zich aandienen. Gegeven de vitale belangen even dit beleid voor het vraagstuk van de omgang met de erfenissen voor de handtaking in de toekomst, dient een dergelijk vertrokkide beleidsontwikkeling te worden vermeden. Overigens heeft de staatssecretaris op een punt reeds een heldering gegeeftondigd. Het betreft het beleid met betrekking tot de vaststelling van opzet & grove schuld (OGS). [1] Aangezien de status OGS direct gevolgen heeft voor de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen, is het beleid op dit punt van wezenlijke betekenis bij de invordering van Toeslagschulden. Eerder is er al op gewezen dat dit aiesgifteinties de drempel van € 10.000 hier niet invoeruitsteldtheet, omdat huishoudenaanvd long gaten kiomer daardoor en overmatig worden geraakt door het OGS-beleid.

4.5.4 Betekenis voor openstaande schulden

Bij terug- en invordering lopen toekomsti en verleden in elkaar over. Het gaat om het ontwikkelen van beleid dat (ook) zal gaan gelden met betrekking tot de omgang met de erfenis van vijftien jaar beleid. de invordering van openstaande schulden. Vandaar dat eerst is stegestan bij de bestaande invordering opnieuw te het nieuwte ontwikkelen beleid. Zeker alsgaat om invordering en oudeschulden zijn tedoemst en verleden nauwnet elkaar vervoven. Dat laat enverdit dat vis de ingang van de terug- en invordering ook een meer gerichtaanpak mogelijk is. Daarbij gaat het om de volgende punten.

[1] Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2020:346. Waarin de overwegingen toelichting op wat gaatnt dat is omzaan door van verwikkeling van NOT-aanspraken of schulden.

[2] Bij brief van de staatssecretaris van Financiën van 15 november 2016 (nederland Bio, Stcrt. 31068, 638.

Terugvordering: Nu vaststelling en terugvordering door de uitspraak van 23 oktober duidelijker moeten worden onderscheiden als afzonderlijk besluit, blijkt dit dit ook zelfstandig het lezing van deze opvordering beslissing mogelijk zal zijn. Onder de huidige tekst van art. 26 AWR kan het slechts zijn en herziening van een eerdere terugvordering beslissing aan te wegen. Om die reden achet ministerie gewenst dat het juridisch kader voor de herziening niet wordt aangepast. Het vastelijk regelmeke dient. 21 a AWR jo. 54 UAWR heeft dit al genomen slechts beperking op het herzienver van vaststellingsbesluiten. Omdat tot dusver geen onderscheid werd gemaakt tussen vaststelling en terugvordering, was dat volgende en is er risicuitcrukkelijk gengeld voor debeoegdheid tot het herzien van het terugvorderingsbesluit. De commissie achtt het de meest voor de hand liggende keuze om voor de herziening van terugvorderingsbesluiten aan besluiten bij het regime van art. 21 a AWR jo. 54 UAWR maar de keuze moet wel expliciet worden gemaakt.

Invorderingsbeslissing: De erfenisvan vijftien jaar kinderopvangbeslag blijkt medebetekten in nu nooooenstaande schulden waarop nog daadwerkelijk afbetaald. Na art. 26 AWR niet langer wordt gekozen als verplichting om het gehele bedrag dat onverschuldigd is betaald, terug te verderen, biedt dit een mogelijkheid voor een algemeenen gerichte aanpak van die fenomenis vlanoo oenstaande schulden. Daar is echter voor nodig dat wordt gepredisord wordt onder welke omstandigheden en via welk besluit deiterlokaga schuldgeheir. Hiervan om vaderelevrucde ling van KOT-schulden stoplteuatisen of fenomiljen. Het gaat daarbij om aar anderebeslissing en afwegingen dan die over het terugvorderingsbesluit.

De vraag naar de redelijkheid van verdere invordering zal ook kies van enige beleidsbeslissing geleid gaan worden. De vraag kan aan de orde komen bij een nieuw verzoek om een betalingsregeling of bij het verwer tegen de voorgenomen invordering van een toeslagschuld, bijvoorbeeld vanmer het huidig moratoriumpauze op invorderingsmaatregelen in de zeker waar deze is opgezet in afwachting van voorliggend advies. weer wordt eggehoven en desdatsaeo dans besluit de invorderingsbeslissing.[8] Wanneer de vraag of verdere invordering nog proportioneel is op ieder moment opnieuw in de context van veranderende omstanden van verdere aspoovnpen. mi nit een aanstenkiek nieuwe uurstroom op gang brengen. Dok om nie redenishetzinvol om, door aanwijzing van een voor iedeeen die nog beteist aan te maken besluit, deze stroom te kanaliseren. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken in deze gevallen een verzoek tot kwijtscheldingte doen.

Gerichte schuldsanering: Indien in het kader van de aanpak van de erfenis van vijftien jaar kinderopvangoeslag de herziening oeegchield wordt verwimd langsijnor zaalsin het voorgaande geschetst, zal in aanvulling daarop een gerichte sanering van openstaande schulden moet worden overwogen. De vijftjes termijn heeft potentieel tot gevolg dat die schulden ontstaat dat beangstbeoendes die niet in aanmerkelijk gkamen komen voor herziening gegeven het bereeninjaar waar de terugvorderingsbeslissing op heeft, doorgaan met afbetaling op grond van een vaststellings- en terugvorderingsbeslissing die bij anderen inmiddels via herziening is gecorrigeerd naar de huidige inzichten. Uitnaard dang dat samen mit de overwegingen dat zich vaststellingen hebben tot ontstaan de bepaling in debijdvan de herziningsbevoegdheid. Dat laat echter onverlet dat aan het nadeel daarvan, te weten de verschillen die ontstaan tussen schulden ontstaan vanaf het toeslagjaar 2015 en de periode daarvoor, kan worden verzacht door een gerichte schuldsanering.

In dat kader moet de commissie aan om openstaande schulden te sneeren van personen die aanmerkelijk kunnen maken dat hun schuldbeeut op een vergelijkbare vaststellings- en terugvorderingsbeslissing als die nog wel in aanmerking komen voor herziening. Uit zo gesteld en aanmerkelijk gemaakt moeten vokoen door betrokken bedenghebbendeen jatoetst moet zin vorderdoor Toeslagen. Zij heet mee bij voor dem redelijkheid om hes verleden teuglefsuis. Daarbeaaufhet laatste kan aan voorliggend besluit ook bebat. Ismet deafhandeling van de verzoek om en herziening. Indien blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een vergelijkbaar besluit dat tot ex KOT-schuld heeft geleid, dan zou bezoten moeten worden welke gerichgen dat moet hebben voor verdere invordering of dat zo zal kan worden geredigd of dat daarvan gehed kan worden afgeten.

Uit eegericht schuldsanering zou bekeft moeten zijn tot schulden die betrekking hebben op en berekeningsjaar waarvoor geen herziening mmes mogelijk is. Hiet betreft. In minis ter aanvulling op Jeverminderhe derlingsbevoegdheid. Indien nog herziening mogelijk is dient die weg te worden bovendidd en niet die van schuldsanering.

Algemene sanering: Een substantieel deel van de 643 mln. aan openstaande toeslagschulden betreft schulden ten aanzien waarvan op dit moment geen actieve invordering plaatsvindt bij gebrek aan verhaalsmogelijkheden. Het gaat in het bijzonder om personen aan wie wel een overgbeeld-svensuurd, maar bij wie geen beslagplaatsvindt bij gebrek aan verhaalsmogelijkheden, en om personen die inpoven zijn. Dat zijn respectievelijk 14.200 en 5.900 personen en daar zijn respectievelijk € 157 mln. en € 65, 5 mln. mee gemoid. De nieuwe tekening van art. 26 AWR maakt het logisch om te bezien of en onder welke omstandigheden ook deze openstaande schulden expliciet kunnen worden beiendig.

Billijkheid: Een nieuwop testellen terug- en invorderingsbeleid voor toeslagen biedt kortom een andere mogelijkheid om met de erfenis van vijftien jaar kinderopvang oeisgom te gaan. Daarbij moet echter worden onderkend dat een besluit om in bepaalde gevallen afte zien van verdere invordering mgelijk ook gevolgen van onrechtvaardigheid zal oproepen bij hen die mindde shan

[8] Zie brief van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane van 4 februari 2020, 2020Z00176.

schuld hebben albeit. Het betekent immers dat in gelijke gevallen de burger die aan zijn verplichtingen heeft voldaan en zijn schuld heeft afbetaald nieuwskiijkt, terwijl degene die de betalingen heeft "laten lopen" niet(s) meer hoeft te betalen. Vanuit dat niet dat is niet voor de beklom mag worden om verder effecten van invordering. Ook nu dit gebit dekker dat in dichter bodedige gevallen wel niet verder wordt gekeek, tij het dat dit door de vijfjarenwerking dit gebeurt minder wordbrint hebt. Nonetheless kan er gegeven de financiële situatie waarin gesitnen zijn gebracht er nog verkeren door de herschikking van de KOT-regelgeving, worden geconfronteerd dat verdere invordering in het heden gelmen gevergen hoeft. In een uitzichtloze situatie Daar is dan doen, sluit aan bij een langer geschetste aanlikgroute voor het omgaan met de erfenisvan vijftien jaar beleid.

4.6 Een regeling voor ergste onbillijkheid

4.6.1 Wettelijke mogelijkheden uitgeput

In het voorgaande zijn de verschillende mogelijkheden verkend om binnen het kader van de bestaande wettelijke regeling voor KOT een passende oplossing te vinden. voor toeslaggerechtigden die in het verleden terugvorderingsbesluiten hebben gekregen die niet huidig uitvoerbaar lasige waar kwaadhoudende gedrag die aalbe overeenkomsten plus uitkeringsgeld dat dadelijk voor hun rekening kunnen worden gelaten. Het gaat daarbij met name om beslissingen waar een grote waarschijnlijkheid is ontstaan tussen de beperkte aard en omvang van degenoemdebereegelmatigheid en de bovenmatige omvang van de daaruit resulterende terugvordering. Het feit dat het niet de wetgever is die de wet wijzigt, maar dat Toeslagen dusdoorverande dient, mogelijk in geen geval van wetgeving die de wetgever heeft vastgesteld, betekent dat dit terughoudend moet gebeuren. Uit rechtsstaatkundige vraagvuist bezwaar gesteld en zodanig bij zonder maakt dat het onredelijk is indien betrokkenen niet de gevolgen van eerdere besluiten moeten blijven zitten. Die vraag moet indringend worden gesteld omdat de meesten van het dagevolgen van eerdere onaantastbaar geworden besluiten schter zul en blijven.

Vanuit die invalshoek zijn er in het voorgaande twee ingevingen geschetst. Herzienings in bepaalde gevallen kan worden teruggekomen op eerdere besluiten of de gevolgen daarvan. de herziening van KOT-besluiten an het scopastien of mogelijkheden invordering van opeenlaande schulden. De bestaande harsiningsbevoegdheid zou kunnen worden verruimd, zodat herziening mogelijk wordt van aanleiding van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Kamer mag niet liggen op de nieuwe harde gevallen en in dit kader heeft de commissie zich grondvoorgesteld bij besluiten voorbij € 10.000 of meer in een jaar niet langer verrikkert.

Binnen de kaders van de toeslagenwetgeving blijven. Betekent echter dat beslissingen over KOT-aanspraken over een berekeningsjaar dat meer dan vijf jaar in het verleden ligt, niet voor herziening in aanmerking komen. In die gevallen zou wel van verder invordering van oorspronkelijke schulden kunnen worden afgezien. Indien deze schulden voorwaarden uit een besluit dat dan bij voorbeeld onder meer heeft geleid de besluiten fas aanzien van toeslagen 2012, of fiscs, die niet worden herzien.

4.6.2 Overwegingen bij een vergaande oplossing

Langs deze weg kan in een substantieel aantal van de zaken uit het verleden waarin, naar het inzicht van nu, menen aan eerredelijke uitkomsten mogelijk hard zijn geformuleerd de werking van de wet, dmoeiing hanbel plaatsvinden. Maar deze mogelijkheden kennen hun beperking. Er zullen gevallen blijven waarin ondersin grote tranchidemoeilijkheden zijn gemakt door verjaring van aanspraken uit de beslissingen. Waarvoor binnen het huidige wettelijke kader geen mogelijkheid van uitgehandel kan worden gevonden. Daarbij zich met name voor dan waar het gaat om bedrag van beslissingen die aan toeslagen voor 2015 betrekken waarvoor herziening dus niet mogelijk is en waar immiddels de toeslagschuld (ceds) is afbetaald, maar men nog steeds met de gevolgen daarvan moet leven.

Uit deze situatie hangen nauwsamen met twee beperkingen, te weten de beperking in de tijd van beslissingen waarvan herziening kan worden gevraagd en het gegeven dat de terugvorderingen die op die grond zijn gedaan niet universeel kuldig dan bestond. Die beperkingen zijn nauwsamen van met het begrip van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Zij kunnen scanen niet lichtvaardig terzijde worden geschoven. Consistent de wet voor situaties waarin de eerste tranchesaanspraken de wet en de aanspraken van de rechtsorde tot onbillijkheid van overweende aard leiden, de mogelijkheid van toepassing van een hardheidsclausule. Een dergelijke clausule is in het voorgaande voorgesteld met betrekking tot de toepassing van de € 10.000 beperking in de verruimde herziningsbevoegdheid. De Awb zal kent ook een dergelijke hardheidsclausule. Art. 4:7 Awb biedt de minister van Financiën, in overeenstemming met andere betrokken ministers, de mogelijkheid om tegemoet te komen aan onbillijkheden van evenwichtigen ook die dan bij de toepassing van de wet voordoen. Maar die bevoegdheid is beperkt tot specifieke beslissingen van de Wet op de zorgtoeslagen de Wet op het kindgebonden budget. Voor de KOT biedt dit dusgeen oplossing.

Dat de KOT-regelgeving geen hardheidsbepaling bevat neemt een oplossing kan bieden voor de problematiek die zich thans presenteert, is overigens goed verklaarbaar. Het gaat daarbij immersom een situatie waarin de regeling voorst verwacht dat zij terugkomt op de werking van vijftien jaar van wet beleid en rechtspraak. Het zou verondersteld en dat de wetgever indertijd in staat zou zijn geweest om over de gevolgen van de wetgeving te springen en rekening te voorzien dat voel van aanvaardbaar was dat naar huidig inzicht niet meer is. Daarmeeis ook het bijzondere karakter gelypers d van het vraagstuk dat zich nu presen-

Hert: de wensen buiten de mogelijkheden die de KDT-regeling daartoe biedt, tot wijziging te komen van het huidig in dubbel te verbeteren wat in het verleden substantieel is gesteld.

Binnen de rechtstaat heeft een minister geen goede redenen. Wet kan - en wet binnen het rechtsystem mystmatig uitvoerkomt - scat bij voorschriften dit dit consequenties de samenleeijk aan aantaar verden gesdit of niet verden voorzien, niet langer gerechtvaardig gijn, waarna de wettelijke regeling wordt gewijzigd naar de toekomst en de vel gerr bij wijzavan overgangsregeling de voorzieen van de nieuwe regeling fen goede laat komen aan nog lopende rechtsverhoudingen uit het verleden. Dat is dcenter ieteaandeelsen, zoals er aan de crosis tatcos zaken uit het verleden die centrecmoedijk zijn gewiecken herspeien en daarover naar huidig inspect oorieuw beslisen.

Verder dient te worden onderkend dat ook in situaties waarin de, in het voorgaande geschetste, aanpak van herziening en nieuw inoeder opbeeld kan worden toegepast, er situaties zullen bij een waarin de vertaling van de KDT-regelgeving toestaggerechtigden in financiëlemoeilijkheden heeft gebracht zonder dat daar nu hersteld voor mogelijk is D eoorzaak van die moeilijkheden is immers het centrale mechanisme van het toesagenjaksteen, te weten dat toesagrrentitgen subsantitie bedragen in Ieuden kuijgen, verkreedtie radis. Zij zijn uitgegeven voor de bevoegde bestemming. Vers terug kunnen van Jeigeve deU vermeer niet aan de voorwaarden blijkt te zijn voldaan of fit gebleken onregelmatigheid. Ook deuitgeraken van de Afdeling bestuursrechtspraak verandeen dat mechanisme niet ten principiële zij mitigen de gevolgen daarvan en ontnemen er het talieseffectsikarakter aan. Zoeing dat mechanisme niet is gewijzigd kan inennied de vertaling daarvan in het verleden veranderen, terwijl dit in het heden nog steeds tot financiële gevolgen produceert. Alleen voor zover met de uitspraken van 23 oktoover 2019 de lezing van de KDT-regelgeving is gewijzigd voor de toekomst, is het mogelijk om de gevolgen van vergelijkbare belastvormsing in het verleden aan te passen. Meer is niet mogelijk voor de betgever zonder dat deze in tegenspraak met zichzelf komt.

Tegen deze achtergrond moet deze wettelijke mogelijkheid van verdergaande aanpassingen van een nieuwe herziningsvergoeding die en nieuw inoeder regelgeteid worden overwogen. Daarbij is de vetgever - nent de mogelijkheden van het bestuur binnen de wettelijke regeling zijn uitgeput - terug bij "af" zoals dat aan het begin van dit hoofdstuk werd geschetst. De vet terugtrainen met al zijn gevolgen laat is mogelijk. Bepaalde schrijfinnde gevolgen terugtrainen, vergt eerst een nieuwe wettelijke regeling waarin regelkeefdsten worden verrinsdet, welke dan mogelijk in beusel te gevellen met terugwerkende kracht kan worden gegeven. Daarbij zullen in die gevallen kouzer modeen worden gemaakt. Het vergt vermoedelijk geruimte tijd voor dat dit is gemeyklen het zal meschien bij veiler "ontewonden" terecmenden en dienen litkiem weren gevorden, anderdat is gegarandeerd dat voor het concrete geval nu wel een wettelijk beendigende oplossing zal kunnen worden gebouden.

4.5.3 Een harthoidsregeling

Uit economische aard en vel beweik dat er grote problemen en maatschappelijke druk ligt op de regering en de staatssecretaris om opnieuw over wegingen te beslissen, toch is dit de coest voor de meest schrijfinnde gevallen die zullen het hiervoor geschetsten eeuwen ereinnigen en in ordenngsdeed vellen. Zeiing het wettelijke kleed van toesagrrnd is aangepast, kan de ordnaliau voor een dergelijke regeling slechts worden verrinsdet, welke dan mogelijk in beusel te gevellen met terugwerkende kracht kan worden gegeven. Daarbij zullen in die gevallen kouzer modeen worden gemaakt. Het vergt vermoedelijk geruimte tijd voor dat dit is gemeyklen het zal meschien bij veiler "ontewonden" terecmenden en dienen litkiem weren gevorden, anderdat is gegarandeerd dat voor het concrete geval nu wel een wettelijk beendigende oplossing zal kunnen worden gebouden.

In mean Indoor wel hid dan ooe vel harthoidsregeling. Hid. al Jaarbij vdhie niet gaan om een regeling met algemene criteriaen voorwaarden die meaaaaaking mogelijker vaa wel aan wierist in aanmanking komt, maar om hut regeien van toeagrdhid om op basis van bepaalde kenmerken en algemeene elementen aan personen een tegemoetkoming toe te kennen in het licht van de omstandigheden van het concrete geval. Bij toepassing zal steeds de bijzondere hardheid van de omstandigheden de doorslag moeten geven.

Een dergelijke regeling vergt een wettelijke basis. Hid. is dit een regeling op basis waarvan mogelijk honderden miljoenen uitgegeven zullen worden, waarvoor een groot uitvoerend apparaat nodig zij zijn. Hd is niet goed met de Comptrabiliteitswet verenigbaar dat dienengs anuvoorbeeldsuitvoer uitgeoyum worden, waarna meer nooi wet het ons wettelijkheeft ingeteiet. In het kader van het interim-advies s reedsvastgestelid dat bestaande wettelijke regelingen oeen adequate oplossing bieden voor een dergelijke bijzondere tegemoetkoming.

Een dergelijke hardheidsregeling zal bovendien aan een aantal additionele eisen moeten voldoen, indien deze zou moeten functioneren naast een aanpak binnen het kader van de wet, zodisn het voorgaande geschetst. Het gaat daarbij om de volgende zaken.

Aanvullend karakter: Een dergelijke hardheidsregeling zal moeten passen binnen de aanmerkelijkheden van een aanpak op basis van de bestaande wettelijke regeling, zoeadie hiervoor zijn geschetst. Anderscontstaat al snel de situatie dat een oplossing op basis van deze hardheidsregeling meer biedt aan getroffenburgers dan de oplossing welke binnen het wettelijk kader kan worden gebouden. Uiteraard vermindert de onbillijkheid daarvan, maar neemt deze zelfstoe Het gaat dan in het bijzonder om het vereiste dat het daarbij alleen kan gaan om een tegemoetkoming in gevallen waarin de KDT-subsidiebedrag op basis van een vaststellings- of terugvorderingsbesluit dat zonder de vijf jaarstermijn in aanmerking zou komen voor herziening.

Bijzondere hardheid: Een dergelijke hardheidsregeling behoort ook een duidelijke afbakening van personen die daar aanspraak op kunnen doen. Het kan daarbij in dezelfde plaats uitsluitend gaan om personen die geen beroep kunnen doen op een opleiding binnen het wettelijk kader, omdat hun correctiedossier te beknkt is/zodat op bijzondere gronden deze ouder zijn dan de wettelijke termijnen de herinneringen verjaard. Bovendien moet het gaan om situaties waarin de verklaring van de veiligheidsrisico's tot een bijzondere hardheid leidt.

Een afbakening in de zin van algemeen aan en criteria die voorgaan aan voudig kunnen worden toegepast, zal niet mogelijk zijn. De bijzondere hardheid zal namelijk niet in de toekomst vaststaan. Toegaan tot een bestuurlijk oordeel, maar in bijzondere omstandigheden wordt dit besluit uitgesteld. Het gaat hier om uitzonderlijke zaken waarvoor het niet aangaat om 'hard cases make bad law' geldt. Wanneer men het uitzonderlijk karakter van de zaken in algemene regels tracht te vatten, zal dit steeds te kortschieten, terwijl in sommige gevallen, terwijl in anderen. Het zal derhalve ook voorzien moeten zijn in een procedure van toezicht, waarbij steeds moet is het lichtvaardigheid van slachtoffers die presenteren, moet worden bezien wat in het specifieke geval zo onbillijk heet uitgepakt dat het onredelijk is om 'niets' te doen.

Bijzondere hardheid van dezelfde aard kan ook op verzoek van de cliënt, zelf aan de Minister van Justitie en Veiligheid worden gepresenteerd. Dit is een subjectief criterium. Mocht men dan wel van dezelfde aard zijn, dan is de Minister van Justitie en Veiligheid dan ook in de mogelijkheid om de cliënt niet binnen de grenzen van de hardheidsregelingen te laten. Toch is een tegemoetkoming 'goed te maken'. Dat is verder dan ook, maar daarmee ondergraaft men de rechtsverwachting om bij uitzondering terug te komen op oude beslissingen in het licht van nieuwe jurisprudentie en leidt tot spanningen met het gelijkheidsbeginsel.

Op verzoek. Deze hardheidsregeling kan alleen op verzoek worden toegepast, waarbij betrokkene aannemelijk moet kunnen maken dat zijn beslissingen zijn gebaseerd op een vastgelegde aanvraag, terugverwijzing gebeurt, dat als de vijf jaren termijn dan nog niet is verstreken, in anwendung nu kwam voor herstelling. Dan wordt ook een vergoeding mogelijk. Dit voorkomt moeten worden behandeld door het gespecialiseerde team bij Toeslagen, dat ook is belast met de afhandeling van de verzoeken om herzieningen. Het verdient ook aanbeveling dat de behandeling van bezwaren wordt geconcentreerd bij een commissie of enkelvoudige zo groot mogelijke eenheid in toepassing te waarborgen.

Vergoeding voor wat is betaald: Het van bij dezen dergelijke hardheidsregeling uitsluitend gaan om een vergoeding voor wat eerder aan schuld is betaald. Het geldt immers niet om herstel van de financiële nadelen van aanspraak op toeslagen het verleden. Dat laatste is uitsluitend mogelijk op basis van de wettelijke regelingen zoals KOT en die bevat de vijf jaars termijn. Verder zal sedert het onverdienstelijk dat van de eerstgedachte bedragen voor een vergoeding in aanmerking meer komen om rechtsongelijkheid te voorkomen.

4.7 Praktische uitvoering en aanpak

In het voorgaande is gesteld op welke wijzen langswegen ingegrip. Het dient dan is om in bepaalde gevallen terug te komen op de eerste zien vijf jaar kinderopvangtoeslag. Daarbij dient steeds te worden onderzocht dat het om een hoogst ongemakkelijke operatie gaat. Het betreft niet het herstel van enkele gaggen, maar met – ten dele – wegnemen of aftrekken van bedragen van de legale verkling van wet, beleid en rechtspraak, zoals deze in de afgelopen vijftien jaar verantwoord in aanwezig aanwezig zijn geacht. Het gaat niet om het uitdelen van een rechtsplicht, maar om een politieke keuze, omdat de gevolgen van wet, beleid en rechtspraak naar huidig inzicht onverantwoord worden geacht en niet langer aanvaardbaar. De omvang zal mogelijk niet minder worden. Velen van wie geld terugvrijgen of van wie schuld wordt verminderd, zullen het laten zien te verkrijgen; velen die niet voor herzieningen in aanmerking komen, zullen hd als 'erredt' ervaren dat zij eerstkomgen. Ik ser recht doen aan gnoeiens van eenzelfde aspect in aanzicht gaat spekoren met de werking van het systeem, is niet mogelijk, redt. Dus: aan de gevolgen zal niet uitsluitend zijn. Jegens sommige die de 'dupe' zijn van de werking van andere wetgeving. In dit zin is het terugkomen op jaren van toepassing van wetgeving het opnen van een 'dossier Pandora'.

Omdat niet sloen, maar alles wat er bekend is geworden, geen optie meer is, zal verzekerd moet zijn zal bij de uitvoering van deze stelsel operatie aan een aantal voorwaarden is voldaan, om te voorkomen dat zij verdere vueling geeft aan gevoelens van onbehagen. De commissie noemt hieronder enkel aspecten waarvan wel dan niet zijn.

Voldoende capaciteit: Een aanpak van de eerste vijftien jaar kinderopvangtoeslag langs lijnen, zoals geschetst in het voorgaande, vordt een uitzonderlijk groot project. Niet primair vanwege de middelen die nodig zijn, maar vanwege het aantal, dat de afgelopen vijftien jaar mogelijk geïrriteerd is door de werking van de KOT en mogelijk een vorzoek zal indienen tot herziening of aanpassing van de terugvordering. Het gaat daarbij al snel om vele honderden burgers.

Het is niet mogelijk om categorieën personen bij algemene regeling collectief en individuele of te doen. Daarom de aanpak via herziening en/of aanpassing van de terugvordering van openstaande schulden vergt individuele aanvraag, een spate

beoordeling en onderzoek van het ondersteunend dossier. Het risico is dan om reeds dat het ambtelijk apparat dat beleid zal voorbereiden de uitbreiding binnen korte tijd zal worden overstroomd door een golf aan verzoeken en dan in zal verdrinken. Dit moet niet onderstoken worden. Het beleid dat met onze sp-partners in besteden dienen dan de informatie beschikbaar zijn is nog niet. Het informatiebeleid voor een deel in andere besteden die hiervan afhankelijk zijn. Bovendien zijn nog niet de modernisering bestanden met aanpassingen met het oog op readiness achterstand. Aan de voorwaarde van uniforme modelling en gestandaardiseerde aanduidingen is nie voldaan. De aanbodzaken zullen dan effectieve aanbod moeten worden geroomd en eerst uit vele verschillende bestanden en dan opnieuw geanalyseerd. Dit zal veel tijd vergen per zaak. Tegelijk is het achterstand van zij dat ouders nu aldus wel zij hebben meegemaakt nu niet gezon fontbere worden met procedurele stoornis onder stoppen.

Indien dan ook voor deze aanpak werd gekozen, moet vanaf het begin zeker zijn dat er voldoende capaciteit beschikbaar is en dat deze op ieder moment kan worden aangewuld. Aanpassen tegen de verschillende beslissingen ook bezwaren en beroep kan verder ingestelde zullen ook de administratieve in de kosten voldoende bemand moeten zijn.

Geïntegreerde aanpak blij apart herstelklokt: De verschillende onderdelen van de aanpak van de criteria van vijf tot jaar beleid. Dergelijk aanpassing is vooreerst uitling. De herziening gebeurtgelijkheid zal moeten worden verduidelijk beslist van dam in dat van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het beleid met betrekking tot terug en in vordering van openstaande schulden zal moeten worden bepaald, dismedehet beleid in zijn gebruik van de kwalificatie OGS. Procedures zullen moeten worden doordacht en de uitvoerende ambtenaren zullen moeten worden geïnstruerd. Politiek zal er grote druk zijn om zo snel mogelijk voet te zetten, daardoor zal de nalgang goed zijn om met de onderschatten onderdelen (herziening, inwondering, OGS) te begin nen van hier men op dat onderdeel klaar is, zonder te wachten totdat ook de andere stappen genomen zijn. Dat betekent, echter dat de belanghebbende burgers geen fontbeed worden met een verwisselende aanpak, waarbij zij opnieuw met hun vragen en problemen van het aanlokket naar het andere verder gestuurd.

Een effectieve aanpak van de crisis vergt, echter een coherente, geïntegreerde aanpak van de verschillende vragen waar burgers mee kunnen komen. De mensen zullen sechtsen vaag beeld hebben van wat er mogelijk is en de moeten ondersteund worden bij het indienen van de onderschatten verzoeken dieaan dieredel uitvan zijn. Belanghebbenden moeten ook het moment dat zij aanlaat aanvragen van volledigheid kunnen krijgen van wat dan mogelijk heden zijn en van wat niet. Zij zullen dan bij ook actief moeten worden ondersteund en begeleid. Dit is alleen mogelijk indien op het moment dat het loket werkt opgestelt, alle nodige kwalitie ten binnen het hechtlikker zijn en dat er geen met elkaar gemaakt worden over die informatie beschikt, dat hen kan helpen bij het indienen van de juiste aanvragen en die hen kan wijzen op andere mogelijkheden van hulp en ondersteuning.

In het belang van een geïntegreerde en samenhangende toepassing zou ook hier de behandeling van bezwaar geconcentreerd dienen te worden bij gespecialiseerde teams die uitsluitend hiermee zeet zijn. Onderkend moet worden dat in de gevallen veel betrokken ouders het beeld zal bestaan dat de Belastingdienst in deze in eigen zaak beslist over wat er in hen verleden is misgegaan. Dat beeld dient geen recht aan de loyaliteit van de medewerkers van de Belastingdienst, maar met het bestaan van dat gevoel moet wel rekening gehouden worden. De wijze waarop de behandeling van bezwaar wordt ingericht kan daarbij helpen. Al aar dat jaar mag daarbij niet een oneiport gaan worden bij de afhandeling van het bezwaar.

Ondersteuning en dienstverlening: Om in korte tijd een uitvoeringsinrichting van aanvragen in de behandeling te kunnen, is ondersteuning en aanvoering af te doen, is een eenvoudige en coordinatie organisatie nodig. Nu is dat niet aan voor de Belastingdienst overbestik. In de regel worden dan aver veel deamtelijke organisaties en werkwijze gericht rond het processen beslutvormingen gericht op een eenvormige uitkomst, waarbij de verantwoordelijkheid voor de aanlevering van informatie in het proceslek de burger worden gelegd. Bij de behandeling van aanvragen rond herziening en aftrekking van inwondering, om de redenen van vijftiet, per beleid te bestandeen, dient de organisatie-daarmiegen primair te zijn rgendtot zo ondersteuning en dienstverlening van aanvragers die niet weten welke sch in formatie nodig is en welke dozen moet en worden gestelt. Daarom zal de uitvoeringsorganisatie bereidwillig en gekoon ondrond moeten werken, waarbij tegelijk zo snel mogelijk efficiënt is beslutvormen verwerkt mot nijn. Dit schemt lijkt het voor de hand ligt bij de nominatie van een informatiemeter dienst, wordt aangesloten bij de over het land verspreide vestiginoen van de Belastingdienst. Uit een coopunt van ernstige mel mensen die weer een weinig gunstige ervaring hebben gehad met de Belastingdienst, wil eenmiel leeve wegen om niet vanuit deze fiele kiskalt te werken.

Andersdan bij toepassing van de compenset ongeling ligt de verantwoordelijkheid voor het apparaat van belanghebbenden niet bij Toeslagen. Er zal rond de verruming van de herziening bevoegdheid en de invulling van het terug, en in vordering, beleid actief en breed voorlichting moeten worden gegeven. Het is echter wezenlijk dat het initiatief in individuele gevallen bij belanghebbenden zelf ligt. Daardat vanuit beslis sp bezwaren een verzoek, leiert de beslutvorming een voor bezwarlijkere beslissing op. De bepaende kenmerken voor toepassing van de verruimde herziening bevoegdheid zijn voor betrokkenen kenbaar (hoge teruggevorderde bedrag, beschenkingsgeschenkmotiveringbesluit), zodat dit geen bezwaar hoef te zijn. Wel zal deuitvoeringsorganisatie aanvragers dan bij zoveel mogelijk moeten ondersteunen en behulpzaam zijn bij het vaststellen van informatie en het maken van de noodzakelijke keuzes.

4.8 Conclusies en aanbevelingen

De kern van het inwilligen van de toeslagverlaging gaan terug, is niet de problematiek rond het CAF 11-dossier en vergelijkbare uitkeringsnemers hebben van Toeslagen in de pre-fase. Dat is ook gevolgd, maar de omvang ervan blijkt pas achteraf te zijn geweest. Ook is correctmatig bezwaar van Toeslagen geen wezenlijk kenmerk van de problematiek. Hoewel dat is voorgekomen, zal bij de dossiers van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek, zijn omvang en gevolgen daarvan beperkt gewest.

Het werkelijk probleem is dat grote aantallen huishoudens in ernstige en soms blijvende financiële problemen zijn gebracht, door de reguliere werkingen handhaving van de KOT-regelgeving en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven. De oorzaken daarvan zijn niet basisinds kort, 2 October geworden en bekend geraakt, dat weten zij al vanaf het begin. Die gevolgen hebben de Afdeling bestuursrechtspraak eind vorig jaar tot het inzicht gebracht dat de Afdeling terug moest komen op haar bestaande uitleg van de wet, en deze op twee essentiële punten diende aan te passen. Die wijziging in uitleg biedt een oplossing voor het beeld in de toekomst, maar verandert het verleden niet.

Indien men nu vraagt om een passende oplossing voor dit werkelijke probleem, vraagt men in feite om vijftien jaar toepassing van kinderopvangtoeslag terug te draaien en over te doen. Dat is niet mogelijk en het is ook niet wat mogelijk om dat bij wegen van ambtelijke reparatie te doen. Het betreft gevolgen die de wetgever impliciet of expliciet geveld heeft en die kunnen niet eenvoudig gelijkwaardig worden gemaakt – nog afgezien van het feit dat er de middelen die dat zal vereisen. Ook is ingrepen in het verleden door middel van wetsuitzonderingen geen bezwaarde optie. Dat is alvermeid gebruik werden gemaakt van de ruimte en mogelijkheden van de bestaande wetgeving en de verenderdewitleg daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak.

Twee invalshoeken bieden zich daarbij aan; herziening van 'oude' beslissingen en het niet langer invorderen van 'oude' schulden. Daarbij zou de herzieningsbevoegdheid verruimd moeten worden, zodat ook bezwaar kan worden gedaan op de niewwejuridische uitleg van de Afdeling. Die verruiming zou concrete absolutie moeten betreffen wanneer meer dan €10.000 is gemoeid (wettelijk is dat de beslissingsbedrag). Herziening op basis van nieuwe jurisprudentie is dan niet mogelijk, maar kan gaandeweg wel worden omdat er gradie is van zodanig bovenmatige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat dient in redelijkheid niet voor rekening van betrokkene gunnen blijven. Een herziening van bevoegdheid wordt echter beperkt tot vijf jaar terug. Aan de regress mag niet getornd worden. Dat laat onverlet dat bij toekomstige wetgeving niet nog oppassende schulden van oudere jaren, dan geschied of gedeeltelijk zou kunnen worden kwijtgescholden voor zover dezelfde voorvloeit uit vergelijkbare beslissingen als waarvoor herziening mogelijk wordt.

Verdergaande mogelijkheden om binnen de bestaande wetgeving terug te komen op het verleden zijn er niet. Dit kan echter bovenmatig hard zijn jegens personen die in een verder verleden dan vijf jaar, met vergelijkbare disproportionele beslissingen zijn oezo ftontzerd en nog steeds met de oevolgen daarvan moeten leven, maar die hun schulden immiddels deels hebben afgelaad. Voor deze personen zou een 'hardheidsregeling kunnen worden ontwoepen. Die zou een aantal criteria moeten hebben en personen betreffen voor wie de werking van de uitvoeringsmiljoen bijzonder hardheid heeft. Deze zouden gehad et gestatiaat terug kunnen krijgen wat zij in het verleden hebben betaald. Die hardheidsregeling vergt een eigen wettelijke basis. Indigenen absoluut mogelijk geld op de bestaande die daarmee gemoeid kunnen zijn. Het uit weer ingaan wat dat daarvoor nodig zal zijn.

De uitvoering van de verschillende hier geschetste ingrepen zou vlot en bij zonder hersteldoel moeten geschieden, dat gedeeltelijk niet in het land beraldbaar is. Potentiële gerechtigden zouden hier ondersteund en geholpen moeten kunnen worden bij het uitzoeken van hun mogelijkheden en het indienen van een verzoek. Dezeom zou de uitvoering ook niet in beslag mogen kunnen worden als elementen van de 'toeslagproblematiek' beschikbaar zijn, zodat ontrafelkunen niet nog veel meer vertraging uitstel of ondoelmatigheid worden geconfronteerd. Het uitvoerend apparaat zou vanaf het begin volledig ondersteund moeten hebben van deskundigen van de Belastingdienst, die uiteraard eerst zouden moeten worden verruimd, waarbij het wel dat in ieder individuele zaak nodig zal zijn, niet onderschat moet worden. De eerdachtheid zaakdossiers met een druk op de knop uit de computer rollen is een illusie. Het uitzoeken van per zaak ved tijd vergen en voorkomen moet worden dat oudere, reeds eerder zij hebben meegemaakt, nu weer gemiftonteerd worden mit procedeesdie zich eindeloos voor slepen.

1912193

02093

5 Werkwijze en organisatie Toeslagen

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

5.1 Algemene beschouwing en vraagstelling

In het tweede deel van naar opdracht vordt de commissie gevraagd de vraag van Toeslagen te beoordelen in ondersteuning verwerkt verrederen van gerangsteerde fraude en de rente stijn. Hij kiezen bij dit soort ontwerpen gebruikelijke vraag: Wat moet er verbeteren om herhaling te voorkomen?

Als dingen anders verlopen dan zou zeer hebben gedacht dat ze zouden gaan, hebben Nederlanderen onvertbelijk en aangrijpt hun de zorgen te zoeken, om schuldigen aan te wijzen en om herhaling te voorkomen. Met nieuwe regels, nieuwe procedures en nieuwe studieren. Dat dingen misklanken gaan en soms fouten (blijven) gaan, en dat wij dat niet ogeheel kunnen voorkomen, wat wij ook aan maatregelen treffen en zelfs ernstig die wij verwerpen, zal er als dit het functioneren van de Nederlandse overheid betreft. Hoewel mathematisch zeker sidat het onvoorschijnlijk is waarschijnlijk dat dat zal gebeuren, en dat in dynamische systemen een klein incident (een vlinderslag op Bali plaats een catastrofe (orkaan) die ratsvaag kan brengen, gaan wij er toch vanuit dat dit bij de Nederlandse overheid is uitgesloten.

Maar wie dicht rekenen bij dingen zoals ze gaan, moeten soms wier leven is verpakt door de gang van zaken in het CAF 11-dossier zeggen: 'immer dan, dingen gebeuren'. Dan sindigt men met alsnormaal te vinden. Alleen lassen zijn te trekken uit de betreurenswaardige gang van zaken in dat dossier, dan dienen wij daar iets van te leren. Dat is de achtergrond voor de tweede deel vraag van de commissie. Hij de gat Toeslagen te werk bij zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraudeaan de orde zijn, wat indebetelesis en beoordelingsrumte dan bij en inside bestemming van de belangen van boekgerechtigden dan bij uitdenkde gewissenbordjes?

Met 'andere zaken' vordt in dat verband gedoeld op andere zaken dan die waarin sprake is van een vergelijkbare aanpak als in het CAF 11-dossier. Hoe de commissie verwerkt zuverde verkwijnin het CAF 11-dossier mit dus relijk stijn. Dat betekent editer ied dat vermoedens omtrent georganiseerd misbruik niet zouden moeten worden verlaatd in toecht op individuele aanspraken. Daarom is het een geldige vraag hoe dit op een ordentelijke vejzerkan plaatsvinden.

Voor ondersteuning van de tweede deel vraag is dat de CAF 11-problematiek is uitsloten door de 'verdeling' van vermoedens georganiseerd gestoudenbureau in ook handelvijzigen sauders. Dat sodoten maar een deel van de dossiers. De eerstane studie hangt niet minder samen met de aanwijzingen die er zijn, maar die aanwijzingen zijn niet zo sterk dat ze kunnen worden gebruikt als bewijsmiddelen in rechtsgrieven. Rechtsgrieven zijn gebaseerd op bewijsmiddelen. Ingewikkelde regelgeving moet zo caotisch worden omgezet in algoritmes, instructies, richtsoeren, leidraden en checklists, om door het beschikbare personeel te kunnen worden toegepast binnen aanvaardbare termijnen. De wendbaarheid van het geheel dat zo ontstaat, is beperkt. En daar is in de afgelopen jaren zoek nogsteal maig op bezuinigd. Hoe dan ook, vermoedens van georganiseerd gestoudenbureau zijn niet aan de orde, maar het coenvermogen van eenvangrijke overheidsorganisatie die volgens regels en aan kleinstelijke aanspraken dienen te functioneren, is een van voorkosl onlie weg. De commissie ziet daar kort bij stilstaan als een essentiel element voor de gang van zaken in het CAF 11-dossier en vergelijkbare dossiers.

De overkoepelende vraag aan de commissie luidt: *Op welke wijze van Toeslagen bij de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag, de Algemene kinderbijslagwet en de Zorgtoeslagwet in de praktijk beter rekening houden met belangen van toeslagrechtigden en mogelijk treden?* Het zou natuurlijk mogelijk zijn om, gezien de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 en het IBO-deskundigenrapport *Eenvoud of maatwerk, wil dan blijkbaar het beleuvrsmiddelbaar heelal*,[1] eenvoudig uit gaat te redeuen wat dit voor vermoedens gaat opleveren. Er gaan immiddelsbaar kommen op dat het toeslagenbeleid afgeleid op dwaalsporen moet. Nu zal er ongetwijfeld ook discussie ontstaan over vervanging van het beleid van toeslagen. Maar met de 5,6 mln. huishoudens die van de verking van dit beleid afhankelijk zijn, vordt dat geen eenvoudige en ook geen snel ertenonder: discussie. De commissie zal de afloopdaan in ieder geval niet bedenken, althans niet als commissie. Dit schevinrichtt zich dan ook op de mogelijkheden om in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak het bestaande beleid beter te doen functioneren met gebruik van de 'nieuwe beleidsruimte'. Dat zal ie mogelijk langer nodig zijn, dan dat er veel vuurd, gemeld.

Hiervoor wordt eerst ingegaan op de organisatie en werkwijze bij bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik, en op de 'Zuiekkepelleken' daarin. Vervolgens wordt stilgestaan bij het deenvermoeid van Toeslagen en ten slotte bij de mogelijkheden en onmogelijkheden om binnen het bestaande beleid maatwerk te bieden.

[1] Tijdsinterview met de president van de Algemeen Rekenkamer, dhs. A.P. Visser 'De verleiding, van gevingeld?' Trouwer Weekblad 8 januari 2020.

[2] Bij de Belastingdienst werkzaam gewezen 2.000 mensen, zie pagina 11 van het Jaarplan 2020 van de Belastingdienst.

[3] Bij brief van 11 november 2019 van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 35 190 20, 31 066, nr. 840.

5.2 Handhaving en fraudebestrijding

5.2.1 Organisatie en werkwijze

In het interim-verslag in hoofdstuk 2 van dit eindverslag is de aanpak en omvang van het toeslagendossier geschetst. Voor deze beoordeling en handhaving is een apparaat beschikbaar van ca. 1.500 fte, waarvan 900 fte bij Toeslagen, 300 fte bij Inning en terugvordering en de overigen bij de Belastingdienst (ICT, bezwaren). De KOT is in omvang van het aantal toeslaggerechtigden veelvoudig kleiner dan de toeslagen die worden verstrekt op grond van de Awir, maar in bewerkelijkheid de grootste daarvan, gegeven de complexiteit daarvan.

Deze schotsgewijze aanpak is het toeslagenstelsel maakt bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik noodzakelijk (zie ook § 3.2.1). De aanpak daarvan heeft de afgelopen jaren meer aandacht gekregen. Vóór 2010 konden controle en toezicht vooral plaats naar aanleiding van het aanleveren van gegevens. Vanaf 2010 zijn toezicht en controle meer van geschoven in de tijd, naar het moment van aanvraag. Een grondige effectbepaling daarvan is een dalende aanvraag en het aantal zeer omvangrijke terugvorderingen.[1]

Toeslagen heeft op grond van de Awir een ruime informatiebevoegdheid. Ingevolge art. 17 Awir dienen belanghebbenden Toeslagen uit eigen beweging te informeren over alle relevante wijzigingen in omstandigheden die van belang zijn voor de beoordeling van hun aanspraak. Verder dienen zij (art. 18 Awir) desgevraagd de informatie en bewijsstukken te leveren waaruit hun aanspraak blijkt. Het is steeds goed mogelijk dat het toezicht op individuele aanspraken wordt geactiveerd door verwondering over fraude bij bijvoorbeeld een kinderopvangbureau. De redenen heeft vastgesteld dat ook indien later blijkt dat niet tot vervolgingen van het opvangbureau wordt overgegaan, dit de daarmee samenhangende controle van individuele aanspraken niet ongedaan maakt.

Het Combinatie Aanpak Facilitators (CAF) ontstond in 2013. Op de verbinding voor instelling is meldsnemmer en ingegrom. Dat versom georganiseerde fraudemisbruik van toeslagen, toeslagen, enzovoorts aan te politiek door snel eenvoudige. Het CAF-team functioneert ten dienste van de gehele Belastingdienst en het CAF raakt alle uitvoerende dienstonderdelen. Voor Toeslagen is de meerwaarde van de CAF-aanpak in het bijzonder gelegen in de mogelijkheid om door data-analyse, informatie-uitwisseling en risicoselectie toezichtbare wijzigingen van mogelijke aanspraken te fiaude. In de loop der tijd wordt daarbij vaker gebruikgemaakt van IT-analyses, automatisch herkennen van verwachtsituaties en van bankgegevensbestanden (e.g. rentestatistiek, rekening-uitkeringsgeschiedenis Awir). Toeslagen maakt, bij gebrek aan een huiterfiesier, nog geen risicoanalyse van het CAF voor totaliteit, onderzoekt er plaatse (bij bijvoorbeeld een kinderopvangdienstlinig).

In 2013 kwam er daarnaast een risicoclassificatiemodel tot stand op basis waarvan percentueel risicovolle beoordelingen automatisch worden gemaakt, die vervolgens handmatig worden beoordeeld. Bij beoordeelde aspecten worden klachten gestuurd. Sinds 2016 is Toeslagen in samenwerking met het adviesbureau van Jongerius bezig het maken van schattingen van het inkomen en het doorgeven van tussentijdse wijzigingen. Het doel hiervan is om het risico op fouten en misbruik te verkleinen. Hiervan is de bedoeling deze procedures dienstverlenende komende jaren verder uit te breiden aan de hand van data-analyse en structurele koppeling van data bijvoorbeeld met gegevens van kinderopvangorganisaties over het aantal opvanguren (uitsteunen onder verbindingen van de privacywetgeving).

5.2.2 De CAF-aanpak

Organisatie: De CAF-aanpak wordt reeds beschreven in § 3.2.3.[2]. Daar richtte de aandacht zich vooral op de werkwijze en tijdens van CAF 11. De werkwijze van toen en nu verschilt eigenlijk weinig op het punt dat sinds midden 2018 een CAF-onderzoek dat betrekking heeft op toeslagen alleen met instemming van Toeslagen kan worden gestart. Dan dooi is meer regie ontstaan. Voor het overige komt de huidige aanpak in essentie overeen met de aanpak ten tijde van CAF 11. Daarom is voor een beschrijving van de verkwijze verwezen naar de eerdere beschrijving. In deze paragraaf gaat de aandacht vooral uit naar de organisatie.

Signalen (vaken meldsnemers) over een facilitator of mogelijk georganiseerd misbruik worden binnen een aparte afdeling (STEAM) op prioriteit geschreven en verwerkt. In een quickscan, die een overzicht beslt van de sport toeslag, de aantallen en woonplaatsen van vraagouderscen de mogelijke financiëeomvang. De quickscan wordt besproken in het zorgcoordinatie TWO-overleg waarin de handhavingsregie het IST (Integraal Sitje ed gericht Toeschts en het Fraudeteam zijn vertegenwoordigd.[3]. In dat overleg wordt op basis van risicoinschatting de zaak een aanpakste tijn ingedeeld voor verder onderzoek. As die is normaal lijkt, gaat de zaak naar regulier toezicht. Als er mogelijk misbruik of georganiseerdmatigheid in het gesteld zijn, wordt de zaak aan het IST toegewezen en bij signalen met een vermoeden van fraude wordt de zaak toebedeeld aan de afdeling Fraude. De signalen gericht op de facilitator kunnen worden verwezen naar het CAF-team dat zich daar op richt.

[1] Tussen 2006 en 2011 stegen de aantal terugvorderingen van meer dan € 10.000 tot over de 5000 per jaar. Ondanks deze is gedaald tot minder dan 800.

[2] De beschrijving berust op informatie van de Belastingdienst verzoek van de commissie.

Signalen die bestrikking hebben op individueel belaggerend tijgen, waarbij geen facilitator of georganiseerden sbruik in het gedingis worden door het fraudeteldjunt vedeld over Tasdd.t, IST of het fraudeteam voor verder onderzoek.

Onder het IST en het fraudeteam kunnen bij individuele aangevulters diebetrokken zijn bij een ondernemde kinderpvangorganisatie informatieopvragen, zaaksoverzeekomsten, facturen en bestedelijsten voor de feiteserdde waarop het vermoeden of signaal betrikking heeft. De behandeling geschiedt volgens de aanwijzingen in het Handboek Toeslagen.[10]

Om staat uit signalen het beeld van mogelijke fraude, dan worden deze door het fraudeteam of het CAF-team in gaus van een facilitator) opgewerkt tot strafrechtelijk dossier. De gegrondheid van een vermoeden van fraude wordt altijd door een tweede medewerker van het fraudeteam gecontroleerd. Blijkt het vermoeden gegrond, dan kan dit resulteren in een voorstel tot het oplegsen van een boete. Bij ernstige fraude wordt het dossier overgedragen aan het OM. In nauw overleg met Toeslagen, de FIOD en de officier van justitie.

Resultaat: De CAF-aanpak is niet zonder resultaat geween. In tweetrakken hebben inmiddels strafrechtelijke vervolgen ingesteldgewonden. In dit kader zijn nist alleen kinderopvangbureaus/-instellingen aangepakt, maar zijn voor de daaraan mee zo'n 240 vragen/dossiers overgedragen aan het OM wegens gebruik van vervalste stukken. Op dit moment loopen nog ongeveer tien strafzaken. Het resultaat van een CAF-onderzoek kan ook zijn dat personen via fiscale boetes worden aangepakt.

Regelmatig voorkomende fraudesoirts zijn ontdekt met de CAF-aanpak: betreffenheid ontdekt aanvragen van kinderopvangtoeslag met gebruik van een landelijk registratienummer (LKN) van een kinderopvangcentrum, zonder dat daar daadwerkelijk kinderen worden opgevangen. Een andere fraudevorm is de samenspanning tussen kinderopvangorganisatie of gastouder en een aanvrager, waarbij ontdekt aanvragen voor KOT worden gedaan. Nog weer een andere variant jijn gaarne van fraude is het proberenvan om een aanvraagformulier te jvlen de kinderopvangtoeslag te verkrijgen. Dat kan bijvoorbeeld door dat een partner zich laat uitschrijven, zodat er op papier een eenoudergezin ontstaat, waar man in werkelijkheid gewoon blijft samenwonen. Ook wordt regelmatig gepoberd dat inkomen laag te houden om zo een (hogere) toeslag te verkrijgen. Er zijn zelfs gevallen gerapporteerd met verzonnen tweelingen.

Evolutie werkwijze: Hoewel de werkwijze bij de CAF-aanpak wdnig is veranderd in de afgelopen vijf ttzajaar, is de werkwijze van Toeslagen bij controle en toezicht dat wel. Deze wijzigingen zijn in belangrijke mate de Toeslagen verbeterd. De 'zachte stop' wordt niet meer toegepast. Persoonsgebonden onderzoek blijkt dat er geen oorspronk bestaat, wordt de bevoorschotting gestopt. In de communicatie naar de aanvragers wordt duidelijker aangegeven waarom er geen recht op de toeslag bestaat. Indien de ouders dit vragen is gegeven in het ontbreken van stukken, wordt duidelijk aangegeven welke stukken ontbreken of niet volldoen. Er wordt beter gekeken naar de tijdsperkbehandeling van de bezwaarschriften. Een aanvrager die informatie wil hebben over een beslissing of de status van een lopende procedure wordt zo spoed mogelijk ingelicht. Hiervoor is ook nog altijd ruimte, mits dat er situaties kunnen zijn waarin bepaalde informatie niet kan worden gegeven in verband met het lopende onderzoek.[11]

6.2.3 Individuele risicoselectie[12]

Toeslagen gebruikt een risicomodel om te bepalen welke toeslagaanvragen, waarbij het zogenaamd fraudeuitkeringsrisico hoog is, gaan dan verder onderzoek uitgevoerd, waarbij het zogenaamd fraudeuitkeringsrisico laag is, gaan dan direct naar de uitkering. Dit gebeurt door middel van algoritmes. Algoritmes bestaan uit een bepaalde reeks van fiscale indicatoren, zoals bijvoorbeeld het verschil tussen de bedrag van de kinderopvangtoeslag en de gastouder. Per indicator krijgt een aanvrager een risico-inschatting in punten, waarna het totaal aantal punten de risicoscore bepaalt. De risicoscore speelt een doorslaggevende rol bij het selecteren van de aanvragen of doorgegeven wijzigingen voor nadere controle en beoordeling. Een behandelend medewerker weet niet op grond van welke indicatoren, een individuele zaak is geselecteerd. Op basis van een heet volgende gegevens van de Belastingdienst uit van 2014 tot en met 2018 blijkt 152 procent van de aktuele gesuspecteerde aanvragen een nieuw verlaat bijstelling uitgesproken, waarbij het om een gemiddelde verhoging van 46,2 procent van het oorspronkelijke toeslagbedrag ging.

Aan dehand van zaken waarin een grote correctie plaatsvindt, bezaast het model de sprekende indicator. De algoritmes van het model zijn dus zelf-lerend en worden regelmatig bij de bijgedraht, waarbij indicatoren kunnen verdwijnen of worden toegevoegd als naar gelang de resultaten die zij hebben opgeleverd. De hoogte van de toeslag is vergelijkbaar informatie van Toeslagen geen exact criterium. De behandelaar van zaken wet een vermoeden risico gesteld volgens het IST-dokandelaar op gelijke wijze als in CAF-action.

Daarnaast is er voor hoge toekenningsbedrijven een aparte procedure: 'Hoge toeslag, Hoog risiko'. Die vindt plaats voorzat nieuwaanvragen of vijftigjingen bij de kinderopvangtoeslag worden toegekend en alibedrakt. Er is geadeciatterium is ook

[10] Zie ook het ADR-rapport in antwoord op vraag 1.
[11] Brief van de staatssecretaris van Financiën van 7 november 2017 als reactie op het rapport van de Nationale ombudsman "geen poverplay, maar fair play".
[12] De gegevens van de de paragraaf zijn ontleend aan informatie van de Belastingdienst.

het toeslagbedrag boven de € 20.000 op jaarbasis is. Deze hiervan is nog voor het toekennen of wijzigen van de toeslag contact met belanghebbende(n) te nemen om de (mogelijke) grondige lastig te voorkomen. De bedrieglichheid van de toeslagverlaters kan ook van dit soort contacten blijken. Van 2014 tot en met 2019 heeft er bij 47 procent van de volgen dit proces gezorgd te worden om verwegen een nieuwe hijstelling plaatsgevonden van gemiddeld 25,8 procent van het aangevraagde toeslagbedrag.

Hoewel beide selectiemechanismen van verschillende criteria uitgaan, valt op dat zij bij vergelijkbare groepen burgers uitkomen. Te weten: aanvragers uit een sociaal-zwakker gezin, een gezinsinkomen onder de € 20.000, veelal zonder partner, met meerdere kinderen in de opvang, die vaker opeenvolgende aanvragen en dieper van hun opvang kunnen.

5.2.4 Zwakke plekken in het proces

De commissie is niet zodanig samengesteld dat zij een gefundeerd en deskundig oordeel kan geven over de vraag of aanwijzingen van georganiseerd misbruik en fraude op formeel verantwoordelijke wijze verbonden zijn aan individuele ouders. Wel is de commissie in het licht van de vraagvragen in staat om te signaleren in het CAF 11-dossier, enkele zwakke plekken kosteltzerein de Vertaalslag van vermoedens naar individuele controle. Deze vergen aandacht om de grenzen van gebruik bij de uitgave van de bij Alkmaar ouderlijke verantwoordelijkheid.

Onderscheid fraude, misbruiken onregelmatigheid: Het begint bij de termen onregelmatigheid, fout, oneigenlijk gebruik, misbruik, georganiseerd misbruik en fraude. Georganiseerd misbruik en fraude vormen het uitersteven een specifieke vorm van wat er mogelijk misdaan gaan in de relatie burger-overheid rond toeslagen. Wanneer men in de administratieve praktijk en het spraakgebruik al deze termen door elkaar gebruikt, dragen ook geringe ongenauwigheden of fouten al gauw voor veel zwaardere vormen van misbruik te worden gehouden. Dat is veel erger dan bijgebeurt tijdens het publiek debat rond de Bulgaren fraude, waarbij ook kleine onregelmatigheden al snel voor fraude werden gehouden, om vervolgens als zondaars te worden behandeld. De vergelijking tussen de verschillende sfeer in de verschillende plaatsen voor het publiek debat en de mensen om het bedrijven het onderwerp warm en aandacht voor vergt, vat van bedlikker. Wanneer dat overslaat op de ambtelijke processen kan dat leiden tot verschijnselen van institutionele vooringenomenheid, zoals die zich hebben voorgedaan in het CAF 11-dossier.

Die ontwikkeling wordt in potentie versterkt door de werkwijze bij Toeslagen (zie § 5.2.2). Uit de beschrijving van de verkeerprocessen blijkt dat dwarsbij een het begin van het proces wordt ondersteunden over regelen, verhoogd risico en vermoeden van fraude. Op de basis van deze aan zich aan de daar voor aangevaste terms door verwezen. Het is dan vooral van belang te weten wat er gebeurt in goed van twijfel. Het is voor sekaar dat in de probabilijk in goed van twijfel de zaak voor alle zekerheid naar een hoger niveau van verdenking gebracht. Dan dragen signalen al snel aan aanwijzing van mogelijk misbruik te worden aangemerkt, waardoor bij het IST binnenkomen. Als de zaak eenmaal in een bepaalde twee-de behandelingsprocedure is ingedeeld, dreigt iedere gevonden onregelmatigheid een beeldsjaag te vormen van de juiste lid van de indeling.

Financierring van handhaving en fraudebestrijding: Een tweede zwakke plek in het systeem van handhaving en bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik is de wijze van financiering daarvan. In het tijdzonder in de periode van 2012 tot 2015, toen alles bezuinigd moest worden, waarbij niet ongebruikelijk dat extra inzet van menskracht op het punt van handhaving en bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik zichzelf moest terugverdienen, door de opbrengst van de bedragen die dit opleverde. De Zoladebegroting van 2014 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opkwam voor die extra middelen. Als verder van uitgebreiden van handhaving van vuf fraudebestrijding haalde maar in de praktijk vooral verschrijf bezdrift er handhaving was. Een ander voorbeeld hiervan verwees bodeopbrengsten die aaksdienlijk de begroting werden opgenomen (bijvoorbeeld de opbrengst van verkeerbodeseim de Justitiebegroting).

Het zal duidelijk zijn dat dit een volstrekt onegenlijke prikkel oplevert bij de handhaving al helemaal op het terrein van sociale uitkeringen en toeslagen. Wanneer een individuele ambtenaar zijn inkomen moet verwerven uit bodes die hij opkost, dan heet dat corruptie. Deze wijze van financiering gloort bij overheidsorganisaties van vorm van mordo corruptie op. Men laat er institutionele belangen bij het meet mogelijk uitkeringen of toeslagen vormen zijnof om een tekorten op te beschrijfen te kriijgen, waarbij de zorvuldigheid en eer van de betrokkene bij de toeslagen wellicht ook bij de betreffende ambtenaar bij de lind komt.

Van vermoeden naar beslissing: In theorie is het altesten mogelijk dat een vermoeden van fraude of georganiseerd misbruik van toeslagen leidt tot verschoptic controle bij vroegouders of gastouders. Dit kan het georganiseerd karakter van het misbruik aan het licht brengen, waarbij de betrokkenheid daarbij van anderen. De praktijk heeft dit bewezen. Het CAF 11-dossier toont echter dat er zijdes die van deze aanpak. Op basis van een mogelijk misbruik door het gastouder-bureau werden alle dertig bedrijven van ouders verdacht van misbruik en als zodanig behandeld. Dat dit valt echter op dat bij het onderzoek naar de individuele aanspraken het verband met verdenking, die daar aanleiding voor was verdween. Alsser een verband werd gezien, zouden er instructiemoeten zijn geweest om op bepaalde aspecten of bepaalde patronen, die kunnen wijzen op georganiseerd misbruik, te letten. Die waren er niet. Dit er nog het onderzoek vooraan georganiseerd dat bij evaluatie werd geconstateerd dat ook als men een patroon had zullen vinden dit niet mogelijk zou zijn geweest, omdat het overzicht over de

betrokken zaken krijgt was. Zo werd het onderzoek naar het gemeentebureau niet meer dan een aanleiding om de aanspraak op KOT van een groot aantal ouderdomsrentegerechtigden te controleren. Zou de aanmeldingen bedoelde bewaard zijn gebleven, dan had het hoge percentage nooit wortel kunnen schieten (91 procent) wanneer dit uitmoedigt, toch al te denken mogelijk geven. Een dergelijk hoog percentage kan niet anders dan kwalificeren als een dergelijke signaal wordt genoemd, dit is niet anders dan de controle. Aangezien er in de situaties waarvoor een onderzoek naar een fraudulaire tot controle bij derden leidt, maar dat is anderszijdsdat uitmoedigt in een hoge aanspanning op ook maar de kleinste fout. Zeker in een stelsel zoals de KOT, dat nauwkeurigheid en waarin bijna iedereen wel eens een fout maakt.

Uit de beschrijving van de processen krijgt de commissie de indruk dat er innoverende beveiligingsmechanismen bestaan om te voorkomen dat het vermoeden van fraude jegens een derde (facilitator) te lichtvaardig wordt "verlaad" in een vermoeden van fraude jegens de bijstandsgerechtigden. Waar er sprake is van hoog risico zijn er echter minder waarborgen. Ze concentratie van de behandeling bij het LSI lijken voorbeeld van gelijke behandeling van de gevallen, maar schept de mogelijkheid dat "regulieren" zaken voor de zekerheid als "hoog risico" en dus extra streng worden behandeld.

Automatisering. De stelsel werkt jaarlijks aan 7,4 mln. bestanden uitgaven en ca. 4,3 mln. mutaties verzilt zijn, ook zonder computers algoritmen en geautomatiseerde processen niet kunnen functioneren. Zeker niet na alle bezuinigingen op het overheidsapparaat in deze laatste jaren, waarvoor de ook de Belastingdienst. Digitale besluitvorming is dus noodzakelijk, maar leidt ook tot nieuwe risico's. Het CAF 1 -dossier bevat diverse voorbeelden waarin werd afgewikkeld van de wettelijke regeling afgeschaft van de automatisering van de besluitvorming. De onrechtmatige "zachte stop" van voorschriften bij gebrek aan een "knop" voor schorsing in het geautomatiseerd proces is daarvan een sprekend voorbeeld. De computer die niet zelf mag aanzetten uitstel van betaling of heffen verleend, uit zichzelf de invordering weer opstart, is niet zo zorgvuldig. Automatisering biedt geen exclusiemiet aan de wet- en regelgeving te voldoen.

Het gegeven dat een stelsel dat dat van toelagen niet zou kunnen functioneren zonder automatisering, zou echter kunnen implicaten dat meer inzet de automatisering aanpast aan wet- en regelgeving, maar omgekeerd, wet- en regelgeving in overeenstemming brengt met wat binnen de grenzen van de beschikbare geautomatiseerde systemen mogelijk is. In deze fase van de dertig jaar was ledereen gebaat met de mogelijkheden van de automatisering van besluitvormingsprocessen, maar in de zoeken van de Toeslagen werden ook de beperkingen daarvan, zoals standardisering, afhankelijkheid van digitale automatiseringsprogrammeren daar al voorzienende beperkingen, pijnlijk zichtbaar.

Het is wezenlijk te onderkennen dat digitale besluitvorming voorlopig nog vaak is anders dan besluitvorming door een ambtenaar. Uitmaat maakt de ontwikkeling van nieuwe systemen steeds genuanceerdere besluiten mogelijk, maar grove oriëntatie van gestelde verkennen niet met de relevante programmatie. Met dagelijks dat de computer zich niet op het "uitzoeken" van wet- en regelgeving en de verschillende aanvragen en aanvragen tracht om dan de dagelijkse diversiteit nog onder de zelfde regel te brengen. Essentieel bij het bewaken van een doorzwee geautomatiseerd systeem zoals dat van voor besluitvorming wordt, dat ook door overheden, lists voorkomen dat afwikkingen te snel worden afgewaar en te bezien of de oriënteerdgeboden niet toch een positieve beslissing rechtvaardigen.

In modelsis reeds wel gesproken over het gebruik van algoritmen in het proces van besluitvormingen. Hij vergt nieuwe vormen van aansprakelijkheid, bevoldt en kwalitiet van bruikbare gegevens, duidelijkheid van regelen en fouten opsporen, ook de burger (hoog) niet kunnen. De commissie begrijpt dat, maar gaat daar in het bestek van dit advies niet dieper op in. Wel vat de commissie erop wijzen dat uit de beschrijving van de handhavings- en controleprocessen binnen Toeslagen niet is gebleken van bewakings- of monitoringmechanismen, die tijdig zouden kunnen waarschuwen voor besluitvormingdie uit de eisel sloopt. Dit vergt aandacht.

5.2.5 Beoordeling

Is de minister aan de gestelde vragen de commissie bevoorrt? Is de positie van de toeslaggerechtigden voldoende gewaarborgd? Is de fiscaliteit uit het verleden niet voorbij bestraft en moet voorbij bestraft en oneigenlijk verkrijgbaar?

De CAF-werkwijze is in de loop van de jaren aangepast. De aanspraak van de beoordeelbaarheid van KOT, zoals in 2014 toegepast, werd sinds 2016 zo niet meer gebruikt. De analyse van de CAF-dossiers laat zien dat er sprake is van een meer evenwichtige wijze van beoordeling, dat de ouderdomsrentegerechtigden zijn gericht en dat er procedures zijn verworven zijn ontstaan in de verdeling van digitaal vormgedomain en de de beslissingen. Maar ook blijkt dat het besluitvormingsautomatiseerd proces van handhaving nog steeds geen "functionaliteit" kent om opschorting van beoordeelbaar mogelijk te maken, met wacht dan aan de "omheen door de beoordeelbaarheid niet op te schorten, maar door voorschriftbesluit in te

[1] Tanja Vanneste, Ivan Nikolaidis, Algorithms of algorithms? Innovative automating and digital best concepts, aan in Tilburg University 2020 en Algoritmiek & Bedrijven van D. Accessing, die de mogelijke bekeppend met Piet Hein Cramer aangelegenheid van de Raad van State. Zie ook advies van de Raad van State, Afdeling advisering, van 31 augustus 2018 over de efficiënt van de digitalisering voor de rechtsbeschermingsverhoudingen, Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 587.

herden. Tegelijk geldt dat de zwakke plekken slechts kunnen worden geïnventariseerd, omdat ze nog niet volledig zijn verbeterd, zeker niet daar waar het de financiering en automatisering betreft.

Maar ook indien betrokken van fouten uit het verleden mu kunnen worden uitgesloten, de menselijke factor, de werkdruk zouden krijgen die ze verdienen, is daarmee de menselijke factor niet uitgeschakeld. Dat was in het CAF-11-dossier en vergelijkbare dossiers een politiek-bestuurlijke kiding van de Belastingdienst/Toeslagen die de veel onder druk uitwaar de nonus. "In politiek en mediaoever fraudein de dossiers aankreeg, en die wilde bewijzen dat man daar gewelig voor was. Die gewelsgrond noemt ook dossiers. Tekenend vel betreft. Ook ontstaat dat over CAF-11 in de eerste plaats de suggestie er geen nieuwe CAF-dossiers mee bij kiezen of KOT-toeslagen zijn gegaand. Vermoedelijk vanuit deze gewelsgrond, vrees voor kritiek en om indiste doen wat strakism schien als fout' wordt bestempeld. Maar als over enkele jaren blijkt dat fraude en niet georganiseerd misbruik van toeslagen zijn toegenomen, en er een discussie ontstaat dat fundamenten fraudebestrijding zijn verwaarloosd, kan dan nog iemand die zich het huidig tidsel herinnert?

Wat dramatisch in het CAF-11-dossier was niet alleen de verwarring en inbrekk op processuele, maar met het ten volle gebruiken van opslaan 'fouten' niet te selfies, het. Uit indiligt wijzen van procedures in hiek sulles. Uit vrees om 'fouten' te maken, daarvoor vervolgens te kiezen om een fouten vooral te doen wat er werd verwacht. Dat redden om nu compensatie te bieden voor het handelen toen is niet doen rechtmatigheid van het handelen, maar het occasief rechtmatig handelen, zonder volgende de kiening te houden met het feit dat het niet om dossiers, maar om mensen gingen zonder oog voor de gevolgen van het handelen. Die verwarring hangt samen met de organisatie en verwerking van een omvangrijk besluitvrijk proces. Je noodzaak om daarin gelijkheid en regelmaat te waarborgen en de politieke en maatschappelijke druk om voortvarend te handelen. De problematiek van CAF-11 is daarom niet alleen een vraagstuk van handhaving en het voorkomen van georganiseerd misbruik, van gewelsgrond voor de heersende publieke en politieke opinie, maar ook van organisatie en duiding van een massaal besluitrijk proces met betrekk van een aanwezigh gedrift en niet.

5.3 Werkwijze en doenvermogen

5.3.1 Problemen aangepakt, oorzaken weggenomen, vraagstuk opgelost?

Dennis hoofdstuk wel en nieuwgin hel CAF-11-dossier meer concreter: iesen en bredere vraagstuk van uitvoering, verwerking en duiding van een massaal besluitrijk proces. Is dit mak dellijk, en bij meer dan zoveel besluitrijk voor kon dat over de CAF-11-problematiek en de coloesing daarvan. Dat het een symptoom is van problemen bij de Belastingdienst; dat toeslagen en belastingen niet bij elkaar horen omdat geld binnenmalen wat anders dan weggeven; dat het een kwestie is van organisatie en gebrek aan maatwerk. Verondersteld mogen die ook ten grondslag liggen aan de vraag aan de commissie, *"of welke wijze kan slagen bij deuitbouw van grondwetgeving inzake probleemoplossingen in de rechtsketen, zodat rekening houdend met beangen van toeslaggerechtigden en maatwerk kan blecken."*

Als vechtd nu maar anders organiseren en inrichten, kan het dilemma beter en zijn problemen zoals bij CAF-11 te voorkomen, dat is de implicatie voor ondersteuning van de vraagvan de commissie. In middel dissatisfaction tot ontwikkeling van Toeslagen en debetaalgegiers. Er is een nieuwe kredietmaat-jen-email toesagen, en is een aparte staatssecretaris voor Toeslagen en in de jurisuitbuiteiling van de Algemeen bestuursrechtbank. Ik ruimte jeuren den wou maatwerk.[8] In brieven van de TweedeKamer is aangekondigd dat bij Toeslagen diverse maatregelen zijn genomen om tot maatwerk te komen. Het lijkt in korte tijd, dat deprobleemen zijn aangepakt, de oorzaken zijn weggenomen en het vraagstuk is opgelost. Dat is echter een teken zijdig beeld.

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat de achterliggende gevolgen van de kiindoorvangbeslagrapgeprin gde consequenties, zijn van wetgeving en deuitbeg daarvan in beleid en rechtspraak. Uit dat zich niet veranderen met reorganisaties en veranderingin de besluitvrij. Ook de CAF-11-problematiek vindt haar oorzaak niet hoofdsakelijk in organisatie of besluitvrij. Niet ein dagen van ach in mend de besluitvermingin 2014 over de compsk van fraudeen georganiseerd misbruik suggereert dat het anders mu kin sytoons in de Toeslagen zijn en verbeel uns de Belastingdienst mu kin zouwen. Dat maakt een maatwerk te bieden zou zeker verschil hebben gemaakt, maar om dat ook daadwerkelijk te realiseren is niet primair een kwestie van organisatieen besturing.

[8] In zijn brief van 11 januari 2020 laat de minister van Financiën weten ambtelijke ontwikkeling van de Belastingdienst in Belastingen, Douane en Toeslagen die ambtelijk werden aangestuurd door die verdeelfiet in DOS. De in brief van de minister-president van 30 januari 2020 die aan de Tweedekamer van de Staatscommissie van Financiën, d.d. Uitbrief en mw. drs. A.C. van Huffelen (Kamerstukken II, 2019/20, 35371, nr. 2).

Onderkend moet worden dat Toeslagen is opgezet en georganiseerd om een massaverkeer om doelmatig, tijdig en uniform (gelijkheidsbeginsel) af te doen tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij is het proces tot in detail ingericht in verschi-structies, handleidingen en afwikkelpaden zodat medewerkers op een laag schaalniveau en uitsteekmoeten die ind ingezet kunnen worden, het werk kunnen doen. Die werkprocessen moeten ook zowel zo veel mogelijk een spaningsaktiviteiten en uitvoerende afwegingen requirerende zoeking, tussen kennis van specifieke omstandigheden en algemene kennis en tussen personelijke bejegening en bureaucratische bothed. Maatwerk vergt dan ook niet alleen meer tijd, middelen en menskracht, maar zeker ook een ander soort medewerkers.

Dit en aden van de hiervoor beschreven werkwijzen bedoelde spanning zijn in het afgelopen decennium toegenomen door opeenvolgende bezuinigingen op het overheidsapparaat.[17] Men is zich gaan concentreren op 'kerne' punten, het verwerken en tijdig afdoen van een massastroom aan beschikkingen, met verlaagd aanzien van zwakkere kanten. De ontwikkeling heeft gedurende de jaren van dissatisfaction de achterstanden in investering en organisatie opgelegen.[18]

De commissie heeft zich niet verder gebogen over de governance en organisatie van Toeslagen, gegeven de veranderingen die in middels zijn gepleegd. Duidelijk is dat er in de jaren vooraf in de CAF 1 1-uitdrukelijk en uitsluitend gulde afstand bestond tussen de uitering en de verwerker. Dit verklaart vermoedelijk mede dat bij het management minder zicht bestond op de uitwerking van beslissingen en dat voorst op vereisijke, tebare uitkomsten werd gestuurd. Het aantal correctiebesluiten en de toprengt van de terugvordering van het te vel betaalde.[19] Het is evenwel minder eenvoudig dat een andere verhouding tot een gewijzigde aanpak en de bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik zou hebben gelei. De besluiten daarover werden immersin het management team genomen en niet op de werkvloer, en het management had vooral duidelijk aan ommaan de politieke aandacht, voor fraudebestrijding, legaliteit bekomen en verder stilte. Inclusief aktiviteit in het negeren van signalen aan het adres van Toeslagen te vermijden.

Wat de organisatie en werkwijze betreft, wil de commissie hier de aanzadt nog vaaze voor de immerte beperkingen van de noodzakelijke inrichting van het verwerkproces van Toeslagen en de beneficiaren en mogelijkheid van het beden van maatwerk in dat kader. In deze bijlagen van dit hoofdstuk wordt verwijzing voor aandacht gevraagd voor de organisatie van het vermogen om tijdig te aktie kunnen nid zoken mikkigen en om de gerufgen aan van te bepaalkan en te herstellen.

5.3.2 Het doenvermogen van Toeslagen

Toeslagen is aanklaar en vanuit haar aanbouwtrand de basaltte aan een uitvoerend apparaat dat in staat moet zijn om miljoenen beschikkingen per jaar vast te stellen en te vereffenen - voor huidige dond - de tijdige betaling (99,9 procent) van ca. 12,7 mld. aan ca. 5,6 mln. huishoudens te verzekeren.[20] In het recente IBO-deelrapport is uitengezet hoede kaze van de vertegenwoordigende tijdigheid (dat wil zeggen snel uitkeren, maar tot op de euro nauwkeurigaktes eneen de inrichting van het proces, de completeit en de beveiligbaarheid daarvan hebben bepaald.

De coordinatie van maatwerk, complexiteit en voortdurende aanpassingen van het bedrag aan toeslagvoorschriften en nieuwe omstandigheden maakt de werkprocessen van Toeslagen kwetsbaar. Daarbij komt dat zij moeten worden uitgevoerd door medewerkers op een laag schaalniveau en, tijdensspieken, over uitzonderingen die niet kunnen worden ingezet. De werkprocessen zijn daarom tot in detail vastgelegd in verkinstructies handleidingen en afwikkelsen. Bij de uitvoering zit dit ressum kaalen kenmaar dwangarsiekar zijn de dersnijding van kaar sigen profesjoneel inkidkal te volgen van de instructies, hoewel dit zeker ook voorkomt. Het grootste deel van het proces is dantsig geautomatiseerd. Wijzigingen in de regels nieuwe jurisprudentie en ingewikkelde afwegingen moeten daarom worden vertaald in algoritmen, instructies richtsnoeren en leidraden om in de praktijk toegepast te worden. Voor medewerkers betekent dat sterke verklaarsdiecies van de achterliggende wetteksten en uitspraken daarover van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad van State hebben aj vermoedelijk weinig of geen kennis.

De inrichtvan con dergelijk uitvoeringsapparaat is gelegen in verwerkingsprotokt, routine, con conduidig gen en aanvaardige afhandeling en uniformeide verwerkingen. Er zie reeds lijd zoke nuaanklaar van van nonstreet verkingsgaaat voor het afwikkelende, uitzondersen uitzonderlijke. Het verklaart ook waarom bij een vasdatbeschedd instructie van het CAF-team om de betaling van voorschoten stop te zetten, geen van de uitvoerders zich heeft afgevraagd of dat wel mocht. Het is logisch dat in een dergelijk uitvoeringsprocessaties vat een bijzondere afweging of behandeling vergt maar een apart, daarvoor ingericht team gesteld (SCHOTCH-team, trouwdoorts, leder team heet ook dgdt werkteams en eigen routines. Die verwijzingsbegt hat niks in zich dat de indiding en afhandeling in con kaqadsic verlidkrom lockt tot con zakrovsverin gzoomwordt bij het

[17] Zie interview met de president van de Algemene Rekenkamer, drs. A.P. Visser "De verfeiding, van gratis geld." Stenter Weekblad 8 januari 2020.

[18] In mei 2015 werd mot het aog zoeing met de Instoringsagendaom vastlowtaand instoringtijd tot zoven partiveitsbegoing ramts bagaan ds. in de Kamerbrief van de Minister van Financiën van 29 mei 2015 (Kamerstukken II, 2014-2015, 31 936, nr. 44) aangekondigd. De situatie die Toeslagen ontstaat, was aanleiding voor onderzoek van de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COBD, 2018). Het rapport van Ernst en Young was aanleiding tot verdere veranderingen in de governance en organisatie van de Belastingdienst en dit verhaal ging tot het deportement.

[19] De nota's Kaderwet, Lastenverzwaring en Vereenvoudiging over de Toegang van aan een maatwerk traan gevraagd op hat inrichtvan nagaa Loeiagen en Bosteis en op het eerste twee maanden een rapportage aan de Kamer te sturen over de voortgang en de inzet van de staatssekretaris op dit punt.

[20] Cijfers ontleend aan het Jaarplan 2020, Belastingdienst.

afdoen van de zaken; 'als een zaak eenmaal in een gegeven werkstroom zit, zal daar wel over nagedacht zijn en dus wordt de zaak volgens die werkstroom afgedaan'.

In dit licht zal duidelijk zijn dat het toedichten van persoonlijke kwaliteiten aan de Belastingdienst verkeerde verwachtingen wekt. De Belastingdienst 'doet', 'zegt', 'denkt', 'weet', enzovoorts; dergelijke formuleringen scheppen een beeld van de dienst als persoon, wat nog versterkt wordt door de personificatie in de staatssecretaris als ministerieel verantwoordelijke. Het wekt de indruk van een dienst die flexibel, wendbaar en besluitvaardig handelt, terwijl de werkelijkheid meer heeft van de vaart van een mammoettanker.

5.3.3 Maatwerk

Deze zojuist beschreven opzet en organisatie van Toeslagen maakt de introductie van maatwerk en 'rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval' niet eenvoudig. De kracht van de huidige organisatie is het op eenvormige wijze tijdig afdoen van een groot aantal beschikkingen. Inmiddels is in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober besloten dat er meer maatwerk zal worden geboden en de voorbereidingen daarvoor worden getroffen. Maar maatwerk, het op de maat van de omstandigheden van het geval nemen van beslissingen, vergt een andere inrichting van de werkprocessen, andere kwaliteiten van de uitvoerende medewerkers en een omvangrijk afstemmingsapparaat, zodat ondanks het maatwerk toch eenheid van beleid en gelijke behandeling te verzekeren.

Daarbij komt dat er bij de toepassing van toeslagen en zeker bij de kinderopvangtoeslag juist al veel maatwerk wordt geleverd; dat maakt de uitvoering van de toepassing nu juist zo arbeidsintensief en de kans op terugvordering zo hoog. Het maatwerk ligt besloten in de verschillende variabelen die de aanspraak en de hoogte van de kinderopvangtoeslag bepalen. Juist dat maakt het verschijnsel van mutaties achteraf een inherent aspect van het bestaande stelsel. Gebruikers waarderen dat ook bij de beoordeling van de KOT. Op het moment van toekenning van een voorschot wil men vooral weten waar men aan toe is en dat bedrag snel en met regelmaat ontvangen. Toeslagen is in dat opzicht succesvol. Onderzoek[91] wijst uit dat juist de voorspelbaarheid en stabiliteit van de toeslagen en het feit dat deze sterk aansluit bij de persoonlijke omstandigheden, als meest gewaardeerde kenmerken van het bestaande systeem naar voren komen. In het IBO-rapport worden, met het oog op het verminderen van het hoge percentage aan mutaties, vereenvoudigingen voorgesteld. Maar mogelijke alternatieven scoren in dat opzicht, blijkens het zojuist bedoelde onderzoek, juist aanzienlijk minder bij burgers[92].

Toeslagerechtigden krijgen doorgaans meer behoefte aan zicht op en begrip voor de eigen situatie op het moment van vaststelling van de toeslagen en de eventuele terugvordering van het teveel betaalde. Maatwerk zal zich derhalve vooral moeten richten op de besluitvorming over de proportionaliteit van de herziening, de terugvordering en de maatregelen van invordering. De uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak bieden vooral daar ook meer ruimte voor maatwerk dan voorheen. Overigens moet worden onderkend dat de dienst Invordering in de praktijk al maatwerk levert; via het mechanisme van de persoonlijke betalingsregeling, de 'niet verder bemoeilijken' beslissing (zie §4.5.2) en de praktijk van het nalaten van actieve invordering, daar waar geen mogelijkheden van verhaal zijn. Hoge terugvorderingsbedragen worden en zijn lang niet altijd ook daadwerkelijk terugbetaald. Met de figuur van de belastingdeurwaarder heeft/had Invordering ook een belangrijk 'instrument' van maatwerk. Door zijn contact met de 'schuldenaren' heeft de belastingdeurwaarder veelal direct zicht op de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van toeslaggerechtigden.

Ook als men zich in het bijzonder richt op de terug- en invordering van KOT, blijft het een vraag op welke wijze dit in het proces van besluitvorming moet worden ingevlochten. De informatie die om maatwerk vraagt, zal doorgaans pas door belanghebbenden worden gegeven op het moment dat zij met een neerwaartse correctie van een besluit worden geconfronteerd. Dit kan betekenen dat de besluitvorming over het maatwerk binnen Toeslagen zich gaat concentreren op de besluitvorming in de bezwaarfase. Maatwerk heeft daarom mogelijk in het bijzonder gevolgen voor de inrichting van de behandeling van bezwaren bij toeslagen. Echter, ook bij terug- en invorderingsbesluiten zal maatwerk moeten worden geboden en zal de organisatie daarop moeten worden ingericht.

5.4 Het vermogen tot signaleren, reageren en repareren

5.4.1 'Shit happens'

Met de neiging om eerder gemaakte fouten voortaan te voorkomen is op zich niets mis; we kennen verschillende gezegden die dit aanprijzen, bijvoorbeeld over een gewaarschuwd mens en ezels die zich niet twee maal stoten. Bij overheden uit die neiging zich evenwel vooral in nieuwe regels, procedures en waarborgen. De overheid is als het ware 'verslaafd' aan nieuwe wetgeving in dat soort gevallen, waarschijnlijk vanwege de schijn van zekerheid die dit biedt. De wetgever toont zo zijn verantwoor-

[91] Zie de rapportage bij het IBO-onderzoek: 'Burgerperspectief op het toeslagenstelsel: rapportage van een kwalitatief onderzoek', MARE, Hoogerveen & della Mar, september 2019.
[92] Zie MARE-rapportage.

1912193 02093

deskkheid. Uitvoerende diensten velen vat "four" I sen "goed", de rechter heeft meer grondslag waar hij zijn oordeel op kan bouwen en burgers en ondernemingen mogen weer zij een loe zij. Maar bij sere loerisrende kompleksiteit van regelgeving dreigt de zekerheid in hoor tegendoel te verkeren, en ontstaat er een relatieve zekerheid: regels zullen worden overtreden en dus zullen er opnieuw vorsten fout gaan.

Ook nu klinkt in nedelo op degang van zaken rond het CAF 11-dossier dat veel dit het systeem van toeslagen moet worden aangepast. Het is uiteraard aan de wetgever om daarover te beslissen, maar de commissie wil daarbij waarschuwen voor de trucht op nieuwe regels. De gang van zaken in het CAF 11-dossier was minstens evenzo het gevolg van de toe ed aan regelsele vestal waren veldgestelt om behating van eerder geldeven fouten voortaan te voorkomen.

In een complex bestel van reseleoknigshet vitiveel om vermijdelijk dat er zaken mis zullen blijven gaan. Het aanvullen van het systeem met nieuwe regelsen procedures brengt nieuwe risicos mee om te voorkomen, maakt deze risicos op van alleen maar groter. Tegen de achtergrond is het op een gestimoneerd dosimatiger om het institutioneel vermogen om effectief te reageren op misserts te versterken, dan om steeds weer nieuwe wettelijke bepalingen toe te voegen om deze te voorkomen. Vanuit die invalshoed. Die Er vuoldan yd mesles Uin deu ofeasuvoiedel kwalitait van het uitvoerend pensuiret, in Ii let schaqoe van mechanisme die het mogelijk maakt dig te signaleren dat er mogelijk misserst zijn begaan, en in de eodige bewoogvheid om missers te hersteilen

5.4.2 Ambtelijke professionaliteit

Een eerste element van het institutioneel vermogen om misserst te signaleren en te repareren, is de ambtelijke professionaliteit van het uitvoeringsapparaat. Dat betreft in de eerste plaats de vaktechnische kwaliteit van de ambtenaren verdigheid. Op dat punt zijn in de afgelopen tijd diverse stappen genomen en maatregelen gerefteromtrom betrokken maatwerkers in staat te zeilen meer maatwerk te invoeren, minvoie meer ruimte te voeren. Nij de mensuwkmuwer rieen iaeter. Niemm. vuf-en regelgeving. In dat kader komt er ook een oplestelse werkinstructie voor het maken van een belangenafwegning bij de besluitvorming en de motivering daarvan. De maatregelen bezoen voorts een versterking van vaktechnische vaardigheden en ondersteuning van het besluitvormingsproces, alsmede een herkking van de toeslagtiltoeslagtiefdan slotte zal meer aandacht worden besteed aan dienstgeschiding van de burger bij voorgesmmeisegelsoe beslaten. Uitgezoeldsdoeur, aanmogelijk al voor het nieuwe wet, zijn besluit contact op te nemen. In de brief van de Tweede Kamer van 15 november 2019[9] is de stand aan aanmaanmoer ingegaan op deze voorgenomen maatregelen.

Het zijn ongetwijfeld noodzakelijke maatregelen om de vaktechnische wellicht van het apparaat te verbeteren. Ambtelijke professionaliteit is echter meer dan vaktechnische kwaliteit. Het meeste wat er mieging in het CAF 11-dossier wasniet het gevolg van onderkunngeot onrechtmatige besluitvorming. Er werd gebruikgemaakt van eeteremogijkheid om aanspraken van burgers af te wijzen of te korten, aander oog voor de proportionaliteit van de gevolgen voor betrokkenen. Ambtelijke professionaliteit is niet afleen gelegen in de juistheid van leder afzonderlijk kebeslaing, maar ook in deeemheid en consistentie van beleid en de gemeene beldsiin in in het oog hebben voor de vraag of de effectdeiven het beleid de publieke belangen nog dienen. Ambtelijke professionaliteit stoevenshet vermogen om tegenspreek te bieden tegen de wenn van de dag. Daar heeft het in het CAF 11-dossier in het bijzonder aan ontbroken, niet bij de uitvoerende medewerkers, maar bij het management en de leiding van Toeslagen. Ambtenaren zijn niet dieen uitvoerders van beleids wensen van bewindsleden of de kamer, maar ook aan de dienaren van de beharlijgen van het algemeen belang.

5.4.3 Bewaking van processen

Een tweede element van het institutioneel vermogen om misserst te signaleren en te repareren, is de sistematische bewaking van besluitvlie verkprocessen. Dat betreft primair de bewaking van de voortgang, doelmatigheid, rechtmatigheid en uitkomsten daarvan. In een uitvoerende dienst waarin jaarlijksezeer grote aantallen beschikkingen worden genomen, is het vestiaas ook van wijdelijk dat productiekeetmiksstepsinstroes van kwantiteit, tijdigheid en feitelijke juistheid gekeddelijk een voorning krijgen bevan. Juridische parmr dos aide minder wakkeden op de corsc wordt degelijks gesluind, de tevoeds zijn mset en trauwes de aerste Fre. nzisnaing, ttsoe "metre ntno" wordt dm maklelijk en zoaiiteh stemuitel voor yzeb rtnisg van de bevorschotting. Tekerend in dit verband is dat het juridisch aspect van de besluitvorming in de eminoloce van Toeslagen als 'vaktechnisch' wordt beschouwd.

De opzet van de werkprocessen binnen Toeslagen is in dit opzicht teleortgeschoten. In het werkproces werden de juridische regelsen bepertkingen voldeld in de werkinstructies en handboeken. In concrete studies waarin ontwaging van juridische en andere aspecten vereist was, waren juristen niet of onvoldoende betrokken of hun advies werd overruid vanwege andere prioriteiten. Het beperkte aantal goed ingeoorde juristen dat er was had - alleen al vanwege de vaktaak - een marginaal gewicht in een gang van overwegend onderpsgeschoolde medewerkers. Aver d een conflicteuen juridische en andere aspecten van de besluitvorming werd gesten, was er geen adequaat mechanisme om dit te beslechten. Slechts op enkele

[9] Kamerstukken II, 31066, nr. 836.

juridisch zeer gevoelige plaatsen, waarin extra juridische bewaking van het werkproces aangebracht, zoals de functie van de Boete-fraudecoördinator. Deze beschikkingen zijn overigens niet uniform of door Toeslagen in interne beleidsregels geïntroduceerd.

Bewaking van de rechtmatigheid van de besluitvorming is vaak al niet eenvoudig. Het is nog veel moeilijker om te onderkennen dat ook vanwege de besluitvorming rechtmatig is, het besluitvormingsproces toch een maatschappelijk ongewenst resultaat oplevert. Dit was wel er in de jaren 2014-2018 mogelijk. De basis voor compensatie in het CAF 11-dossier is niet de onrechtmatigheid van de beslissing, maar de voorheen prominente en excessieve handwerkmatig vasthouden aan de regelgeving werd gehandhaafd. Dij gebeurt en 'overzicht' 'op afstand' en reflexsieve voor 'men niee bezig was, is het mogelijk. En toen dat eerst mal bleek - onder meer door het rapport van de Nationale ombudsman - wachtte dienst bent moeilijk om te ontkennen dat er meer was misgegaan dan de stoppelsteiniaa de bevoorschotting zonder controle voorst

Nu lijkt vermoedelijk een punt waar de beste suurtjat aan wal staan'. Het vermogen om te erkennen dat ook alsnog proces rechtmatige beslissingen opleveren, deuttlomst van het proces dessnl eterin 'scheef' kan zijn. Is niet vaan gegeven. Gegevens dersum van verantwoordelijkheden vestal updiest. Uit ehen lingsiid e lekt niet goed is gegaan, aulen bdrukkenen ! nsiknlist gewaagt zijn te benoemen, kien dat hel 'toch rechtmatig was'. Zeker ook omdat dem unsoo dat 'iets niet goed' is gegaan, maar het geldsel daarmee nog niet onrechtmatig was. Ik gauwvertoren gaat in die publicitet en het publiek debat. Maar wanneer de overheid niet in staat is om tijdig te onderkennen dat processen scheeflopen, om te erkennen dat het niet goed is gegaan en om daarmee bekenden, zal de corrective uiteindelijk mel meer pijn, schade en lasten gepaard gaan.

5.4.4 Gevoeligheid voor en omgaan met signalen

Een derde element van het vermogen tot signalenen, reageren en repareren is de gevoeligheid voor signalen dat er iets 'mis gaat'. Nu blijkt er in de komste verschillende oorzaken aan te zijn, maar ook mechanismen, waarin niet alleen de overheden signalen opte kanoen en het terend vermoeten van deorganisatie te beoordeien. Zo kennen diverse ministeriën van de Belastingdienst een of meer klachtcoördinatoren. Klachten en hun afdoening worden geregistreerd op basis waarvan maandelijkse en kwartaalijkse rapportage wordt opgesteld. Hiervan analyse van de ingediende klachten en mogelijk verbetermatregelen. Voorts zijn er bij alle eenheden van de Belastingdienst vaststelsel ge aanspreekpunten en spesialisten die als contactpunt fungeren. Ten slotte zijn er bij Justitie cashbd een of meer contrawetenspecialisten integraal aangeslotd. Terminis coomst porjaar vindt er een terugkoppeling plaatsvan het management teem over de ontvangen signalen.

Uiteraard is een staudaur alleen niet voldoende en hangt het succes daarvan af van de wijze waarop deze wordt gebruikt, maar er is geen aanleiding om te vermoeden dat deze staudaur niet zou werken. Wat wel opvalt, is dat er geen mechanisme - formeel of informeel - is voor signalen vanuit het uitvoerend apparaat over het beleid zelf. De gedeelde structuur betreft klachten van burgers, juridische problemen en integriteitsproblemen. Ondiuvoldijk is vat gebaart met refelsdeesuggesties of kantteekeningen van medewerkers met betrekking tot het gevoerde beleid. Dat valt op omdat uit het CAF 11-dossier blijkt dat deze potentiëel zeer waardevol kunnen zijn. Reeds voor de CAF-aanpak waren er signalen vanuit deuitbeoerende dienst over het disproportionele effecten de KOT-voorwaarde van volledige betaling van alle toeslagen van Toeslagverg. Die signalen hebben in 2012, 2013 en 2014 geleid tot stappen richting het minderen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over een mogelijke beleidswijziging op dit punt. Evenzo waren er in de loop van 2014 en 2015 signalen van medewerkers dat de aanpak van onderzoek en daarop volgende besluitvorming vel vrijgaaneu nieren.

Hoewel deze signalen teenniet tot het gewenste resultaat hebben geleid, wijs het op deopbestaande waardevan signalen uit het uitvoeringsapparaat. Nu is het zonder meer zo dat men achteraf alsnd mis is gegaan, at ijd prodes wel meer wdke signalen had moeten werden gelu ieerd. Vooraf is dat meestal minder duidelijk, ook omdat er op dat moment vaak tegengestelde geluiden zijn. Het feit dat het achteraf zo zijn om het kat aan het koken te schieten en dat zulk niet eenvoudig is, mag achter geen argument zijn om die geluiden dan maar te negeren. Die geluiden en signalen zijn potentieel meuslijkeinput voor het vermogen tot signalenen, reageren en reparenen. Hiit opvangen van die geluiden mod dus worden gorganiseerd. Een opzet verstilmmet vaarts aestwuvkenen ch veiligvoelen, vaerts lurtiek vorrtt ieh vorm en vaerrik fruiten moeten vanoos gemakkt iiseen belangrijk aandachtspunt bij het aspect cultuur.

5.4.5 Reparenen, herstellen en herzien

Ampodsijkeprotessen ontset, effectieve beweging van processen en gevoeligheid voor signalen hebben de achtstat teeksen belangrijke functie bij het voorkomen van misslagen en het tijdig tonwgbaigen van de effectendomen. Ed is ecomt nic veg dat, alsser gen effectieve mogelijkheden en middelen zijn om in voorkomende gevallen die gevolgen van misslagen tek unnen herstellen, te reparenen of zal iiste compenseren, de deep om nieuwe maatregelen en procedures om herhaling te voorkomen alleen maar stiekter zal zijn.

In het interim-advies (§ 4.3) is reeds aangegeven bij de mogelijkheden en beperkingen van de mogelijkheden van herstel en reparatie in het recht. Met de uitspraak van 20 oktober 2019 aan oaar voor vat betreft het deeel van toeslagen belangrijke mogelijkheden bijgekomen. Met name de ruimte die de Afdeling heeft gevonden op het punt van de vaststelling van een even-

redig redt op KOT en de evenredige inordening van onverschuldigd betaalde bedragen, biedt daarbij een rustige en vaste lijn. Veel van de uitlenigen van hoofdstuk jurisprudentie in deze uitspraak wordt, uitgesteld en hoeveel en aanda wordt verlaald in bedrag. In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop van verschillende mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt wat de ernst van de afgelopen vijf tien jaar betreft.

5.5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de commissie ingegaan op de vraag wat er in de werkwijze van Toeslagen kan en moet veranderen en verbeteren om herhaling van een gang van zaken zoals in het CAF 11-dossier en andere dossiers te voorkomen. Uitgangspunt is dat in een sterkst, zaakstat van dotwekken, dan' dieo o fraudeen georganiseerd misbruik nodig is. In dat kader kan het nodig zijn om vermoedens van fraude en misbruik, jegrosen te aanstraive (facilitator) te vertalen in controesijn, waaruaders in de wijze waarop dat na binnen Toeslagen is opgezet, is in nu dunst niet aan is. Wel zijn er vier zwakke plekken die aanstaandant zullen beoeven, namelijk: het onderscheid tussen onregelmatigheden en fouten met zijdes en misbruik en fraude onderzijes de rol jze van Financiën jegrai de strikt visiein van de beschijfbing van misbruik, de verlating van vermoedens van fraude in concrete beslissingen en de gautomatiseerde processen en besluitvorming en risicoselecte.

De commissie constateert dat in de werkwijze van Toeslagen het gewaar van institutionele vooringeromerkt is dat stoop de hoe ligt, vanwegde verlating en signalen, naar aan vermoedensin onderscheiden werkprocessen. Die verkwijze is evenwel nauwwwiewer met het doen vermogen van Toeslagen aisgeheen. Zeer recent zijn de organisatie, werkwijzen, besturing van Toeslagen veranderd maar heeft tot ontwichting van deamtelijke organisatie van en politieke verantwoordelijkheid voor Toeslagen en de Belastingdienst. Dat maakt is in recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak nu mee gevonden voor evenrigheid is ten besluitvormingsgrondver de rechtspraak gestanding en maar uniet bij dertenzgrondering aan te verbetertie voorschotten. Wel is weer schrijt de nieuwe jurisprudentie een andere context voor deuitvoering van ceklinder opvangtoeslaggregelgeving, maar kennmerkend voor het doen vermogen van Toeslagen blijft deaanhiettersin het gegeven dat dit is gericht op dedoelmatigheid, tijdigen uitformeuitfoerling van eer massale verkiscrom, op een efficiënt werkwijzetegen zo laag mogelijke kosten. Dat is mede voorden andre reeldie ten bieberijlen aan zaak van deprotiles uitlich t and de tingzesis, van de KOT juist is gegaan in het mostwerk in de besluitvorming de nu al is bezogd met de regdgeving. Bij de invosting van de nieuwe mogelijkheden van meetwerk mu mm zich dan ook vooral moeten richten op de evenrigheid van de verbeterlingen terugvordering, en het mastwerk bij de inordering.

Bij alle veranderingen en verbeteringen in organisatie en regelgeving gdient echter te worden onderkend dat het dasmiettiemin voorschrijnijk is dat, gegeven de complexiteit en massaiteit van de werkprocessen, er in de toekomst weer dingen misslaten gaat, dat lest zo niet voorgekomen organisaties. Vanuit die opties beheeft de ontwikkeling van het vermogen van Toeslagen tot het signaleren van, reageren op en repareren van processen de mingaar', meer aandacht. Op dat punt zijn in de afgelopen tijd al een groot aantal veranderingen en verbeteringen in gang zazt. Die richten zich evenwel vooral op verbeterin van de juridische kwaliteit van de processen en de rechtmatigheid van de besluitvorming. Dat is wenstijk en nodig, maar niet voldoende. Het gaat bij de ontwikkeling van bedeeld vermogen ook om de ambtelijke professionaliteit om tegenkrachte bieden, onderwijsdenk van de waan van de dag, om het beter dat ook als besluitvorming als schrijtmatig is beoordeeld, de uitkunnu. Ook maatschappelijk onbegrijpelijk kan zijn, om het ve nogen tot voldoende al helfedlinen om dermogelijkheden en bevoegdheden om te repareren wat er mis is gegaan.

1912193

02093

6 De werking van wet, beleid en uitvoering

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

6.1 Niet een gebrek aan rechtsbescherming, maar het gevolg van de wet

De derde deelvraag aan de commissie betreft de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden en mogelijke verbeteringen daarin. Die vraag vloeit vermoedelijk mede voort uit een door de heer Omtzigt ingediende motie, waarin werd gevraagd om een extern onderzoek naar mogelijke verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toeslagzaken.[84]

Zowel de vraag als de motie lijken te berusten op de veronderstelling dat als de toegang tot rechtsbescherming praktisch beter zou functioneren, een gang van zaken als in het CAF 11-dossier en schrijnende gevolgen zoals die in beeld zijn gekomen, niet zouden zijn voorgekomen. Die veronderstelling is niet juist. Vastgesteld kan worden dat toeslaggerechtigden in het CAF 11-dossier hun weg naar de rechtsbescherming goed hebben kunnen vinden.[85] 80 procent van de betrokken toeslaggerechtigden diende tenminste één bezwaar in. Van degenen van wie het bezwaar (deels) ongegrond werd bevonden of niet ontvankelijk, vond vervolgens de helft de weg naar de bestuursrechter. Het ADR-rapport laat zien dat de percentages per dossier variëren, maar dat soortgelijke hoge percentages ook in andere CAF dossiers voorkwamen. De bestuursrechter, die de interpretatie van de wet door Toeslagen steeds had gebillijkt, liet deze beslissingen vrijwel in alle gevallen overeind; zij waren immers in lijn met de vaste jurisprudentie.

Ook de veronderstelling dat de uitkomst in het CAF 11-dossier en de schrijnende gevolgen van handhaving van de KOT-regelgeving meer in het algemeen het gevolg zijn van verkeerde of inhoudelijk onrechtmatige besluitvorming, die in het proces van rechtsbescherming recht had kunnen worden gezet, is niet juist. Zowel in het interim advies als in het voorliggende eindadvies wordt gemotiveerd dat de financiële moeilijkheden waarin huishoudens werden gebracht, meestal niet het gevolg waren van onjuiste besluitvorming, maar van de reguliere toepassing van de KOT-regelgeving. Als men dan ook vergelijkbare gevolgen in de toekomst wil voorkomen, is dat minder een kwestie van praktische verbetering in de rechtsbescherming, dan wel van wijziging van de opzet en inrichting van de wettelijke regeling. Er is al gewezen op geluiden die pleiten voor een algehele wijziging van het toeslagenstelsel.

De commissie acht zich niet geroepen om thans in antwoord op de gestelde derde vraag voorstellen te ontwikkelen voor een nieuw wettelijk stelsel. Het vervangen van het huidige stelsel, waarin jaarlijks ca. 7,5 mln. toeslagen aan ca. 5,6 mln. huishoudens worden verstrekt, zal niet eenvoudig zijn en geruime tijd vergen. Gelukkig nemen de uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak een belangrijk deel van de druk weg om thans overijld tot veranderingen over te gaan. De commissie verkent in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de implicaties van deze nieuwe jurisprudentie voor de werking van de toeslagenregelgeving in de toekomst. Geconstateerd wordt dat met bepaalde flankerende wijzigingen in het beleid en met een ondersteunende uitvoering de effecten van deze regelgeving die zich in het verleden hebben voorgedaan, kunnen worden voorkomen, althans drastisch beperkt. Dat geeft ruimte om over een nieuw stelsel grondig na te denken.

6.2 De veranderde werking van de wettelijke regeling

6.2.1 De werking voor 23 oktober 2019

In het interim-advies van de commissie (§ 3.2) is de opzet van de Wet kinderopvang en van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) beschreven. In het voorgaande is ingegaan op de werking van de wet in de praktijk (§ 2.2). Doel van de regeling is om burgers in staat te stellen bepaalde voorzieningen te bekostigen waarvoor zij anders geen geld zouden hebben (zorgverzekering, huur, kinderopvang). Dat heeft slechts zin als men het geld heeft op het moment dat de voorziening moet worden betaald. De aanspraak op en hoogte van de toeslag zijn echter afhankelijk van gegevens die pas komen vast te staan nadat men het geld heeft uitgegeven. Die discrepantie wordt opgelost door het benodigde geld voor te schieten en de definitieve aanspraak daarop achteraf vast te stellen. Zolang alles goed gaat, is dit een praktische oplossing. Maar als het 'misgaat' ontdekt de toeslaggerechtigde dat hij al gauw duizenden euro's die hij als voorschot heeft ontvangen en uitgegeven, weer terug moet storten. Gevolg is dat hij de voorziening (kinderopvang) die hij zelf niet kon betalen, alsnog geheel op eigen kosten moet dragen.

De kans dat er iets niet goed gaat, is zeker bij de KOT, niet verwaarloosbaar. Niet alleen zijn de aanspraak en de hoogte daarvan afhankelijk van onzekere factoren, in de KOT-regelgeving komen daar veel bijzondere regelingen en eisen bij, bedoeld om nevendoelstellingen, zoals arbeidsparticipatie en de kwaliteit van kinderopvang te bevorderen en om misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan te voorkomen. Bovendien heeft de regeling een sterk alles-of-niets karakter; als er iets niet klopt, vervalt de aanspraak – althans zo was het tot voor kort – geheel (zie interim-advies § 3.2.2.4).

[84] Kamerstukken II, 31066, nr. 466.
[85] Het ADR-rapport, Bijlage 2.

Die risico's zijn geheel bij de toeslagontvangende gelegd. Hij is gehouden tide voor de beslissing op de aanvraag benodigde informatie duidelijk, stelling uit, zonder voorbehoud te verstrekken (art. 15, lid 2 Awir). Toeslagen heeft geen onderzoekplicht ten aanzien van de aangeboden informatie, maar mag daar zonder meer op afgaan.[16] Indien naar het oordeel van Toeslagen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, kan een aanpassing van toeslagen niet worden afgewezen. Dat wij komt niet zelden tot over het recht van de hoogte daarvan vaststellen gedurende enige tijd ontstaat. De vaststelling van het gestelde komen en andere gegevens waar toekenning van de KOT op berust stemmen meer af of open het bereiken jaar vast. Dit oor dit stelsel kan de periode van onzekerheid over definitieve aanspraken vrij lang zijn; tot vijf jaar na het betrokken jaar of langer. Als gevolg daarvan bestaat de mogelijkheid dat toeslagontvangers dan in achterstandsrisicoe jaren een voorschot hebben ontvangen, dit over meerdere jaren bij elkaar moeten terugbetalen en vervolgens die bijstelbedrag dan in meerdere jaren spreiden. Waar dit alleen zou leiden tot een substantiële terugvordering was hij het verschuldigde bedrag tot voor kort[17] boven de sleeds in zijn geheel verschuldigd dit (art. 26 Awir).

6.2.2 Het gewijzigd regime sindsdien

In het voorgaande (zie § 4.3) is ingegaan op de strekking van de twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019. De Afdeling kwam daarin terug op beslissingen uitgesproken over tot, van de hoogte van de Awir op twee punten. In deze twee beslissingen geldt indien de leden van kinderopvang niet volledig zijn voldaan aan aanspraak bestaat op toeslag. Hij dit vaste point betreft de keiring dat art. 26 Awir dwingend voorschrijft dat een terugte verdeen bedrag steeds in zijn geheel aan verschuldigd. In deze twee uitspraak van 23 oktober 2019[18] concludeert de Afdeling dat als gestelde en dat de kosten niet volledig zijn voldaan Toeslagen kan beslissen slechts een lager bedrag aan KOT toe te kennen, waardoor het eenvoudige debiegmiet van art. 3.4 van de Awb van toepassing is. In de tweede uitspraak[19] concludeert de Afdeling dat art. 26 Awir niet dwingend voorschrijft dat het gehele verschuldigd terugvordering bedrag dadelijk verkwijt wordt. Integendeel, maar Toeslagen de ruimte laat om aan de bij terugvordering betrokken belangen afte wegen waarbij, ook het evenredigheidsbeginsel van toepassing is. In beide uitspraken heeft de Afdeling zich tot de uitsteldatum van de vergoedende verklaring niet (langer) uitgesproken, schoor de overwegingen waarop deze berust. Beide beslisten zijn dus onvoldoende gemotiveerd en worden om die reden vernietigd. Maar in geen van beide zaken gaat de Afdeling erbee over om zelf te bepalen hoe het ved moet. Dit wordt aan Toeslagen overgelaten.

De consequenties zullen vermoedelijk nog niet doen kiezen. Met dit dat de implicaties daarvan nog dilemma's duidelijk zijn. Dat blijkt uit dat de Afdeling terugkomt op de uitlegvan hoe van de kindeinmenhanismen in de KOT regelgeving niet duurzaam vast. Dit schijnbare gevolgen leiden tot de handhaving van deze kinderopvangsteslag, het afstoot-niet-karakter en de onmogelijkheid tot meldingbij de invordering.

Door deze uitspraken verandert het paradigma van de besluitvorming over KOT-aanspraken. De introductie van het concept dat de beslissingen inzake de aanspraak op KOT niet dwingend voortvloeien uit het samenstel van toepassellijke regels maar uitkomst dienen te zijn van een afweging van betrokken belangen, welke moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, maakt dat de verkiinheid van het artikelsbesteed en de besluiten die daaruit voortvloeien substantieel kan veranderen, zonder dat de wetgeving daarvoor ingrijpend moet worden gewijzigd.

Bij besluit van de minister van Financiën van 20 december 2019[20] is er middels vaststellingsbesluit op wijze toeslagen in de toekomst al besluiten dat aan voorwaarden van bezwaar en beroep ingaan. De besluiten van kinderopvangsubsidiëgt treuf, bestaat. In de uitsluitende zal Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag niet meer op nihil vaststellen maar naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. Daarmee is ruimer wellicht dan verdiend door de uitspraak van de Afdeling, een evenredige vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag gereegd. Hoe dit gaat uitwerken in een stroom van honderdduizenden beschikkingen die jaarlijks moeten worden verwerkt, zal nog moeten blijken. Dat geldt ook voor de vraag of deze aanpassing wel adequaat, zoals werd door Toeslagen werd gesteld, toe past aan de bijzondere toeslagenrechtsgrondnu systematisch van te hoog voorschot zullen aanspraken uit, wanneer dit bij uitstel duidelijk wordt, aanspraken evenredig dan te dalen. De Afdeling noemde dit risico niet geheel onvoorstelbaar, maar daarmee nog geen reden om de oudeinterpretatie van de bepaalbaar te handhaven.

Hoewel met de uitspraken van 23 oktober 2019 de deur om overtijd tot wijziging van het toeslagenbeleid te komen minder ligsaanvoer, betekent dit niet dat wijziging op onderdelen niet zou kunnen worden overwogen. Zo bepaalt de Belangenverenigingen Ouders in Gelderland kinderopvang (BOINK) dat de mij van contouterbarausie de aanvaring van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid niet wordt bieden. Dergelijke voordelen liggen echter buiten het bereik van de vraagstelling aan de commissie. Daarom heeft de commissie zich daar niet over gebogen.

[16] ECLI:NL:RVS:2011:BR6186.
[17] Uitspraak van 23 oktober 2019: ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[18] Uitspraak van 23 oktober 2019: ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[19] Uitspraak van 23 oktober 2019: ECLI:NL:RVS:2019:3601.
[20] Staatscourant 2019 nr. 70488 van 24 december 2019.

6.3 Nadere aanvulling en invulling

6.3.1 Evenredigheid in de besluitvorming

Met deze notitie van 23 oktober 2019 en de daarin binnen de Awir gevonden ruimte voor maatwerk in de besluitvorming is een belangrijke stap gezet in de richting van een stelsel waarin *"voor de praktijk beter relevante kaders worden gemaakt met de gerechtvaardigde belangen van de toslagontvangers"*, zoals dit in de overkoepelende vraag van de commissie wordt gevraagd. De uitspraken hebben afzonderlijk en in onderlinge samenhang in potentie een zeer brede strekking voor de werking van het stelsel, van de rechtsbescherming tot de zien de toeslagen. Hoe breed de beslissing is zal nog in nadere rechtspraak moeten worden vastgesteld. In de eerste uitspraak over de evenredige vaststelling van KOT-aanspraken lijkt de Afdeling nu zich te beperken tot de kinderopvangtoeslagen. In de uitspraken is sprake van dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 Awb eerwel dezelfde is bij een besluitvorming van Toeslagen zo ook van de Awir. Dat heeft potentieel een bredere uitstraling dan alleen voor de kinderopvangtoeslag.

Het kader van de besluitvorming over de KOT verandert daarmee fundamenteel. Ook dienen er van uit gaat dat de uitspraken uitmaakt of uitsluitend betrekking hebben op de KOT. Het zal nog tot een aantal vragen vragen dat van een aantal uitspraken in de beantwoording worden gebracht. Ook is er nog geen duidelijkheid over de wijze van handhaving op het contract ontbraakt. Wat dit dan nu niet lijken te koppen of het verkeerdelijk is aangemerkt? De uitleg van art. 28 Awir heeft beverdies niet alleen betekenis voor de KOT, die zeker in potentie de toepassing van alle toeslagen. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel binnen het bereik van de Awir vergt nadere invulling op tal van punten en een hervormingsgroep de bestaande onderdelen van het beleid. Dit zal bovendien moeten worden 'vertaald' voor een arbeidsproces waarin jaarlijks miljoenen beslissingen genomen moeten worden.

Bij de nadere implementatie van het evenredigheidsbeginsel in de besluitvorming zal ook nieuwe nadere regels moeten worden gezien op welke wijze de informatie over de belangen van toeslaggerechtigden die in een evenredige afweging een rol in de zaken spelen, verkregen worden. Nu is de gegevensstroom richting Toeslagen geheel gericht op toepassing van de onderscheiden toeslagen en de daarvoor vereiste informatie. Informatie over persoonlijke omstandigheden waarbij het onredelijk of onevenredig zou zijn om een ander besluit te nemen dan uit de regelgeving. Het beleid voorzien, zal doorgaans niet die informatie van het bezwaar naar voren worden gebracht. Dit kan betekenen dat de besluitvorming over het maatwerk binnen Toeslagen zich concentreert op de besluitvormingsbevoegdheid. Dat zou dan gevolgen moeten hebben voor de inrichting van de beheerketen van bezwaren bij Toeslagen.

De nadere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel is een belangrijk element van de aanpak om de werking van het toeslagenstelsel en die van de kinderopvangtoeslag in het bijzonder, evenwichtiger te maken, zonder dat daarbij de vereiste principiële rechtsbescherming wordt geschaad. Dit is dan niet volledig. Ook andere risicoscenario's en derden van het beleid die stelsel beleven aanwezig. Wel wegen laat de belangrijkste risicofactor - de verstrekking van grote bedragen als voorschot op een recht dat niet zeker is - zich niet zonder ingrijpende wetswijziging veranderen, maar dat betekent niet dat niet nog beter dan nu kan worden voorkomen dat de terugvordering toegelegd wordt opleggen. Evenzo kan beter worden of meer evenwicht kan worden gebracht in het stelsel met het oogmerk de informatiepositie van de toeslaggerechtigde, mit name daar waar toeslagen de beheerder informatie ook op andere wijze kan verkrijgen. Niet minder belangrijk is de nadere invulling van maatwerk (die de aanleiding daartoe) die nu wordt uitgewerkt van art. 28 Awir, al jaren lang niet. Bij deze aspecten wordt dit niet in afzonderlijk uitgelaten. Waarbij daarbij ook van juist begrip van het evenredigheidsbeginsel in regelgeving en beleid.

6.3.2 Toeslagen: 'an offer you can't refuse'

Het verschijnsel toeslagen de huidige vorm bestaat vijftien jaar. Het verschijnsel inkomensafhankelijke bijdragen is ouder. De toeslagenregelingen zoals die in 2005 tot stand kwamen, maken deel uit van zowel het belastingsystemen als ook op lagere tarieven (toegankelijk, hoogte van zorg, vaste en kinderopvang), dienen het instrument stimuleren het inkomensbeleid. De vier toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hebben alle als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag samenhangt met de hoogte van de uitgaven en de mate waarin het van het inkomen dient. Opzet, karakter en invulling van de verschillende toeslagen verschilt echter onderling. In dat opzicht is de stroomlijning van de onderscheiden regelingen binnen het fiscale kader nooit geheel gelukt.

De keuze om de uitvoering van het toeslagenbeleid bij Financiën onder te brengen berustte op de gedachte dat daardoor een nauwe afstemming met de belastingen van de Belastingdienst mogelijk wordt. Van de zijde van de Belastingdienst (voor toeslagen alleen uitsturend element vaak beschouwd) werd daarbij als voordeel gezien dat zo nauw mogelijk op de bestaande fiscale opzichten en regels zou worden aangesloten, om te voorkomen dat de Belastingdienst met twee toeslagstelsels en twee regimes zou worden geconfronteerd. De volgende vraag hier dat is aan de orde komt. Zie verder bij voorbeeld de bijdrage (titel 4.2) van de Algemeen wet bestuursrecht niet van toepassing verklaard.[1]

[1] Zie nader: Inspectie-service § 3.2.1.

Tegen de achtergrond van het niet vermeld dat bij de uitwerking in regelgeving en beleid van het concept toeslag, de concepten en regelsvan de toeslagwetgeving van belangrijke uitbouwingsspeeltjes. Zo wordt mij uit mijn vanuit sfeer aan de gevolgen van mij, nid aldaar combodeningsgetrapeat. In begin ad zit ook de kostenmaat, voorkomen van toegewichtwing van deel ten opzichtvan. In de bewerking van de regelgeveren zoals 'negatieve belasting' is het van stepunk and dat vanwege dagen bij dagen niet wordt betaald, maar nie sortering.

Het beeld van toeslagen als een vorm van 'negatieve belasting' is eerlijk onjuist en heeft averechtse effecten op zowel de uitkering in regelgeving van het begrip toeslag als de benaderingen in uitvoering van toeslagen. Toeslagen zijn niet een negatief van belastingen, maar een spiegelbeeld, niet een lineaire verlengstuk in het negatieve, maar een spiegeling. Bij belastingen zijn hogebedragen doorgaans een indicatie van een hoog inkomen of een hoge vermogen, sterke schouders die dit kunnen dragen. Bij toeslagen en aanvr bij de KOT is het precies omgekeerd, de grootste bedragen worden uitbetaald aan mensen met de zwakste schouders. Dit zullen financiëleen het eerste kunnen komen hebben nooiwer een voorzichtigheid of tendenties wordt ten gevoerd. Het gezet bij belastingen om het afdragen van geld dat men heeft; bij toeslagen om het ontvangen van geld als tegemoetkoming in kosten van essentiële voorzieningen (zoals costen, huisvesting, zorg kinderen en kinderopvang) die niet aan de ze niet kan bekoste. Het aanvragen van een toeslag is daarom in ieder verkeerd lijk wel vrijwillig, het is niet in sommige uitlegsen wel voorbij aan cenel: 'aanbiedt, ze offer you can't refuse'.

Hoe verder men de toeslag nodig heeft, deste minder is men in staat de middelden zelf voor te schieten en deste sneller st mes financieelsteun bij terugvordering van middelen die immiddels zijn uitgegeven. Gevolg is dat kwetsbare groepen met beschieden middelen worden geconfronteerd met ingrijpende beslutten, waardoor ze, mede vanhet mechanisme van verrekening met toekomstige aanspraken en rechten, in een steil groeiende schuldenproblematiek terecht kunnen komen, zonder perspectief daar weer uit te kunnen.

In het beleid wordt tot dusver vestel onvoldoende rekening gehouden met deze kenmerken van toeslagen. Het betekent dat in de toekomst aangevulligar beleid zal moeten worden efbedadregsoll een beleidsaanpak die mid het oog op belastingen is opgebeld, ook toegepast kunnen worden met betrekking tot toeslagen.[10] Ook kan men wel zonder meer de rederering toepassen op wie een toeslag aanvraagt dan mee ook verantwoordelijkheid aanvaardt. Een overeind die een potentiëel so riskante voorziening als toeslagen combineert om personen met een mogelijk beperkt doenvermogen, zal voor mogelijk hun risiko'sanmel en beperken.

6.3.3 Voortschrijdende rechtszekerheid

Kern van het risico rond toeslagen is dat de toeslagaanspraak gedurgeldon tijdvrij op voorwaardelijk hij het uitgaat aar de bestemmingsvermoor deze gegeven wordt, maar niet weet of het bedragmet later gehaar ot jedaarlijk zal worden eruggevordend. Dit zekerheid ontstaat aanspraakelijk door de definitieve vaststelling en verloop van tijd (bijvoorbeeld 2 jaar, zie art 21, lid 2, Awir). Vanwege de praktijk van Toeslagen om de definitieve vaststelling uit te stellen of alleen eventueel informalie vastlaat en daarvoor steeds de voorzicht bezpik kiing te wijzigen, kan de periode van onzekerheid zeer lang bestaan.

Rechtszekerheid ontstaat in dezedoorstel ontvangen gelden niet meer of nog schatsin uitzonderingsgevallen kunnen worden teruggevordend. Dat is bij voorbeeld mogelijk door aanspraken niet meer op basis van schatting voorlopig maar op basis van daadwerkelijke of wat. realeiflen. Maar dat impliceert dat de voeslagaanvrager bij de bekoslen van de voorzaanlinig eerst af betaalt. Dit veroorzaagt jin mogelijk onvrijwillig of basisvan de vaststelling dat zaar wat meer dan niet toe in eerst jin en dan van de voordeeling verstoken zullen blijven. Maar omdat de toeslag van gegevensen feiten (inkomen) pas achteraf vastslaat, is een tegemoetkoming zoals de wetgever die embiert niet verenigbaar met meer rechtszekerheid voorat ontbent hoogte en aanspraak. Daar het inslit uit MARE aan ten behoeve van het BC -dat sport alternatieven onderzocht de beogen zakeheid op voorhand te verstenken en het aantal mutaties achteraf te beperken, maar deze bijten alle door toeslagaanvragen als mit de aantrekkelijk te worden beschouwd.[11]

Eenieve rechtszekerheid schepven voor toeslagvrentatiuren van het begin van het proces zoals ook niet goed mogelijk zonder het stelsel ten grondzale te veranderen in een declaratiestelsel. Maar dat volgdel dan veer niet aan het oogmerk om belanghebbenden in bezit te stellen van de mogelijke middelen op het moment dat zij moeten betalen. Overgens impliceert de uitspraak over een eventuele vaststelling van de KOT-aanspraak reeds dat Toeslagen bij vaststellingsbesluiten voorzaan rekening zo mieten houden met vat vanwelijk betaalt is aan inkoopcuptiving en niet alleen met wat nog moeten worden betaalt. In die zin schuift het aacht rooiamor dichting op van een declaratiestelsel. Langdoor in vindsbodoen kan het risico voor belanghebbenden verder worden beperkt, te weten door eerder te komen tot een definitieve vaststelling van de aanspraak, door een meer eenvoudige informatieverstrekwoordelijkheid en door nog snellere terugvorr bij signalen die wijzen op een disparate tussen de hoogte van de verstrekte voorschotten en de werkelijk gerezen kinderopvang.

[10] Overig wenselijk aanvullende uitcomsten van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 op actueel reeds dat regelgeving en beleid voor toeslagen gaan afwegen aanwezig meer van elgen, van het flexible recht, onderstandenkeren vrug zullen gaan.

[11] De MARE-rapportage: 'Burgerservicepanel op het toeslagenstelsel'; rapportage van een kwalitatief onderzoek. MARE. Hoogeveen & de Mar, september 2018.

In deeerstepfase is vat: mer vinst te behalen aan de 'achterkant' van het proces. Zoals gezegd wordt in de huidige uitvoeringspraktijk de definitieve vaststelling van een toeslagvaststelling tot alle variabelen zeker zijn, en zal dan blijkt dat een aanzienlijk aantal nog hangt als (gevijzigd) voorwaarde schuit.[106] Dan zij dan van iedert de betrokken burgers actief onderzoeksmatigheid gen actieve hand tenzien ontrent hun definitief aanspraak en de hoogte daarvan. In de meerte gevallen wordt dan nie gekeft, hoewel deze aanpassing bij alle toeslagen ertegen aanhandelt, zonder aan een problem wordt ervaren. Maar van een in enig jaar een onderzoek gestart wordt, kunnen daarbij ook voorgaande jaren worden betrokken. Dan kan mogelijk in meerdere jaren van een gelijke of verschillende fouten blijken. Dat leock wat er in het CAF 11 dossier is gebeurd. Het wasier aanzien van dat het gezamenlijk terug te vorderen bedrag iemts torenhoog was. In ook vroegere jaren na invoering van het toeslagen stelsel was dit probleem overigens aanwezig, omdat pas langjarige afstelling van het berekeningsjaar gecontroleerd werd, met als gevolg dat toeslagen achtigder iemts in jaren alnog een of meerdere jaren voorschot terug moeten betalen.

Er is in mindi ste al verbetard, omdat vroeger in het proces wordt gecontroleerd. Daarom aanskuiblijft de definitieve vaststelling vaak nog zeer lang hangen in de fase van voorlopige vaststelling. Op dat punt zou in de uitvoeringspraktijk verdere verbetering kunnen worden gerealiseerd, ook als nog niet alle elementen vaststaan. Ook op een dertin tie vaststelling kan immers altijd voorlopig uitkomst, zij het alleen indien er aanwijzingen zijn van een fraudeverdacht, (art. 21 lid 1 Awb). Dat maakt, volgens de wetsgeschiedenis, het inkomen en de gewijzigde situatie nog niet vastbaar, maar zal er altijd voorlopig aangenomen worden, dat nooit is.

6.3.4 Evenwicht in informatie en communicatie

In de aspekoper vuitheir jaar is de KOT van alle toeslagcorrecties het meest kwetsbaar gebleken voor misbruik, oneigenlijk gebruik of aanverwante fraude. Daarom zijn in de loop van de tijd steeds meer voorschriften en bewijsvoorwaarden van toepassing om misbruik te voorkomen. Dat maakt zijn de relaties van administratieve voorbereiding verder toegenomen, gegeven het feit dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en de volledigheid van de gegevens geheel bij de toeslagaanvragers ligt is gelegd. *'Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de financiële risicoten fiotiere stattiszen en van andere gegevensdie op basis van verwachtingen worden verstrekt.'*[107] Daarbij komt dat de betrokken huishoudens zeker die met de hoge bedragen aan KOT vaak ook andere ontvangen alsook andere (gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen) ieter daarom vaak met veel en eigen deftetitieven in contrast, huishouden, en bovendien hoeveel uitsomst at vaas bezogd. Het systeem slat, zeker als meerdere toeslagen in het geding zijn, hegcisian aan het toenavanmogen van burgers niet in de minste plaats vanwege de gestandaardiseerde en geïndeerd werkte mensgerichte en informatiedering meet vorderingsmogelijkheid.[108] Dat maakt vorder aspiratief in het licht van hubaar zouis isocomunitt over cospect kwaamation van toeslagen. De hoogste bedragen komen feodrit bij gezinnen die vaak een minder dan gemiddeld doenvermogen hebben.

Tegen deze achtergrond is een voor de hand liggende weg of niet een eenwaftige verhouding mogelijk is tussen toeslagaanvragers en Toeslagen, voel betreft de verstrekkingsbeleid voor informatieverstekking en voor ontvanstrekken daarin. Verzoeks wordt in deze context gezocht naar mogelijkheden tot verenvoudiging van regelgeving en verbetering van de communicatie en dienstverlening daarover. Dit wordt ook aanvat bazist in rapport en over het toeslagenbeleid.[109] Maar verenvoudiging blijft in dit verband een dubbelsteeng begrip. Hoe cosin regelgeving zijn immers uit correct van compromissen tussen verschillende belangen en het streven om met experiten ideen diverse doelstellingen te realiseren. Wanneer zijn verenvoudiging ieter daarom dooregaan sep grote weerstand. Het streven naar verenvoudiging lect in de praktijk dan ook vaak tot administratieve verenvoudiging vaastbij. Ind gaat om een tabulatieve van gesaiteit de verkiezlikheid tot administratief verenvoudiggeart alt atualiteit, die wiling nacht dan aan de verschiedenheid van de verkiezlikheid.

De verenvoudiging naar de gebruiker toe wordt vaak vooral gezocht in eenvoudigen hedend communicatie. Nu valt er, zoals het CAF 11-dossier toont, veel te verbteren aan de communicatie tussen Toeslagen en toeslagaanvragers, gezien de stroom gesolmatiseerde brieven de cuiders vaak ontvangen. Daarom valt mogelijk af te leiden wat nu proses van hen wordt verwacht. Maar duidelijk mag zijn dat de verenvoudiging van uitvoeringsregelgeving op eenvoudige wijze wat lastgeven, vaak lastenkingen en nadelen kent. Dit blijkt onder meer uit een studie die in opdracht van het ISBO-dostrapport wordt verricht door het bureau MARE.[110] Een eerste resultaat van dit onderzoek is *'Vooral de aanwezigen van toeslagen in de efstelsel zijn een eerst verenvoudiging is zijn mensen in de eerst ondersteuning die zij verstand hebben van toeslagen.'* De basis van hetkeerna sis stelt basiert en *mer doorgrond dat de eerlijk gerede gelemaliek onvoldoende.'* Hiet leidt tot de verzuchting: *'Het lunlet mooi lijk maar toch mooi ik ieter jaar gid brogtatsien.'* Een tweede conclusie van de studie is *'Toeslagen worden in tegenwoordigsperiers aiskstoestiefs maar oncepts, vergeetschrijfen, informatiegroep, en gebrekkere uitgeste zogen en ook dat mm maar tegelijk in ontcleient.'* Dit illustreert dat het risiko'n kan zijn om ideal complexiteit in de communicatie te verminderen tot het punt

[106] Overig onzicht de aspraktijk ra voorbeel voor beleng het bereiken, zij kunnen nu, wak nojaren, stirrog een definitieve vaststelling vrager. vraatbij dan als jangeuse jurisdiscaties ie ver toepassing is. De bijperking aoals bij herziening tot vijf jaar na stuiting vanhet berekeningsjaar is daarbij niet ver toepassing.

[107] Kamerstukken II, 2006-2007, 27474 nr. 3, p. 20.

[108] Zie interim advies § 3.1.2.

[109] Zie recent ISBO-deelrapport, en het eerdere ISBO-rapport.

[110] 'Burgerperspectief op het toeslagenstelsel: rapportage van een kwalitatief onderzoek' MARE/Hoogeveen & de la Mar, september 2019.

dat het simpel lijkt. Bovendien helpt het ook om ondersteunende vormen blijkt dat de toeslaggerechtigden om allerlei redenen maar "beschikbaar" kunnen Tegenwoordig komen aan het laatste "dos vermogen" van burgers omdat dan ook niet wordt gezocht in verdere verzoeksuitgang van communicatie over iets wat het complex is, maar in ondersteuning van ouderdom in dat compleet aanleren de juiste actieste ondernemen en hun bewust te maken van de risicoprofielen. Dan wordt hier anders op ingegaan (zie § 6.4.2).

Op grond van het voorgande moet worden geconcludeerd dat een structurele verschuiving in de verhouding tussen toeslaggerechtigden en Toeslagen op het punt van de informatiepicht maar beperkt mogelijk is. Dat ziet onder de Toeslagen met betrekking tot bepaalde aanbieders die informatie direct kan verwerven. Zo heeft es, naar de commissie begrijpt, nu reeds gewerkt aan het direct informeren door gastouders en buitenschoolse kinderopvangorganisaties over het aantal uren waarvoor opvang is ontvangen. Niet alleen kan Toeslagen hierdoor veel eerder het signaal krijgen dat er mogelijk een discrepantie is tussen het aantal gedeclareerde uren en het aantal werkelijk ontvangen uren opvang, maar het kan daar eventueel ook realtime aanpak om te voorkomen dat de omvang van het terug te vorderen bedrag groter wordt. Hier meent de commissie dat er, 23 Awir inzake opschorting van de uitbetaling van voorschotten mogelijk bij uitzondering geschikt voor de zoort situaties maar dan moet wel eerst de vereiste functionaliteit, "of iets anders waar dan het "julisel-tuigje" in het digitale systeem van de aangeboden.

Wat het gezinsinkomen betreft en mogelijk ook wat het aantal gewerkte uren betreft, kan Toeslagen bovendien veel informatie direct via de Belastingdienst verkrijgen. Er is de weg in hoeverre de toeslaggerechtigde dan nog moet worden aangesproken op informatie die Toeslagen ook rechtstreeks kan verwerven. Indien dit signaal oplevert dat het voorschot mogelijk te hoog is vastgesteld, lijkt ook hier gebruik van de schorsingsmogelijkheid van art. 23 Awir aangewezen.

De toegassing van het evenredigheidsbeginsel zal ook gevolgen kunnen hebben voor de bewegingsvrijheid van Toeslagen om tot uitbetaling van een voorschot of aanspraak over te gaan wegens ontvangen informatie (foreit voorschotten) of bij het opnieuw stellen of verminderen van een voorschot of aanspraak van vergoedbare kosten informatie of bewijs, steeds zal moet zo worden afgewogen of de aard van de betreffenden regelmatigheid en het effectief van het daaropvolgende handhavingsbesluit op het betrokken huishouden, in verhouding staat tot de met handhaving gediende belangen.

6.3.5 Invordering

Alsdan is nog ruimte voor de mogelijk om uitstel te verlenen van de terugvorderingsplan van toeslaggerechtigden vanuit de invorderingsbeginsel. Daarin zou maar matiwerk mogelijk zijn.

Op de terugkeer en betaalen is van de uitspraak van 23 oktober 2019[93] van de Afdeling bestuursrechtspraak over de terugvordering van het voorgande in gegaan (zie § 4.3 en § 4.5.5). Als gevolg van de nieuwe uitleg van artikel 25 van de Awir heeft Toeslagen meer mogelijkheden om de terugvordering van toeslagen maatwerk te leveren, waarop het betaling van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen meer in evenwicht moet worden gebracht met de gerechtvaardigde belangen van de burger. Het impliceert dat zelfstandig beleid voor terugvordering nodig stellen moet worden opgesteld waarin het evenredigheidsbeginsel voorrang verdient centraal.

In § 4.5.3 is verwezen do vele punten moet beleid mogelijk en nodig is. Daar zij hiernaar verwezen.

Voor wat de invulling van dat beleid betreft zij ook verwezen naar de pleidoiien van zowel de minister voor Rechtsbescherming Dekker als de directie-spreksesop het congres 25 jaar Awb op 8 februari 2019 over de mogelijkheid om in de Awb een bepaling op te nemen die regelt dat in schrijvende gevallen een beslissingen zien gelaatuld volledig of deels kan verjaarschelden. Voorwaar lopend op een algemene bepaling zou met betrekking tot toeslagen dit alvast in het beleid kunnen verdaan vertaald, mede gelet op de beslissing van de Algemene Rekenkamer dat in het bijzonder ook toeslagschulden een rol spelen bij de gezondheidsbedreiging van mensen.[94]

Ook andere aspecten van het invorderingsproces zouden nader bezien moeten worden dichtgetrokken of van de invordering van toeslagschulden. Zo zou bezien moeten worden of wat betreft de wettelijke rente niet een bijzondere regeling gewenst is. Nu begint deze ook lopen alsnog bezwaar wordt ingediend. Gelet op de kenmerken van toeslagen en de gevolgen van terugvordering van voorschotten, lijkt dit, mede gelet op de soms zeer lange termijnen bij de behandeling van bezwaren de hoogstdragen dienlijk niet gelting zijn, niet strijd overmedig. Dit zal a fortiori het geval zijn indien de beslissing op bezwaar en bij andere of bij bij de toegassing van het overmoldgrondbeginsel op de schuldvorming, zoals geopperd in het voorgande (zie § 6.3.1). Ook andere mechanismen van invordering, met name het in rekening brengen van de kosten van invordering, betoeven nadere bezinning in het licht van de verschillen tussen belastingen en toeslagen. Nu rekent zij degenen met de zoals de schuldenlast voel het hardst.

[93] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3601.
[94] Toeslagen terugbetaler", rapport van 13 juni 2019, van de Algemene Rekenkamer.

6.4 Praktische rechtsbescherming

6.4.1 De reguliere rechtsbescherming

De commissie is gevraagd naar de praktische rechtsbescherming van de toeslagengerechtigden en mogelijke verbeteringen daarin. Daarbij zou, mede-besten moeten worden dat toeslagengerechtigdes kunnen beroepen tot aanstaande gegevens waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is waar van hen wordt verwacht.

In het voorgaande is uiteengezet dat de positie de rechtspositie van toeslagengerechtigden niet zozeer wordt bepaald door de mogelijkheid om gemeten besluiten te doen toetsen aan de geldende regels, maar door de werking van de geldende regels zelf. Die situatie is aanzienlijk verschoven door de uitspraken van 23 oktober 2019 ook al is nader invulling en aanvulling van de eisen die het evenredigheidsbeginsel stelt aan KOT-besluiten verbeterd in enmoeilijk. De rechtspositie van toeslagenrechtigden zal nu ook in de eerste plaats mogelijk zijn van de mate van uitvoeringsvriendelijkheid van de beslissingen. Er is op dat punt al veel in gang gezet. In diverse brieven aan de staatssecretaris van Financiën is de Tweede Kamer daarover ingelicht. Veel zal afhangen van de wijze waarop het mat van kr en de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op verschillende plaatsen in het proces-van-rest zal zal vaal den lijgevuld.

Hoe de invulling van 'maatwerk' en het evenredigheidsbeginsel ook verder zal worden vormgegeven, zeker is dat dit de aankomende jaren tot aanzienlijk meer bezwaar en beroepsprocedures zal leiden. Temeer daar naar alle waarschijnlijkheid de informatie-bevoeding vanuit de afwegingen van met name bepaalbaar-mogelijkheden van de toeslagenrechtigden die zich verzetten tegen volledige terugvordering pas bij het bezwaar tegen het besluit naar voren zullen worden gebracht. Voor dat moment zal de inzet van de aanwezige en voorzien zijn gericht om Toeslagen te overtuigen dat er een geldige aanspraak is op toeslag en dat een alle voorwaarden is voldaan.

Tegen die achtergrond behoeft in het bijzonder ook de afdeling die bij Toeslagen is belast met de behandeling van bezwaarschriften versterking daar zal het grootste deel van de nieuwe vragen moeten worden gemaakt. Bovendien loopt de afdeling in de komende tijd het risico overstromend te worden door grote aantallen bezwaren, en de in Stichtingen grenzen van de nieuwe jaarsuitkeringsresultaten bezwaren. Deze vrij met de toegezeldsdingsbeginsel in het CAR-11-dossier onderstegel het bidding van het tijdig verstrekken van de betrokken afdelingen (of teams).

6.4.2 Kennis, dienstverlening en verantwoordelijkheid

De beste versterking van de rechtspositie van toeslagengerechtigden is het investeren in de kwaliteit van het functioneren van Toeslagen en de juridische kennis bij de toepassing van de KOT. In het voorgaande (zie § 5.3) is de werkwijze beschreven. Daarin is niet op voorhand gewezen op dat de meeste recht-jegrsprudentieen de vanwege inactiebiedy de beroepsinstellingen van bezwaren zijn verlegd, worden verteld in de toepassingsfaiks. Het zijn tekortkomingen die in middels-ook door Toeslagen zijn onderkenden blijkens de brieven van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer worden gestreeerd. In de brieven van 15 november 2019 wordt daar uitvoerig op ingegaan. De commissie heeft daarvan kennisgenomen en ziet geen aanleiding voor commentaar. Zij wijst er alleen op dat de in gang gezette veranderingen verbetering en kwaliteit van lange adem zijn. In de tussentijd zal Toeslagen extra schaarkelijk zijn van het vermogen om tijdig die nieuwe maatregelen te onderbouwen en ook te zetten. Dat is vooral ook een kwestie van bewaking van de processen (zie § 5.4).

Maar aandacht voor meat werk basiskent echter bovenal meer meedrankt. In de afgelopen tien jaar heeft dierk basiningid op het overheidsapparaat, een kleiner overheidsapparaat en minder ambtenaren vas vestal de paraaxie voor politieke keuzen. Nu gaat men de slijtgedeken dan en merken. Een tekort aan gekwalificeerdem ambtenaren was weliswaar niet de hoofdoorzaak van veel ernstig mis gin in het CAR-11-dossier en andere zaken, maar het is wel een vezaaiijke bederk in bij het herstel dat nodig is. Immer vaar Toeslagen geschoolderd gaat worden met een taakverzeering in die-aspecities. In de eerste jaarsdeimpementatie van nieuw beleid mag aanlidding van nieuwe jurisprudentie, in de tweede plaats is de handeling van code bestuurlijk en andere handelsmodrogsen en in de derde plaats de afhandeling van de normale verkiatmom, wanbij inon de grenzen van de aanwezige jurisprudentie en van het nieuwe beleid nit zullen uitgenomen. Met moten wuzenter de kunlen nabt dreiwel gehoudan worden tilijden sie verbouwning.

Een belangrijk aspect van versterking van praktische rechtsbescherming is de dienstverlening en communicatie door Toeslagen aan toeslagenrechtigden. Zoals in het ISO-onderzoek wordt beschreven, heeft er sinds 2016 op dat punt reeds een verschuiving van aandacht plaatsgevonden. Daarbij, gaat het om dienstverlening in het algemeen. Maar recent is coantitij de aandacht ook gericht op die-punten, waar de grootste risicks op omvangrijke terugvordering ontstaan. In de brief van 15 november 2019 wordt meegedeeld dat er sindsmeid o 2018 met betrekking tot de kinderopvangtoeslag eenen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid speelad wordt ingezet op verbetering van dienstverlening aan ouders met die doel, om de problematiek van hoge terugvorderingen terug te dringen. Daartoe meden kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de ouders ter beschiegnjeend leveren, zodat tijdig inactiv wordt verkiarger in de afwikkling bezien door de ouder gesubsidie en daadverwelijk algemeen opvanguren. Met die gegevens kan de Belastingdienst afwikkingen eerder signaleren en de juiste diensverlening bieden aan ouders zaals ouderscijfdigop deze afwijking attenderen.

Een ander aspect van deze dienstverlening verd verder beschreven (zie § 5.2.3). Het betreft de controle vooraf op hoge toekenningen, zodat rechtsvoor het uitbetalen van inkomensvervangende of wijdgingen bij de klinde zovenjoeslag uitbetaal kan worden opgevolgd. Het zoderzoek over de mogelijke risicos om ze (hoge) toegekenningen te voorkomen. Bij het aldeschert eetten het kaste ter um toeslagen aisem nfteyn. nert enlaer terwanden nerdeken. Inden mn het alleen lan bij iatnormale en communicatie blijft het resultaat afhankelijk van wat gelenghebbenden mee dein formatie deden. De aatten echer vaet t.s. en de bij nawoersteanbre eeantrolkijkheid van de toeslagen in formatie over wat mogelijk het gevolg van hat zomragen daarvan kan zijn. Het kan dan ook nodig zijn dat Toeslagen ingrijpt waar deri ldcs cumulaire en belanghebbenden kenelijk nidesbot niet de informatie over zje risicos. Ook daar lom het gebruik van de mogelijkheid van schorsing en nuzig ratnmeent zijn. Het klinkt alleset erg bevoegdend en dat is het ook. Maar inden mn een derpetite vorm van ondersteuning niet accepteert, dreigt de problematiek van de erfenis van vijftien, aar kinder opvangbeeslag zich te continueren.

Bij het stelen van aandacht en ondersteuning vermr dehoogte van de toeslag een onderscheidend kenmerk len aanden van hat risico. Het inkomensafhankelijke karakter van toeslagen heeft sisiskenmerk dat hoe hoger de toeslag is, dests lager het gezinsinkomen is of hoe meer kindern er moeten worden opgevangen). In de situaties zijn de financiën en sellijkheden in de toeslag wordt teuggeverdeel sel hat gyuv. Nu al wordt de wuldeel aan inlidatie voor ekiaa ukslik in Hat kaden van hat HCTHOF-mechanisme. De extra aandacht voor financiëlkwetbare toeslagontvangers last zich vellitot uitbreiden. De hoogte van hat vroorschot zou dus niet moten dienen als reden voor extra gestrengheid bij deinvordering - zoals nu met de verhoogde kans op OGS+, maar zou reden moeten zijn voor bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger. Dat uitgangspunt komt ook tegenwoe aan insiddes over Hat "doeivermogen" van burgers, zoals die zijn vervat in hat WWK-rapport. Wielen is nog geen doen' uit 2017.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

De recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak verandert hat paradigma van de beslutvormning over KOT-aanspraken van burgers. Daarin komt de Afdeling terug op bestendige jurisprudentie en geat zij over tot een herlaiting van de aw op twee punten. Daarmee verdwijnt van twee constaties van de aanspraakhijaan de vestiging van de KOT-opgavenig hat gdoeck aan proportionaliteit tussen een eventueel ekiertkomning in de verplichtingen en de geroigen voor de aanspraak, en de mogelijkheid tot hat meiaigen bij de invorderning van meer schuldigdhuiteiwerkt KOT. Door deze wijzigingen in hoeseleiffmedtuitstemen van de KOT-maatsbaagheid wordt een balanschik dest van dechuis om tiensovanlic tot vaiziskrisen van de KOT over te gaan. Met bepaalde aanvullende wijzigingen in beleid en uitvoering, kunnen extreem hardeeffecten, zoals die zich in hat verleden hebben voorgedaan, worden voorkomen of bepakt.

De opvatting van hie overmoldigbeg nas is daarbij een belangrijk element, maar het is niet volderide. Daarassi moet in beleid en uitvoering meer rekeninggehouden worden met hat karakter van toeslagen als an offeyvoa cant refuse'. Hoe harder men de toeslag nodig heeft, deste minder iaimr in staat dem iddelen zal voor teashalder, en deste eneiler zi: men financiëel klem bij teugvordering van middelen die im middels zijn uitgegeven. Toeslagen zi nieit een soort beasting in hat vegetiene, maar hat gelegebleek van beslatingen is hoeger dat beslag, des te minder de dreigi recht. Dat betekent ook: hoe hoger hat voorschot, deste groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger. Dat zou meer in ondersteuning, dienstverlening, maar ook in waksaanhield tot uitbakkiling en oudarkiem kunnen.

In hat bestaande stelsel kan langs drie invalshoeken hat risico voor belanghebbenden verder worden beperkt. Te weten: door sneller tot vastsiiling van de aanspraak te komen, door een meer evenwichtigeinsicoverdeeling op hat punt van informatievergaringen door sneller te teegaan bij signalen die wijzen op een disharpanlie tussen de hoogte van de verstrekte voorschotten en de werkelijk gerechtigde inkomensopvang. Voor een sneller vastsiiling van de aanspraak is hat sleutelsciolg om de vuit op dit punt beter uit te voeren. Door directe informatie te uitwisselen over de uitbetaling van de kindeopvang, kan Toeslagen contaargauden krijgen dat een toeslag te hoog is vastgesteld en zou kunt, eventueel met gebruik van de schorsingsbevoegdheid, hat nalaiven van ouders tijdiee moeten kunnen voorkomen. Dit geldt mogelijk ook voor kinderopvang zoals hat ostenkomen of hat aantal gewerkte uren.

Het terug- en invorderingsbeleid beleeft een nadere invulling en uitwerking in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dat kader zullen ook hat beleid in de OGS-en hat verdere invorderingsgrenzen moeten worden herevoegen. Beide houden therson voldoende coordinering met hat bijzondere karakter van toeslagen.

Verbetering van de praktische rechtsbescherming van toeslagerechtigden vergt geen nieuwe procedures en aparte voorzieningen, maar vooral een uitvoering gericht op ondersteuning vdigenshet begin ret. hoe hoger de toeslag, deste groter de verantwoordelijkheid van hat bestuur om hoge terugvorderingte voorkomen.

1912193

02093

Tot besluit

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093

De commissie werd ingesteld om te adviseren over een passende oplossing voor de zogenoemde CAF 11-ouders, die in de zomer van 2014 voor de gezamenlijke kinderopvangtoeslag met de plaatselijke sluitpatching van het voorschool kinderopvangtoeslag 2014 uit zij moeten dubbel ontvangen. De commissie bracht in november 2019 een interim-advies uit, waarin geadviseerd werd om de betrokken ouders compensatie te bieden. Daarnaast adviseerde zij om een uitvoering gegeven. Met het voorliggend stukken meldt de commissie haar conclusie af in antwoord op de gestelde vragen wordt daarin ingegaan op moeilijk met het CAF 11-dossier vergelijkbare gevallen en op de vraag in hoeverre de verkwijzen rechtsbeschermingsmiddelen dat zijn aan de jong van zaken, zoals gebleken in het CAF 11-dossier. De uitegen zijn in deze gelopen maanden door de loop van het publiek. Dit bet overvoel in het kader tot een tussen van onderzoeken over de wening van vijftien jaar kinderopvangtoeslagregeling, nieuwtagen de achtergrond van "uniformiteit" en verandering van de interpretatie daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraken van 23 oktober 2019.

De commissie begint dit advies met een beschouwing over het verschuivend perspectief sinds de aanvang van haar werkzaamheden. Die verschuiving is opmerkelijk; in meer dan één opzicht. De commissie vond in gesteld naar aanleiding van de vermoedvaardigheid toen bleek dat de stopzetting van bevoorschotting in het CAF 11-dossier onrechtmatig was. Met het interim-advies verschoof de aandacht naar de individuele voorlopige uitkeringen van Toeslagen. Hoe dit uiteindelijk is afgelopen in het bijzonder de aanleiding van vijftien jaar kinderopvangtoeslagregeling en trust. Daarna verschuift ook de aandacht naar de oplossing van onrechtmatig handelen, via excessief toezicht, naar regulierehandhaving van de wet. Daarmee verschuift ook de aanzien van de problematiek van het excessief handelen van Toeslagen naar de besluitvorming van de vergever, beleidsvorming van Toeslagen en aanzienlijk daarvan door de rechter. Ook de aantallen die in het geding gaan, verschuiven van ca 300 CAF 11-ouders, via zo'n 9.400 ouders in CAF-dossiers naar ca 91.000 toeslagontvangers bij wie er dan € 18.000 sisters gevorderd tot 1,2 mln. toeslagontvangers bij wie ook enig bedrag aan teruggevorderd (op 1,5 mln. gebruikers van kinderopvangtoeslag). Ten slotte leidde een verschuiving in beschikbare informatie over het object van advies van een overzicht van de momenteel aan het CAF 11-dossier vergelijkbare zaken (ADR-rapport) naar het CAF-onderzoek waargen gegevens en statistische gegevens over de cliënten van vijftien jaar wet, beide in rechtsprak.

Met dit type dossiers gemeen maat voorliggend adviesaanden baden. De commissie kent daarin niet met concrete voorstellen voor compensatie of een andere passende oplossing voor veelbetaalde groepen toeslagontvangers, zoals in het interim-advies. Dit is niet mogelijk. Ook het ADR-rapport biedt slechts indicaties op van een mogelijk of waarschijnlijk vergelijkbaar behandeling die die voorkomen in het CAF 11-dossier. De moeilijkheid hierbij is dat de dossiers van geen onderzoek. En vergoeiszal finnen die dossiers aanwijzingen moeten vinden bieden. Hiervoor is samenkring met komen voor compensatie en wie niet. Het ADR-rapport benadrukt niet voor niet-dat individuele zaken, ook als het ogenschijnlijk vergelijkbare zaken betreft, bij nader onderzoek toch waar sterk van elkaar kunnen verschillen.

Waar bij de CAF-dossiers dat nader onderzoek nodig is gebleken dat mogelijk meer dan verwacht juist om deze fenomeen vijftien jaar KOT-regelgeving. Dan zijn er alleen de grote gevallen, waarbij wordt gewaarschuwd dat over de periode voor 2011 (en wegens een vissaling van centrale programma's de informatie beperkt is. Hoewel de commissie dit op verschillende manieren heeft geprobeerd, lieten dat ondanks de veelgegroepen identificerende bijzonder aandacht verdienen vanwege de besluitvormingsvermeesteij verder geconfronteerd. De commissie kan daarom slechts de aanbeveling bestelijken voor meer de de vegwaardigsinnen het wettelijk beste oplossingen mogelijk zijn. Zo kunnen de grote onbilijkheden uit het verleden worden vermeden. Slechts al co bleken al limiteling en verzeek moeten worden gewerkt, waarbij bruikbaar is dat al moeten worden onderdaand.

De commissie wil hier tot besluit van het advies nogmeis het uitzonderlijk karakter van deze operatie benadrukken. Vanat het grootste deel daarvan betreft het leugkomer op het regulierea tiet voor kort jaar ed timatig is bonbedelde handelen van toeslagen. Het is zeer uitzonderlijk, zo niet uniek, dat wordt teruggekomen op de regulierewerking van een wet, zoals deze bij voorbeeld in jaar is gelijkelijk door rechter en politiek. Dan blij kunnen de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 een aanknopingspunt bieden. Zonder discussiepunten zou dit advies, afgezien van de CAF 11-problematiek, een meer eenzijdige hebben gehad. Dan zou de commissie een hebben gewaarschuwd tot een de nonpraktijk van de meest grote financiële moeilijkheden waarin mensen terecht komen te vermijden, de vetoever de vetteliik eerzelingkrijgend zou moeten aanpassen, in het bijzonder vanwege de proportionaliteit van KOT-besluiten. In het kader van een nieuwe vetteliijke regeling zou dan bezien moeten worden of een overgangsregeling voor zaken die in het verleden spaelden, zou moeten worden ingevoerd. En ook dat dit dit zeer uitzonderlijk zijn.

Dat de commissie in dit adviesmogelijkheden kan aanwijzen, waarop nu reeds in een substantieel aantal zaken herstel kan worden gebouwd van de werking van een dergelijk rapport in de beleidsbeslissingen. Ieder gevolg van misverstanden is nadelig. Dat blijkt in dit geval onlangs zoals maar het lezen stuipvrij binnen het processen vertrouwen. Dat moet in dit geval worden aanvaard, gelet op de eisen van een schrijvende situatie waarin gestaan verkeren. Maar het heeft ook een risico in zich. Want langdurige stuipvrij wordt een processen gang gezet dat potentieel grote kosten met zich meebrengt en aanzienlijk procedeert werking voor toekomstige misslagen in de vergoeding. Een en ander geschiedt bovendien in een politiek emotioneel geladen sfeer, waarbij een eder al gauw niet onder wil doen in ruimhartigheid voor anderen, en dan wordt wat een hoge uitzondering moet blijven binnen een gezonde rechtsgeschiedenis al gauw het nieuwe normaal voor pijnlijke zaken. Juist in zich situatie zijn de gebruikelijke waarborgen en zorgvuldige afwegingen van het regulieren vergoedingsproces hard nodig.

Met voorkoord adviesadt de commissie aan haar opdracht te hebben voldaan en beëindigt hiermee haar werkzaamheden.

1912193

02093

1912193

02093

OMZIEN

in *verwondering* 2

1912193

02093