

2022Z23474

Antwoorden op vragen van de leden Leijten en Alkaya (beiden SP) aan de staatssecretaris van Financiën over werkinstructies over de compensatie O/GS en non-response (ingezonden 29 november 2022)

Vraag 1

Kunt u uitleggen hoe de nieuwe werkinstructie over de compensatie van O/GS (opzet of grove schuld) tot stand is gekomen waarbij is gekozen om mensen niet meer te compenseren voor het teruggevorderde bedrag, maar het terugbetaalde bedrag? ¹

Antwoord 1

De instructie (het behandelkader berekening OGS tegemoetkoming) voor de berekening van de O/GS-tegemoetkoming is aangepast (bijlage 7 in de inventarislijst en bijgevoegde documenten). Aanpassing heeft niet plaatsgevonden op de wijze die in deze kamervraag wordt gesteld. Ouders die een O/GS tegemoetkoming toegekend krijgen, ontvangen een tegemoetkoming van 30% van het bedrag dat daadwerkelijk werd teruggevorderd en waarvoor zij geen persoonlijke betalingsregeling kregen. Dit geldt onafhankelijk van of zij dit bedrag ook daadwerkelijk hebben terugbetaald.

In het afgelopen jaar zijn vanuit de uitvoering, partners bij de hersteloperatie, en andere betrokkenen zorgen geuit over de toepassing van de herstelregelingen. Naar aanleiding van deze signalen is deze zomer in detail gekeken naar de uitvoeringspraktijk en de bijbehorende werkinstructies. Daarbij is naar voren gekomen dat de O/GS tegemoetkoming in sommige situaties zeer hoog uitviel en niet in verhouding stond tot de daadwerkelijk aan ouders opgelegde terugvordering. Naar aanleiding daarvan is het principebesluit genomen om de O/GS tegemoetkoming te berekenen over het bedrag van de daadwerkelijke terugvordering waarmee de ouder is geconfronteerd. Het voorstaande heeft geleid tot aanpassingen in het genoemde behandelkader.

Voorafgaande aan de aanpassing van het behandelkader werd de O/GS tegemoetkoming berekend over het bedrag waarmee de KOT over een bepaald jaar was verlaagd. Dat bedrag kan ook niet aan een ouder uitgekeerde KOT omvatten, bijvoorbeeld wat eerder was toegekend over latere maanden na de verlaging of nihilstelling. Echter, omdat een deel van dit bedrag nooit aan een ouder is uitgekeerd, en daarmee ook geen onderdeel uitmaakt van de terugvordering, ligt een O/GS tegemoetkoming over dat gedeelte niet in de rede. De kern van de O/GS tegemoetkoming is immers een probleem bij de wijze van invordering (dat een ouder geen persoonlijke betalingsregeling kreeg toegewezen over het daadwerkelijk uitgekeerde bedrag aan KOT) en niet bij de toekenning (de terugvordering was in beginsel wel terecht).

Indien een nihilstelling of een neerwaartse correctie heeft plaatsgevonden na afloop van het toeslagjaar, dan is er geen verschil tussen de neerwaartse correctie en het terugvorderingsbedrag en ook geen verschil in de hoogte van de O/GS tegemoetkoming. Indien de nihilstelling of neerwaartse correctie gedurende het toeslagjaar plaatsvond ontstaat er wel een verschil. Om in dergelijke situaties overcompensatie te voorkomen heeft UHT besloten om de berekeningssystematiek van de O/GS tegemoetkoming aan te passen.

Met de gewijzigde berekeningssystematiek wordt er nauwer en zorgvuldiger aangesloten bij de (bedoeling van de) wetgever. Daarbij geldt overigens nog steeds dat bedragen die werden teruggevorderd maar die zijn verrekend onderdeel uitmaken van de grondslag waarover de O/GS tegemoetkoming wordt berekend.

Vraag 2

Kunt u de nieuwe werkinstructie en alle (juridische) adviezen, annotaties en andere documenten hierover naar de Kamer sturen?

¹ Interne meldingen over de werkinstructies

Antwoord 2

Bijgevoegd bij de beantwoording vindt u de documenten die we in de korte tijd vooraafgaande aan het debat op 8 december hebben kunnen identificeren. Hieronder vindt u de inventarisatielijst van deze documenten.

Bijlage 1	Notitie Grondslag OGS-tegemoetkoming	26 mei 2020
Bijlage 2	Format casus Dossietafel (UHT)	1 juni 2022
Bijlage 3	Memo Wijziging in terugvorderingsbedrag waarover OG/s-tegemoetkoming wordt berekend	19 juli 2022
Bijlage 4	Aanbiedingsformulier UHT Wijziging grondslag terugvorderingsbedrag OG/S tegemoetkoming	15 augustus 2022
Bijlage 5	Memo algemeen	16 september 2022
Bijlage 6	Memo Berekenen OG/S-tegemoetkoming op basis van de terugvordering	16 september 2022
Bijlage 7	UHT Mail-to-all	13 en 25 oktober 2022
Bijlage 8	Behandelkader berekening OGS tegemoetkoming	25 oktober 2022

Vraag 3

Wie heeft besloten dat de compensatie O/GS veranderen moest?

Antwoord 3

Dit is een beslissing geweest van de UHT.

Vraag 4

Hoeveel beslissingen zijn er genomen – door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), cq. het B&I-team, met deze nieuwe O/GS werkinstructie?

Antwoord 4

Voor zaken waarin de beoordeling en berekening nog niet was afgerond, kon de gewijzigde instructie leiden tot een berekening aan de hand van het nieuwe behandelkader. Dat is alleen relevant in die zaken waarin er een verschil bestaat tussen de aan de ouder opgelegde terugvordering en de totale verlaging. Zo zijn er sinds de wijziging van het behandelkader op 25 oktober 2022 147 inwilligende OG/S beschikkingen genomen, maar daaruit valt niet af te leiden of de nieuwe werkwijze ook daadwerkelijk is toegepast zijn en zo ja, of dit invloed had op de uitkomst. Dat is alleen het geval als het totale compensatiebedrag de € 30.000 ontstaat door een OG/S-tegemoetkoming. In dat geval is de werkinstructie alleen relevant als er een verschil zit tussen het bedrag van de nihilstelling of neerwaartse correctie enerzijds en het bedrag dat daadwerkelijk bij de ouder is teruggevorderd anderzijds. Zoals beschreven in het antwoord op vraag 1 ontstaat dit verschil alleen als er gedurende het toeslagjaar een nihilstelling of neerwaartse correctie plaatsvond. Indien een nihilstelling of een neerwaartse correctie heeft plaatsgevonden na afloop van het toeslagjaar, dan is er geen verschil tussen de neerwaartse correctie en het terugvorderingsbedrag en ook geen verschil in de hoogte van de O/GS tegemoetkoming.

Vraag 5

Zijn er inmiddels procedures gestart onder de werking van de werkinstructie; zowel in het afdoen van mensen die zich hebben aangemeld, als bijvoorbeeld bezwaarprocedures?

Antwoord 5

Voor zover bekend zijn er nog geen bezwaar procedures gestart onder de werking van de aangepaste werkinstructies. Dit omdat de aangepaste werkwijze pas sinds korte tijd wordt toegepast. Wel is het mogelijk, gegeven de huidige doorlooptijden van bezwaar, dat er een dergelijk bezwaar is ingediend maar dit nog niet inhoudelijk is behandeld.

Vraag 6

Waarom is besloten de nieuwe wijze van berekenen van de compensatie enkel toe te passen voor nieuwe besluiten?

Antwoord 6

Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de tegemoetkoming of compensatie die zij op basis van een eerdere beschikking hebben ontvangen van hen is en blijft. Bij de hersteloperatie wordt daarom geld dat reeds is uitgekeerd nimmer teruggevorderd, tenzij dit komt door fraude of misbruik. Daar is in dit geval geen sprake van. Tegelijkertijd wordt, zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, voor nieuw te nemen besluiten nauwer aangesloten bij (de bedoeling van) het wettelijk kader.

Vraag 7

Waarop beoordeelt u de rechtmatigheid om de compensatie vast te stellen op het terugbetaalde bedrag in geval van de O/GS compensatie? Denkt u echt dat enkel het terugbetalen stress, verdriet en trauma heeft opgeleverd, erger dan de onterechte terugbetaling van het gehele bedrag? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 7

De wijze van terugvordering wanneer er sprake was van een O/GS stelling heeft veel leed berokkend bij ouders. Dit betreft het gehele bedrag dat werd teruggevorderd, ongeacht of de ouder in staat was deze terugvordering te betalen. De O/GS tegemoetkoming poogt dan ook daarvoor te compenseren. Bij gewijzigde berekeningssystematiek krijgt een ouder nog steeds compensatie over de volledige terugvordering, niet alleen het terugbetaalde bedrag. De aanpassing zit er in dat de ouder niet ook compensatie krijgt voor een verlaging in de toekomst. Het ligt niet in de rede om te compenseren voor de gehele verlaging omdat de verlaging en terugvordering in beginsel terecht was. Waar voor wordt gecompenseerd is de onterecht harde wijze van het innen van de terugvordering, specifiek het niet toekennen van een persoonlijke betalingsregeling of het verlenen van meewerking aan een msnp traject. Om te voorkomen dat ouders ook compensatie ontvangen voor een terechte verlaging die nooit is teruggevorderd is besloten om voor de berekeningssystematiek nauwer en preciezer aan te sluiten bij (de bedoeling van) het wettelijk kader.

Vraag 8

Erkent u dat met de nieuwe wijze van berekenen de compensatie aanzienlijk lager gaat uitvallen? Vindt u dat te rechtvaardigen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 8

De gewijzigde berekeningswijze zal naar verwachting slechts op een beperkte groep ouders impact hebben op hun totale tegemoetkoming. Allereerst wordt voor de ouder bekeken welke compensatiegrond de meest ruimhartige vorm van compensatie oplevert. Wanneer er in dat jaar ook sprake is van voorgenomen handelen of hardheid, zal de meest ruimhartige vorm van compensatie worden toegekend.

Daarnaast zal de gewijzigde wijze van berekenen alleen impact hebben op het totale bedrag aan compensatie als dat op basis van de oude wijze van berekenen de € 30.000 ontsteeg, de ouder recht had op een O/GS tegemoetkoming, en als de verlaging afwijkt van de terugvordering omdat de verlaging of nihilstelling gedurende een lopend jaar had plaatsgevonden. Er is een andere,

kleine groep waarvoor niet valt uit te sluiten dat er significante gevolgen zijn, namelijk omdat de terugvordering de €1.500 niet ontstijgt, maar de verlaging wel hoger was dan €1.500. In dat geval komen ouders met de gewijzigde berekeningssystematiek niet langer in aanmerking voor de forfaitaire tegemoetkoming van €30.000. Zij hebben nog steeds recht op de O/GS tegemoetkoming, te weten 30% van de terugvordering.

Uitgangspunt voor de gewijzigde werkinstructies is geweest dat de O/GS tegemoetkomingsregeling is bedoeld voor ouders die weliswaar terecht geld moesten terugbetalen, maar die ten onterechte het verwijt van opzet of grove schuld (O/GS) kregen. Toeslagen kende die ouders geen persoonlijke betalingsregeling toe omdat zij van mening was dat de terugvordering te wijten was aan de ouders. Het ligt dus in de rede om de O/GS tegemoetkoming te richten op het bedrag dat bij deze ouders werd teruggevorderd en niet ook op bedragen die nimmer zijn uitgekeerd aan ouders en waarbij terugvordering dus niet aan de orde was. Zo worden ouders waarbij de verlaging verschildde maar de daadwerkelijke terugvordering niet, gelijk behandeld.

Vraag 9

Kunt u tevens de nieuwe werkinstructie 'non-response' naar de Kamer sturen en uitleggen waarom dit nieuwe beleid is vastgelegd?

Antwoord 9

Als er sprake is van non-response betekent dit dat er in de systemen van Toeslagen geen enkele reactie van de ouder bekend is. Dit betekent niet altijd dat een ouder niet heeft gereageerd, er zijn namelijk situaties bekend waarbij ouders dat wel hebben gedaan en de processen en systemen van Toeslagen in het verleden dit niet hebben geregistreerd. Mede daarom vormt het verhaal van de ouder de basis voor de beoordeling. Dat is in de nieuwe werkwijze niet veranderd.

Als uit de systemen blijkt dat Toeslagen vooringenomen heeft gehandeld, bijvoorbeeld omdat niet blijkt dat er een uitvraag bij de ouder is gedaan, wordt compensatie toegekend. Er zijn echter ook situaties waarin Toeslagen terecht om schriftelijke informatie heeft verzocht én heeft gerappelleerd, dat ook uit het systeem blijkt, er geen verdere informatie beschikbaar is. In die situaties is het verhaal van de ouder leidend.

De werkinstructie is aangepast om op basis van het verhaal preciezer te bepalen of een ouder wel recht heeft op compensatie en op grond waarvan. Bij ontbrekende reactie van een ouder in de systemen wordt niet meer automatisch uitgegaan van vooringenomen handelen door Toeslagen, maar wordt op basis van het verhaal van de ouder bekeken of Toeslagen vooringenomen heeft gehandeld. Het beleid is zoals gebruikelijk vastgelegd in werkinstructies om ervoor te zorgen dat medewerkers van UHT in gelijke gevallen tot vergelijkbare uitkomsten komen. In de onderstaande inventarislijst en bijgevoegde stukken vindt u naast de werkinstructies ook de relevante stukken en juridische analyse waar de nieuwe werkinstructies op zijn gebaseerd. Deze stukken zijn deels gelakt. De informatie die is gelakt geeft concreet inzicht de verklaringen die aanspraak kunnen geven op compensatie en is daarom gelakt. Uitgangspunt is dat een ouder goed de gelegenheid krijgt zijn verhaal naar voren te brengen en dat UHT dat verhaal beoordeelt in samenhang met de overige informatie aanwezig in het hersteldossier van de ouder.

Bijlage 1	Memo nihilstelling na non-response	16 september 2022
Bijlage 2	memo nihilstelling na non-response – aanpassing DT	16 september 2022
Bijlage 3	Aanbiedingsformulier UHT - Dossiertafel; voorstellen VTA Interpretatie beleid	25 september 2022
Bijlage 4	Memo nihilstelling na non-response - Reactie en aanvulling vanuit vaktechniek	28 september 2022
Bijlage 5	Aanbiedingsformulier UHT - Nihilstelling na non-response	3 oktober 2022

Bijlage 6	memo nihilstelling na non-response – DGTH	5 oktober 2022
Bijlage 7	Module non-response en vooringenomen handelen	13 oktober 2022
Bijlage 8	Uitgangspunten beoordeling	November 2022
Bijlage 9	Informatie- en beoordelingsformulier Handleiding (zonder de bijlagen met voorbeelden van dossiers)	11 november 2022
Bijlage 10	Werkinstructie non-response en vooringenomen handelen	22 november 2022

Vraag 10

Erkent u dat één van de problemen in het toeslagenschandaal was dat er uit het ‘niet reageren’ van toeslagenaanvragers reden was ze O/GS op te leggen? Zo ja, waarom wordt er opnieuw besloten grote gevolgen te hechten aan het niet reageren? Zo neen, waarom niet?

Antwoord 10

Uitgangspunt van de hersteloperatie is dat ouders alsnog ontvangen wat ten onrecht is teruggevorderd of is onthouden, aangevuld met een vergoeding van materiële en immateriële schade. Het feit dat een ouder niet zou hebben gereageerd op verzoeken om informatie van Toeslagen (non-response), is in de praktijk niet een reden om een ouder geen compensatie te kennen, het niet reageren wordt de ouder niet toegerekend. De werkinstructies zijn hierop dan ook niet aangepast. Deze zijn wel aangepast om in situaties waarin uit de systemen niet blijkt dat Toeslagen vooringenomen heeft gehandeld, preciezer te bepalen of een ouder wel recht heeft op compensatie op basis van het verhaal van de ouder. Zie ook de verdere uitleg in antwoord 9.

Vraag 11

Kunt u aangeven wat de juridische basis is om non-response mee te gaan wegen in de vast te stellen compensatie? Wordt, en zo ja hoe, de aanvrager van deze gevolgtrekking op de hoogte gesteld?

Antwoord 11

Als evident is dat in het verleden niet aan de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag is voldaan komt een ouder ook nu niet in aanmerking voor compensatie. Dat kan het geval zijn wanneer geen kinderopvang is genoten op basis waarvan een recht op KOT bestond maar ook wanneer een ouder evident in gebreke is gebleven bij het verstrekken van informatie die voor Toeslagen noodzakelijk was om het recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen. Dat wil zeggen, wanneer het aannemelijk is dat een ouder (stelselmatig) niet heeft gereageerd op een terecht verzoek van Toeslagen heeft deze ouder geen recht op compensatie. Er is dan geen sprake van een onterechte terugvordering of een vooringenomen behandeling. Daarvoor is wel vereist dat Toeslagen voldoende zorgvuldig heeft gehandeld bij die verzoeken om informatie, dus bijvoorbeeld ook ten minste heeft gerappelleerd bij het ontbreken van een reactie, en dat dit duidelijk in de systemen terug te vinden is.

In die situaties vormt het verhaal van de ouder de basis voor de beoordeling. De ouder wordt bij het doen van diens verhaal specifiek op dit punt door de PZB-er bevraagd, juist om de ouder in de gelegenheid te stellen alsnog aannemelijk te maken dat er wel sprake is geweest van vooringenomen handelen. Als dat aannemelijk is wordt er gecompenseerd. Zowel in de situaties van het toewijzen van compensatie als het afwijzen van compensatie wordt dit gemotiveerd in de beschikking.

Vraag 12

Hoe handelt UHT indien de aanvrager aangeeft wél te hebben gereageerd en waarbij de Belastingdienst stukken niet goed heeft verwerkt of dat stukken redelijkerwijs niet in bezit konden zijn?

Antwoord 12

Als de ouder aangeeft wel gereageerd te hebben, wordt de ouder geen non-response aangerekend en is dit dus geen reden om een ouder uit te sluiten voor compensatie. In deze situaties wordt op basis van het verhaal van de ouder bepaald of Toeslagen vooringenomen heeft gehandeld. Als dit het geval is zal de ouder compensatie ontvangen, ongeacht de eerder geregistreerde non-response.

Vraag 13

Bent u er bekend mee dat in de in 2019 ontvangen dossiers vele bewijsstukken in het dossier zat waarvan de Belastingdienst/Toeslagen meermaals verklaarde die nooit ontvangen te hebben? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 13

De informatiehuishouding bij Toeslagen is gebrekkig. Dat heeft zich onder meer geuit in situaties waarbij documenten bij Toeslagen niet gearriveerd waren of waarbij Toeslagen aangaf documenten niet te hebben ontvangen maar ouders konden aantonen de informatie wel correct te hebben aangeleverd. Dat is uiterst pijnlijk en hier houdt UHT rekening mee in de beoordeling van de individuele dossiers door deze te baseren op het verhaal van de ouder.

Vraag 14

Hoeveel beslissingen zijn er inmiddels genomen op basis van deze nieuwe werkinstructie?

Antwoord 14

De gewijzigde werkinstructie op non-response en vooringenomen handelen worden sinds 22 november 2022 gehanteerd door UHT. De gewijzigde werkwijze wordt pas sindsdien toegepast op nog te beoordelen dossiers, vervolgens moet er nog een beslissing worden voorbereid. Deze periode is dermate kort dat de gewijzigde werkwijze naar verwachting nog geen rol heeft gespeeld in de sinds 22 november 2022 afgegeven beschikkingen.

Vraag 15

Zijn er op de nieuwe werkwijze rond de non-response al bezwaren op beslissingen ontvangen?

Antwoord 15

Bij de beantwoording op vraag 14 is aangegeven dat er naar verwachting geen beschikkingen zijn gebaseerd op de gewijzigde werkwijze. Dat geldt te meer voor eventuele ingediende bezwaarschriften.

Vraag 16

Erkent u dat door het wijzigen van de werkwijzen, de manier van beoordelen alsmede de wijze van het toekennen van compensatie, de afhandeling van het toeslagenschandaal al gecompliceerd raakt? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 16

De aanpassingen van de werkwijzen zijn gedaan naar aanleiding van verschillende signalen en zorgen rondom de toepassing van de herstelwetgeving in de uitvoering. Het aanpassen en/of verbeteren van behandelkaders en/of werkinstructies is een normaal proces binnen de uitvoeringsorganisatie. Daarbij wordt geprobeerd zo nauw mogelijk bij de (bedoeling van de) wet aan te sluiten. Dit maakt de afhandeling niet gecompliceerder.

Vraag 17

Klopt het dat UHT advocaten(kantoren) in de arm aan het nemen is, waar ook ouders juridisch bijgestaan worden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 17

UHT neemt geen advocaten(kantoren) in de arm om haar te vertegenwoordigen. UHT wordt in de procedures waar nodig bijgestaan door de landsadvocaat. Het is evenwel mogelijk dat personen met een juridische achtergrond die al in dienst zijn van UHT op persoonlijke titel kennissen of anderen binnen hun netwerk benaderen in verband met de vacatures binnen UHT. Dit is ook ter sprake gekomen in ambtelijke gesprekken met de NOvA.

Vraag 18

Hoe verklaart u het aanzoeken van advocaten om de UHT bij te staan in individuele zaken terwijl de grondhouding zou zijn dat juridische conflicten voorkomen dienen te worden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 18

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 17 wordt UHT in de procedures waar nodig, bijvoorbeeld in de pilot VSO, bijgestaan door de landsadvocaat. UHT verzoekt geen andere advocaten om UHT bij te staan in individuele zaken.

In algemene zin geldt dat Toeslagen, zowel in de hersteloperatie als in het reguliere proces, zorgvuldig afweegt of procederen wenselijk is en daarbij terughoudendheid betracht. Uiteraard kunnen burgers tegen een beslissing van Toeslagen in beroep gaan bij de rechter, vervolgens bepaalt Toeslagen zorgvuldig op welke wijze Toeslagen zich verweert en of bij een negatieve uitspraak hoger beroep aangewezen is. Daarbij speelt bijvoorbeeld de vraag hoe principieel het oordeel van de rechter in eerste aanleg in de individuele casus is. Met andere woorden heeft de uitspraak van de rechter waarmee Toeslagen het op juridische gronden niet eens is een bredere impact dan de individuele burger waardoor een oordeel van de hogere rechter wenselijk is. Daarbij wordt ook steeds het oog gehouden op de individuele zaak.