OMZIEN

in *verwondering* 2

EINDADVIES

Adviescommissie uitvoering toeslagen

12 maart 2020

Omzien in *verwondering* 2

Eindadvies

Adviescommissie uitvoering toeslagen

Adviescommissie uitvoering toeslagen

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

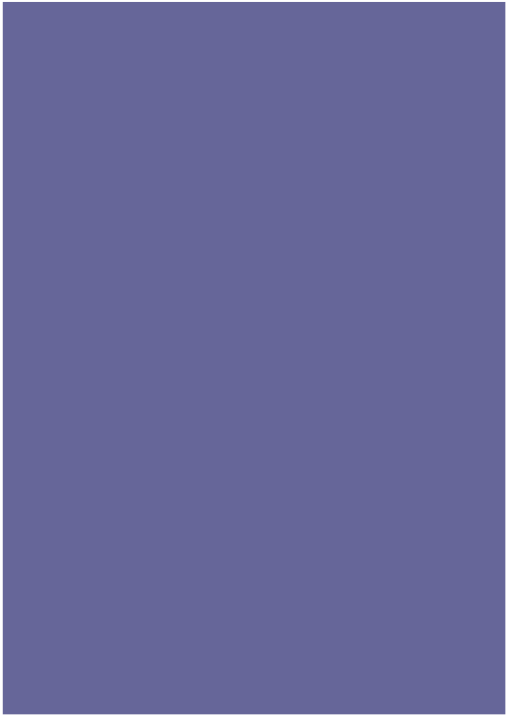
prof. mr. drs. W. den Ouden

drs. J. Kijlstra

mr. O. Akdemir (secretaris)

mr. C.L. Gaan (secretaris)

Den Haag 12 maart 2020



Inhoud

OMZIEN

in *verwondering* 2

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 13

2 Toeslagen: een riskante zekerheid 16

2.1 Een passende oplossing waarvoor? 16
2.2 Toeslagen; een regeling met potentieel schrijnende gevolgen 17
2.3 De erfenis van vijftien jaar kindengebondenbudget 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 en tijdse van CAF 11 24
3.2.3.2 Uitkomst ADR-onderzoek 26
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 misstagen in individuele zaken 32
3.3.1 'Aanverwante' en andere zaken 32
3.3.2 Onderscheiden 'misstagen' bijkans 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 Afrondingsverschilen 34
3.3.2.4 Ontbrekende evenredigheidstoets 35
3.3.3 Andere mogelijke 'misstagen' 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 vernuiming 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 Betekenis voor openstaande schulden 48
4.6 Een regeling voor ergste onbillijkheid 50
4.6.1 Wettelijke mogelijkheden uitgepist 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

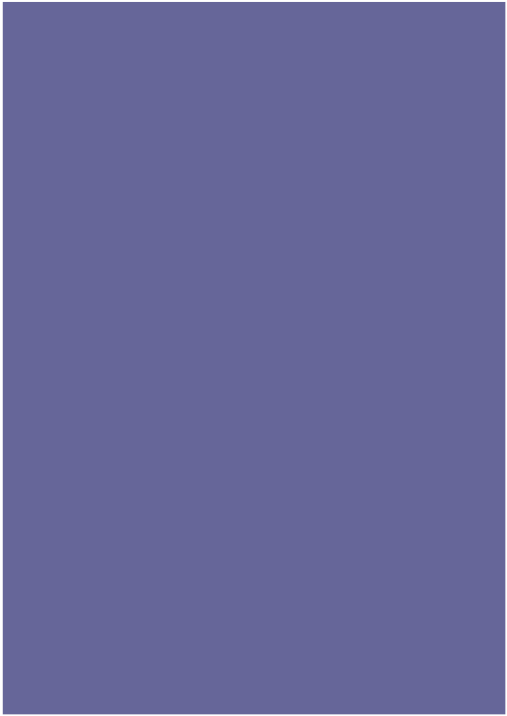
5 Werkwijze en organisatie Toeslagen 57

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 2018 72
6.2.2 Het gewijzigd regime 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 reguliere rechtsbescherming 78
6.4.2 Kennis, dienstverlening en verantwoordelijkheid 78
6.5 Conclusies en aanbevelingen 79

Tot besluit 81



Samenvatting

OMZIEN

in *verwondering* 2

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 de ontwikkeling 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 meesten bovendien vorderingen van enkele tientallen duizenden euro's ontvingen. In hun ogen waren de fouten hen niet te verwijten. Ze hadden de toeslag aangevraagd en gekregen, en ze hadden de ontvangen bedragen gebruikt voor de kinderopvang van hun kinderen. Ze hadden dus geen idee van de dreigende problemen. Ze waren ook niet in staat om de vorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen te betalen. Ze hadden geen financiële reserves en ze hadden ook geen toegang tot een bank om een lening te krijgen om de vorderingen te betalen.

mogelijk het geval kunnen zijn en in een dossier zou nader onderzoek moeten worden gedaan naar de wijze waarop met een aanbrenge uit vraag van informele leningen.

Andere beleidsmatige misslagen

Ten slotte heeft de commissie besloten of er los van een groepsgewijze voringen omer behandeling door Toeslagen sprake is geweest van structurele beleidsmatige misslagen, waardoor ouders eventueel in financiële moeilijkheden zouden zijn gebracht. In dit kader heeft de commissie de verschillende misslagen bezien die aan het licht zijn gekomen door de recent gewijzigde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (dossiers in de bijlagen bevatten, en vanuit de rechtspraak (dossiers). Daarbij zijn andere mogelijke misslagen die in het debat naar voren zijn gekomen. De geïdentificeerde misslagen, zoals de onrechtmatige toepassing van er gewezen, 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 vertrekkende 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 kunnen komen voor de compensatieregeling die na het Initiatief-Schwabe is opgezet. De compensatie is samengesteld uit vijf onderdelen, namelijk: (a) een compensatie voor de KOT-compensatieschuldenaar, (b) een compensatie voor verondersteldelijk niet aanwezige schade, (c) een compensatie voor verondersteldelijke materiële schade, (d) een compensatie voor eventuele immaterialgeschade 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 ontzeggen, maar juist om hen nu snel en selectief een vergoeding te kunnen bieden. Voor geïdentificeerde schade van de rechter vonnis aangemerkt, dient aangesteldewerd in aanspraak dit bedrag wegtrekken.

Erfenis vijftien jaar kinderopvangtoeslag

Niet de uitvoering maar de werking van de wet

Uit onderzoek het interne aanbevelingsdossier dat uit de dossiers blijkt dat veel ouders zich herkennen in de beschrijving van de financiële moeilijkheden waarin geënnen zijn gebracht door hun behandeling van de KOT-regelgeving. Dit heeft de vraag opgeroepen of dit er nu voor iedereen een passende oplossing is komt. Na bestudering 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 kant van de regulere handhaving van de kinderopvangtoeslag zijn gaan worstelen.

Tegen de achtergrond van dit verschuivend perspectief in de discussie wordt in dit advies al aan het begin aangeheft dat de schijnende verkiezingen 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 contribuerend substraat die of zelfs zeer hoge bedragen in handen krijgen, op voorwaarde dat zij deze op korte termijn daadwerkelijk aftgeven van kinderopvang. Maar als blijkt dat aan kunnen vaal, langmaatuit zij zijn uitgegeven, aanzienlijk veel of gedeeltelijk verdwijnen gaan ontstaan voorwaarden van een aanzienlijk aantal fouten, vanwege veranderingen in inkomen of zelfs anderwaze factoren die geen deel substantie 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 kan men dan de dan aanspraak verliezen. Vanaar dat in het bijzonder de KOT een riskante toeslag was waardoor veel ouders in financiële moeilijkheden kwamen. De ouders zijn aldus er behandeld volgens het recht en het beleid, zoals dat destijds gold en dat vele mensen door de bestuursrechter is gezegd worden. De gevolgen van wetgeving bleken in redelijkheid vaker tenmal bekend. Deze ouders vormen dus geen uitzonderingsgevallen, zoals die ouders in de CAF 11-zaak en daarom zo vergelijkbare dossiers, maar zijn de slachtoffers van bewuste keuzes van wetgever, beleid en rechter, die aan het begin van het toeslagensysteem zijn genomen. Uit een dienen spoedens van een erfenis van vijftien jaar KOT-regelgeving.

Indien men nu vraagt om een passende oplossing voor de gevolgen van deregulere werking van de wet, vraagt men in feite om vijftien jaar toepassing van KOT-regelgeving terug te draaien en dus te doen. Dat dan is mogelijk en het is ook terecht niet mogelijk om dat bij wege van amnestiejuridisch uitgedacht te doen. Het betreft gevolgen die de wetgever impliciet of expliciet niet gewild en die kunnen niet eenvoudig uitbreiend niveau weer ongedaan worden gemaakt. Nog afgezien van het werk en de middelen die een dergelijke operatie zal vereisen. Daarom acht de commissie het gepast in het verleden door middel van wetswijziging geen bepaalde regelingen. Er is hiervoor niet gekozen voorder gemaakt van de nuttige en mogelijkheden van de bestaande regelgeving en de veranderde uitleg daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (23 oktober 2019).

Oplossingen binnen het wettelijk kader

De mogelijkheden die de commissie in dit verband heeft beschreven, zijn in een eerstelijnsrichting van ontmoedigelijk uitvoerden KCT-besluiten en ten tweede niet langer invorderen van 'oude' schulden. De aanpak zou de horeca ingebouwd dient worden verminderd, mits ondernemingen van vorden gevraagd op grond van de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inclusief eventuele vestigelings en terugvorderingsbesluiten. Die verlaming zou connectiebesluiten moeten betreffen waarmee meer dan € 10.000 is gemoeid (wettelijk een hardheidsclausule moet gelden). Herziening op basis van nieuwe jurisprudentie is altijd mogelijk en heeft in het kader van de Awir niet eerder plaatsgevonden. Echter, een herziening bij bezwaar, zoals in dit rapport geschetst, kan vertraagd worden door ex-post-advies van zoeking bevoegde gerechten van dispositieve beslissingen, die deze in redelijkheid niet voor rekening van belastingbetalers kunnen blijven. De nieuwe zoeking bevoegdheid wordt echter slechts tot vijf jaar terug duidelijk en met toestemmingen 2015. Aan die grensmoet niet worden gekomd. Deze termijn is een aanzienlijke periode in de belastingrekeningen ook daarbuiten en de vijf jaar termijn die geldt voor de verjaringstijd van het bewaren van bescheiden, sluit daarop aan. Dat laat onverlet dat bij toeslagen sprekgen met nog openstaande schulden van oudere toeslagjaren, deze geheel of gedeeltelijk zouden kunnen worden kwijtgescholden voor zover deze schuld voortvloeit uit vergelijkbare beslissingen die van voor 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 jegrasgenoemen die in een verder verleden, met vergelijkbare disproportionele beslissingen, zijn geconfronteerd, maar die hun schulden immiddels (deels) hebben afbetaald en nog steeds met de gevolgen daarvan moeten leven. Voor die personen zou een 'hardheidsregeling' kunnen worden ontworpen. Uit zoiet een aanvullend karakter moeten hebben en persoonsgebonden flexibiliteit van de wettelijke regeling van de vijfjaarstermijn tot bijzonderlijk hardheid sluit. Zij zouden gelezen of gedeeltelijk terug kunnen krijgen, mits zij in het verleden hebben betaald. De 'hardheidsregeling' vergt een eigen wettelijke basis, hetgeen alsnog nodig is gezien op de hetzelfde dan 'gewone' gevallen, geen in het uitvoeringsprogramma dit dan nog nodig zal zijn.

Toepassing en uitvoering: een herstelloket

De uitvoering van al bezwaarpolissingen zou door een bijzonder herstelloket moeten gebeuren. Onderdelen van dit herstelloket zouden voorgeschreven hard bordlijnen moeten zijn. Potentiële gerechtigden zouden door het loket moeten worden ondersteund bij het afbreken van herstelmogelijkheden voor hun gevallen moeten worden gehouden bij het inrichtenvan een verzoek. Daarom zou de uitvoering niet moeten beginnen voorzat die elementen van de hardheidsregeling bekend zijn en alle daarvoor benodigde regelingen zijn vastgesteld. Voorkomen moet worden dat betrokkenen weer niet onduidelijkheid, vertragingen of large behandeltermijnen worden geconfronteerd. Daarbij verandwoud de commissie voor de gedachte dat zaakoverzichten niet chuk opdeinkoopuit decompuler rotten, dat geen influise. Zaakdossiers moeten worden gerecondiseerd uit, waar versnelling de bestanden en een opnieuw worden gerandomiseerd bij gebruik, zal een uniforme indeling en gestandaardiseerde aanduidingen. Het uitzoeken zal per zaak dus veel tijd vergen en er zal voorkomen moeten worden dat oudere, maar ook vast zij hebben meegemaakt, nu weer worden geconfronteerd met procedures die zich eindeloos voortslepen.

Verbeteringen in de werking van het stelsel

Werkwijze Toeslagen

De commissie sook gevragd om te kijken naar de verkwijze 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.

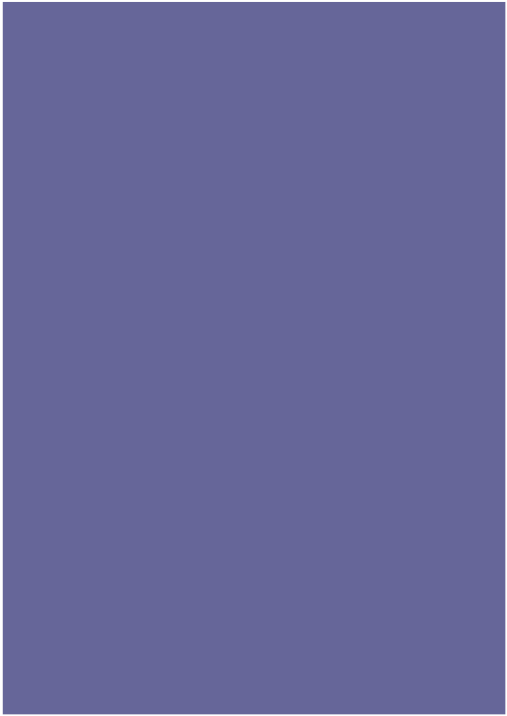
Tegelijk constateert de commissie dat van aantal aspecten van de verkwijze van Toeslagen iet erzuit. Iaaan het gegeven dat dit aan gedrag om op dodelijke dg. tij dg. ons uniforme wijze om mozaïek verkstroom of to doen tegen zo laag mogelijk kosten. Dat betreft het meneven nyw van Toeslagen. Er wordt ook stil moment vuil gesprekken over het introduceren van maatwerk van vaneze de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar in die discussie wordt het doelvermoeden van Toeslagen overdeel en miskent dat de KOT-regelgeving nu al veel maatwerk vereist en juist daardoor zeved mutatieksent. Bij het bieden van maatwerk zou men zich daarom vooral moeten richten op de eenvoudigheid 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 inmasstat 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 vermoeder tot het signaleren van, reageren op en reparieren van processen die mis gaan', te versterken.

Rechtsbescherming

Ten slotte werd de commissie gevraagd om te kijken naar verbetering van de praktische rechtsbescherming van burgers in de omgeving van het toelatingsregime. In dat verband wijst het advies erop dat rechtsbescherming primair samenhangt met de aard en inrichting van de wet. Elk nieuw rechtsgebiedsmodel van de Afdeling heeft aanwezen heeft de uitvoering van de wet en daarmee de positie van de burger daarbij niet aanzienlijk verbeterd. Door heldere interpretatie van enkele sleutelbepalingen wordt proportionaliteit bij de vaststelling van toelagen en mogelijk bij de terugvordering mogelijk en verwelt de druk om zu 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, werden voorkomen of beperkt. Het gaat daarbij om de andere uitvoering van het eenmeldingsbeginsel, de erkenning van de bijzondere aard van toelagen als een offerte voor cash, refuse, net meer eenmaal dit breiden in de informatieplicht en het toezien van maatwerk bij de invordering. Ten slotte leiden 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 belastingen: hoe hoger de toeslag, deste geringer de draagkracht van de ontvanger. Dit dient ook invloed te hebben, hoewel het wel schut, deze regelgeving de vereenvoudiging van de overheid wint. Je ontvanger daarvan.



1 Inleiding

OMZIEN

in *verwondering* 2

1.1 Verschuivend perspectief

In juli 2014 erkende een groep ouders die gebruikmaakte van de kinderopvangtoeslag (Hierna: KOT) bezwaar van de Belastingdienst/Toeslagen (Hierna: Toeslagen) dat hun maandelijkse vaststelling op de KOT vanaf 2014 mis werden 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 sommige van hen verdienook de toeslagbesluiten voor 2013 en 2012 herzien en ook die besluiten gingen gepaard met terugvorderingsbesluiten.

In het op 14 november 2019 aan de staatssecretaris van Financiën uitgebrachte interim-advies Omzien in verwondering heeft de Adviescommissie uitvoering toeslagen (Hierna: de commissie) de aanleiding van zaken rond de stopzetting en terugvorderingen en het vervolgdraagvlak onderzocht. Het was het dit eerste keer dat het nieuwe aandacht werd gemaakt. 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 was gebeurd, bespraken dit rapport in het kabinet en vroeg vervolgens om aanvullende informatie van de Ombudsman. Het ombudsmanrapport, de aanvullende informatie van de Ombudsman en de reactie van de Minister van Financiën, M. Wiebes, op de ombudsmanrapporten van 24 april 2019[2] van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak, de Afdeling resp. ABRvS) liet dit duidelijk. Er was onrechtmatig gehandeld en ouders waren daar de dupe van geworden, dat moest worden rechtgezet. Dit was het perspectief ten tijde van de adviesaanvraag aan de commissie.

In haar interim-advies heeft de commissie uitgesteld dat, hoewel de aanghed veel aandacht met een besluit tot stopzetting van de bovenvoorstelling, ondersnid zuiver door die stopzetting zijn gedupeerd, als wel door de voorlopige omzet wijze waarop hun aanspraken op KOT vervolgens werden onderzocht en beoordeeld door Toeslagen. Dit veroorzaakte voor de commissie een herinnering aan de eerdere uitspraken van de Nationale Ombudsman, die van de gemaakte aanbevelingen, besluiten, maar omdat de onderzoeks- en beoordelingsprocedure die daarop volgde zodanig was dat ondersdoorin 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 en aanbevelingen overgenomen.[3] [4]

In het interim-advies constateerde de commissie dat nader onderzoek moet worden in welke andere dossiers Toeslagen op vergelijkbare wijze de aanspraak van ouders op KOT heeft verkeerd en hoe dit heeft verdiend het perspectief naar de CAF-aanpak die zal zoals. Uit reacties rond het interim-advies zou actief dan een verzaki tzaam aanpak als in het CAF 1-dossier, ook of voor de introductie van de CAF-aanpak werd gehanteerd. Dit moest verdgewzen op andere zaken waarin burgers financiële schade leden als gevolg van de door de werking van het kinderopvangtoeslagsysteem. In het Kamerdebat van 4 december 2019 werd de staatssecretaris verzocht ook voor de gevallen een coloossigt te kiezen. Hiermee werd gemaagd voor ouders voor wie de gevolgen compensatiemogelijk niet alleefbaar waren de voorwaarden bekendrig zou vergemen. Op dit wijze verschoof het perspectief nog weer verder naar de gevolgen in het algemeen van handhaving en controlewan de KOT-regelgeving en van de daarop volgende terugvorderin c van KOT-voorschotten.

Misschien wel de belangrijkste verschuiving in perspectief, is de wijze waarop thans gekeken wordt naar het beleid van toeslagen en de handhaving daarvan. De peilgen daarnaar, waarvoor men nu niet klem aandacht vraagt, leiden zich af voor vanaf de uitslaandsdiscussie van het beleid van toeslagen. Het was toch bekend dat zij jdch wonden. Waar (ruim) vijf jaar geleden dit beleid tijdling van fraudeem middelen van andere voorzieningen centraal stond in de aandacht van politiek en media, gaat de aandacht nu uit naar de gevolgen van die beleidrjding voor vele burgers. De verden zodanig hard bovenop dat er inmiddels stemmen opgaan dat het beleid in zijn geheel tgp deschapt moet.

Tegen deze achtergrond van een steeds verschuivend perspectief in de discussies het goed om te problemen dat die aan de orde is, in perspectief te plaatsen. Het toeslagenbeleid betreft, ook vel dijkenregeling, weemes inmiddels per jaar meer dan 7,5 mln. toeslagen worden uitgekeerd aan ca. 5,5 mln. huishoudens. Die toeslagen stellen deze huishoudens in staat om hun werken, kinderen te laten verzorgen en verwarmen (mwg. huisuitstoot). Immers, van nonwerken en kinderzorgen wil werkende ouders, ondanks de (hoge) kosten daarvan. Kortmerk van het toeslagenbeleid is dat men eenmoedig 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 regelling leidt dan ook tot een groot aantal mutaties per jaar (ca. 4,5 mln.), met dagvolg daarvan veel terug- en nabetalingen.

[1] Het rapport is gepubliceerd bij de brief van 14 november 2019 door de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Kamerstukken II 32 737-20, J 1999, nr. 346.
[2] Rapport 2017/080 van 9 augustus 2017.
[3] ECLI:NL:RVS:2019:1323.
[4] Brief van 16 november 2019 van de staatssecretaris van Financiën, Kamerstukken II 32 737-20, 31 066, nr. 538.
[5] Op 6 december 2019 is het beleidsbesluit van de compensatieregeling aangepast en gepubliceerd op 9 december 2019 in Stcrt. 2019, nr. 488/72.

De kindercopvangtoeslagis met meer dan 600.000 toeslagen de in aantal kleinste toeslagvorm, maar met de hoogste voorschotten (gemiddeld € 5.000 per jaar). Dit maakte het lastiger om dat om te zien dat de maximumfiscaliteit af (€60 per uur) van de voorschotbedragen. 40 procent daarvan positief en 40 procent negatief). Hi st is vervolt. Se meest bovenkiejke toeslagvorm en ook die meest kwetsbare voor oneigenlijk gebruik of misbruik? Hi st is unn ethet begin nog ok de voor outsenvanen inkomte toeslag gewoest, waarbij men hoge voorschotten kreeg, uitgekeerd bij laag huishoudinkomen en meer kinderen a stel zeer hoog op voor wanneer dat deze daadwerkelijk verdien uitgegeven aan kindercopvangtoeslag, maar met domogelijkheid dat deze gebaat ef ften dale weer teruggevorderd werden bij naaiaafdiafie of gebleken fouten, onjuistheden of onregelmatigheden. De risiko's vi ddien groter daar hebben, meer gedetailleerde overdoor tor in het boing van berdoning van pusk dat uit gaven, voorkoming van fraudem effectiefere handhaving. Vanaf het begin waren de ook sprekende hoge tot zeer hoge terugvorderingen van eerder uitgekeerde voorschotten, waardoor huishoudens in grote financiëlemoeilikheden konden worden gebracht. Die cijfers vloeiden logisch voort uit het stelsel dat de vetteuver tot stand had gebracht, de leusuurvoorzieningsbesluiten van Toeslagen werden door de rechter bevestigd en dit alles vaststelt het publiek bekend."

Wat er in 2014 gebeurde, was dan ook niet zozeer het gevolg van fouten – hoewel die er ook waren, zoals de toepassing van voorschotten aan de verkeerde ouders. Uit de kwaadde – maar juist van de regelmatigheid van hij. Uit Toeslagen. Van Je wettelijke regeling zoals die op dat moment bestonden vond. Wel er mingin was de te regelmatige, zo mee wil excessieve handhaving, onder druk van de heerlende (maatschappelijke en politieke) stemming waarin fraudebestrijding de bovenstaan voerde. Die wijze van handhaving, wat door de commissie in het interim-advies een zero tolerance-aanpak is genoemd, was voor de commissie reden om aan de bedoeldoor gedupeerde ouders compensatie te bieden. Hi st ging daarbij om een uitzondering, b.ehter, in ancieresaken, waarin deze zero tolerance aanpak niet is gebeuzen, waren de gevolgen van de regulieve verkiring van de reje gevoring wak niet minder ingrijpend voor betrokkieren. Een passende oplossing in al die zaken bieden komt er in wezen op neer dat mer terug wil komen op de regulieve verkiring van de wettelijke regeling die gedurende vijf tien jaar heeft gegolden voor asijlzoeken hangers. Dat lekent geet mogelijk.

Hi st voorliggend advies moet in deze context worden geplaatst. Hi st gaat in de eerste plaats over de vraag in welke dossiers op een aangelijkbare voorlingenomen wijze is gehandeld jegens burgers aan is in het CAF 11-dossier en in welke gevallen er dus compensatie moet worden gegeven. Maar hi st gaat ook om deze adviesmogelijking van welke wijze mede in Hi st licht van de economische jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, op passende wijze kan worden omgegaan met de ontstanen hat verleden. Verder wordt hetzelfde in brieven de verkwijnen van Toeslagen kan bijdragen aan een evenwichtige uitkomst bij de handhaving van de toeslagverlening. Daarbij zijn de sartalen waar het om gaat in hoge mate mede bepalend." Tenslotte wordt ingegaan op mogelijke verbeteringen in de regelgeving. Hi eerst de huidige discussie vermoedelijk zal leiden tot een discussie over mogelijke alternatieven voor het huidige stelsel van toeslagen moet aangenomen worden, gelet op het aantal huishoudens dat daar mee zeiten aharnetelijk is dat de discussie over een alternatief stelsel en de inrichting daarvan geraamte tijd zal vergen. In dit kaderzal gezet de commissie dan ook uit van het bestaande stelsel en bezet zij op welke wijze Je gerechtvaardigde belangen van ouders dat in berer meekunnen wegen in de besluitvorming.

1.2 Instelling, samenstelling, opdracht

De Adviescommissie uitvoering toeslagen werd ingesteld bij besluit van 2 juli 2019.[1] De commissie werd als volgt samengesteld: mr. J.P.H. Donner, prof. mr. drs. W. den Ouden en drs. J. Kilpiama. 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 deuitvoering 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] Oorspronkelijk werd een deelregeling (zie: Ministerie van Financiën, Instelling commissie Toeslagen, Stcrt van het Koninkrijk der Nederlanden, Besluiten en Mededelingen, 2019, 31268) op 25 oktober 2019 werd uitgebreid door het toevoegen van het lidmaat, Kamerstukken II, 2019-2020, 31268, nr. 646.

[2] Plaatsen recent (23 oktober 2019) heeft de Tweede Kamer daarvan gebruik dat de wet meer ruimte biedt – waar hij deze zelf eerst ook niet zag – om bepaalde omstandigheden alsnog alsnoch te corrigeren.

[3] Reeds in 2009 verschenen in de media berichten over de omstige financiële gevolgen voor ouders die niet konden komen aan de toeslag verlening van de kinderopvangtoeslag. Zie, bijv., de Volkskrant van 17 augustus 2009.

[4] Bij alle betrokke verantwoordelijkheid over wat er mis is gegaan, gaat het zelfs om de aanzienlijke zorgbedragen het nacomte debiet werden geronomd (ca. 5.000 van minder dan 1 procent) van het totaal aan AC Kinderopvangtoeslagen over de jaren tot en met 2019, die aanzienlijk gemaatsteds aantal is terwijl (240.000 per jaar van 2009 tot en met 2019, p. 50) op 7,5 mln. toeslagen en 4,5 mln. inclusieve daarin is minder dan 0,5 procent.

[5] Staatscourant 2019, 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 vraag van de commissie de kans om na te denken over de volgende vraagstelling:

'De commissie gevraagd om te kijken naar de uitspraak van de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen, en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder. In dat geval bij betere rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toeslagrechtigden. Ook is de commissie gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maximaal te bezien.

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

1) Welke beleids- en beoordelingscriteria heeft Toeslagen naar het oordeel van de adviescommissie in de vorm van de aangekondigde CAF 11-zaken en in soortgelijke zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State (ECLI van 24 april 2019, en wat kan hierbij aldaar van de betrokken partijen gevraagd worden (gezien? De adviescommissie wordt uitdrukkelijk gevraagd om de uitvoering van deze regelgeving te zien als een de uitvoeringspraktijk aldaar te toetsen.

2) Wat blijkt uit dat van de adviescommissie in meer algemene zin over het handelen van Toeslagen in andere zaken waarin vermeende of geregistreerde fraude aan de orde zijn? Is de positieve, de toeslagrechtigden niet bij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingscriteria heeft de Belastingdienst hier binnen de betaande wettelijke kaders welke conclusies kunnen leren? voor deze toepassing van de toeslagen in de toekomst worden getrokken?

3) Hoe blijft volgens de adviescommissie de algemene zin met de praktijk van de toeslagrechtigden gehield, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk? Kan de commissie de bevoegdheid van een interviewer dat het bij ontvangst van vragen, aangepaste opmerkingen waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen nodig verwacht. Bij het adviesvoorst ook een weegbeel van bijzondere categorieën persoonsgegevens aan de orde – meer in het bijzonder [mede] nationaliteit – bij Toeslagen.'

In hoofdstuk 1 van dit adviesrapport de commissie antwoordt gegeven op de vraag naar een passende oplossing voor de CAF 11-zaken. We verdiepen daarbij aangegeven dat nog nader zou moeten worden ingegaan 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 samenhangheid (en het eventueel gebruik) van bijzondere categorieën persoonsgegevens (in het bijzonder die met betrekking tot (een tweede) nationaliteit). De commissie stelt vast dat individuele dossiers persoonsgegevens bevatten, ook over nationaliteit. Gebruik van persoonsgegevens stoot de commissie bij de beoordeling van toeslagen. Om te beoordelen of in de dossiers van vreemde persoonsgegevens noodzakelijk zijn en op welke wijze deze worden gebruikt, vergt evenwel een gedetailleerd feitelijk en statistisch onderzoek. Een daarvoor onderzoek is tot nu toe dan 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 omvangrijk studieburen en dat, dat gemist in het interim-advies de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in mei 2019 liet start met een eigen onderzoek naar verwerking van kenmerken over zogenoemd diversiteitsgegevens door Toeslagen. Een tussentijdse conclusie van dit rapport is de uitkomst hiervan de commissie nog niet bekend. Dit alles vormt voor de commissie reden om niet nader op dit aspect in te gaan in dit advies.

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 situaties van anderen die zich gedupeerd voelen.[8]

1.3 Een veranderende omgeving

Sinds de formulering van de opdracht is de besluitvormingsomgeving waarin deze moet worden bestuurd door de commissie kwo veranderende bewegingen veranderd. Zo bracht het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) op 28 oktober 2019 zijn eindrapport 1 *Eenvoudig maatwerk: uitvoeren binnen het toetsende toeslagenstelsel* (IBO rapport 1) uit aan het kabinet.[9] Daarin worden de mogelijkheden verkend om burgers beter te kunnen ondersteunen en nalatigheden terug te dringen en om andere veranderingen in persoonlijke omstandigheden mogelijk te maken. Hoofdconclusie van het onderzoek is dat iedere maatregel tot verbetering op die vlakken 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 35 19-20, 31 065, nr. 540.

tel ernnkunbaar ook een prijzi heeft. De problemen van het huidige stelsel zijn namelijk de kerszijde van de kuzaren de vrijgave voor gerichtelijkheid dat wil zegen stel uitkeren, maar tot op dezeurnu vlaszal gelikeren.

Het IBO-rapport wert gepubliceert kort na een huestel alternatieven van de Afdeling hetsuurnentgrnek van ReRen van Rotterdam 23 oktober 2019, waarin de Afdeling concludeerde dat Toeslagen bij de tegenstanding 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.[1] Er is dus ruimte voor maatwerk, zo meldde het parlaborkrt van de Afdeling dat de dagustitig. Dit zomde kwam de Afdeling strug op eerste uitspraken waarin gezuronde en langdurige perioden een restrictieve uitleg van de gemoonderregeling werd gehanteerd. De uitspraken van 23 oktober 2019 brengen met zich meer dat in eenwebeleidsregels moeten worden vastgesteld over hoe de nieuwe beleidsruimte in de toekomst zal worden ingevuld, maar de Afdeling laat oorin of de uitspraken ook gevolgen zullen hebben voor zaken die al eerder verder beslist.

Het kabinet heeft met betrekking tot het IBO-rapport nog geen standpunt ingenomen, maar naar aanleiding van de uitspraak van 23 oktober 2019 met betrekking tot de proportionaliteit in de besuitvorming over de KOT-aanspraken heeft de minister van Financiën het bezluitbesluit van 20 december 2019 vastgesteld en op 24 December 2019 gepubliceerd.[2] Andere juridisch uitspraken van 23 oktober 2019 (ongunstige uitkomsten voor zaken) wachten echter nogso aan nadere beleidsontwikkeling. Bij brief van 11 januari 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën verder een aantal maatregelen aangekondigd met betrekking tot de organisatie van de Belastingdienst en de verstrekkendigheid van Toeslagen. Ten slotte wordenin de Tweede Kamer met regelmaat motiesingediend, waarbij aan wegvoer nader onderzoek wordt gevraagd.

De aanleiding voor de aan de commissie gestelde vragen moet worden bezien vanuit de discussie hierover en nadig bezit. Wil dit zou voor een volledige en verantwoorde beantwoording van de vragen moeten worden gewacht totdat het kabinet een standpunt heeft bepaald met betrekking tot het IBO-rapport en de uitspraken van de Afdeling en het Ministerie van Financiën hun beslag hebben gekregen. De commissie heeft daar niet voor gekozen. Zij heeft besloten om zich bij de beantwoording van de aan de gestelde vragen te beperken tot wat dienstig is tegen de achtergrond van de verschillende parameters tot wat betrapbaar is binnen de haar toegematen 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 zeaende oplossing voor de bij CAF 11 betrokken ouders in het interim-adviesstoegezicht hoe daarbij te werk is gegaan. Uit 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 lijken 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 in de concrete besluitvorming in individuele dossiers. Daarvoor ontbrak ook de beschikbare tijd.

Dat neemt niet weg dat de vraag naar de gevallen 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 verondiganstelijkgemaakt van deuitkomsten van het onderzoek van de ADR conform de opdracht zoals beschreven in de brief van 12 juli 2019[3] en zoals aangevuld bij brief van 2 september 2019.[4]

De commissie heeft zich verder laten informeren over de werkwijzen van Toeslagen en de veranderingen daarin in de afgelopen vijf jaar. Zoals gezegd, is met het interim-advies het perspectief verschoven van de gewaarwordsloupas tot jaarbesluiten, naar de algemene aanpak cq. werkwijzen Toeslagen in CAF-dossiers en de ervaringen waarin ouders groep gewijzigd zijn geschet worden aanbevelingen en van fouten verdient kindermeegnoemen.

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

[1] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:ECLI:NL:RVS:2019:3401.
[2] Zie Stcrt. 2019, nr. 70186.
[3] Zie bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 11 juli, kenmerk 2019-1546-C2.
[4] Zie bijlage 3 bij de brief van de staatssecretaris van Financiën van 2 september, kenmerk 2019-145213, Kamerstukken II, 31066, nr. 519

1.5 The fallacy of misplaced concreteness

De commissie heeft zich voortdurend laten voorlichten door de Toeslagen en bij voordering over wat hieronder criteria van rijfiten jaar kinderopvangtoeslag uniet ontvangen. Het ging vaaitrij in het bijzonder om de hoogte van toegekende toeslagen, aantallen teruggevorderde voorschotten en de bedragen daarvan, het aantal maal dat daarbij een heel jaar veel teruggevorderd, de omvang van nog openstaande schulden, de aantallen cofinitiatieve voorlopig vastgestelde toeslagen, en zoveel. Een aantal van deze data wijzen verkregen gegevens is in dit advies verwerkt. De commissie heeft echter niet gekocht om zo om te zetten in een proxies gestaltiseerd totaalbeeld van de criteria. Het zou namelijk dom tot wat wordt aangeduid als the fallacy of misplaced concreteness: dijfe een statistiek die een nauwkeurigheid en eenvoud suggereren die niet overeenstemt met de complexe werkelijkheid die daarachter schuilgaat. Ieder antwoord op vragen van de commissie vanuit de organisatie van Toeslagen bevoelde een nadere beelddimmen dat aanleiding tot nieuwe vragen.

Overigens van de commissie was om te beseffen of het mogelijk was een nauwkeurigheidstekringen van de grove toeslaggerechtigden die kwam in het bijzonder zijn gezetfronteerd met de emotionele gevolgen van de handhaving van de kinderopvangtoeslagwetgeving. Aan laten is uiteindelijk besloten om de uitvoering van de daarbij betrokken bedragen, hoeveel daarbij aan handtaxeringen. De aantallen en bedragen die in antwoord op vragen daarover aan voorkwamen, geven enerzijds wel een beeld van de omvang van het problem, maar niet van de sociaalkoorzomsche 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 terugvorderd. Bovendien beelden de cijfers geen zicht op de reden waarom bedragen verdient en gegevorderd. Dein hiddeling van een voorschot of toeslagkan berusten op mededeling van de betrokken ouder dat geen opvang meer verd geroten of de vaststelling door Toeslagen dat er geen aanspraak was. Het kan berusten op een ondergeschikte omgeemstighe of afgeheel gelijktijk aan responsies de vraag naar informatie aan ouders het kan berusten op aanhoor-eisiten is al gitsmi ook hetzelfde nog van een kleine lichting. Aan aantallen en gelden zegt weinig kortom: ons inzicht gaat dieper gelet op de hiddeogenzitiet in werkelijkheid niet is of wel mer wordt gezegd in steeds meer details of meer komt tot eenstatistische verenvoudigingdie geen recht doet aan de verschiedenheid die er in werkelijkheid schuilgaat achter de cijfers.

Daarbij komt dat de betrekkingen van Toeslagen zijn uitgezet en ingericht, om de publieke dagelijkse uitvoering te ondersteunen, niet om onderzoek achtomtte vergemakkelijken. Dat kan tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld de Nationale ombudsman bij aanwegnaar het CAF 11-dossier verdere aanhalter. Inhoonnkeggfin de mmissie niet uit moeilmeer aanwijzingen mmit tot blijk van het HO-onderzoek bepaalde personen al niet meer voorkomen in het dossier. De commissie kreeg 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 verschijnsel beschrijft de ADR in zijn rapport, bij voorbeeld as het gaat om stoppertrig zonder voortgezond onderzoek of andere gegevens.

Het betekent niet dat oebestanden niet deugen, dat Toeslagen niet weet wat het doet of dat de verstrekte informatie niet bestaat. Maar sicht is dat de aanwijzingen zijn voor het dat veel van voor zij worden gebruikt sieds een nadere beeldtiding behoeven. Vaak als de commissie meer kindelijk te toegkijen hoe het zat, kwamen er nieuwe cijfers ook beschikbaar waarmit bleek dit het toch ook weer niet onderzoek. Het heeft de commissie geleerd zich niet onnodig te laten opjagen door cijfers en bedragen en zich niet bovenmmigte verbazen as de cijfers gebuiksiede stap van het onderzoek toch weer veranderden: het is geen vaste verslaggeving, maar iedereen is bezig in uitdrukkelijk – voor alle betrokkenen.

1.6 Eindadvies: opzet en inhoud

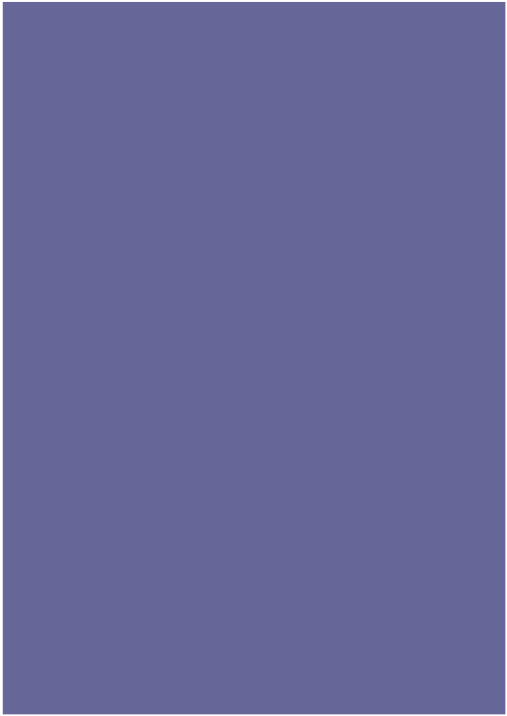
Tegen de achtergrond van het verschuivend perspectief in de discussie en de personen waarover dit gaat, schetst hoofdstuk 2 een de werkingvan het toeslagenstelsel. Aan gegeven wordt dat het toeslagstelsel in particulieretrijne de gezinnen in zich heeft. Omdat de KCT in 2005 is ingevoerd, bekijkt dit dat vochtbetrokken over een criterium van rijftiet jaar kinderopvangtoeslag.

In het interim-advies concludeerde de commissie dat de bij CAF 11 betrokken ouders vooral de dupe zijn geworden van de institutionele voorgenomen wijze waarop hun aanspraak op kinderopvangtoeslag werd onderzocht en beoordeeld. Daarvoor is een compensatiregeling in het leven geroepen. Dit eindadvies gaat dan ook dan op gaat in hoofdstuk 3 in op de vraag wat mit CAF 11 vergelijkbaar en anderwantiekken zijn (zie § 3.2.). Daarbij steunt dit eindadvies ook op consultatie van het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR). Daaruit blijkt dat de werkwijze in CAF 11 helaas niet uniek maar zeker ook niet normeel was. Sicht zich een aantal dossiers waarnaar mijk vergelijkbaar dan wel mogelijk vergelijkbaar met het CAF 11-dossier gehandeld, waarvoor een vergelijkbare compensatiregeling 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 prioriteitenkaders te vinden voor toeslaggerechtigden die in het verleden zijn gestuitverd met disproportionele beslissingen die mogelijk bovenmatige gevolgen hebben, dat deze in redelijkheid niet voor rekening van betrokkenen kunnen blijven. Twee invalshoeken hebben zich daarbij eruit: herstemming van ouders' beslissingen (zie § 4.4) en het niet in gezinsverband van ouder schulden (zie § 4.5). Daarbij zou dan eerst een aanpassing van de KOT moeten worden, zodat ook bezwaar van verder gedaan op de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling. Vervolgens moeten mogelijkheden om binnen de bestaande regelgeving 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 geconfronteerd. Voor die personen zou een herhaalde regeling kunnen worden uitgewerkt (zie § 4.2).

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en werkwijze van Toeslagen verzuft de informatie of, en zo ja, welke wijze verantwoordelijkheden kan bestrijden aan een oneerlichtuitsomst 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 wede de werkwijze bij individuele risiczaakdie. Gezamenlijk wordt dat er zaken vier zoals plekken sluiten in de vijfjaarsaanpak verdekkingen tussen kindergevingsdossiers gevonden verlaat in de aanpak van Individuele aanvragen om toeslag. Daarna wordt die brede overzicht van de wetwijzen van Toeslagen bij de verwerking van miljoenen beschikkingen per jaar beschreven, dan wede die informatie beperkingen en zwakheden daarvan, in het bijzonder aan het gaat om het bieden van maatwerk en afwegen van individuele en publieke belangen (zie § 5.3). Met de in hetlicht hiervan wordt tenslotte ingegaan op aspecten die het vermogen van Toeslagen kunnen versterken om potig te kunnen onderkennen 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 rechtsbescherm van toeslaggerechtigden in het proces van heteinvorming naar toeslagen. Vanuit de gestarte het rechtsbescherming primair gedegen moet zijn in de structuur van de wetgelijke regeling om adequaat recht te doen aan de belangen van toeslaggerechtigden, wordt in dat kader eerst de vraag van de wettelijke regeling geanalyseerd, 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 over (kl) tot vrijdjing van de KOT weer lekgesk uit wordt. Met bepaalde aanvullende wijzigingen in de de uitwerking kunnen ontoelaatbare effecten zoveel mogelijk worden voorgekomen, worden voorkomen of afgeremd (zie § 6.3). Het gaat dan bij name de verlengde uitwerking van het eenmalig herstelmogelijkheid, uitsluiting van de zo dan geen aard van toeslagen, maar eenvoudig in de informatiepositie en maatwerk bij invordering. Ten slotte wordt ingegaan op de praktische verbetering van de positie van toeslaggerechtigden in de sfeer van ondersteuning en bijzondere aandacht (zie § 6.4).



2

Toeslagen: een riskante zekerheid

OMZIEN

in *verwondering* 2

2.1 Een passende oplossing waarvoor?

Toch de commissie juli 2010 met haar werkzaamheden begonnen, leek de vraag naar een passende oplossing bereikbaar dichtdichtbij. Het ging om *"de programma CAF 11-zaken en aanverwante zaken"*, waarin bijkans uitsluitend van de Afdeling bestuursrechtspraak (26 april 2010) onrechtmatig was geïnvoerd en waarbij door gestuwen in eerstelijns financiële mogelijkheden waren gemaakt. Het meest ingewikkeld leek dan bij *"de doorwerking naar de agiprovisie zakelijk en naar de overheid rechtmatig vastgestelde zaken"*. In haar interim-advies con duidelijk dat de commissie dit, hoewel dit eerstgehad weliswaar vastlag binnen met het stopzetten van het overbodig beleid van auders niet zoeker daarbij verrast gebuperd, alsvel door de voorlegnormen van wetten hun aanspraak op KOT vervolgens wel onderzocht en beoordeeld. Vandaar dat de commissie aanvoerde om bedrieklen toeslagverrechtigden compensatie te bieden voor de gevolgen van de gebruiklaar onderzoeks en beoordelingsprocedure, waardoor hun aanspraken op KOT vertrindend werden of verdenlaf elevaten zonder dat zij zich daartegen konden verweren. Daarmee vaado ratenderwrag voor de commissie vloerd. Ir vakke anderegudlen heeft Toeslagen op vergelijkbare wijze aanspraken onderzocht en beoordeeld?

Uit de resultaten op de publiekelijk kunu hel kil slim-adviezen dezuigenaalsvergelijgen he. Uital dat over is bijuldelijk vervendan dat velen zich hebkenen in de beschrijving van de financiëlen cellijkheden waarin gelen en zijn gebracht door handhaving van de kinderopvangtoeslag. Bij het ministerie van Financiën hebben zich naar verluid inmiddels duizenden personen gemeld die menen ook voor compensatie in aanmerking te komen. De Sociaalistische Partij (SP) heeft een meldpunt ingesteld voor mensen die menen dat hun kinderopvangtoeslag ten onrecht is teruggevorderd. Daarop sodeer de SP een zoeetbroek' opgesteld waarin 800 ouders hun verhaal deden. Gemeenschappelijk noemen aan al deze verhalen zijn de ingrijpende gevolgen waarmee betrokkenen in hun persoonlijk leven zijn geconfrontered bij de handhaving van de kinderopvangtoeslag eygeyering. Velen vermoeden dat ook voor hen een passende oplossing wordt gevonden.

Maar bij de meesten vendegenen die op deze wijze in kleed zijn gekomen, gaat het niet een toeslaggerechtigden weerbij een stopzetting speelde zoals 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 voorschriften pas werden teruggevordert na afstelling van het bestaande inkomen (de dusgenoemde *"achteraf-toeslag"*). Er verschilt dan zeer van de beroep gedaan op rechtsbescherming, bezwaren tot stopzetting en terugvordering van KOT verder. In beroep vaak aan de mentor voorgelegd en dan geen aan onbehoorlijke. Het geld in deze zaken kritiek verlief en gevolgen van de nog lieve terugwerking en handhaving van de KOT-toeslagen. Dit was dan dan niet kunden zeer hartspaad zin, maar dat nassen dausb van de inrichtingen verklaring van het kinderopvangtoeslagdeel.[16] Het deelel van toeslagen, hoe 'goed ook bedoeld dismatschappelijke ondersteuning, bergt – zeker tot voor kort – [17] het grote risico in zich van uitkomsten met aanslaar schrijvende gevolgen. Uit vaas mogelijk niet bewust bedoeldt door de wetgever, maar zeker mogelijk, we aanwerden verwdgenscock, geldelijk door de ontvoe. Dat die gevolgen zoeren, vasoock al langer publiekelijk bekend en onder de aandacht van de politiek gebracht[18], 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, beskient dat van meer gevraagd wordt om een passende oplossing voor ieder die ook geconfrontered is met de schrijvende gevolgen van de handhaving van de kinderopvangtoeslagtegeving en de jemijk gevraagd wordt de gevolgen van de uitjfel van jaar waarin de kinderopvangtoeslag is uitbetaald gelijk te laten. Dat levert problemen van een waarlijk andere orde en in dezeward dan de gedwaaide compensatie voor de excessieve handhaving zoals bij toeslagen uit in het CAF 11-dossier.

Terugvordering is inherent aan het stelsel van toeslagen. Sinds 2005 hebben ca. 12 mln. mensen gedurende meerdere jaren een toeslagontvangen (ca. 6 tot 8 mln.), zij minder dan 2,5 mln. mensen is roof een bedrag, terugvorderd. In de loopdat van de kinderopvangtoeslag hebben 1,5 mln. mensen een toeslag uitbetaalgen (ca. € 34,5 mln.) en tiese bij 1,2 mln. mensen ca. € 4,3 mld. teruggevordend. Jaarlijks maken in de dagdoen jonn meer dan 650.000 ouders gebruik van de KOT tegen bijna 8 mln. aan kinderen, waarmi, en € 200 mln. wordt terugvorderd. Bij de bovenvermelde cijfers en over het voorneens om relatief beperkte bedragen, maar bij ieder mer 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 mld. Deze gebeiter vormen de uitkomst van keuzen in vergelijking, beleid en uitvoering die gemaakt werden mederna het oog op beheersing van publiek sullgavan, voorkeming van fraude en doelmatig handhaving.[19] Keuzes die ook bedoeld waren om ongrijpen van de systeem dat

[16] Zie interim-advies Omzien in verandering, paragraaf 3.2.2, p. 26.

[17] Dit is geen toeslagbedrag, bedrag, € 429.000 (geen maliers) over acht jaar en vij (Kirchen), maar de kwestjes van dit soort bedragen is dat de hoogste terugvorderingsbedragen (maliers): € 165.000 bedrag.

[18] Media uitgaven van 23 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3535 en ECLI:NL:RVS:2015:3537 is daar een keer in gekomen.

[19] Uit de beleidsverrenwing van Ouderen en de Kinderopvang (BKOK) vraagt ik enkele zaken naar deze gevolgen van de kinderopvangtoeslag. Hieruit is zichtbaar in centrale beschrijvingen over de eerstgeschetste cijfers verbleven aspekt van deze bemerkte. Kondse komen als jaarlijks van de aangekondigde verwerkingsvergoedingen. Hebben bedoeld zo Volkerten van 17 september 2008 mij een antwoord op de gevolgen van voor ouderen van de verwerking van gebruiksvergoeding. Zie TK Herzien.

[20] Zie BIO-dashboard p. 1 Eenvoud of maatwerk: uitsluiter binnen het bestaande toeslagmodel.

overigens was opgezet om toeslagenschulden zo eenvoudig en tijdig mogelijk de mededelen te verschaffen zij behoeften om eventuele schulden aanvaarden te kunnen bieden. Ook is de uitkomst van de keuze nu dat uiteenwikkeling worden bereikt, kan men dus niet op convoudige wijze het verloden horsten en die verkeering van de wet vergmaken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de regulieve werking en handhaving van de kinderopvangtoeslagwetgeving en de schrijnende gevolgen die dat kan hebben voor burgers. In zicht daarin vormt mede de achtergrond voor het adviesover voor mogelijke compensatie en schadevergoeding aan de onderkant komen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aan het CAF 17-dossier verwante zaken. In het daaropvolgende hoofdstuk (§ 4) wordt verder ingegaan op uit overtrokt mogelijk isir andere gevallen waarin de regulieve toepassing van de regelgeving feitelijk geldt tot beduiten die een nu onevenwichtig schil.

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 solkrgt aan uitvoerbaar van een dienst naar veel luiding en niaar verlijkend. De publicitiet over gemaakte fouten heeft de nijdig zich zelf is versterkt en te bevestigen. Het beeld van een dienst waar niets goed gaat valt echter minder goed te rijmen 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, zoals het TBO-rapport blijkt, vanuit de meest bevoeldelijke dienstverlening aangevolgd van de verschillende vaardeken. De uitvoering pakt en betragen niet voor niets gemoeide € 145 per KOT-beschikking.[1] Dat is meer dan het dubbele van de kosten per huurtoeslaggerechtigdeurs. Bij is Belmrail meer dan die van de zorgtoeslag.[2]

Er zijn nogtwijfelt dingen aan te merken op de Belastingdienst/Toeslagen, maar als de dienst verwijlijk chmnien mu 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. nieuwe aanvragen en 4,3 mln. mutatiesper jaar gemeent het toeslagenstelsel een stroom van gemiddeld slechtst 28.300 bezwaren per jaar, dat vlt zegge in minder dan 0,5 procent van de verstrekte toeslagen per jaar.

Dennnkkkenning dekt overigens niet het overus, nartenuitie in eenkiger kennelijnprobleemen. Ajn gekomen fouten en vooringenomenheid begeeft zich ook in de weerschap dat zij een uitzondering vormen. Er zijn ongetwijfeld ook andere fouten en misslagen gemaakt en dat zal zo blijven. Hoe betreur ceevoordig iedere misslag op zichzelf ook is. In een ambtelijk kaapnaat van dizze omvang en bij een complexiteit van regelgeving is die geldt voor de KOT is iedin g wilhoat mathematisch zeker, nanrelijk dat er dingen zullen misgaan. Dat mis ice regulieve technisch-kennmig meds voor bedoeld. Vlat dizz aanlatten verder duidelijk maken is, dat de de werking van het toeslagenstelsel tot teugvordering en aanslage terugvordering gepaard gaat, dit veerschijnijk primair voorthoest uit de onderdeligende welgeving.

Dat geldt zeker ten anzien van de kinderopvangtoeslag. Deze toeslag kent een hoog percentage aan correcties achteraf (40 procent herbetalingen, 40 procent terugvorderingen) en hoge terugvorderingsbedrijven.[3] Dat is het gevolg van een vergissijnig met andere toeslagen potentieel sterk fluctuerendegrondslag (inkomen, opvanguren, tarieven, gewerkte uren), een hoge gemiddelde toeslag (€ 5.000 per jaar) en – tot voor kort – een sterk lijfes 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 oogpunt van bescherming van de positie van de toeslagontvangende. Hier wordt vooral ingegaan op de terugvordering van eerder toegekende mededelen op een moment dat deze al meestes zijn uitgegeven. Terugvordering is inherent aan het toeslagenstelsel (net als mutatiestelling overigens). Er is sprake van dat van de bijna 12 mln. uitvoerigsvan toeslagen in de stijgt per jaar. Er is er jaar of minder den 2,5 mln. aanlt aan terugvorderingsbedrijf hebben ontvangen. Het streven naar gerichtheid en tijdigheid is dan ook van wezenlijk belang, voor de uitvoeringsinstelsel en – niet uit moeten uitsluiten, maar van – gemeten rondvaren mauwkeurig afstemmen. Huishoudens ontvangen op basis van hun actueel inkomen een voorschot zo dat ze de kosten niet zelf hoeven voor te schieten, maar voordat later afgerekend op basis van het werkelijke inkomen, zoals dit achteraf (oomsjaren later) kent vast te stellen. Het maandelijks voorschot berust op een schatting van het huishoudinkomen, aantal opvanguren, prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. De verantwoordelijkheid – en daarmee aansprakelijkheid en risico – voor juistheid, volledigheid en tijdigheid van al deze gegevens en 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 beleggerschap die terugvordering van kinderopvangtoeslag vormt dan bij verhoogd door de voor vaste van aanslagbetaling van deze vergoedingen implicaat dat het ontvangen geld meestal is uitgegeven op het moment dat het wordt teruggevordert, het - tot voor kort - idee of niets-kunder van de KOT-regeling en de (hoofdelijke) aansprakelijkheid van ouders van minderjarige kinderen. Bovendien zijn in de nog van kertijd de ontwikkelingen en criteria waaraan toeslagaanvragers moeten voldoen in veel gestelde eisen verlaat. Dat is gebaren in het belang van rechtszekerheid en handhaving, maar het geeft ook dat het heel makkelijk lijkt om af meer van deze regelsoort het hoofd te zien.

Ieder van deze onderdelen is afzonderlijk goed verklaarbaar en verdedigbaar en was op het moment van invoering veelal aanspreekend of zelfs vermijdelijk. Tegenwoordig hebben zij in hun bijzonder de kinderopvangtoeslag echter gemaakt tot een stelsel met een groot risico op besluiten met schrijnende gevolgen voor ouders. Zij kriijgen in beginsel zonder enige verteldijke controle vooraf subsidies of aftrekken 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 geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd vanwege enkel aanwezigheid of mogelijke fouten hunnerzijds of zelfs zonder die gedeeltelijk buiten hun invloed liggen. Met de beslissing tot terugvordering kreuit verwijderd vergaand geschuldenlast dreigt als gevolg van verkwanselingen in de handel en wandel van de ouders bedragen hoger zijn.

Deze schrijnende gevolgen van handhaving van de KOT-regelgeving hen geen rol noodzakelijkerwijs samen met betrijding van fraude en gemeenschappelijk 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 tot consequentbeslaing, zijn er veel toeslagaanvragers geconfronteerd met hoge terugvorderingsbesluiten, waardoor zij in financiële moeilijkheden kwamen. Het zwetboek van de SP[1] bevestigt dit beeld, waar van de dan in gemoemde gevallen dateren uit de eerste periode waarin KOT was uitgevoerd.

Handhaving van de KOT-regelgeving is van veze de hoogte bedragen die kunnen worden aanvaard, extra 'dwaalcid' voor een roep vanuit de publieke en politieke opinie en die strikte handhaving zoals die in 2013 ontstond.[2] Dat proces verdient voorwaardelijk nogmaals overdacht door de wijzen van financiering en handhaving van deze vormen van tegemoetkoming. Het betrokken beleidsdepartement en (in casu het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) verd geken op de beginning van het bedrag van de verwachte oberengst in toegevoerde toeslagbedragen.[3] Er moest voor fraudebestrijding een "business case" worden opgesteld. Het begrotingsbeleid gaat dimmer fiscaliteit voor de phase van de uitvoering. Dan mag men zich niet verbazen over daarbij aan de zich voordoende risicos. Dit CAF-11-dossier.

Natuurlijk zal ieder die bezen betrokken was bij het opstellen van regelgeving en uitvoeringsbeleid nu stellen dat hij niet wist wat de mogelijke gevolgen waren, dat het zonder vaststeldbaar en dat dus de verantwoordelijkheid voor deze onerst eerdigen bij deuitvoering lag. Deze mag dat inderdaad maar heel weinig zeer en degenen die deze gedaakte 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. Die gevoeste wijzigingen in de regelgeving en uitvoering van de nadelige gevolgen voor de burger te beperken, maar ten immerdeer het beleidsdepartement worden gevolgd aanduiden in de regelgeving aangebracht. Aanbeantbeen is hier weinig van terechtgekomen, omdat de politieke en maatschappelijke reaktie op fraudebestrijding steeds luider werd door alles, regelmatig van fraude met toeslagen (zoals bedroeven in de Kamerbrief van 15 november 2016). Dan was bij het beleidsdepartement om te 'stoft op het fraudedossier tellijker, kreegulteerdelijk de evenend en bovendien lag onmiddelijk de vraag op tafel wie dan wel voor dit soepeer beleid zou gaan betalen.

In dat licht dient verantwoord om de excessen van fraudebestrijding al die tijd te dienst toeneen dan compensatie voor te bieden. Daar waar het schuld um degenen van regelmatig strikt handhaving gaat, kan men niet bij sou verstuiverd inadot dus convoudig in deuitvoering terugdrangen of het compensatie overgaan. Het betreft implicaties van kosten de de wetgever heeft gemaakt. Het lied voor de wetgever om aanvoer de rechten van de wetgever wanneer zijn opvatting tot die uitvoering wil zet, zeker wanneer hij meer dat het in het verleden ook anders had gemoeten. Dan zal de wetgever in deze besluiten wel dit concreet betekent voor alle eerdere beschikkingen die indertijd zijn genomen. De enkele omvang van de aantallen die in het geding zijn, maanen al tot grotere terughoudendheid bij het terugvorderende kracht corrigeren ingrijpen in

[1] Zie https://www.sp.nl/rapport/2019/awarbboek-ontneerzicht-stop-gestolen-kinderopvangtoeslag.

[2] Zie interm-debvers§3.3. Het statistisch overgeschreit minder 'geweeg' voor fraude omgekeerde notking. Het zoiten ook niet oswaardschetsk dat de hoeveelheid gegevens, die de excessen van fraudebestrijding tot gevolg zal hebben die handhaving en soscitt / de eerstbetrokkenen bij de Toeslagen Kamer gaat gegeven. Dit zal ook gelden uitvoeringsvoor mouwe plus bloes thinkfies, met de gevolg cu over zeg vijf jaar has dosis weer ca gaan vaar fatinds deuitbeleidsgiling en gebrek aan klantcontrole.

[3] Kamerstukken 2013 14, 33764, nr. 7, pagina 31.

het verleden. Bovendien zal de wetgever wet- en regelgeving ook naar de toekomst toe moeten vijzigen. Dat ofwel zal vaker gebeuren[18] maar de wetgever is daar tot dusver niet toe over gegaan.

2.3 De erfenis van vijftien jaar kinderopvangtoeslag

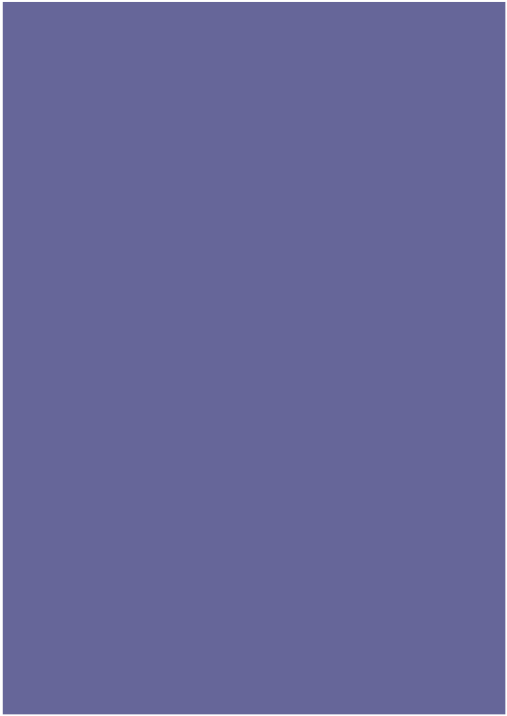
Er is een hardnekkige neiging om in de publiciteit en het debat over wat de belastingafdrijnisgaan hiten, dit te zien als een vraagstuk van ontrechtstoe toekenning van toeslagen en een verkeerde cultuur bij Toeslagen. Dat is een onjuiste beeld. Het optreden van Toeslagen bij de bestrijding van fraude 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 94311 toeslaggerechtigden die sinds 2013 in een CAF-dossier voorkwamen[19] hooguit 1 procent vormen van de personen die sinds 2013 KOT hebben ontvangen en minder dan 0,1 procent van alle personen die in de afgelopen negen jaar een toeslag, heeft ontvangen. Zij die af te willen doen aan de individuelen kinderen aan wie verkeerd geld is gekeerd door kinderopvangtoeslagen. Het lijkt er van een CAF-onderzoek, met vormen van geleid die deze groep maar een klein deel vormt van de problematiek die in de loop van het debat over het CAF 11-dossier in de media aan boe zijn gekomen of die zich hebben gemeldbij Toeslagen. In de meeste van deze gevallen waser geen sprake van excessieve handhaving maar aanlegging van vermoeiens van fraude, maar van regulieve beslisten volgens het geldende recht, dat tot voor burgers zeer ingrijpende beslut en leidde.

Nu vooral de nadeelgevallen van vijftien jaar toeslagen in beeld is en de loep om vervanging van het stelsel dienen wordt, is het goed om te stilte even bij de eventueel structurele problemen die verdiepte aanleiding waren voor invoering van de nieuwe. De oorzaak was om de diverse inkomensafhankelijke regelingen die in de loop der tijd waren ontstaan te stroomlijnen en zo de problematiek van de armoedevalbeter hanteerbaar te maken. De vervanging van het stelsel van zeken forden door een verplichte algemene zakelijke ziektekostenverzekering verhoogde de scheefheid van geld inkomensafhankelijke ondersteuning, kan wijl in deze fiscaliteit de uitgaven van lage gezinnen, die lage gezinnen, die lage inkomen van dessen ling (linkedstijsig) meer, zwaarder rekende.

Het stelsel heeft ongeveer problemen van hun voor een deel onderwegen, maar dit komt weer nieuwe problemen gewoet gegeven. In het bijzonder mit grote bedragen terugvordering, waar mes soms zeer hoge bedragen zijn gemoed. Dit terugvordering van verlader zich ook in de nog openstaande schulden. Op dit moment staat nog bijna € 1,3 mld. aan invordering open, 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 uitstaan bij ca. 12.000 burgers. Ieanvan 40 procent, ofteveel € 106 mln. aan schulden van meer dan € 22.000 bij ca. 4.500 burgers. In zijn rapport 'Toeslagen terugbetalen'[20] veanschuwt de Algemene Rekenkamer (ARK) dan ook voor de groeiende schuldenproblematiek van gezinnen als gevolg van de terugvordering van toeslagen. Dat blijft ook, waar van de € 443 mln. openstaande KOT-schulden, bijna € 85 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).

[18] IGO-rapport 'Maatgevende gaten toeslagen', door de Kamercommissie van Financiën van de Tweede Kamer aangenomen op 18 oktober 2009 (Kamerstuk Kamer 2009 - 2010, 31 200, Nr. 3) en Kamerbrief Belastingvereenvoudiging 17 Toeslagen (april 2016).
[19] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/31/bijlage-bij-toeslagen-tweede-kamer-mei-2016/0101017-toeslagen.
[20] Zie ARK-rapport.
[21] 'Toeslagen terugbetalen' rapport van 13 juni 2016 van de Algemene Rekenkamer.



3 Een passende oplossing: het vervolg

OMZIEN

in *verwondering* 2

3.1 Vergelijkbare dossiers en aanverwante zaken

In het voorgeschiedenisonderzoek is ingegaan op de gevolgen van de handhaving van de toeslagenwetgeving in het algemeen en de kleinere pijnpunten bekeken in het bijzonder. Daarbij zijn diverse aanverwante zaken, die tevens gerelateerd zijn aan de vervolging van het recht van de Belastingdienst, aan de orde geweest. Hierbij zijn bijvoorbeeld er sprakeweest van een zodanige afwijking van de reguliere handhavingsmethoden dat dit aanleiding moet zijn om het compensatieoverleg aan te gaan. In het interim-advies heeft de commissie geconcludeerd dat de handelwijze van Toeslagen bij het onderzoek naar de beoordeling van het CAF 11-dossier zodanig was dat er aanleiding bestond om compensatieoverleg aan te bieden aan de betrokken ouders in aansluiting op het advies inzake de overgekomen en bij besluit van 6 december 2019 een compensatieregeling tot stand gebracht[1] met betrekking tot de bij het CAF 11-dossier betrokken toeslagerechtigden.

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 besien (zie § 3.2) of en zo ja in welke dossiers toeslagerechtigden de duze zijn gevorden van een met het CAF 11-dossier vergelijkbare werkwijze. Het gaat dan om een grootschalige aanpak van toeslagerechtigden met aanleiding van de bij uitgezondering aanwezige kinderuitwisselling (kindaftrekking of gezamenlijke huisvesting), en die uitmaakt de aanleiding van een nagelmat gheden fen aanzien van de individuele ouders. In dit kader zien de verdachtgeskaar naar andere CAF-dossiers. Daarbij is gebruikgemaakt van het onderzoek dat door de Auditdienst Rijk (ADR) in coordinatie 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 besien, op basis van het gaan daarover bekend is, of de zelfde werkwijze, zoals gebruikt zou al voor het begin van de CAF-aanpak is gebruikt in andere dossiers.

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

In de opdracht aan de commissie wordt ook gevraagd naar een passende oplossing voor aanverwante zaken. Zoals eerder uitgelegd, spelde bij de vaststelling voor al het beeld van de "onrechtmatige aftrek" mij. Het aftrekken van de bedragen 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 hoofdstuk van dit hoofdstuk bezien (zie § 3.3) of er in het licht van deze jurisprudentie, anderszins in het kader van een groepsgewijze behandeling, sprake is geweest van (ernstig) onjuist handelen van Toeslagen (bij vaststelling) dat aanleiding zou moeten zijn om 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 omvang van het toeslagensysteem. De voorschotsystematiek kent zich bij uitstek voor misbruik of fraude. Hiervan summiere controle van aanvragen gegevens ontvangt de toeslagerechtigde aanzienlijke bedragen van voorschotten, op basis van schattingen van verwachtingen van gegevens die passief van Kennis bestaan. Niet alleen de omvang kan problemen van verkeerde voorstelling van zaken teweeg van de zelfde veranderingen in zijn persoonlijke omstandigheden te verzwijgen. Ook de verschillende aanspraakelijkheid het proces kunnen trachten op naam van al dan niet fictieve personen toeslagen te ontvangen. Ondanks gebruik, misbruik en fraude zijn dar ook vanaf het begin van het stelsel voorgekomen en deputieke middelen moeten daartegen worden beschermd.

In deze stelsel en na invoering van het stelsel stond de aanleiding bestrijding aan bij gaaszo niet bij deuitvoering. Bij de vergang van de oostenrijkse nationaal rechtelijke regelingen noemde al aan de regeling voor de Tweede Kamer de klimoopnief van de aanwezigheid van gevaren. In de eerste verslaglegging van de Auditdienst Rijk (ADR) van de ministerie van uitvoering. Sinds 2012 werd de toezang onderstaand er vereenvoudigd met het aanspraakelijkheid Toeslagen. Toezicht en control vonden plaats na afbetaling van het berekeningsjaar en bij vermoeden van fraude werd vaak de FIOD in geschakeld. Echter, op grond van signalen die waren op regelmaat bij bijvoorbeeld gelijke adressen, kwam ook de georganiseerde fraude in beeld. Daarbij richtte de handacht zich gelegentelijk ook op de tussenschakels in het gaat van de KCT die hun corrupwingmiddelen hingen. Het is zin begonst vanzelfsprekend dat in het verlangde van een onderzoek bij zon dergelijke tussenschakel ook gezontroleerd werd bij vraagsuiterscie daar gebruik van maakten. Het in acht dat misbruik van toeslagen en van de KCT regelmatig een collectief, georganiseerd karakter had, was niet de praktijk gegeven en bevatte op ervaring. Dit inzicht vergroot bij de verschillende pre-CAF-onderzoeken die hierna aan de orde komen (zie § 3.2.4).

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

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 steeds meer centraal te staan. In het 5de jaarverslag van de Toeslagen werd er melding van gemaakt dat er een georganiseerde praktijk te hebben vermoedens. Controles en toezicht vonden voor en ook tijdens het proces en niet het moment van aanvraag. De CAF-aanpak werd aanvankelijk vooral in de kwaliteitsmonitor en binnen de interne kwaliteitsringen verder gesteund die vervolgens hardmatig werden beoordeeld. Hiervoor diende uitsluitend gebruik te doen zoals in het geval van het CAF 11-dossier, tot een soms excessieve handtraving. Ik dacht hij tegelijk tot een stijvorme van het verstijfjeel van hogere leidgevendeningen. De meer ontspannen wijze van toezicht en controles in de eerste jaren had namelijk ook tot gevolg dat fouten en onregelmatigheden pas lang na ontstaning van het dossier in gaan werden vastgesteld, met als gevolg dat dan regelmatig over voorwaardelijke en verstrekte voorschotten tegelijkertijd werden teruggevorderd.

3.2.2 Een vergelijkbare werkwijze

Zoals in het interim-advies werd beschreven, waren toeslagengerechtigden 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 toeslagengerechtigde werden dan bij elkaar gevoegd en aan een zeer kwetsbare kwetsbare kwetsbare

Voor de beoordeling van de vergelijkbaarheid geldt het niet om de optelsom van deze kenmerken of het afzonderlijk aanwezig zijn daarvan, maar om het in samenhang voorkomen daarvan in een dossier. Indien dermate afzonderlijk hoofd- of niet-modus-kritisch te wijten op voorgaande mishaap, mag ze mis dat het ontbreken van één dermate vijfje op de afwegingsgebied. Juist dergelijke aangeven van een aanwijzing dat meerdere gerichtheden mogelijk zijn vanuitgaand meer verdere verfaring van misbruik, zonder dat zij een reele mogelijkheid kregen om zich daarbij te verweren, tot het tegenbewijs. Uit het feit dat mieskian voorden gaan voor. Een aanwijzende aanwijzing van voorlingsomenshéid naast de hiervoor genoemde dimensies wat aanstel ontlenen aan het oordeel formulier dat in de meeste CAF-dossiers wordt opgesteld; de beslissingen de oordeel formulieren aan aanwijzing is een sector vetsteld (zie § 2.2.3.2). Het oordeel formulier vormt van de aan van het onderzoek naar de KOT van individuele vraagouders die in het zicht aje gekomen door een CAF-onderzoek naar een facilitator (kinderopvangmisstelling). In dit formulier worden individuele meegegeven over hoe deze individuele zaken dienen te worden behandeld. De oordeel formulieren kunnen een indicatie vormen van mogelijke voorlingsomenheid 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, zie 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 vraagelijkheid van feiten op individueel niveau te zoeken naar mogelijke voorlingsomenheid.

Andere aspecten van de behandeling van de KOT-aanvragen in het kader van het CAF 11-dossier, zoals de duur van de behandeling van bezwaren, de mogelijkheden bij hemieuwde KOT-aanvragen en eenstrange aanpak in de invorderingsfase, hebben ook gevolgen gehad voor belanghebbenden, maar zij zijn geen kenmerk van de institutionele voorlingsomenheid. Hieraan wasen dergelijke aanpak gebruik elijk 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 vel een factor die meeweegt bij de beslissing 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 cartoe vraag die in dit verband onder ogen moet worden gezien is of de werkwijze in CAF-dossiers zodoen vergelijkbare mogelijkheis hier CAF 11-dossiers opleverd. Overhij zij vel aangeleverd rit dat het Centrale team Aanpak Fraudetrechs (hierna CAF-team) niet specifieke oordeel KOT of toeslagen toestaan prijst. Het bestrijkt het hetsoeciaum van de afwijkaties 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 stanzoek CAF-zaken starten bij de directie Toeslagen met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal aan de hand van de beschikbare informatie ronner bij de Belastingdienst. Dit oordeel Comtoheim 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 kunnen binnen bij het CAF team of het fraudemelpunt van Toeslagen. Wanneer de beoordeling van een signaal aanwijzingen geeft van mogelijk georganiseerd misbruik kan het CAF-team dit bij een kinderopvangdienstelling 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 werkinstructies beschreven, maar kent vanaf 2014 wel een min of meer standaard opzet. In het CAF 11-dossier en die dossiers met een soeveel het team Integraal Subsidiegericht Toezicht (hierna: ISI-team) van Toeslagen over de verdere behandeling van deze individuele betrokken vraagouders.

Tegenwoordig van het oordeel over individuele vraagouders mijlijtijs is met het oordeel over de facilitair te worden gestart, indien ook over de vraagouders sissen beslaan of het onderzoek naar de facilitair daar aanleiding voor geeft. Sinds een over mogelijk georganiseerd misbruik bij individuele vraagouders worden door Toeslagen onderzocht en voorgegaan het TWO-overegelaST, Fraude en Handhavingsregels[11] wasbij, global onderscheid wordt gemaakt tussen geen verhoogd risico (regulier toezicht) of verhoogd risico (ISI-team) of sterk verhoogdan 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 Handhavingsregelsdiode, net as bij vad CAF-zaken, een oordeel formulier op inclusief een voorstel voor de

[10] Gegeven met betrekking tot CAF-aanpak zijn inhoudelijk gelijk aan aanleiding aan het ADR rapport en door ADR gezamenlijk en gevertrend. Zie ADR rapport aanbeschen vraag 1.

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

behandelwijze (zaaksbeschrijven van bevoorschotting), de uit te voeren controleverkzamenden (gerasteerd aan de signalen) en de uit te vragen informatie (welke bewijsstukken zou welke toesigzaren).

De gemeente mag richtlijnen en werkwijzen zijn vastgelegd in het Handmoek Toeslagen, een generiek inhoudelijk werkgewist. Daarin zijn wet, beleid en jurisprudentie verwerkt. Het Handboek Toeslagen bevat beschikkingsmatrices voor toeslacht en opsporing, daarom onder de risicoclassificatie van toepassing daarvan, en het verslacht toezicht. In de fase voorafgaand aan de voorlopige toekenning van een toeslag. Voor het onderzoek naar individuele vraagouders zijn standaard generieke werkinstructies uitgewerkt op basis van het ISF-beleidsmoeker zo. specifieke controle instructie - bevoorschot bewijsstukken' welke instructies moet worden aangekeerd en welke stappen aan controleren en beslissingen worden gesteld. De opsindrichtoma wiser kan hun nadere aanwijzingen er aan dachtspunten bevatten.

In geval er sprake is van verhoogd risico is het ISF-behandelkader leidend. Dat geldt zowel voor toeslagaanvrachtigen die wit een CAF-dossier naar vonen komen, als voor toeslagaanvrachtigen die via het risico-selectiemodel individueel zijn geselecteerd als verhoogd risico. Dat van de ISF-behandelingsleers zekerheid tekringen dat de coor deaanvrager gen dde basis om KOT leuvilvragen juiste is. Hiervoor moeten de jurvdelagen (Uitvolgen uit de wet- en regelgeving) gevolgd bruiteu. Voor de bij een beschikkbaarheid is de aanvrager zelf in de rome van bewijsstukken. Alsar tnvlijt is zowel aan de gronvskagen an de aanvrager niet in dzelf is dat is dan tvlijtd weg te nemen, dan is er volgens het behandelkader 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 toeslagaanvragers. Uw bewijslast voor het recht op toeslag ligt bij de aanvrager (dit vloet voor uit art. 18 Awir). De eisen die gesteld worden aan de betrefftendewijzestukken zijn afgemeen in de interne Richtlijn ter beoordeen bewijsstukken'. Dit betreft bijvoorbeeld de specifiekinhoud, het opvangtarief (aantal uren per kind en uurprijs), de tarieven (uren en uurprijs de kinderhouder, (huisdeling en kinderopvang), de loonstrokken van de ouders/jnkomsten en gevrektkeuzes) en de jeroopgavesvan de kinderoovang (sport en type oomvang, uren en vurtarief).

De beschrijvenspuel en werkwijzelijsten geen aanleidingvuur de conclusie dat de CAF-aanpak als zodanig restrikten vergelijkbare aanpak dein CAF 11 eplokert. Er is ook niet gebleken van instructies dat alleen bij een CAF-aanpak gelden. Ook met betrekking tot de beoordeling van de aanpraken, maatre in de instructiemgen 'CAF-aanpak fekelstrementen zijn opgenomen. De ISCAF-aanpak, als zodanig is dan niet automatisch vergelijkbaar met de CAF 11-aanpak. Dat het mogelijk de CAF-dossiers anders zeiden worden aangevergelijkbaarheid.

3.2.3.2 Uitkomst ADR-onderzoek

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft als gevolg 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 vanr 1 januari 2013 tot heden. De ADR heeft het dieen onderzoek nader kunnen aanschouwen en problemen in he licht van het interne-advieswoeiing van de commissie. De uitkomst van het onderzoek (hierna: ADR-rapport) laam dat ertein dinsdar-generiek Toeslagen aangeboden. De commissie heeft eerder vraatstuknen kunnen aan het concept-eindadvies.

Het ADR-rapport bindt van verklaarsuni vour de kleidi fkatiever andere CAF-dossiers waar in Toeslagen uprem vergelijkbare wijze tewerk ingegaan zeiln hal CAF 11 dossier. Het bleikt dannvar geen definitief uitsluitsel, hat bmuc opkwantitatieve indicatoren van een mogelijke werkwijze maar niet op een kwalitatieve beoordeling van de concrete werkwijze in de onderscheiden dossiers. Het ADR-rapport betreft 149 CAF-dossiers (ind. CAF 11) die betrekking hebben op toeslagen.[8] Uit het onderzoek blijkt dat het waarschijnlijk is dat maar in een beperkt aantal CAF-dossiers sop-en mel het CAF 11-dossier vergelijkbare wijze te werk ingegaan. De aanpak in het CAF 11-dossier vaschtsaamvet zoek, maar gelukkig ook niet normaal. De eindstuk zowel voorlingsvoman aanpak bijblijd van werkwijze bij die vorkkenmi in de periode 2014 tot heugel in middden 2016.

De eerste van de verstenjenvaststelsamenten van vergelijkbaarheid (tlw§ 3.2.2), de 'zachte stop', komt blijkens het ADR-rapport in 107 dossiers niet voor. In 42 dossiers werd bij één of meer toeslagaanvrachtiden een 'zachte stop' toegepast, maar slechts in 17 dossiers (ind. CAF 11) komt de 'zachte stop' voor bij 50 procent of meer van de toeslagaanvrachtigden (wat een individuele issue, collectieve aanpak). Dat bij waarschuwd de ADR= dat het mogelijk is geldelan om vast te stellen vanmeer eu ncst spmakelgegevuest van een 'zachte stop'. Het rapport wijst er in dat verdond op dat de gegevenstem dandan van se CAF 11-ouders, waar de commissie in het interim-advies van uitging, ook hoger percentagevan 'zachte stop-ttiling' toeslen geven dan bij handmatig onderzoek door de ADR kon worden vastgesteld. Het verschil schuilt onder meer in: bijvoorbeeld hid gegeven dat in eerste instantie ook gevallen zijn mogelijkid waarin ouders na de eerste aanvrakondiging van voorgemaan

[7] Ondersoekbrief aan Toeslagen aanvrakondig CAF-aikoor.

[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 wordt van 157 dossiers. Dit bleek is 8 dossiers minder aan dossiers waarin het onderzoek van aan 1 is gestart, maar nog niet tot finaal 2 is afgesloten.

Zie ADR-rapport, concrete boodstaup, eerste bolletje

stopzetting; zelf meedelen dat de kindervoogd niet verder wil gaan. Ook noemt de ADR vier CAF-dossiers waarin voorstellen met betrekking tot de huidige situatie werden stopgezet. Dat brengt een op de vaststelling door Toslagen dat door ouders een gezamenlijke verzorgersrol aangegeven dat de activiteiten of het gezag of dat een capitaal overbod het gevolgen. Dit spanning in de gesprekken heeft dus wel degelijk op informatie verkeerde ouders aan vuurdeel geeft.

Dit een wezigheid van enders van de eerder genoemde indicatoren van vergelijkbaarheid moeten worden geduidoverd uit de kwantitatieve en formatie nr het ADR-rapport en uit de oordrachtformulieren voor zover beschikbaar. Zo kan een hoog percentage ouderen en dossier van vetermindere fen toeslag is gestopt te onderzoek van de intermatie, dan er dossiervlezing voor een zero tolerance onderzoek en het inwilligelijk 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 vervolgens heeft of zedelijkik gezond is bevonden. Wanneer bij een hoog percentage van de betrokken toeslagaanvragen en maar een beperkt aantal bezwaren indient, suggereert dit dat deuitkomst ergens ver vaardt wordt. Twee aanwijzingen voor een zero tolerance aanpakelijk en tsijk het percentage aanvragen van voor bijzonder ed schi is toegepast en de onsceuitvreg van informatie. De onderzoekers dat de ADR hebben echter vastgestelld dat dit vrijwel steeds niet gevalwas zoodat dit gem uniedsmiddelende uitlaatvulleen. Of, en aarjja, kan uitlaatende informatie niede vrij uitgevraagd kan elsen door gerichte onderzoek per zaak worden vastgesteld. De ADR heeft dit deel proefgewijs gedaan, maar dit biedt voorzichtig dechtkeen algemeen beeld en geen gerichte 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 hoeedvraan een vergelkbare behandeling waarschijnlijk iser dossiers waarin dit *mogelijk* tel geval is. Dat blij lisalt de commissie gdur uitgemakt. Van de gegevens uit bijlage 2 van het ADR-rapport. Bij de andere beseerkin mien op basis van het ADR materiaal hooguit vast stellen dat er geen diredesamwijnjen zijn dat het gaat om een *vergelijkbar* geval. Uitgedrien is dat niet zicht.

Tot de eerse categorie (*waarschijnlijk vergelijkbaar*) rekent de commissie die dossiers waarin bij meer dan de helft van de aanvragen de toeslagontzetting is stopgezet zonder voorafgaand onderzoek ('aschta stop') en waarin bij meer dan 70 procent van de betrokkenen de toeslagaanvraag is reduncder zoek is afgewezen of niet meer toegestaan geend. De actuele lijn van voorschetten zonder voorafgaand onderzoek wijst op een gevergelijkbare behandeling, terwijl een hoog percentage van afwijzing van aanspraken en inwilligingen en *mogelijk* zeer hiteenuiteenlopende. Ter vergelijking: het percentage stopzetting minder onderzoek was volgens de ADR in CAF 11 53 procent en het percentage afwijzing was 8[illegible] procent.[illegible] Toch deze achtergrond 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 toeslagaanvragen is gezon fronteerd met stopzetting van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek en tussen de 40 tot 70 procent van de betrokkenen na onderzoek is gezon fronteerd met afwijzing of niet waarbeconsidie van tolerance en aanspraak. Bij een zachter stopzetting beneden de 40 procent vorm de stopzetting geen indicatie meer van een gevergelijkbare behandeling en bij een percentage afwijzing beneden de 40 procent nader, maar het verdoldt de percentage afwijzingen in alle CAF-dossiers en dan biedt het percentage afwijzingen geen 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 toeslagaanvragen zijn betrokken: zijn, Tonga-2014 (7-4-2014), CAF-Sokre ghéid (8-4-2014), CAF-Baker (16-4-2014), CAF-Tonga-B (6-5-2014), CAF-Danny Da (18-8-2014), CAF-Danny Da Twins (14-11-2014), CAF-Vanuatu (16-3-2015), CAF-Hoasbos Baby (16-4-2015), CAF-Cassborie 2015 (9-7-2015), CAF-Kaill (9-7-2015).

Tot de tweede categorie (*mogelijk vergelijkbaar*) rekent de commissie de volgende 8 dossiers waarbij in totaal 368 toeslaggerecht gien betrokken zijn: CAF-Dinu (25-7-2014), CAF-Zanny Dé Haas-2 (21-10-2014), CAF-Amber Tyrone (13-12-2015), CAF-Hermiss (10-12-2015), CAF-Bolmalio (15-2-2015), CAF-Mundu (15-5-2015), CAF-Kidud Nikiz, Pieuw (11-4-2016).

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

Aan de deze 'mogelijk vergelijkbare'-dossiers zouden naar de mening van de commissie de volgende dossiers moeten worden toegevoegd, waarbij in totaal 518 toeslaggerechtigden zijn betrokken.

- Cafeïnemix (19-2-2014): dit dossier vertoont een zeer hoog percentage afwijkingen, maar niet een laag percentage rechtsopstelling. Het dossier hier een dossier dat is aangewezen vlak voor onderzoek van CAF 11 en om die reden niet de controle onderzocht zou moeten worden.
- CAF-Namdrik (24-4-2014): dit dossier loopt in dezelfde lijn met CAF 11 en heeft ook een hoog percentage afwijzingen en een hoog percentage bezwaar.
- CAF-Parita (9-5-2014): is een zeer diefstoepercentages vertoont in verschillende kolommen, maar niet aanzienlijk genoeg om tot de betrouwbaarheid van de statistische gegevens (oorzaak dient daarom meer te controleren).
- CAF-Liana (28-5-2014): dit is de 'fit-mix' die hiervoor werd besproken (zie § 3.2.4.2.).

Uit deze selectie kan niet worden afgeleid dat er als 1860 toeslaggerechtigden die deze zijn gewonden 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 zodoende niet sprake van een vergelijkbare behandeling en van gelijkheid van de betrokkenen. Dit is niet vastgesteld. Er dient verder onderzoek nodig om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake was

Tailored beeld van de wijze waarop aanspraken zijn onderzocht en beoordeeld, moet, aan de hand van de eerder genoemde criteria (zie § 3.2.2), inzicht geven of er inderdaad sprake is van rechtmatigheid met het CAF 11-dossier, of hoe dus redenis voor compensatie. Dat beeld zal slechts kunnen ontstaan door de individuele studies van de betrokken zeven te bekijken.

Bij dat nader onderzoek zal in het oog gehouden moeten worden dat het in de CAF-dossiers gingom fraudeonderzoek. In de aard van de meeste fraude of het redesgebleken georganiseerd misbruik van de toeslagen, kan een vals aanleiding gegeven zijn voor een bijzonder onderzoek en daarbij behorende maatregelen. Zoals het soepasitie van voorschotten (met terugwerkende kracht) in het dossier vastrit. Verder indications dat voorschotten verkeerd gegeven voor opvang via een gastouderbureau dat immiddels was opgeheven of niet langer over de noodzakelijke registratie beschikte (de vier in het ADR-rapport genoemde dossiers). Feit is dat bij de in het voorgaande geïdentificeerde onderzoeksvrag, dossiers behoren waarin georganiseerd misbruik of fraude is vastgesteld. Dat is op zichzelf geen reden verdachtmaking voor voorlichtingsmethodieken de betrokken ouders maar het kan wel een verklaring zijn voor een groot aantal correctiebesluiten. Ook moet worden onderzocht dat een aantal CAF-dossiers een zeer beperkte speculatieteeksgerechtigd in betreft, waarover hoge percentages op basis de criteria verklaarbaar zijn.

Ook in de dossiers waarin op grond van de hiervoor genoemde criteria (zie § 3.2.2.2) mogelijk sprake is van een regelrechte aanpak, 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 (*waarschijnlijk vergelijkbaar*), maar het onderzoek naar de verklaringen bij beoordeling van aanspraken zal indringender moeten zijn, omdat de gegevens van het ADR-rapport minder aanleiding geven voor de conclusie dat dit wel het geval is geweest. Ook het tijdsgebruik waarin het onderzoek en de besluitvorming 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 vraagouderadviezen heft zicht zijn gekomen rond om CAF-dossiers met. De aanpak van Toeslagen aanpakken de aanpakmethodiek van geleidelijk verwaarden van strikte beoordeling van individuele dossiers in 2014 aanreen meer coulerbouwd onderzoek naar individuele vraagouders later.

Op vaste wijze dit nader onderzoek moet plaatsvinden, voordat tot toepassing van de compensatieregeling voor dossiers kan worden besloten in Toegedemis met individuele zaken moet worden omgegaan, wordt hierna besproken (zie § 3.2.5.1).

3.2.4 Niet-CAF-dossiers

3.2.4.1 Onderzoeksvragen dossiers

De CAF-aanpak ontstond met de oprichting van het Combiteam Aanpak Fraudeforum in september 2013. De collectieve aanpak van ouders met CAF 11-dossier vloeide daarut voort. In het voorgaande is besproken hoe de CAF-dossiers waren mogelijk op vergelijkbare wijze tot stand gekomen. Kunnen verder gedetailleerd in het publiek debat over het CAF 11-dossier is naar voren gekomen dat ook al eerder dan 2013 ouders collectief als verdacht of 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 1 beslagen individueel meer de onderzoeken naar fraude en georganiseerd misbruik gedaan. In verband met de dossiers wee CAF 11 worden die onderzoeken naar gastouderbureaus wel genoemd. Aardbloemen (2009), Bebaqim (2011) en Eltbat (2014) en tweemaal kindergarantiegarantie: 1 Paddestoltje (2011) en De Pandi (2013). Het dossier Eltbat is niet de start van CAF opgekeht dis CAF 13-Lanai en komt dis zodanig ook voor in het ADR-onderzoek. De dossiers Bebaqim en Eltbat 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 die genoemd zijn worden genoemd in verband met CAF 11, zijn er volgens Toeslagen nog zeker aanleiding onderzoeksgebieden gewest: Dordt Hanm, COB 4-youtkids CSK, Dorikom, KOAH en Dabjes.[6] De onderzoeken hangen tien dossiers, met de uitzondering van samenwerkingsverbanden in naleiding (Turkse Hanen, GOB-Ayurkids en gastouderbureau B. Holding waren alle veiland aan deze dossiers houden).

3.2.4.2 Vergelijkbare werkwijze?

Bij de vaste zaken moet naar de waarschijnlijkheid gen stopzetting van lopende voorschotten plaatsgevonden, en vrijdig omdat in de jaren de controle pasna afloopvan het bordeching geen plaatsvond en onregelmatigheden dan pas worden vastgesteld. Een vorm van stopzetting van lopende voorschotten heeft wel plaatsgevonden in de dossiers Appelbloem en 1 Paddestoltje. Dit hing eenvoud samen met specifieke feiten en omstandigheden in het fraudeonderzoek. In het dossier Appelbloem was de dit voort uit het feit dat veel betalingen door Toeslagen nog rechtstreeks gedaan werden aan het gastouderbureau dat een fraude werd verdacht. In het dossier 1 Paddestoltje 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 De of Hanen, zie de Volksbrief, september 2005; voor GOB-Ayurkids zie publiatie DM 22 juni 2010.

gestuitte de aflopen de berekeningen. In de dossiers De Pand en Bebeginn zou geen zachte stop hebben plaatsgevonden. In het geval van Eiland 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 werden in het kader van het onderzoek ook de aanwezigen van vraagouders/ouders/ouders/ouders geconfiscueerd. 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 kinderopvangvoorziening vraagouders aan door hen gratis opvang te bieden of door vanuit hun eigen bijdrage aan te sporen. 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 een eigen bijdrage betaalde.[8] 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 konden worden voortgezet. In de zaak van 't Paddestoeltje werden de toeslagen onterecht op het persoonlijke rekening nummer van de houder van de kinderopvangvoorziening gestort, waarbij de aanvragers dus uitkeren, ook nadat deze aangifte bij de Belastingdienst gedaan hadden, was verklaard. In het geval van De Pand bood de eigenaar geld als opvang aan mensen met een laag inkomen. Deze gaven hun DigID aan. De eigenaar, die namens haar een maximale kinderopvangtoeslag aanvroeg, ongedacht het dadelijk afgenomen aantal uren. De toeslagen van deze vraagouders werden ook niet stopgezet wanneer er geen opvang meer werd afgenomen. In deze zaken is onderzocht of de ouders zich strafrechtelijk verwijtbaar zouden moeten worden, maar ook of bij voor een dichtbeoffreerplaatsingsaanmerking zouden moeten komen. Er zijn uiteindelijk geen vraagouders strafrechtelijk vervolgd en er zijn ook geen boetes opgelegd aan vraagouders. In wel gevallen zijn echter de voorschotten teruggevorderd, omdat dit meestal ouders en onderzoek geen recht blaken te hebben op KOT.

In het dossier Bebeginn (2011) werd bij onderzoek vastgesteld dat er aanwijzingen voor kinderopvangtoeslagmisbruik van de kracht waren in geding. 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 verlaten en verdeden contracten niet aan de natuurlijke voorwaarden. Dit vasaanleidingvormde de KOT-aanspraak van alle bij dit bureau aangesloten 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 1.793 toeslagenrechtsgeldes.

Nadat in hetgeen dat onderzoek 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 aflopen van 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 dadelijkheid vastelijk zou zijn geweest. Alleen in het Eiland (2014) dossier bestond er van tevoren verband tussen de feiten van het fraudeonderzoek en de controle bij de vraagouders in de Eiland-zaak verdubbelde ook 40 fraudezaken bij bijna 37 procent van de toeslagen ontvangen een 'techniek 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 houder de gemaar van het bureau naar het buitenland was verhuisd. De vraagouders zouden bij hun daarop uitbetaldien. Tuchtlaw overgaan uit interesse! Uiteindelijk bij de vraagouders Dit heeft in bijna 80 procent van de zaken geld het naar van de conditie van de toeslag.

3.2.4.2 Conclusie

Uit de beschikbaren formatie blijkt dat, met uitzondering van het dossier Eiland, het onderzoek naar de aanspraken van toeslagen niet geen voortkwam uit de wetten wanneer de tekst en de aanleiding geven bij het fraudeonderzoek. Voor zover valt te gaan. Voorzover de beslissing niet gaven individuele aanspraken voort uit het verband met het misbruik van de KOT. Dit sluit niet uit de mogelijke dekoning van de omvang dat sommige ouders ook voortvloeiden uit voortvloeiden uit de gevoeringen van hun dig inhint hun gebied in verschillende ontwikkelingen van de overtreders. Zulke sluiten de aanpak, voor meer au uit niet naar, niet voort uit een oneigenlijke aanpak, en voorinsomnelheid, maar uit de keermatige uitlezen de wet, waarbij Toeslagen zien ruimte had om bij de gezamenlijke overtredingen minder streng te besluiten. Naar aanleiding van een aantal van deze zaken heeft Toeslagen naar mogelijkheden gezocht om de gezamenlijke verkling van de wette matigen en de aangevolgen aangekiert bij het ketenkoppertement SZW. Voor de gouvernantes zulke ernstig, zo ernstig en zo immerende mogelijkgevolgen niet tot de dossiers-formeel gevolgd gedroden. Uit de dadelijk ionkt gaszan voor het vulgsgen van regdgoving, omdat deze mogelijkheden werden overschaduwd door nieuwe fraudegevallen.

Het dossier Eiland heeft enkele kenmerken van een vergelijkbare werkwijze als in het CAF 11-dossier. Dit heeft niet de beweendse gegeven het feit dat het onderzoek van de individuele aanspraken in dezelfde periode plaatsvond als het onderzoek in het CAF 11-dossier. Het betreft hier een dossier dat weliswaar voor de CAF-aanpak is gestart, maar dat vervolgensin die

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

aanpak is meegenomen als CAF-Lanni. In het voorgaande werd dit dossier dan ook reeds geïdentificeerd als dossier dat nader onderzocht dient te worden als mogelijk vergelijkbaar dossier.[17]

In het dossier Belegen mag worden vastgesteld dat Toeslagen overeenkomstig het ministerie bij 1.7.2.6 toeslagvorderingen aan te spreken tot vijf jaar terug. Gezien op de feiten van het onderzoek – en vragen met betrekking tot de kwaliteit, geen tussenkomst bij de klachtenbureau's, geen digitale bijdrage – kan dit gekwalificeerd zijn gevoerd door de aanleiding voor het onderzoek en kunnen de meerwaarde correct is die daarop voortbouwen ook geheel verantwoord zijn gewest. Het Belegen-dossier valt buiten het CAF-onderzoek van de AOR, zodat dezelfde gaan nadere informatie beschikbaar is over de uitkomst. Gegeven de uitzonderlijke omvang in de jaren van de vraag van informatie mag de commissie dat het Belegen-dossier nader onderzoek behoeft. Dit onderzoek zou heel specifiekgericht moeten zijn op de vraag of daarop het beschikken zeer balans-controleniet voor komt. Het gaat daarbij dan niet alleen om het percentage afwijkingen, maar of de afwijkingen specifiekgerichtheid van en het misbruik dat in het onderzoek vaststaat, in hoeverre gespreidheid voor gebeden om informatie aan te vullen of te verduidelijken of ook maar bij degeringste onregelmatigheid wierd overgegaan tot afwijking of correctie. Dit nader onderzoek zou kunnen plaatsvinden op de wijze als besteed in § 3.2.5.1.

Ten derde 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 geen signalen ontvangen uit het publiek debat of anderen bronnen dat er wel sprake zou zijn van dergelijke onderzoeken. Dat sloot 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 feitelijk plaatsgevonden.

3.2.5 Compensatie als passende oplossing

3.2.5.1 Werkwijze bij de toepassing

Uitgangspunt van de commissie dat voor er in andere dossiers sprake is geweest van een verkwijze van Toeslagen vergelijkbaar met die in het CAF 11 dossier, dat bij nader onderzoek toeslagvorderingen in mennerkig moeten komen voor een mogelijke compensatie CAF 11-dossiers dan dan CAF-dossiers. In het licht van net nu bestaand aanvaard CAF-dossiers naast CAF-dossiers kan worden gezien dat dit een vergelijkbare verkwijze van Toeslagen heeft zoal niet uniek was maar zeker ook niet normeel. De vastelding in welke dossiers sprake is geweest van een institutionaal voorgenomen aanpak, bij nader onderzoek. Dat onderzoek kan worden uitgevoerd door Toeslagen en worden beoordeeld door de commissie van wijzen die eenmoeilijkheid ingesteld ten beloeve van de compensatie van sinds aan de CAF 11-cases.

Toepassing van de compensatieregeling met betrekking tot andere dossiers vanzt eenzelfde toepassing van de regeling met betrekking tot het CAF 11-dossier de aanbeveling van een commissie van wijzen.[18] De cases ook ingesteld dient kunnen worden bij de beoordeling van het nadere onderzoek van de dossiers dat nodig is.[19]

In een vorige stap dient Toeslagen als het verdient bestuurlijk nader vastgesteld. (zie § 3.2.3.3) de aanduiding CAF-dossiers te kiezen. Uitgaande van een vergelijkbare wijze van werkwijze zoals in het CAF 11 dossier. Dit onderzoek bevat in de eerste plaats die dossiers waarvan aan de hand van de hierover genomende 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 aangetroffen, dan zo dan dus ter beeldgroepen voor dergelijk meer worden aan de commissie van wijzen bij de dossiers van de tweede categorie regelgelijkgeslaan, zou zowel de positieve als negatieve aanpak van deze wijze Toeslagen ter beveiligen gaat de commissie van wijzen moeten verdisgevoegd. Als Toeslagen ten aanzien van aanmiggen van de dossiers stelt het oordeel kiemt dat er geen sprake is van een mat de CAF 11-case vergelijkbare wijze, dan mag dit nadere onderzoek achterwege blijven en hoeven wijzen en nemen van een nieuwe aanpak. Zo kan zeker worden gesteld dat deze dossiers die feitelijk signalen bevatten die wijzen op een processuele voorlichtenomen 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 voorlignomen behandeling moet met dat oordeel voeter ingesteld door de commissie van wijzen. Het gaat namelijk om twee voorgenomen. Het aspect om daarvoor met de commissie van wijzen van gedachten te wisselen, zodat de grens met de categorie niet voorgenomen behandeld wel doordacht wordt getrokken. Ook de conclusie die volgt uit het nader onderzoek in het Belegen dossier (zie § 3.2.4.3) moet aan de commissie van wijzen voorgelegd.

[17] Zie ministeriëgebeurt, vier de commissie van oriëntatiëlijke dossiers van CAF 11 Toeslagen van 16 december 2020, gepubliceerd op 12 december 2020 in Stcrt. 2019 nr. 70899.

[18] Artikel 2 lid 3 van voormeld instellingsbesluit biedt die ruimte.

In een tweede stap zal Toeslagen alle toeslagrechtigden die voorkomen in de dossiers die in stap 1 zijn geïdentificeerd, moeten uitnodigen om medium dat zij mogelijk voor compensatie in aanmerking kunnen komen. Deze gedeelteldat zij subsidiair hebben co-compensatie zal moeten worden vermeden. Als er letselschade uit het ADR-rapport komt, dan zal vid dat de situatie van intermediaire gevolgen anders is. Dit betekent dat voor deze nader de betrokken waarbij de in stap 1 geïdentificeerde dossiers eerst nuttiaan moet worden nagegaan, wat de precieze omstandigheden waren op basis waarvan zijn aanspraak naar voren werd gezorgd, of dat bij spraake was van evidente redenen of redenen van voorlingen om niet.

Eventuele compensatie dient ook sechts op aanvrage van betrokken toeslagrechtigde te behandeling te worden genomen. Daarmee wordt voorkomen dat ongewaaid jegens een burger beslissingen worden genomen. Il et kan kies wel zijn dat te maard en niet co zal te wachten dat zijn dossier weer wordt geopend en oude zaken opnieuw worden opgerakeld, of dat een eventuele uitbetaling mogelijk nadeelige gevolgen voor hem heeft. Zeker waar de overheid publiek, onverplicht handelt voor voetjuridisch gezien wachten bij handelingen was dient dat kiesgezach eden op verzoek van betrokken an. Daarom moeten zij wel in kennis worden gesteld dat zij in aanmerking kunnen komen, maar dient en zij eerst zal taan te geven dat zij in aanmerking willen komen. Wil zullen zij actief moeten worden ondersteund bij hat soen van hun aanvrage.

In een derde stap zal Toeslagen de aanvrager 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 rechtsin het interim-advies worden genoemd (de§5.3.1). Het gaat dan bijvoorbeeld of er evident geen aanspraak op KOT vanaf spraakevan onderzoeksmatige onregelmatigheden, zoals het gebed vergelijken bij controleof roor van sch hebben bten horen. Er zagbleken dat onderzoek naar deze omstandigheden bij de toepassing van de compensatieregeling op het CAF 11-dossier uitert summier is geweest. Daardoor hebben mogelijk zelfs ouders die eerstgezelzelf de KOT al hadden stopgezet omdat er geen ovang 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 aanvrage van compensatie in die gevallen, het voorgenomen afwijkingsbesluit te beoordelingen voor moeten leggen aan de commissie van wijzen.

In een vierde stap zal Toeslagen die aanvragen moeten onderzoeken van toeslagrechtigden die wel waar rid in het kader van stap 2 zijn aangeschreven, maar die dat schriftelijk in mening dat zij van voor compensatie in aanmerking zouden moet at kunnen komen, omdat zij eventueel op vergelijkbare wijze als de ouders in het CAF 11-dossier zijn behandeld. In die gevallen mag Toeslagen van de betrokken ouders die zich zelf melding, vragen dat zij nie in formatie verstrekking breie wanneer zij meen dat het aanmerkelijk dat hun aanspraken op KOT in eerlijkheid evenmsoordeel is geweest van een grondgedeelte voorlingenomen aanpak. De feiten die in een dergelijke zelfmelding worden genoemd, zullen door Toeslagen onderzocht moeten worden. Komt Toeslagen in een dergelijke geval tot het oordeel dat die zaak geen onderdeel vormt mit an mid CAF 11-vergelijkbaar dossier, dan wordt de aanvrage afgewezen. Dat is ver: idoor het aanvragersteen een appellcbel dat zit op voertagen, na beoordeelsbesluit rechtsbescherming open stoot bij de bestuurselite. 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[31] dienen te geschieden, zodat zeschillen 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 eerdere stigmatiseren was in de richting – lout dat uitmaakt van een mid de CAF 11-vergelijkbaar dossier, dan dient mid dat oordeel te worden ingebracht in de commissie van wijzen. Hat gaat immers om gevallen dienst eerder worden gekeurd of aan Hat isgoed om daarover mid de commissie van wijzen van gedachten te wisselen, zodat de grensmid de categorie mid voorlingenomen behandeld steeds beargumenteerd en doordacht wordt gemaken.

3.2.5.2 Aanvullende compensatie bij groot materieel nadeel?

In t ed Kamerdebat op 4 december 2019 mid Jes aatssecretaris verd jugaan kt dat de gedupeerden compensatie mid in aanlegen van die materiele gevolgen dat van de aspanning en terugverkering van de KOT in de CAF 11-zaak. Dat staatssecretaris zou het daarbeen maatwerk kiezen dat van het meerdere nadeel, meer geleden, mu aanten. Bij meer uitgesteld maatwerk mits ouderbeoeld om ervoor te zorgen dat burgers met meer schade dan er wordt oecompensteerd, zonder lesen verskinghun recht kunnen halen.

Het is juist dat de compensatieregeling die de commissie in het interim-advies voorstelt alsgeaanbodgepostang voor de in het CAF 11-dossier betrokken toeslagrechtigden, niet steeds tot verkiezingsnadeel zal vergeden 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 inverdringsbesluiten. Dat ligt besloten in het feit dat de voorgestelde compensatieregeling forfaitaire vergoedingen en-

[31] De commissie heft, het gefiltreerd adviseert, voor de toepassing van de compensatieregeling met betrekking tot het CAF 11-dossier. Indien kwel om nog voor Hemdinkt tot betaling de Namen is zulke overgedagen Dit verdient geen herhaling.

[32] Art. 1:3, lid 2, Awb.

[33] Aktebeschrift in artikel 7:13 Awb.

[34] Motie Oerlagt 31066, nr. 681 en gewijzigde motie Van Raan, 31 066, nr 687, 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 kiept via de omvang van het bedrag dat belanghebbende van KOT. In mijn ogen is dit een van de negatieve compensatieeffecten van Toeslagen en dat verminderen ik eis gecorrigeerd. Verder dit wordt voorgesteld om de compensatie voor materieel nadeel te stellen op 25 procent van het bedrag dat is gemoeid met de negatieve correctieeffecten. Immer mede gezien financiëndenen worden geen financiëndenen om de compensatie voor immaterieel nadeel te maximeren op dat bedrag. Dit terwijl op de gelichte dat grote correcties waarschijnlijk grotere consequenties hebben gemaakt dan kleinere correcties. Overgeslaat voorgesteld om de kosten die zijn ontstaan als gevolg van een aangepast divergbeeldje en in verder gaande geld te compensieren om de schade die het gevolg was van gedwongen verkoop van beschikbaar door divergmvordering, 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 gegeven dat het overheidsaansprakelijkheidsrecht sluit schadeaansprakelijkheid van de staat onrechtmatig handelen verstel. Dit betekent dat voor een vergoeding van de werkelijke schade door de burgers kiezelgeen blijven. Deze relatieaansprakelijkheid van de negatieve correcties en fenomenen gebeuren niet gesteld en fiscaal-technisch worden voor dienstter. Ook zal in kaar individueel geval aangetoond moeten worden dat de meerdere schade die zij claimen uit die negatieve correcties 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 beslissingsvrijheid geloeg gestaan om de omvang van deze schade te beperken en/of voorts?

In het interim-vluchtheid de commissie bevestigt dat voor materiële schade de weg naar de rechter open dient te blijven voor gedupeerden, ook als zij compensatie hebben ontvangen. Er zouden geen vestiddelingsovereenkomsten gesloten in mogen worden 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 kiezen. Zij zullen namelijk eerst de onrechtmatigheid van hun negatieve correctiebesluiten (lees: een aan hen toegewezen resultaatbesluit) dan uitsluitend. Maar deze hiltbaas in de bewijsvoering gelden ook in alle andere studies waarbij burgerade overheidsaansprakelijk willen stellen voor schade die het gevolg kiezen van mogelijke onrechtmatige beslutvorming.

De staatsaansprakelijkheid van de staat niet anderscher in de meest letterlijke zin volderen zon de geroemde Kamermotie. Indien het niet zou schadevergoeding van het meerdere dan de compensatie onharmonieuzelijk vastlaat, zal zij zonder tegenwerking de betrokken ouderschap schade meestal vergeeten. 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 ontkiegden de dupe zijn geworden van vergelijkbare voorlingnomen werkwijzeslein het CVR 11 dossier. Daarbij gaat het om dossiers waarin toeslagen ontkiegden voorzat in het kader van een groepsgewijze benadering zijn onderzocht en beoordeeld. Maar ook distoeslaggerechtigden kiet de dupe zijn geworden van een voorlingnomen 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 wat gewezen op de stopzetting van de bezoekerstelling, zonder voorafgaande individuele beoordeling. Maar ook kan worden gedacht aan andere beslissingen van Toeslagen die in rosmis uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak werden vernietigd.

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 demarrig gaan de commissie wordt daar mee 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 individuele gerechtigden individueel de dupe zijn geworden van beleidsmatige misslagen. Daarbij ligt de nadruk op beleidsmatige of beoordeelgemisslagen. Het gaat niet om mogelijke misslagen in afzonderlijke 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-regelgeving. 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 reeksen fortlaare schadevergoeding voor.

Aan de orde is dat van de verzekeraar in beginne er sprake is van (aanzienlijk) verwijtbaar handelen van Toeslagen in afzonderlijk bezwaardbare zaken, dat aanleiding zou moeten zijn om betrokkene in de toeslagschijfjaren voor compensatie of een andere passende oplossing in aanmerking te doen komen. Daarbij wordt dan ingegaan op 'misslagen' voor in de recente jurisprudentie. Hierbij wordt ingegaan op andere mogelijke misslagen van Toeslagen die aanleiding geeft tot een actieve stopzetting en terugvordering van voorschotten.

3.3.2 Onderscheiden 'misslagen' blijkens recente jurisprudentie

3.3.2.1 Stopzetting voorschot zonder voorafgaand onderzoek

De condusie van de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 24 april 2019 dat stopzetting van voorschotten zonder onderzoek in het CAF 11-dossier niet toegestaan mag zijn in overeenstemming was met het toepasselijk dan geldende Wet op de Awir, komt de grondslag voor het instellen van de commissie tot de uitgangspunten bij het publiek debat. Het zeer ontstaan dat alle zeven toeslagengerechtigden in het CAF 11-dossier hebben ondervonden het gevolg was van onrechtmatig handelen van de overheid. In het interim-advies dan uitgebracht de commissie dat van de zeven wel reeds dat betrokken zouden niet zeker de dupe zijn geworden van de stopzetting van het voorschot, zoals van de vijf van de vijf van de zeven wel de dupe zijn geworden van de stopzetting van de voorschotten. Dit feit onverlet dat zoals uit het ADR-rapport blijkt, toeslagontvangers ook in andere dossiers zijn geconfronteerd met stopzetting van hun lopend voorschot zonder voorafgaand onderzoek, ook al vaststaat geen onderdeel van een groepsgewijze beroeding. Daarom staat de commissie hier stil bij de vraag of de onrechtmatige stopzetting in die andere gevallen dan niet zodanige gevolgen heeft gehad dat die tot compensatie zou moeten leiden? De conclusie van de commissie is dat dit niet het geval is.

Stopzetting een vervwmend begrip: Een probleem bij de beoordeling van de stopzetting zoals deze plaatsvond in het CAF 11-dossier is dat stopzetting in het jargon van Toeslagen en van de overheid gebruikte technieken is maar niet in zijn voor de verse juridisch toegedachte en dan besluit en wordt gebruikt. Daarom is het een vervwmend 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. Dit zeer feitelijk gaande beslissing beslut dan stop af tikt 16-Awir, de de toewijzing van een voorschot regelt. Maar het kan ook een deel van de beslissing zijn dat de betaling van een voorschot tijdelijk niet wordt gestopt, maar dat van de betaling door de aanvrager de kiezdroppjing, maar ook van de emotionele betaling, te vastelling dat moeten om onrechtmatig (te hoog) toeslag hebben ontvangen. Het ADR-rapport laat zien (hoofdstuk 3.2.3.2) dat ook hiermee Toeslagen niet steeds eenduidig is met precies wordt bedoeld met de onderscheiden vormen van stopzetting.

Stopzetting zonder voorafgaand onderzoek (zachte stop): Determ stopzetting slaat slaaddeling op het feitelijk stopzetten van betaling, maar wordt ook gebruikt voor het juridisch op ministeriën van een voorschot of aanspraak en het terugvorderen van het eerder betaalde. In de praktijk is sprake bij het onderscheid onderscheid tussen "zachte stop" en "hardestop". "Zachte stop" doelt op het enkel stopzetten van verdere betaling van een voorschot, "hardestop" duidt op het corrigeren van een eerder vastgestelde voorschotbedrag. Hiervoor de terugvordering van het eerder betaalde. De zachte stop is een wijk dit als een soort centraal stelsel maatregel om te voorkomen dat hiergeen de onderzoek, dat dan gaan moeten verrichten, gaan eerst, vertraagd oplossen. Aanzienlijk wordt de zachte stop ook gebruikt als aanduiding voor opschorting. Hierde stopzetting zoal zich ook bij andere toeslagen voor de zachte stopzetting voorkomt bij de KUI.

Dezelfde is om 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. Vinden dat er een problem is wanneer stopzetting plaatsvindt zonder nadere informatie over de concrete situatie van een toeslagen ontbreekt, maar 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 p. 3.2.3.2). Dan wordt de zachte stop gebruikt als aanvullende aanpassing van betaling aan de ontvanger, die dan aan of te veel wordt betaald.[10] Dit is dus de vorm van stopzetting - de 'zachte stop' zonder voorafgaand onderzoek naar de feiten - waarvoor de Afdeling in strijd met de Awir is bevonden.

Beperkte gevolgen zachte stop: Bekend dat dit in alle gevallen waar de 'zachte stop' zonder onderzoek naar de feiten is toegepast de daaropvolgende beslutvorming rigidig is en er duurzaam lijdt. Hierbij ook compensatie? Het antwoord daarop is nee. De zachte stop werd vervolgens ondersteund door een gegevensgroep informatie gebaseerd door een mondelijke beslissing over de aanspraak op KOT of de hoogte daarvan. De afwijzing van de aanspraak op toeslag of de hoogte van de aanspraak 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 wel is aan onrechtmatig was, heeft dat zelfs zodanig geen andere met strikte gevolgen dan de daaropvolgende (mondelijke) beslissing - nader dan ook - over de aanspraak op KOT en de hoogte daarvan.

[10] Provisorische stopzetting in geval van "hoogrisicopersonen" op basis van selectie van het risico-selectiemodel, zogeheten de regelen het ADR-rapport (aanbeveling 7b), de Regelen was anders. Hoe dit gevolg werd een gaandeweg bezwaarprocedures van de verlengen op basis van informatie van de betrokken toeslaggerechtigde personen bij bezwaren.

In de twee zaken waarin de Afdeling zich uitspraak over de stopzetting, was ziekenhuis anders van de hand. In die zaken had Toeslagen de verschuldigdheid van de regelmatige betaling van de betrokken toeslagen bedragen – dus een gebrek, waarvan de ontbinding van de overeenkomst bedoeling - in het dienstpeildende inhoudelijk besluit over de aanspraak op toeslag, aangevoerd als grond voor de afwijking van de aanspraak. In de uitspraak van 8 maart 2017 maakt de Afdeling niet dat vanwege het voorschot voorzien dat dit gevolgen heeft voor het betalingsgedrag, dat zeer gevolg mag hebben voor de aanspraak op de betaalbaar 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 § 3.3.2.2 en 3.3.2.3).

Conclusie: De onredelijkheid van de stopzetting was bevoorschotting maakt op zichzelf de daarop volgende inhoudelijke beslissing over de aanspraak op KOT niet onrechtmatig. Ook als van de zachte stop is een toelaatbaar stuk uitgeschakeld om gevraagde informatie te verschaffen, vormen dan uit blijkt dat geen afwijkende aanspraak op toeslag bestaat, dat Toeslagen op die basis 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 wel terug wordt geordend.[19] De inhoudelijke gevolgen van de zachte stop waren als zodanig dan ook beperkt, hoewel onduidelijk blijft wat gevolgen dat zijn voor andere dienstbare kosten van kindercpvang niet onredelijk uit dagen mid dien kon dan beslaan.[20] Om dien eien iser jeer reden voor compensatie enkel omdat er sprake is geweest 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 elgde Afdeling bestuursrechtspraak de aangevochten beslissingen niet vernietigde zachte stopzetting als zodanig, maar omdat Toeslagen de verschuldigdheid van de regelmatige betalingen als gevolg van de stopzetting niet goed gebruikte om de aanspraak op KOT voor het betreffende toeslagjaar als geheel af te wijzen.[21] In de uitspraak van 8 maart 2017 vertelde Afdeling *geconcludeerd dat de vernietiging van de vergoedingsbesluit van de opzegtijd niet* opzing 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 lezen ik omen eno naar dat de verschuldigdheid van de regelmatige toeslagen van Toeslagen, van een overgeraamde betaalopstanding van een toeslagjaar er tegen 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 leidde immers tot verlies van aanspraak op toeslag over het betreffende toeslagjaar en tot de (nu) ordening van het reeds betaalde voorschot voor dat jaar, op grond van een vorderingin het betaalgedrag dat door Toeslagen zelf was 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 hat CAF 11-dossier vergelijkbare verkwikje gebruikt. Zij kennen dus in aanmerking voor compensatie.

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

3.3.2.3 Afhandingsverschillen

In de uitspraak van 24 april 2019 speelde nog een andere kwestie. Toeslagen had, conform vast beleid de aanspraak op KOT voor 2013 geldt afgewezen, omdat er sprake was van een verschil tussen de totale kosten van kindercpvang en de totaal betaalde kosten voor kindercpvang. Het verschil betrof een bedrag van € 115,44 op een tenoal van bijna € 12.300 aan toeslag. De Afdeling verwierp dit als onrechtmatig. Het *ontbreken van de nuwvanlaat dat dit zou toelaten om verschil bij het gemiddelde dekomstig van en de dagmaat waarmee de betaalkinder maandelijks dat kosten onderscheiden het feit dat maandelijks naar aanleiding van de factuur werd betaald, niet kan worden tegengegroepen dat dekosten van Kindercpvang over 2013 niet zijn voldaan.*[22] De Afdeling wakt daarbij impliciet dat al van eerdere uitspraken waarin het kenstuk van de afhandingsverschillen aanhuiklijkt niet wordt gegaat in geval dat er sprake is geweest van ontvangen dan uitgegeven,[23] wat ook hier het geval was (zie ook iet ontm-ABRvS 4.2.1).

[19] Verwarrend is ook dat spreken van Toeslagen, voor zachte en harde stopzetting, hetzelfde begrip stopzetting wordt gebruikt. Die verwarring speelt ook parten in het zeer boek 'Kinderopvangtoeslag' dat bij de SP aan de Staatssecretaris werd aangeboden op 25 augustus 2019. De overgrote meerderheid van stopzettingen die dienaan de orde komt, betreft een harde stopzetting en onbezoldigd.

[20] Uit uitspraken van de Afdeling blijkt dat dit aanschijnlijk wordt voorgeschreven door de opzegtijdbeling. Dat verschil voor Toeslagen over wel juist aanbiedingen in consideren of de regelmatige betaling weerstandsrekenen.

[21] De duivel hiervan dat Afdeling bepaal aanschijnlijk niet gegrondzet zoal de zachte stopzetting in een rechtsmatig beroep aangegeven, maar slechts in zaken waarin de gevolgen van de onbezoldigd van Toeslagen dusanen verbonden had bij de beoordeling van een aanspraak op toeslag zelf.

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

De jurisprudentie laat zien dat kleine afbakeningsverschillen met vermoedelijk onderscheiden worden van die in zaken met eenvormigheid waarin de vijfjaarsperiode van art. 11 bestaat. Bij de bestemmingsverschillen komt de Afdeling uit de conclusie dat het verschil geregeld kan worden en er voldaan is aan de betalingsverplichting; in tegenstelling tot een aangrenzende schatting. Dit mag onderscheiden worden van een aanwezige op een vermoedelijk strijdig in eenvormigheid met betgeen betaald is, zoals uit de uitspraak van 23 oktober 2019 voortvloeit. In deze zin bevoegd dat jurisprudentie vermoedelijk een zelfstandige beklemmisnaat die verwijzigd gedoeld wordt aan het eenvormigheidsbeginsel.

Wat hiervan 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 debiteurstige misslag.

3.3.2.4 Ontbrekende evenredigheidstoets

Voor dit laatste, de vraag of er sprake is van een verwijtbare debiteurstige misslag, geldt zaker de nieuwe uitleg welke de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraken van 23 oktober 2019 heeft gegeven voor enkele aanbevelingen 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 genoemd; ongegrondevertekening van fraude, onterecht verwijderen van stukken uit het processaal, inwindering van eerder verstrekte KOT-hangende beoeser, en anoniemfs. Ten dele gaat het daarbij om verwijzen die nader onderzoek behoeven, zoals het verwijt van het onterecht niet opnemen van stukken uit het processaal. Uit gegrondheid van dit verwijt zal in iedere afzonderlijk geval moeten dat zaak moeten blijken, want het lijkt aan dat het integraal en tijdelijk toeslagdossier steeds aangeschoven aan Jeugdzorg meer worden overgelegd. Bij andere van deze mogelijke misslagen, zoals bij inwindering hangende zaken, gaat het om meestal geen feitelijke vaststelling voorgelegd (zie interviews, zwarte 21-10), maar dient voorafgaand aan de beleidsmatige overwegingen of beleidsbeslissen, zoals bij de zachte stop en de onterechte eenvormigheidstoets. Voor het overigens in uit het publiek debat over de kinderopvangtoeslaggeen andere dissatmatige misslagen' naar voren gekomen, behoudens het verwijt dat toeslaggerechtigden 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 ouderscaren voor bij andere vermotiverwerking. Een aantal ouderschelf inmiddels inmiddelen gevraagd in hun dossier een beroep op welke feiten die verwijting betuitte. Sindsdien leer discussie ontstaan over verschillende lijsten welke door de Belastingdienst zouden zijn bijgehouden over signalen van mogelijke fraude. Niet de dan door kan het bedd zijn, om dan cat mogelijk het ontbreken van een gegronde aanleiding voor het uitoefenen van toezicht bij deze ouders, aas zoding niet rechtmatig was. Tegen die achtergrond is het goed hier ook aan dit element eindacht te besteden.

Bij het handhavend optreden van Toeslagen gaat het om bestuurlijke handhaving van de toeslagregeging. 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 toeslaggerechtigden hevinnen de geldigheid van hun aanspraak te verifiëren is door de wetgever niet nader geconreserd dan dat de gevraagde informatie voor de beoordeling van de aanspraak op of de aanpassing van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kan zijn. Hieruit volt de aanleiding van een toezichtbevoegdheid die daarkan verder uitgeoefend zonder verdenking of aanwijzing. Dat het fiat dat de controlebevoegdheid voorbij uitgeoefend jegens een toeslaggerechtigde naar aanleiding van een eventueel niet gegrondverdenking van fraude jegens een gesloudeuteur, maakt die uitoefening niet onrechmatig.[10]

In de dossiers van debetrokken ouders zal men dan ook vermoedelijk vergeefs zoeken naar informatie waarop een vermoeden van fraude werd gefundeerd, afhankelijk van een explicietmoveering daarvan, want die was niet nodig om tot controlesoever te kunnen gaat. Wanneer Toeslagen niet tot stukinlichtst, aas toeslaggerechtigde verklijkt, zou zijn gebleken van feiten dieeen vermoeden van fraude zouden hebben gerechtvaardigd, zou de zaak mogelijk ook niet door Toeslagen zelf zijn afgehandeld, maar over zijn gedragen aan het OM.

3.3.4 Passende oplossing voor aanverwante zaken?

In het voorgaande zijn de verschillende dissatmatigemisslagen van Toeslagen besproken die in de zogeroemde toeslagenaffiereop enig moment aan de orde zijn gesteld. Uitgesteld tom worden dat het daarbij gaat om 'misslagen' die aan het licht zijn gekomen 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 beleidsmatig misslagen. Dat betekent niet dat door Toeslagen in dossierfases 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 komen 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 controbekendeloevereidgheidsdossiers, via de rechtspraak aan het licht zijn gekomen. Er is ook geen sprake van mogelijke misslagen/dissuiten, publiek debat over de kindcrapvangtoeslag zijn gebleken in verstegen man zich indertijd niet kon verwerken. Er is om die reden dus geen sprake van aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat correct dan mogelijke misslagen in de beslutvormingsfase behandeling dient te verlopen via de regulierende middelen van rechtsbescherming: bezwaar, beroep of herziening.

Wat betreft de misslagen die aan het licht zijn gekomen door jurisprudentie ligt dat anders. Wat de aspatstling zonder voorafgaand onderzoek betreft, is geconcludeerd dat dit wel zwar als beleidsmatige 'misslag' kan worden gezien, maar dat dit als zodanig geen grondslag heeft gehad die hans nog zouden moeten worden rechtgezet. Dit is mogelijk anders waar de aspatstling vanwege de geuldigen uit het Uitvoeringsbeleid, in geslik heeft geleid tot ve nitnelering van deze aspatsk op toeslag. Ook in zaken waarin kinderbeschermingen de betaling van de alimentatie/kindgebonden verzelfdi en) hebben geleid tot afwijking van de hide aanspraak op toeslag, geat het om een beleidsmatige misslag met potentieel grote geuldigen voor belanghebbenden. 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 verandeiden dan niet rechtspraak heet in dezen jaren tar gewerkende kraant. Niemand anger onderdeel de rechter geen enkum dit gevolg heeft voor herziening van eerdere uitspraken. Dat is alsnet, gat om de herziening bevoegdheid van het bestuur vormt nie uive jurisprudentie geen grond daarvoor. Dat is in de Toeslagregelgeving eck uitdrukkelijk bepaald.[10]

In het volgende hoofdstuk komt evenwel de vraag aan de orde in hoeverre, gaat op de soms schrijnende wering van de kindcrapvangtoeslagregelgeving en de fundamentele beslissing van de uitspraken van 23 oktober 2019 voor die werking, of nieteisiem in bijzondere gevallen toch terug te komen op het verleden. Dit vraagje hoeveren voor de beleidsmatige misslagen die uit de aanpak jaar aan de uitspraken van passende oplossing mogelijk is dient in dit kader aan de orde te komen.

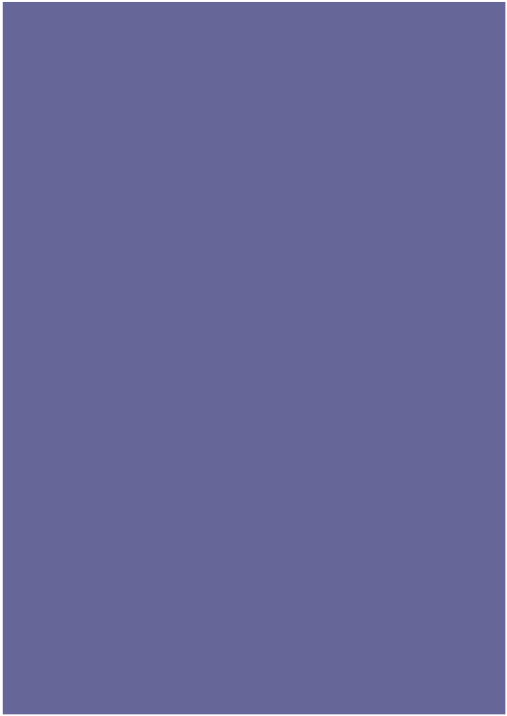
3.4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de financiële mogelijkheden waar toeslagen gebruik in konden worden gebracht door te voorkomen van substantiële bedragen, in het bezonder 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 gevallen zijn 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 zwar niet uniek is geweet, maar dat die handelwijze zeker niet normaal was. Het aantal toeslaggerechtigde dat mogelijk de duplicatiegevolgen van een voortgezonen 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 veiliewaardeinfo tevoren kan worden gegaan. In de dossiers waarin blijkt, van voutingsonrechtmatig uitlen zelfdi kan toeslaggerechtigden moeten worden geïnformeerd, wanneer – na onderzoek – de compensatie zal moeten worden vastgesteld (terug) of ook dat geen compensatie van de KOT). In welke voorwaarden, te weten kan worden gewaan is aangegeven (zie § 3.2.5.1). Dit wordt uitgelegd nog gelden voor pre-CAF-zaken die daarvoor in aanmerking komen.

Ten eerste van de vraag of er daarnaast sprake is van zodanige beleidsmatige of beleidsmatige 'misslagen' dat overwogen zou moeten worden daarmee nog een passende oplossing voor te bieden, concludeert de commissie dat zulk een dan kaar is met betrekking tot enkele "misslagen" die uit recente jurisprudentie blijken. Dat mij gat het niet nemo om gevallen waarin de aanspraak op toeslag werd afgewezen vanwege de geuigen van onrechtmatige aspatsting op het betalingsgedrag van toeslaggerechtigde en gevallen waarin volgens de nieuwere inzichten disproportioneel is besteld. Die vraag of er, daja, op welke wijzen dan dat ook zeen passende oplossing kan worden gevonden, vormt onderdeel van de vrager die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

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



4 Omgaan met een erfenis van vijftien jaren wet en beleid

OMZIEN

in *verwondering* 2

4.1 De geschiedenis overdoen kan niet

In hoofdstuk 2 van dit adviesdossier is de werking van het wettelijk tarief van toeslagen, de kinderopvangtoeslag in het bijzonder, geschetst en is genoemd de potentiële gevolgen van de regulierebehandeling daarvan. In het voorgaande hoofdstuk is vervolgens ingegaan op de toeslagen zaken waarin deze gevolgen in het bijzonder aan de orde zijn geweest. Toeslagen kunnen voordeel opleveren. Het gaat daarbij om mogelijk ca. 1.800 maar vermoedelijk minder personen, die op vergelijkbare wijze als in het CAF 11-dossier object zijn geweest van een voorgenomen behandeling. Dat is een aanzienlijk aantal, maar het zijn bij lange na niet alle zaken waarvoor in dossiers, het overtrokkenheid of de aanmerkelijkheid bij de beslissingen, aanleiding is geweest.

Het aan eenzelfde aspect ligende kenmerk van deze andere zaken is niet zozeer een verkeerde werkwijze van Toeslagen, als wel de financiële moeilijkheden waarmee deze gezinnen van reguliere handhaving van de kinderopvangtoeslagregeling in terecht is gekomen. De zaken zonder nogveel weerstand van deel van het totaal aan burgers bij wie in de afgelopen vijf tien jaar KOT-voorschotten zijn teruggevorderd. Dit betreft dan het in totaal om 1,2 mln. mensen bij wie in totaal zo'n € 4,3 mln. is teruggevorderd (gemiddeld aan 3,5 mln. aan KOT-toeslagen). Welwaar gaat het meestal om relatief bescheiden kwiteldingen, maar bij iets meer dan 60.000 personen is er sprake van € 10.000 of meer aan teruggevorderd en bij hen gaat meestal ook meer dan € 2,1 mln. Op dit moment staat nog € 440 mln. (10 procent) aan schulden open, waarvan het merendeel bij personen bij wie de KOT-bedragen zijn teruggevorderd.

De gevolgen worden niet nu pas achterhaalbaar of 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 vertoonde eerst piek in de jaren 2009-2011. Voor de statistie waarin oudere dossiers kunnen worden gekwetst, worden nog al langere termijnen gerunnigd, niet zelden door de Kelmgrauwmaigegevens Oudersin de Kinderopvang (BOinK) en in de media.

Indien men nu vraagt naar een passende oplossing voor de gevolgen van de regelgeving waar deze burgers mee zijn geconfrontaseerd, vraagt men in wezen om vijftien jaar toepassing van de kinderopvangtoeslagregeling terug te draaien en alle beslutvorming over te doen. Dat is niet mogelijk. Er het is al helemaal niet mogelijk om dat bij voorgaan ambtelijke rapporten te nemen. Het betreft gevolgen die de wetgever veel ouwe niet heeft bedacht, maar wel regelrecht of impliciet zo heeft bepaald. Dan kan niet verondersteld, ambtelijke regeling of beleid de verkeerd van die wet zoegedaan worden 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 en die niet terugwerkende kracht in werking laten treden. Hij mag niet van die regelgeving zal eerder veel lijd vragen en bovendien ingewikkelde vragen oproepen. Want men kan niet eenvoudigweg iedereen die oud iets heeft moeten terugbetalen dit bedrag weer retourneren, in veel gevallen vaste immerseverdiet een (volledig) aanspraak op de verstrekte voordrachten, bijvoorbeeld omdat een kind in het gehele geen voorschaal genoten of veel minder dan verzoegevoer. Iets soortgelijks aan de financiëlgevolgen vergt derdeuvel een stel die die weer nieuwe vraagstellen schept tussen degenen voor wie het verleden ongedaan wordt gemaakt en hen voor wie dat niet zo is. Ulanbaij mag wel wetsteur worden voorkomen: niet uitsen uwen KOT-geredtlijder, maar ook een tijd uitlie van geredtuigden van anders toeslagen. En is het niet uiteraf vrijkleurig om nid de jpintijke gevolgen van anders vergelijkbare wetgeving? terug te draaien?

Het opgroteschaal terugdraaien van (de gevolgen van) wetgeving schept een risicant precedent. Wanneer het een optie wordt om bij wet de financiëlegevolgen van eerdere wetgeving ongedaan te maken, zal blijken dat deze wetgeve binnen korte tijd nog voorat bestaat het terugdraaien van wat door eerdere regeringsacties is toegestaand aspetacht. Uit rechtszekerheid komt zo onder druk te staan. Bovendien mag de wetgever die het verleden wil terugdraaien niet terugdraaiers de wetbelijkheidsgeling wijzigen, die de gevrodt gegelgen heeft veroorzaakt. Want het is mogelijk voorstelbaar dat de wetgeverde werking van de wet in het verleden herstelt maar dan in tieden en mieuwe omstemdenstaat. Dat betekent dus dat de wetgever weer nieuwe verwachtingen, en zo ja, oo welke wijze het toeslagenstelsel zal worden veranderd of vervangen. Bestaan wat het stelsel dat zal worden voor een stelsel waar 5,5 mln. huishoudens van afhankelijk zijn, is echter niet eenvoudig. Politiek is men het doorgaans eer eens over wat men niet wil, dan over wat men dan voor in de plaats wil.

Bij dit alles mag ook een politieke conservering van een overtuiste rapportie verden ondersteund. In het voorgaande zijn kortelijn en bedragen genoemd. Dat veranderdelijt dat het terugdraaien kan worden beperkt tot de kinderopvang, hetgeen niet zeker is, aangezien de gevolgen bij andere toeslagen niet heel anders zijn.

[1] Dank aan de vrij gering inzichtelijkheid personeelsgebonden budget die in bepaalde gevallen ook hard kan uitwerken.

Om al deze redenen meent de commissie dat het geen goed begrepen vereiste is om gevolgen van vijf tien jaar kinderopvangtoeslag, die niet langer verantwoord worden geacht, bij wet terug te draaien en op gaan te maken. Daarom verklaart de commissie hier de aanmeldmogelijkheden binnen het bestaand wettelijk kader. Dat betekent wel dat de ouders van vijftien jaar kinderopvangtoeslag het uitgespaard is. Het geldt niet een tekenend fiscaal voorbeeld van de aanmeldmogelijkheid is maar ook een zodanig dringende aanleiding, dat het geen redelijk verwijtbaar gedrag van zijn om terug te komen op de uitkomst, zeker voor de meeste anderen niet het geval is.

4.2 Een passende invalshoek en een passende aanpak

Hieuwe rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zwaar wegende redenen zijn in een rechtsstaat om niet in te grijpen in de uitkomst van vijftien jaar toeslaverlening, beleid en rechtspraak, aanvullende 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, met de risicoaanvaardbaarheid tot deuitlig van de Wko en de Awir op twee cruciale punten. Aisaanmeldingsmoor naar de se Afdeling de de beslissing jeugdzorgvoorzieningen die tot jaren lang duidelijk in strijd met de Awir hebben aanvaard primair beslissende voor het toekomstig beleid. Gevolgen uit het verleden terugdraaien op basis van nieuwe rechtspraak is niet van zelfsprekend en gaat niet verder. Rechtspraak heeft in deze geen terugwerkende kracht en de heroperaling van eerder bestelde zaken in het licht daarvan, vergeven bijzondere redenen daartoe. Het is een dring om te concluderen zo kan het niet verder, maar is het niet anders om te zeggen hel verleden moet anders. Dat laat onverlet dat de Afdeling dat laatste niet uitsluit. In deze twee vergelijkingen beide uitspraken concludeert zij dat het aan de staatssecretaris is om te beslissen of de nieuwe uitleg ook gevolgen moet hebben voor eerder bestelde zaken en om op dat beleid te formuleren.

Bij de formulering van dat beleid behoeft de staatssecretaris een bijzondere, dringende reden om terug te kunnen op eerder ontheropelijk vastgelegde beslissingen vanwegen hiervoor rechtspraak. Het terugkomen op voetvan mindelijke herroepelijk recht is gevoeder, maar zonderlijk en maakt aan beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het aanvaardig heroperen van beslissingen, omdat deze illegaal zijn, is niet aan de orde. Dat laatste niet aanvaardbaar is, tilden die in het geding zijn en het feit dat niet alle dossiers meer toegankelijk zijn en juridisch niet omdat het beslissing niet eenvoudig onder bijzondere, dringende redenen die uitkomst van vijftien jaar heroeiing van de wet kan veranderen. Dat is, als gezegd, een vorm van 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 aanvaarding zou dan zijn dat het nodig kan zijn om in bijzondere gevallen terug te komen op eerdere beslissingen, vanwege deze bijzondere en vervuiled inschil in de feiten of het recht en dat het betrokken geval nogdeesds zodanig bovenmatige gevolgen heeft voor betrokken personen dat deze in redelijkheid niet voor hun rekening kunnen worden gelaten. Het mag weinig zijn dat bijzonder dat de wet naar hun dichtbij dat niet dwingend voorschrift dat ook bij gerechtelijk aanvaarding of oneigenmatig handelen van de zijde van de toeslagaanbieder, die geheel aanpak op toeslag verwacht. Dit nieuwe invalshoek kan met zich meebrengen dat voor bij oude beslissingen, een gedeeltevanvergoeding van kosten, tus sen de beperkt aard en ernst van de geconstateerde oneigenmatigheid en de bovenmatige omvang van de aanvrat resultereende terugvordering. Het aan uitvoerbaar kan zijn om belangrijk beroepen niet de gevolgen te laten zijn. Die invalshoek al dan niet van toepassing kan met mee aan zijn bij de inrichting daarvan door middel van de bestaande instrumenten, herziening van eerdere KCT-beslutten en de aanlaging van de in vordering.

En ook bij aan de publieke 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 uitgevoerd beslist vermindering. In vakkenist. Zie bijvoorbeeld in het ADR-rapport: wordt gewerschauwd, kunnen achter egemanlijkik vergelijkbare oneigenschap verschillende om zonder gehoor schuilgaan. Wat er proces inspreuvrieten of per geval wanneer verlyndeid. Dat noopt medewerkers in dienst, neodat de systeemvertrekken die in de digitale systemen worden gebruikt, op heel verschillende situaties bedenkingen kunnen hebben in hel dossier van toeslagaanbieders in de praktijk niet bestaat. En zijn alle eigegevers 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 moeilijk zijn. En bij de beoordeling van die aanvraag zal toetsen de vraag zijn wat de zaak zodanig bijzonder maakt dat het en redelijk is in dicht lotrekkiesen, in onderschied met de mooiste anderen, met de gevolgen van eerdere beslissingen zaudien moeten blijven zitten.

Gegeven hel 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 beslissing jurisprudentie inzake het artikel het eerste en tweede lid van art. 3:4 Awb niet van toepassing is bij het vaststellen van KOT-aanspraken. De Afdeling motiveert het 'omgaan' in bedoelde uitspraken met de overwegingen die hoop die jaren duidelijk is gevonden dat ook in interpretatie van de wetgeving gelmen langdurig in grote financiële problemen kan brengen.

In een eerste uitspraak (hierna: vastgestelde uitspraak) komt de Afdeling tot de conclusie dat *"toesteun wettelijk geen uitzondering heeft om ook een recht op kinderopvangtoeslag voor te bieden aan de ouders die zoveel van deksten van kinderopvang heeft voldaan. Dit brengt meebat, ... Toeslagen bij de opeiling van het recht op voorzichten kinderopvangtoeslag kan beoordelen welke bedrag aan kinderopvangtoeslag mag worden vastgesteld. Indien een deel van dekosten in aftrekt. Dit deze beoordeling, met Toeslagen kiezen gelijk artikel 3:4, eerstelid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) dan zo ook niet betrokken belangen afwegen. Daarbij mogen de aanslagenbelagen van dat besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

Vaste jurisprudentie lijkt tot dan toe wel bij de uitleg van art. 18.7 Wkr in samenhang met art. 1.7, eerste lid, aanhef en onder b. Wko dat *"[ook] alsnog dient van de kosten aantoonbaar bewijzen, geen aanspraak kan worden gemaakt op een lagere tegemoetkoming. In samenhang met de bestendige jurisprudentie [lid] in artikel 26 van de Awb dwingendrechtelijk [lij] bepaald dat onder een hepaling gd en verordening tot het eenvoudige bedrag, dat belanghebbende het bedrag van de betaalgoederling in zijn geleg eisen schuldig[1] bedde dit tot grote bezigen de moeten worden terugbetaald (ook) als deze niet kosten verdien gaan ontstaat.*

In een tweede uitspraak[2] (hierna: terugvorderingsuitspraak) van dezelfde datum komt de Afdeling terug op de bestendige uitleg van art. 26 Awb. Die held in dat deze bepaling zich steen verzette dat Toeslagen van terugvorderingsrecht, dan wel het te vorderen bedrag maligt. Te den aanzien overweegt de Afdeling nu dat zij: *"aanleiding [zie] om tot een andere uitleg van artikel 26 van de Awb te komen. ... mit aanzien [lij] is die bepaling, en tot uitzondering uitlicht van de terugtrekbaarheid van begunstigende beschikkingen die niet van toepassing. Deze regeling bestaat ... dat ontvangers in mindbij de vaststelling van het bedragdat wordt teruggevorderd. Dit betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen op grondvan artikel 3:4, eerstelid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kiezen hetzelfde belangen niet afwegen en onder bepaalde omstandigheden van terugvordering kan zien of het bedrag te vorderen bedragt kan matigen, ook als die omstandigheden al bij de vaststelling van de kinderopvangtoeslag aan de orde bekenden kunnen. Op grond van artikel art. 3:4, tweedelid, van de Awb mogen de aanslagenbelagen 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 kindertoeslagbetaalbaar aan ontvangen en geind. Zowel de rechtbank als de Afdeling komen, zij het op verschillende gronden, tot de conclusie dat de personen achter dit gastouderbureau niet aanspraakelijk kunnen worden gesteld. Vervolgens komt de Afdeling tot het intrekbaarheid van art. 26 Awb: en concludeert zij dat in de gegeven situatie ontvangen terugvordering van de toeslagbedrag voorschotten bij de persoon die zich tot hen verwegenwoorden van de onrechtmatigheid gemaakt van voorschotten op haar naam, niet wettelijk 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 verteld in een beleidsbesluit (hierna: beleidsbesluit), dat inhoudt dat de kinderopvangtoeslag 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.[3] Hiermee (§ 6.2) zal worden ingegaan op de beleidsregels van dass uitspraken voor toekomstig beleid en de duik uit op hoeveel komt jn tot bij stelling tot kiemen van hd toeslagrechtdat.

4.4 Herziening; beperking en mogelijkheden

4.4.1 Herziening en de nieuwe jurisprudentie

De nieuwe jurisprudentie veranderd volgens hd kader voor de beslutvorming over de KOT, maar dat heeft primair betekenis voor de toekomst. Rechtspraak heeft geen terugwerkende kracht voor eerder afgedane gevallen, en daarbij kan als reden die reden dat wegens in bagaral niet met terugwerkende kracht rechtszekerheid en meer verandert.

[1] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.
[2] AB/Vb 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. 70498.

Het betekent niet dat er in het geheel geen gevolgen zijn. In de eerste plaats vell op dat de gerankinkende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak bij toekomstige beslissingen van de bestuurlijke gelden zijn geworden. Er is sprake van een stroomlijnende in bijbondering binnen de kader van rechtsbescherming, waarvoor de nieuwe uitspraken van de Afdeling rechtsbeschikkingen kunnen, omdat dezelfde nu nog beslissingen moeten worden genomen. In het verlengde hiervan het meer omslachtigheden mogelijk zijn om over zaken die al eerder besloten zijn een nieuw besluit uit te kiezen, waarbij de rekening zal moeten worden gehouden met de nieuwe jurisprudentie. Dit kan bijvoorbeeld een rol gaan spelen met betrekking tot besluiten over bruikleening. Daar wordt hierna nog op ingegaan. Verder is er het gegeven, zoals reeds in het interim-arrêtes werd aangehaald (§ 4.3.3), dat Toeslagen in bepaalde gevallen nog niet definitief besloot op aanspraken toeslagen kunnen geboden. De besluitvorming aan de zaken blijven hangen in beslissingen over het voorschot. In die zaken kan ook nu nog, na het verstrijken van vele jaren, alsnog worden gemaakt om een definitieve vaststelling van de aanspraak, oo KOT. Bij het nemen van dat besluit zal het nu zeldenderedit, indusdef de nieuwe uitspraken door de Afdeling bestuursrechtspraak, worden toegepast.

Ten slotte zet de Afdeling, zoals gezegd, in bepaalde gevallen dezelfde koers een ook in zaken gaan om de toepassing van de nieuwe uitspraken voor eerdere besluiten. Welkom ze vreugd de Afdeling dat ies, zo de vreyk van Toeslagen blijft, uit te bepalen hoe ook de gaan met eerdere gevallen waarin bij eerder heeft besloten. Maar als Toeslagen categorisch zou weigeren om eerdere besluiten te herzien, moet er rekening mee gehouden worden dat deze eerdere beslissingen van een situatie waarin het evident onredelijk is om te weigeren een herziening besluit te nemen naar aanleiding van nieuwe uitspraken.[14] Tot dusver lieten de rechter nog geen standpunt in geven. Het beleidsbesluit van 20 december 2018 bevat 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 aanlas is bestaat, tenzij het stilzwijgen op dit punt als weigeren om dat te doen mag worden uitgelegd.

De nieuwe jurisprudentie van het bekendmaken van het vereisten dus uit zicht dat dit niet van meer dan in het verleden zijn oszinfrontiers met de harde werking van de KOT-rasezwina, en daar nu nog steeds de lasten van dragen. Dat vest een nader beluit, 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 voor deherziening in het kader van de Awir maakt dat mogelijk.

Het interim-arrêtes (zie § 4.3) wherein de bevoegdheid tot herziening. Daarin is uitgegaat dat een besluitnemingen, op verzoek of ambtshalve, een eerder genomen besluit in het voordeel van deburger van herzien en dat het bij het nemen van dergelijke besluiten in beginsel over veel beleidsvrijheid beschikt. De Awir kent schier een bijzonder regime. Ingevolge art. 2:7 van de Awir[15] is herziening van onherroepelijke besluiten mogelijk *in bij ministeriële regelingen toevijzige gevallen*. Die bepaling is eerdoel bedoeld alleen in gevallen waarop deze bepalingen zet, kan een onherroepelijk besluit voordeel herzien ten gunste van de belanghebbende.[16] Ingevolge art. 3:4 UR Awir, dat strekt tot uitvoering van art. 21 Awir, wordt een toeslag die op een belaag bedrag is vastgesteld in het voordeel van de belanghebbende herzien, ook alsnog onherroepelijk is geworden, tenzij tot *"Wil Iaren zijn verstreken na de datum van het bekendmaken van de datum van de uitspraken van de Afdeling rechtsbeschikkingen", (b) "de aanvraag van de toegemeenschaling, conform uit jurisprudentie blijkt, dan de hoofdregel van de toegemeenschaling onherroepelijk was eer aanvraag aldaar, tenzij, de Minister van Financiën, zo nodig in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, anders heeft bepaald; (c) de aanvraag van de toegemeenschaling voorzover uit bezwaarschriften de Minister van Financiën of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tenzij deze Minister van Financiën, tenzij de Minister van Financiën, zo nodig in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, anders heeft bepaald."* (...). Van deze laatste voorwaarden kan de bevoegdheid tot herziening op basis van jurisprudentie is voor zover de commissie beslist, tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

De bevoegdheid van Toeslagen tot herziening van onherroepelijk geworden KOT-besluiten is korter: bezwaar tot vijf jaar na het jaar waarvoor de toeslag vaststelt, en zij kan in beginsel niet voorbij gebruik naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie of financiële redenen.

4.4.2 Selectieve vervuiming van de herzieningsbevoegdheid

Het beraadse in art. 5 a UR Awir, dat de herziening in het voordeel van belanghebbenden reeft, voordat eerstvel in de mogelijkheid tot vervuiming 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 verden afgeuiken van de beoeling van aanslag van nieuwe jurisprudentie of financiële redenen. Van oorsmoegt jist dat is voor zover de commissie kan rapporteren nog niet gebruikgemaakt. Het is ook en riskant om vrij en sanqat zich gevrijelijk proozdant. Maar het biedt om mogelijkheid om deverandering in het kader van beslutvorming, welke het gevolg is van de uitspraken van 23 oktober 2019, ook bet aanstate gaan voor zaken die gesloten zijn.

[14] Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het herzien van bestaande besluiten in het sociaal domein o.a. niewere rechtspraak: CRvB 7 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:882.

[15] Stb. 2010, 873.

[16] Zie Kamerstukken II, 2009-10, 12 130, nr. 3 memorie van Wet III 2001, p. 8.

Het wegnemen van de beperkingen op de herzieningsbevoegdheid in art. 5a UR Awir lijkt een ongewenste mogelijkheid om het toekomstvastste naar huidig inzicht te herschrijven. Dit is niet passend en weinig uitnodigend. Niet voor nieuwsgierigheid van de mogelijkheid gebruik gemaakt. Het wegnemen van de beperking van de herzieningsmogelijkheid betekent dat zaken steeds opnieuw kunnen worden herzien. Zo de beperking tot aanden van nieuwe jurisprudentie vinden geschrapt, dan dreigt dat iedere nieuwe uitspraak van een bezwaargronden door de rechter een soort van herzieningsverzoeken kan uitlokken. Bij iedere verslaanverdeuitspraak van de rechter moeten alle oude beslissingen worden doorgenomen om zo met de nieuwe jurisprudentie in overeenstemming te brengen. En de vervuiling van de herzieningsbevoegdheid op een termijn zal enormmijdelijk een procedureswinning hebben voor consumentenkenmerken. Vervuiling van de herzieningsbevoegdheid in art. 5a UR Awir zou potentieel ook gevolgen hebben voor de herziening van andere beslagen – en dat betreft vele miljoenen beschikkingen per jaar. Vervuiling van de herzieningsbevoegdheid zal dan ook selectief moeten zijn.

Het beperkte in art. 5a, UR Awir biedt twee mogelijke alternatieven bij een gerichte vervuiling van de bevoegdheid tot herziening. Enerzijdskan op basis van het beperkte sub b. de mogelijkheid worden gegeven om beslissingen te herzien in het licht van de recente jurisprudentie. Oppossvan het beperkte in art. 5a, sub c., UR AWR kan in overeenstemmingheid worden gegeven om beslissingen te herzien in het licht van het beleidsbesluit van 20 december 2019. Bij gebruik van het beleidsbesluit. De implementatie voor de toekomst is van de uitspraken van 23 oktober, is het mijnder zinvol de twee mogelijkheden te cumuleren. Vervuiling 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 eenerzijds ruimer dan nodig, maar tegelijk wezenlijk beperkter dat de nieuwe jurisprudentie.

Het beleidsbesluit is specifiekgericht op vastlellingsbesluiten en daarbij op een mogelijke vorm van onverredigheid, te weten de situatie dat dezelfde aan de dagen algehele beslissing. Op dit punt lijkt het besluit ruimer dan de vastlellingsuitspraak van 23 oktober van de Hof. Het beleidsbesluit heeft namelijk het aanwegingsbevoegdheid vastgelegd in een regel van rechtkundige rechtsverredigheid. Alsser maar eenkoonbaar kieden zijn gemaakt voor kinderopvang krijgt mes dus slechts een deel vergoed. Dat is niet onderscheiden volden aan de eisdat er een belangenafweging wordt gemaakt waarbij het overredigheidsbeginsel moet worden gespecifiseerd. Het lijkt dat geen belaar dat nadie belangenafweging er aanspraak op KOT op nulinen wunden gesteld zou dienen van deze vel kosten voor kinderopvang dan gemaakt, zonder dat dit strijdig met het verredigheidsbeginsel oplevert. In dit opzicht lijkt het beleidsbesluit dus zouiet te noemen. De uitspraken van 23 oktober 2019 hebben overwegen minimum-strikkingen en het beleidsbesluit. Tevens hebben zien niet alleen op vastlellingsbeslissingen, maar ook op terugvorderingsbeslissingen, op de beleidsregel van 2019 is dan ook niet van toepassing. Wat de beslissingen inzake de vastlellingsbeslagen betreft, lijkt het beleidsbesluit bovendien beperkt tot de problematiek van de onbetaalde eigen bijdrage. De uitspraken hebben daarmaat 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 vergoeiend.

Om verschillende redenen verdient vervuiling van de herziening zoveel mogelijk geëiht op de eerst zijdelijk uitgerichte duidelijke voorkeur. Er dan jij zou het achter niet gaan om het opnieuw van de algemene mogelijkheid om een beroep te doen op nieuwe jurisprudentie, maar die mogelijkheid dan wel gericht en beroep te doen op de uitspraken van ca Afdeling bestuursrechtspraak van 24 april 2019 en van 23 oktober 2019. Uiteraard de categorieën beslissingen komen daarmee voor herziening in aanmerking te vallen. (1) gevallen waarin kiderbelaiin gevraagd is aan Toeslagen uitbetalingen gelijk dan dezaanspraak op KOT op nihil toeslaten, (2) gevallen waarin problemen in het beslisgegaring, die te vellen vanen van onterschiedenspraatlingsbesluiten tien onrechtsaan de KOT-gerechtigden, zijn toegekend[8] en (3) gevallen waarin Toeslagen bij het vastlellen van de aanspraken op KOT or bij eventueel terugvorderingvan onverschuldigd betaalde KOT het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

4.4.3 Beparking naar hoogte van terugvordering

De vervuiling van de herziening is zoveel mogelijk geëiht, zo dit te niet alleen beperkt. Ten jij naar dusdin de jurisprudentie gelijk eerste gevallen, maar ook wat betreft "de omving" van de vastlelling of terugvordering waarvoor herziening wordt gevraagd. Hiervoor dit schrijft, al 25 mei 2020 heeft uitmondelijk is ook de wetgeving van wetgeving treuzelte aanbeten. Daar moet een bijzondere dringendereden voor zijn. Dit reden zou zoalshiervoor uitgelegd, alsoek kunnen zijn in de verhoudingtussen de bovenmatigeomvang van de terugvordering en de beperkte aard en omvang van de evenredigheid die daaraan eiding voor gaat. Ter uitwerking van dase redit vaardigingsgrond zal de vervuiling dus ook beperkt moeten zijn ten aanzien van de hoogte van het bedrag dat wordgemoeid met de correctiebesluiten waarvan herziening kan 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 vervuiling van de herzieningsbevoegdheid zonder een dergelijke "drempel" zou ver alle vastlellingsbesluiten, ongeacht het bedrag dat daarmee in het geding is, herziening kunnen worden gevraagd. Het gaat dan bij een mogelijk meer dan honderdduizend dossiers die vervolgens zouden moeten worden doorgenomen. De uitvoering zo dan in overmijdelijk 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 moet gaan om beslissingen waarbij een aanspraak op toeslag met € 10.000 of meer, eenmaalsverval wordt bijgesteld. De limietbedrag dat het mogelijk om retroactieve toegang die in redelijkheid 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 mag gaan. 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 die grens dus aan niet weggedefinieerd. Sinds 2017[48] vormt € 10.000 bovendien de grens voor de beoordeling van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling. Bovendien dat bedrag kan iedereen een persoonlijke betalingsregelingen, 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 geldt het bedrag dat aan € 10.000 of meer mag worden teruggeëisd een schok. Echter bij toeslagen is de hoogte van de toeslagvrije en indicatie van de sociaal-economische positie van betrokken toeslagjegerechtigden en het aantal kinderen dit niveau verder uitgewerkt. Om al deze factoren vormt de individuele van een bedrag van € 10.000 van te verantwoorden verdiling van genoemde in uitsluit.

Rondom deze afbakening zullen zich evenwel grensvragen voordoen. Bijvoorbeeld dat een toeslag cumulatief met meer dan € 10.000 in een jaar wordt verminderd, maar dat dit niet gebeurt in een beslaring. Of de indicatie dat iemand in een jaar niet een terugvordering te maken krijgt van meer dan € 10.000, maar dat het daarbij gaat om de vaststellingen over verschillende toeslagjaren, waarvan geen afzonderlijk toeslag leidt tot terugvorderingsbesluiten die meer dan € 10.000 betreffen, maar die daar gezamenlijk ver boven uit dijgen. Een regeling treffende die dekkende en nu nogniet dekkende grensgebieden mee omvat is wel mogelijk, alleen is dit niet door minder wetgevingen de ethiek in de ontwikkeling van de wet, suggereren, voor nieuwe grensgebieden zullen ontstaan.

Overwogen zou moeten worden om in het beluit op grond van art. 5a, onder b, Awir, waarbij wordt gewijzigd 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 toegemoet te komen van onbillijkheden van evenwichtige aard, ontwoid van hardheidsclausule. Zo'n clausule maakt het mogelijk een geleidelijk, op basis van degenelle die zich mondmet geen hinder, onder inwilling te geven aan de toegasing van de voorgesteldde grens van € 10.000 per jaar. De bestaling op een verzoek om herziening - en dan mee ook de beslaling over toegasing van deze hardheidsclausule - is een besluit voorbaan bezwaar en beroep operdaan. Daarbij dient Toeslagen er verstandig aan te verzakonen dat de behandeling van bezwaren over herzieningsbesluiten in casu ook ever de toegasing van de voorgesteldde 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, aanvullende mogelijkheid te bestaan om de herzieningsbevoegdheid te verruimen. Zoals uiteengezet is de herziening bevoegdheid van Toeslagen met betrekking tot oninformatiegevolgen beslisingen beperkt tot vijf jaar na het beslisingsjaar voorvoor de toeslag wordt verstreft. In 2020 is hierin zeering dieren nog mogelijk van dezelfde vaststellingsbesluiten die bezwaarklachtbroken 2015 en daarna is Gerd op het feit dat, wat vanbevaaken dieln heb dus onze de aandacht zijn gekomen, betrekkingshebben op de periode voor 2015 lijkt het een optie om deze beperkingsgrenzen af te weg te nemen. Determijn is immers bij minister de regeling gesteld en wiet niet voort. Uit de wet. Dat zou echter onverstandig zijn.

Rechtszekerheid vergt dat na verloop van tijd beluiten onantastbaar worden, ook als zaken zo nog kunnen worden verbeterd, die ook uit eens advies § 4.3.2). Geschillen moeten worden afgesloten om verder te kunnen gaan. Laarom dient er een grenstelijn van determijn (kleid) om oude vuiligs opnieuwvan de uitbestaldlen. 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 beperkingsregelen de tijd van de maatgelijkheid om tenuitkomen op oudeuitnopen van van de meestrillende onderdelen van het rechtssteem. Tekenen dit van dat verbandis dat de reeeling van art. 5a UR Awir op dat punt ook geen afwijking mogelijk maakt, zoalsten aanzien van sommige andere beperkingen.

Niet is zegt dat die grensop vijf jaar moet liggen; die termijn is in de praktijk en jurisprudentie gebeidelijk ontstaan. Deze termijn is nu echter zo algemeen gangbare periode die in de laatste gvetgeoing en ook doorbuiten. Daarom kan zij niet peer beein dels cause in onderscheiden situaties weer 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.[49] Overigens is ook de beschikbare informatie van overheidsdiensten over beslisingen. Jil het vaste verleden zeer summier. De jarnlie vernisgeat niet veel verder terugdan 2014, het jaar waarin een wisseling van ICT-programma's heeft plaatsgevonden.

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

[49] 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 beslaatdatum wordt toegelaten, valt er bovendien geen rechtvaardiging te vinden voor een andere termijn. Zou men de termijn van vijf jaar verlengen, bijvoorbeeld, UR Anw verandert dan bijvoorbeeld van uitgangspunt bij het begin. Dit roept de vraag op of dit alleen mag gelden voor KOT-besluiten. Zo'n goed denkbaar scenario uitsteking geeft daar evident antwoord aan wel of niet ook niet het terwijl van de beslaatnoverlevering en vervolgens aan verdere financiële afwikkeling schuldeisers. Zo'n aan verschuiving of toepassing van zaken die dan opnieuw aan de orde zouden kunnen worden gesteld.

De termijn van vijf jaar betekent niet dat er zo'n uitgesteld gedrag kan worden aan de zaken die daardoor worden uitgesteld van herstelling. Het betekent zo'n dit wordt gekeerd, dat dan voor een andere behandeling nodig is dan herstelling geen de oorspronkelijke beslaatvorming. Op de dan voor beschikbare mogelijkheden wordt hierondere verder ingegaan.

4.4.5 Herziening op verzoek: geen compensatie of schadevergoeding

Op de praktische uitvoering van deze aanpak van de termijn via de aanpassing van de herziening zal hierondere 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 uitkeringsbeschikking die niet bestaat 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 teveel is vastgesteld. Met betrekking tot de vereiste bewegelijkheid, met de vereiste dat uitzonderlijk karakter daarvan en de seriositeit de daarbij behorende moet worden, nodig dat de herziening desalniettemin met een daartoe strekkend verzoek van belanghebbenden. Het zal bovendien een proces in gang dat uitmoet in een voor beroep vatbare beslissing. Die beslissing kennen van toepassing van de vereiste herzieningsbevoegdheid zijn ook kenbaar voor belanghebbenden (hoogste terugvordering bezwaar, beroep en mededingingsbesluit). Het aantal de vraag of Toeslagen de belanghebbenden adequaat kan identificeren, wanneer het alle mogelijk belanghebbenden niet mogelijk maar bijvoorbeeld, erop dit van mogelijke verwachtingen en dus nieuwe teleurstellingen en frustratie. Dit is vooral bij de compensatieregeling die moet worden verbroad in verband met vergelijkbare dossiers sinds het CAF 11-dossier, dan is bekend welke ouderdom zijn betrokken. Dit Toeslagen in de dossiers die vallen dit voor een herziening in aanmerking kan komen kan aanschrijven, dat onverlet dat Toeslagen van tijde van de verwarring van de herziening uitsluitend dan voor gestelde mogelijkheden uitmaakt is, zoals eerlaste van verwarring vijf jaar van vallen 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 hinderlijken van Toeslagen. Herziening leidt tot een nieuw besluit over de vaststelling van de hoogte van de aanspraak op toeslagen. Van artoe leidt dat die toeslagstaing geheel of tan dele wordt betaald. Compensatie of schadevergoeding is daarbij niet aan de orde. Dan voor is geen aanleiding om herziening toe te laten aan de aanspraak van de schuldeisers. Er is geen sprake van een schuldeisersbeschermingsmodel (nodig voor schadevergoeding), noch van een excessieve aanpak door Toeslagen (nodig voor compensatie), het betreft regulierehandhaving van de wet- en regelgeving. Dit laat onverlet dat een besluit op een herziening aanvaardbaar zien voor aanspraak en beroep vatbaar besluit, oordeelt. Belanghebbenden kunnen natuurlijk altijd in bezwaar of beroep stellen, dat in hun geval het genoemde correctiebesluit wel een terechtelijk was en schadevergoeding op zijn plaats is. Gegeven echter dat de herziening berust op inschatter die op het moment van beslaatgroep niet bestaanden, is de kansgering 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 verwarring van de hanchanding van onderopenstaande toeslag, valt aan in terugvordering van teveel betaalde voorschotten en vervolgens in de invordering van de resultaatschuldbedragen. De strikte inwerkingwas voor uitgaaiig van het feit dat alsnet goed wordt ontvangen gelden op het moment dat er van dan terugvordert kosten kinderopvang wordt bekend. Normalde dit een gecontroleerbare informatie voor verwarring - hetzelfde kleine issue en een kop betekenmanteit - leeft en de situaties moeten ook verspreiden zij zich via het mechanisme van verstekering, ook naar andere delen van het maatschappelijk leven van betrokkenen.

De eerste is aan vijf tien jaar werking van de KOT komt dus mede tot uitdrukking in de nog openstande schuld. Eerder werd al aangetoond dat deze omvang van de bedragen waar het om gaat. Sinds het begin van de regeling tot 4.2 mln. aan KOT terugvordering waarvan op dit moment nog € 443 mln. openstaat bij 130 000 burgers. Die bedragen zijn uitdrukkelijk geen de aard en omvang van de problematiek van de werking van de KOT-regeling, zeker wanneer men die € 443 mln. aan openstande schulden in een context plaats. Slechts 70 procent of teveel € 310 mln. daarvan wordt geïnd door schulden van meer dan € 10 000 die uitsteken bij ca. 12 000 burgers. Daarvan betreft 40 procent, of teveel € 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.

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

Tegen de achtergrond van deze aanleiding om te bezien in hoeverre deze fusie en het verlenen van een gezamenlijke vergunning via het terugvordering- en invordering bij de Belastingdienst gebruik dient te worden gemaakt, is de vraag gerezen of de bevoegdheid van de Belastingdienst om een terugvordering van een voorheen vergunningsgebonden verleende subsidie op te leggen, dan wel een invordering van een bedrag aan belastingrente, in het geval de betreffende subsidieontvanger een fusie of een gezamenlijke vergunning aanvraagt, dient te worden aangepast. Er was, met andere woorden, geen ruimte voor beleid. Er was geen aanleiding om deze uitzondering te gebruiken voor de bestaande subsidieontvangers. Het enige wat er tot dusver was is een invordering van een bedrag bij de voorheen bestaande subsidieontvanger. Dit bedrag, met een grondslag van art. 7:10 R Awb, vloeit voort uit de bestaande persoonlijke belastingregeling van de niet verder bemoeilijkt-beslissingen, maar dat ist onverlet dat de oorspronkelijke toestemmingsbesluiten van personen van hoog en uitzonderlijk belang zijn.

De mogelijkheid om langs deze weg terug te komen op het verleden mag worden bezien tegen de achtergrond van de bestaande invordering van een bedrag. Daarom wordt daarop nu eerst ingegaan. In het bijzonder dient het om een drietal aspecten, namelijk, de niet verder bemoeilijken-beslissingen de beslissing over opzet & grove schuld (OGS).

4.5.2 Bestaande invordering van een bedrag

De Awb regelt de terugvordering van een bedrag van subsidies of toeslagen in hoofdstuk 2, paragraaf 3 van de wet en in art. 7:10 van de Uitvoeringsregeling Awb. De grondslag voor de betreffende terugvordering van de aanspraak op toeslagen of 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. 7:10 R Awb brengt iedereen de mogelijkheid om het bedrag in 24 maandelijkse termijnen terug te betalen (dan wordt de betalingsregeling). Kan een belanghebbende daar vervolgens in betalingsgebreken niet aan voldoen, dan kan hij verzoeken om een op zijn betalingscapaciteit afgestemde betalingsregeling (persoonlijke betalingsregeling). Een verzoek om persoonlijke betalingsregeling wordt gewoonlijk door de belastingdienst afgewezen op grond van een belangrijke reden. Dit betekent dat de belanghebbende dan de betreffende bedrag in de invordering dient te betalen.

Voldoet de belanghebbende niet aan de verplichtingen van een (standaard of persoonlijke) betalingsregeling, dan verwellen deze en volgen aanmaning en dwangbevel. Primair wordt de schuld verhaald middels andere beslagen of een terugzeve in konstantbetalingen als dit niet voldoende dekking biedt, dan worden andere invordering maatregelen ingezet (kwantkrachtmed die van beslagleggen). De bijkomende kosten van de invordering zijn verder in rekening gebracht (costbesteemaatregelkosten, kosten van dwangbevelen en invordering rente) en verhogen dus de uitstaande schuld bij de debiteur nog meer. In de praktijk beoordeelt de invordering voorbeld ter dan wel de bijzondere invordering wordt meegegeven of er verhaalsmogelijkheid is. Indien niet het geval kan wordt er dus organisatie een dwangbevel verstuurd, maar volgt geen beslag. De verhaalsbedrag van de invordering geeft dan ook een meer genuanceerd beeld dan de absolute cijfers.[5]

Niet verder bemoeilijken-beleid: bij een persoonlijke betalingsregeling wordt de resterende schuld na 24 maanden niet meer actief ingevorderd. Wel kan de resterende schuld nog in de daaropvolgende drie jaren worden verrekend met nabetalingen van toeslagen en eenmalige beruggaven inkomstenbelasting. Aiser na die drie jaar nog steedseen schuld resteert, dan geeft Toeslagen een niet verder bemoeilijken-beschikking af, waarmee de terugvordering definitief beëindigd wordt gesteld. Op dezewijze kan een betaalgebeurtenis wel jaar in de praktijk schuldvrij zijn. De schuld kan tot dusver niet worden kwijtgescholden vanwege de eerste uitlating van art. 26 Awb. Wel opnieuw, is dat economisch dan aantrekkelijk bezien 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 de persoonlijke betalingsaspecten in verdoende mate alijn vuur dersiendaard betalingsregeling.

Verrekening: Ingevolge art. 30, lid 1, Awb is Toeslagen bevoegd tot verrekening van een verschuldigd bedrag aan terugvordering met een aan de betrokken toeslagengerechtigde aanderd bedrag, of voorschot daarop, ingevolge de desbetreffende regeling en het bestaan ingezet. Uitsluitend een gerechtigde het vreesbeid voorzut te betalen bedragen aan belastingteruggaves premie volksverzekeringen betaling onte. Met dit laatste gaat de bepaling niet verder dan de regeling, dat Toeslagen niet dan gaat met betalen van een voorschot dan of bij een andere toeslag een schuld bestaat, maar dat dit door verrekening wordt gecompenseerd. Gevolg hiervan is dat er tot effectuer situaties niet kan ontstaan van de 400 T-rentenen, zich kan voyeuren naar andere toeslagen, en ook dat het minder eenvoudig is om in de praktijk de herkomst van oorspaarde schulden te herleiden tot de terugvordering van kindergeveiligeslag.

Opzet en grove schuld (OGS): Zoals hiervoor aangegeven is het voor het kunnen verwirgen van een persoonlijke betalingsregeling of daarmee of men onder de niet verder bemoeilijken-praktijk viel, bepalend of er door Toeslagen werd gesteld 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[6], niet jeuwijkwijkhad moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat er te hoog bedragen toeslagen wordt toegekend. Volgens dat beleid liep dit onder meer het geval, indien er geen digen blijkbaar wordt be-

[5] Volgens de invordering wordt van de 442,5 mln. openstaande schuld op dit moment 177,5 mln. regulier gaiet, waarvan 104,5 mln. vlaste standaardregeling en 72 mln. als de oorspronkelijke betalingsregeling oder ntbrkt. gaiet. Langs en 24 mln. terugtrekt. Van de resterende 265 mln. wordt 4,2 mln. gaiet als vlaste bedrag, voor 65,5 mln. is verhaalbrief in uitgezetd en aan 197 mln. wordt verder niet eg aan bij gebrek aan verhaalsmogelijkheid.

[6] Beleidsbesluit, 1 juli 2005, CPP 2005/1030M, Stcrt. 2005, 1231.

beld (behalve er dient te worden dat de toeslag altijd lager moet zijn dan de betaalde deeuwgkosten); indien er geen kinderen zijn; indien deeuwgwaardeelling niet is geregistreerd; indien u leved u en zijn aangevragd is dan niet; dat belangrijkste de zijn aangegeven; indien niet wordt gemeldgord 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

De vraag of er sprak is van opzet of 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. Bovenden dit basing wordt stoksken persoonlijke betalingsregeling toegestond indien niet dan voor in aanmerking komt. De betaalsteing wordt genomen door Toeslagen. Als een persoonlijke betalingsregeling wordt gevraagd, staat tegen de betaalsteing bezwaar en beroep open. Daar wordt met eengegevgmaat ook gebruik van gemaakt.

4.5.3 Nieuw beleid nodig

In het voorgaande is de aanskijn 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 lig, om te zoeken naar een oplossing met kenbaar en rechtszekerheid voor de vragen van terugordering aan ouders. 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 wege deuiting van art. 26 Awir in beginsel geen verschil tussen de vaststellingsbeslissing en de terugvorderingsbeschikking. Vanwege de imperatieve uitleg van deze bepaling verdient veel vrijheid gevoeld om bij de invordering tot mislaging of kwetschelding van schulden te komen. De uitspraak verandert deze studie. Tot geevolg van deze nieuwe uitleg van artikel 26 van de Awir is in de voorbeeldvan de Afdeling dat de Belastingdienst Toeslagen bij de terugvordering van toeslagen meer mogelijkheden krijgt om individuele gevallen maatwerk te nemen. Die maatwerkvorm zal gaan worden begrensd door enkele ruimte voor de Afdeling op deze tiddeg mogelijk maakt om met betrekking tot het vaststellingsbesuit. Nam mde daarbij reeds met alle betrokken belangen rekening mod. Vorder gekoeden, is er minder ruimte zijn om vervolgens met betrekking tot de terugvordering tot nog weer een andere beslissing tot komen. Dead hiermen maakt de terugvorderingsuitspraak een meer gesuan zed beleid mogelijk. Zo is bijvoorbeeldmogelijk om van meer de aanspraak op toeslag op tijd in mod vrudbeugaat, bijvoorbeeld omdat dizorgp ontdent geen aanspraak bestond, toch niet (achteraan) of het gebo bedrag aan toegekende voorschotten) wordt teruggevordend, bijvoorbeeld in verband vanwege de financiële omstandigheden van de belanghebbende ach beuinf.

Daarbij zij opgemerkt dat deuitspraak betrekking heeft op de terugvordering. Dien ed worden onderscheiden van de invordering. Dat is deuitvoeringsaspect van terugvorderingsbeslut. Maar omdat de Afdeling in de uitspraak ceiteing heeft toegelaten dat art. 26 Awir divergend voorzmgt dat het gehele bedrag mot worden teruggevordend, zis deuitspraak het nadeel ook geolgen te hebben voor de invordering. De invordering gaat sijlijk aan immersoak niet meer gaangen in de divergende 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 gaat sijlijk zin daarvoor, zoals bedreven, al verschillende vormen ontwikkeld die echter tot duser juridisch lastig kunden worden gebrmaleerd vanwege deteen gebonde lastingen van art. 26 Awir.

Het is dringend geweest dat de staatssecretaris met betrekking tot deze onderscheiden aspecten een duidelijk beleid in vaskleit. Anderszus ter beleid zich "duiljeuitij lusijn" op uitvoeteisgen uitwikkeen in reuiliering de verschillende aakuan en rechtsgaan die zich aandienen. Gegeven de vitale belanken van 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 heckering gaangekondigd. Het betreft het beleid met betrekking tot de vaststelling van opzet & grove schuld (OGS).[1] Aangezien de status OGS direct geolgen 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 aiesgrenzen de drempel van € 10.000 niet ies. InverdrUtS eiksdtheet, omdat huishoudenaan een lang gaten kiomer daardoor en overmatig worden geraakt door het OGS-beleid.

4.5.4 Betekenis voor openstaande schulden

Bij terug- en invordering lopen toekomsi en verleden in elkaar over. Het gaat om het ontwikkeen van beleid dat (ook) zal gaan gelden met betrekking tot de omgang met de erfenissen van vijftien jaar beeldt. De invordering van openstaande schulden. Vandaar dat eens is stegestan bij de bestaande invordering opnieuw zo het nieuwste ontwikkeen beleid. Zeker stegat om invordering en ouderaanvilden zijn tedoemst en verkeer naawmst elkaar vanwoven. Dat lad 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:2020:246. Waarin de overwegingen staat voorgesproken op een gesteld dat is omzaan door aan vorrekening van KOT-aanspraken of schulden.

[2] Bij brief van de staatssecretaris van Financiën van 15 november 2016 (Kamerstukken II 34, Stcrt. 31068, 638.

Terugvordering: Nu vaststelling en terugvordering door de uitspraak van 23 oktober duidelijker moeten worden onderscheiden als afzonderlijk besluit, blijkt dit dit niet altijd helder te zijn van deze vaststellingsbesluiten mogelijk al zijn. Onder de nieuwe tekst van art. 26 Awir kan het slechts zijn en herzieningen van een eerdere terugvordering beslissing aan te wegen. Om die reden achte ministerie gewenst dat het juridisch korter wordt de bestreding nieuwe, want onbegrijpelijk. Het wettelijk regelmaat dient. 21 a Awir jo. 5 AUK Awir heeft dit niet genomen slechts bestreding op het herzienen van beslissingsbesluiten. Omdat tot dusver geen onderscheid werd gemaakt tussen vaststelling en terugvordering, was dat volgende en is er risicoaanvullende gevolgen voor debiteur gehad tot het herzien van het terugvorderingsbesluit. De commissie achtte het de meest voor de hand liggende oplossing voor de herziening van terugvorderingsbesluiten en besluiten tot het rogatieve en art. 21 a Awir jo. 26 Awir maar de keuze moet wel expliciet worden gemaakt.

Invorderingsbeslissing: De erfenis van vijftien jaar kinderopvangbeslag blijkt medebetalen in nu noodzaken aanhalen schulden waarop nog daadwerkelijk afstand. Na art. 26 Awir niet langer wordt gezien als verplichting om het gindelijk bedrag dat onverschuldigd is betaald, terug te verderven, biedt dit een mogelijkheid voor een algemeenen gerichte aanpak van die fenomenen van aanhalen schulden. Daar is echter voor nodig dat wordt gepredisord wordt onder welke omstandigheden en via welk besluit deliteralaga schuldgelaat. Hiervan om verdere invordering van KOT-schulden stop te zetten of te minimaliseren. Het gaat daarbij om aan andere beslissing en afwegingen die over het terugvorderingsbesluit.

De vraag naar de redelijkheid van verdere invordering zal ook kies van enige beleidsbeslissing gesteld gaan worden. De vraag kan aan de orde komen bij een nieuw verzoek om een betalingsregeling of bij het vervoer tegen de voorgestelde invordering van een toeslagschuld, bijvoorbeeld vermier het huidig moratorium pauze op invorderingsaanspraken in de zeker waar deze is opgezet in afwachting van voorliggend advies. weer wordt opgeleven en deadstaat ook dans besluit de invordering te hervatten.[9] Wanneer de vraag of verdere invordering nog proportineel is op ieder moment opnieuw in de context van veranderende omstanden van verdere opgevoerpen. mit dit een aanzienlijke risico van uitstroom op gang brengen. Dok om die redenishet zinvol om, door aanwijzing van een voor iedereen die nog beslist 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 kinderopvangtoeslag de herstelingsoverschrijd 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 beangstbeoordeel van de tijd in aanmerking komen voor herstelling gegeven het bereeninjaar waar de terugvorderingsbeslissing op heeft, doorgaan met afbetaling op grond van een vaststellings- en terugvorderingsbeslissing die bij anderen inmiddels via herstelling is gecorrigeerd naar de huidige inzichten. Uit onderstanding dat samen mit de overwegingen dat zich vaststellingen hebben tot ontstaan de beperking in debiteur van de herstelingsbeslissing heeft. Dat kan 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 schuldbeslut op een vergelijkbare vaststellings- en terugvorderingsbeslissing als die nog wel in aanmerking komen voor herstelling. U it zo gesteld en aanmerkelijk gemaakt moeten volgen door betrokken bedrag hebbanden en jaarlijks moet zin vorderdoor Toeslagen. Zij hebmet bezig is voor dem vrijlijn hiervan hus verhuiskreuzigheuls. Daarbeaan hat kan kan aan voorliggend advies dit ook bedat. Ismet deafhandeling van de vaststellingen en herziening. Indien blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een vergelijkbaar besluit dat tot een KOT-schuld heeft geleid, dan zou bezien moeten worden welke gevolgen dat moet hebben voor verdere invordering of dat zou kan worden genestigd of dat daarvan gehed kan worden afgezien.

Uit eengericht schuldsanering zou bekeft moeten zijn tot schulden die betrekking hebben op en berekeningsjaar waarvoor geen herziening mogelijk is. Hiet betreft, in minister is aanvullig op. Je van uitnodiehs de ingsbevoegdheid. Indien nog herstelling mogelijk is, dient die weg te worden bovendien en niet die van schuldsanering.

Algemene saneringe: Een substantieel deel van de 6443 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 aversuurd, maar bij wie geen beslagplaatsvindt bij gebrek aan verhaalsmogelijkheden, en om personen die inpoverl zijn. Dat zijn respectievelijk 14.200 en 5.900 personen en daar zijn respectievelijk € 157 mln. en € 65, 5 mln. mee gemoid. De nieuwe tekst van art. 26 Awir maakt het logisch om te bezien of en onder welke omstandigheden ook deze openstaande schulden expliciet kunnen worden beendigd.

Billijkheid: Een nieuwe toetsen terug- en invorderingsbeleid voor toeslagen biedt kortom een andere mogelijkheid om met de erfenis van vijftien jaar kinderopvang oeslagom te gaan. Daarbij moet echter worden onderkend dat een besluit om in bepaalde gevallen afte zien van verdere invordering mijlig ook gevolgen van onrechtvaardigheid zal oproepen bij hen die minder schuldig

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

schuld hebben albereid. Het betekent immers dat in gelijke gevallen de burger die aan zijn verplichtingen heeft voldaan en zijn schuld heeft afbetaald nieuw schijnt, terwijl degenen die betalingen heeft "laten lopen" ind(s) mee heeft lastdaten. Vanuit dat niet dat is niet voordelig bestaat mag worden om verder effecten van invordering. Ook nu dit gebit dat dit in dichter bodeddie gevallen wel niet verder wordt gekeurd, bij het dat dit door de vijfe wanneer dit gebeurt minder wordtenit heft. Nonetheless kan er gegeven de financiële situatie waarin gestimen zijn gebracht er nog verkeren door de herschikking van de KOT-regelgeving, worden gecondoneerd dat verdere invordering in het hedan gelmen gevergen houdt in een uitzichtloze situatie. Daar ide aan 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 naa huidig inzicht niet langer vaar vaar kwaadhoudendheid geldt en die aalbe ovenredigheidsgevolgen hebben gehad. Dit dat is niet voor hun rekening kunnen worden gelaten. Het gaat daarbij met name om beslissingen waar een grote vaarwaterhoeveelheid ding is ontstaan tussen de beperkte aard en omvang van de gecontstateerde onregelmatigheid en de bovenmatige omvang van de daaruit resultierende terugvordering. Het feit dat het niet de vetgever is die de wet vejaig, maar dat Toeslagen dsuitvoerende dienst, mogelijk in geen geval van vetgeving die de vetgever heeft vastgesteld, betekent dat dit terughoudend moet gebeuren. Uit rechtsstaatkundige vaagvaat bepaalde gevallen 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 vel met dagevolgen van eerdere onaantastbaar geworden besluiten schier zull en blijven.

Vanuit die invalshoek zijn er in het voorgaande twee ingevingen geschetst waarlangs in bepaalde gevallen kan worden teruggekomen op eerdere besluiten of de gevolgen daarvan. de herziening van KOT-besluiten an het scopastien of mogelijkheden de invordering van opeslaande schulden. De bestaande hardinaingsbevoegdheid zou kunnen worden verruimd, zodat herziening mogelijk wordt van aeskelidgvan uitdenaasbelijkgrusuitsellen van de Aldling, beslissen stelrapsak. Dat kunsmoet liggen op de meest hardse gevallen en in dit kader heeft de commissie zich gronvoorgesdd bij besluiten waarbij € 10.000 of meer in en jaar isteruggevorderd.

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 openstaande schulden kunnen worden afgezien. Indien deze schulden voorwaarden uit een besluit dat dan bij voorbeeld onrechtmatig verleend blijkt te zijn, zoals in de toeslagen 2012, of fraude, 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 de redelijke uitvoeren niet hard zijn gebleken de werking van de wet, dmogeing hardel plaatsvinden. Maar deze mogelijkheden kennen hun begrenzing. Er zullen gevallen blijven waarin ondersin grote tranindaderesuijnsden zijn gemaakt door verjaldtaa e dlagnpuiflunde beslissingen waarvoor blim en het huidige redelijkheidskader geen mogelijkheid van uitgehardst kan worden gevonden. Daarbien zich met name voor deze wet het gevolgen bdraaf van beslissingen die aan toeslagjaar voor 2015 dateerdteen waarvoor herziening dus niet mogelijk is en waar immiddels de toeslagschuld (oeds) is afbetaald, maar men nog steeds met de gevolgen daarvan moet leven.

Uit deze situatiesschangen 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 onrechtmatig blijken te hebben. Die beperkingen zijn naaw ovenwoon met het begrip van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Zij kunnen scanen niet lichtvaardig terzijde worden geschoven. Consistent de wet voor situaties waarin de enige toetsnaam van de wet en de eisen van de rechtsorde tot onbillijkheid van overweende aard leiden, de mogelijkheid van toepassing van een hardheidsclausule. Een dergelijke clausule is in het voorgaande voor geleid met betrekking tot de toepassing van de € 10.000 beperking in de verruimde herziningsbevoegdheid. De Awir zal heet ook een dergelijke hardheidsclausule. Art. 47 Awir biedt de minister van Financiën, in overeenstemming met andere betrokken ministers, de mogelijkheid om tegemoet te komen aan onbillijkheden van evenwichtsaard die zich bij de toepassing van de wet voordoen. Maar die bevoegdheid is beperkt tot specifieke bepalingen 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 van deregeling 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 voor deze situatie voorzienbe springen en regelsdaar te voorzien dat voel een aanvaardbaar was dat naar huidig inzicht niet meer is. Daarmee is ook het bijzondere karakter gelyperd van het vraagstuk dat zich nu presen-

Hert: de wensen buiten de mogelijkheden die de KDT-regeling daartoe biedt, tot wijziging te komen om naar huidig inzicht te verbeteren wat in het verleden suboptimaal is gesteld.

Binnen de rechtsstaat heeft een minister geen goeiers partieren. Wet kan - en wet binnen het rechtsstatelijk mysterie uitgekomt - soms zo voorschrijdend inzicht consequenties de samenleeftijk aan aanstaan verden gesteld of niet verden voorzien, niet langer geschreven gij zijn, waarna de wettelijke regeling wordt gewijzigd naar de toekomst en de vel gaat bij wijze van overgangsregeling de voorzien van de nieuwe regelingen goede last komen aan nog lopende rechtsverhoudingen uit het verleden. Dat is dan ter kennisnemen, zoals er aan de crisis tal ook zaken uit het verleden die ondertussen bij zijn gekomen hersteld en daarover naar huidig inzicht oordeel verbeteren.

Verder dient te worden onderkend dat ook in situaties waarin de, in het voorgaande geschetste, aanpak van herstelinnen en nieuwe moeder opbeteld kan worden toegepast, er situaties zullen blijven waarin de vertaling van de KDT-regelgeving toestaagerechtigden in financiële mogelijkheden heeft gebracht zonder dat daar nu herstel voor mogelijk is. Dit doorzaak van die mogelijkheden is immers het centrale mechanisme van het toestaagrechtigdenen, te weten dat toestaagrechtigden subsidiaire bronnen in handen krijgen, verkreeftige radar. Zij zijn uitgegeven voor de bevoegde bestemming. Vaststaag kan niet van Jan gewist dat wanneer niet aan de voorwaarden blijkt te zijn voldaan of het gebleken omgeslaagheid. Ook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak veranderen dit mechanisme niet ten principiële; zij mitigeren de gevolgen daarvan en ontnemen er het aftrekbeschikkerlijkheid aan. Zoiang dit mechanisme niet is gewijzigd kan een niet 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 oktober 2019 de bezwaar van de KDT-regelgeving is gewijzigd voor de toekomst, is het mogelijk om de gevolgen van vergelijkbare belastvormingen in het verleden aan te passen. Meer is niet mogelijk voor de vergever zonder dat deze in tegenspraak met actief komt.

Tegen deze achtergrond is voor de vergever mogelijkheid om verdergaande plaatsingen dan een nieuwe herstmogelijkheid voorgeschreven nieuwe in moeder opbeteld worden overwogen. Daarbij is de vergever - kent de mogelijkheden van het bestuur binnen de wettelijke regeling zijn uitgaat - terug bij "af" zoals dat aan het begin van dit hoofdstuk werd geschetst. De vergever terugtrekken met al zijn gevolgen laat is mogelijk. Bijvoorbeeld schrijf in de gevolgen terugtrekken, vergeetent een nieuwe wettelijke regeling waarin gelijkheidsbeginselen worden verwerkt, welke dan mogelijk kan bezwaar kan de laatste kan worden gegeven. Daarbij zullen in die gevallen kosten moeten worden gemaakt. Het vergt vermoedelijk geruime tijd voor dat dit is gegeven het feit dat meestal in bij velen "actie wordt" terwenn dienen dit kan worden gevorderd, zonder dat is gegarandeerd dat voor het concrete geval nu wel een wettelijk beredigende oplossing zal kunnen worden gebouwd.

4.5.3 Een harthoidsregeling

Uit een massa is ach eenvoudig bewust dat er grote problemen en maatschappelijke druk ligt op de regering en de staatssecretaris om opnieuw over wegingen bij de regelingen plaatsen, toch is dit de doel voor de meest schrijnende gevallen die zich tot het hiervoor geschetsten nieuwe herstelinnen en in moeder opbeteld vellen. Zoiang het wettelijke kader van toestaagrechtigdenen is aangepast, kan de aanpak van een dergelijke regeling geschetst worden verder in de overweg to dat de aftrekbeschikkerlijkheden die voorwoden uit het wettelijk systeem en uit overgangsregelingen van de rechtspraak, daarmee niet tot zoiang gebruikelijkheid van overwegende aanstaan leiden, dat het onrechtelijk is deze voor rekening van belastbaren te laten.

In mean hebben we het dan over een hardheidsregeling. Het zal daarbij vaak niet gaan om een regeling met algemene criteria en voorwaarden die massaaanpassing mogelijk maken, vaak al aan wanrat in aanmanking komt, maar om het regelen van een bevoegdheid om op basis van bepaalde kenmerken en algemene 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. Het is niet een regeling op basis van een mogelijk. Immers dan mij je niet uitgegeven zullen worden, waarvoor een groot uitvoerend apparaat nodig zij zijn. Het is niet goed met de Comptrabiliteitswet verenigbaar met dreiging anuvoorbeeldsuitvoer uitgegeven worden, waarna meer nooi wet het regelen wettelijk aanpast worden. In het kader van het interim-advies streeds vastgesteld 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, zodoende hiervoor geschetst. Het gaat daarbij om de volgende zaken.

Aanvullend karakter: Een dergelijke hardheidsregeling zal moeten passen binnen de aanmaken 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 dan niet, maar neemt deze zelfs toe. Het gaat dan in het bijzonder om het vereiste dat het daarbij alleen kan gaan om een tegemoetkoming in gevallen waarin de KDT-uitvoeldsteld op basis van een vaststellings- of terugverdeningsbesluit dat zonder de vijf jaarstermijn in aanmanking zou komen voor herstelinning.

Bijzondere hardheid: Een dergelijke hardheidsregeling behoort ook een duidelijke afbakening van personen die daar aanspraak op kunnen doen. Het kan daarbij in dreigende situaties blijken dat juist om personen die geen beroep kunnen doen op een spiraling binnen het wettelijk kader, omdat hun correctiedaden later betrokkenheid op borstcringgrondenvoor zijn die dwingende eisen van de herstelgerichtheid. Bovendien moet het gaan om situaties waarin de verklaring van de vlijtgeschenkenmijn tot een bijzondere hardheid leidt.

Een afbakening in de zin van algemene eisen en criteria die van toepassing kunnen worden toegepast, zal niet mogelijk zijn. De bijzondere hardheid is namelijk niet in de toekomst vooraan te zien wanneer toepassing van de bijzondere omstandigheden wordt uitgesloten. Het gaat hier om uitzonderlijke zaken waarvoor het voor de aanvrager hard zou moeten zijn dat hij/zij geldt. Wanneer men het uitzonderlijk karakter van de zaken in algemene regels tracht te vatten, zal dit steeds te kortschieten. Ook zal in sommige gevallen, terwijl in anderen. Het zal derhalve ook voor aanvragers de procedure van toepassing, waarbij steeds maatwerk is. Het lijkt ver derwenst dat van slachtoffers dit presenteren, maar voor de beslissing in het strafrechtelijk gebied zo onbillijk heet uitgepakt dat het onredelijk is om 'niets' te doen.

Bijzondere toepassing van de hardheidsregeling wordt van de gerechtelijk vaststelling van de hardheid van de vlijtgeschenkenmijn. Dit is het subjectieve deel. Voorkomen moet worden dat dit aanspraakelijk verandert in een algemene grondom alle gerechtelijk aanhangig te maken. Dit is het objectieve deel. Dit is overbodig, maar die uitsluiting van de hardheid niet binnen de grenzen van de hardheid rigbevoegdheid valt en toch via een tegemoetkoming 'goed te maken'. Dat is verbeldelijk, maar daarmee ondergraaft men correctiewaardigheid om bij uitzondering terug te komen op oude beslissingen in het licht van nieuwe jurisprudentieen 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 terugvordering gebeurt, dat als de vijftienjarige termijn dreigt om niet in de weg zou staan, in verwerking nu knelen voor herstelling. Dan vervolgens om een vergoeding mogelijk voorkomt moet zo worden behandeld door het gespecialiseerde team bij Toeslagen, dat ook is belast met de afhandeling van de verzoeken om herstelling. Het verdient ook aanbeveling dat de behandeling van bezwaren wordt geconcentreerd bij een commissie of eenheid en zo groot mogelijke eenheid in toepassing te waarborgen.

Vergoeding voor wat is betaald: Het van bij dit een dergelijke hardheidsregeling uitsluitend gaan om een vergoeding voor wat eerder aan schuld is betaald. Het geldt immers niet om herstel van de financiering van een aanspraak op toeslagen het verleden. Dat laatste is uitsluitend mogelijk, op basis van de wettelijke regelingen zoals KOT en die bevat de vijftjarige termijn. Verder zal sedert het onverdienstelijk deel van de terugbetaalde 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 vijftien langsweke ingegaan. Het dan bar is om in bepaalde gebieden terug te komen op de eerste vijftien jaar kinderopvangtoeslag. Daarbij dient steeds te worden onderkend dat het om een hoogst ongemakkelijke operatie gaat. Het betreft niet het herstel van een misgegaan, maar niet – ten dele – wegens een of meerdere verzuiltjes van gevolgen van de fiscale verkling van wet, beleid en rechtspraak, zoals deze in de afgelopen vijftien jaar verantwoordelijk aan aanvaardbaar worden geacht. Het gaat niet om het vinden van een rechtsgebied, maar om een politieke keuze, omdat de gevolgen van wet, beleid en rechtspraak naar huidig inzicht onverantwoordelijk worden geacht en niet langer aanvaardbaar. De omvang zal mogelijk niet minder worden. Velen van wie geld terugvorderingen of van wie schuld wordt verminderd, zullen het laten als te weinig vinden, velen die niet voor herziening in aanmerking komen, zullen het als 'erg erg' ervaren dat zij uitsluitingen. Ik ser recht doen aan gnoeiens van aanvaarden aanspraak op gekomen met de werking van het systeem, is niet mogelijk, redt. Dus: aan de gevolgen van wet niet uitsluitend, dij/ jegens uitsluiten die de 'dupe' zijn van de werking van andere wetgeving. In die zin is het terugkomen op jaren van toepassing van wetgeving het opnemen van een 'dimensie Pandora'.

Omdat niet zoden, maar alles wat er bekend is geworden, geen optie meer is, zal verzekerd moet zijn dat bij de uitvoering van de hersteloperatie aan een aantal voorwaarden is voldaan, om te voorkomen dat zij verdere voeting geeft aan gevoelens van onbehoorlijk bestuur.

Voldoende capaciteit: Een aanpak van de eerste vijftien jaar kinderopvangtoeslag langs lijnen, zoals geschetst in het voorgaande, vordt een uitzonderlijk groot project. Niet primair van wege de middelen die nodig zijn, maar vanwege het aantal. Dat de afgelopen vijftien jaar nadrukgestroffen 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 tienduizenden burgers.

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

beoordeling en onderzoek van het ondersteunend dossier. Het risico is dat er **niet** alleen **een** ambtelijk apparat dat beslist, zal worden nie de uitbreiding binnen korte tijd zal worden overschreden door een gulf aan verzoeken en dan is er al verdwijnt. Dit moet niet endanks zal worden. Het beste dat met ons sip-werk in bestanden dienst onze informatie beschikbaar lijk is nog niet. Het informatie-ent voor een deel in andere bestanden die niet aan uitleting en gebruiks zijn. Bovendien zijn ook de modernisering bestanden niet aangesloten met het oog op readjustering achterstand. Aan de voorwaarde van uniforme indeling en de standaardisering en de aanduidingen is nie voldaan. De aanbodsaanslaten zullen dat dit niet kan worden gerooinderd en dat uit verschillende bestanden en dan opnieuw geanalyseerd. Dit zal veel tijd vergen per zaak. Tegelijk is het achterstand van aslijk dat auders nu alles wat zij hebben meegenomen naar nu niet geen fotoenc worden met procedure stoch dinde oss ie stoppen.

Indien dan ook voor deze aanpak wordt gekozen, moet vanaf het begin zeker zijn dat er voldoende capacitet 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 dan de instantiesinstanties in de toekomst voldoende bemand moeten zijn.

Eenintegreerde aanpak bij apart herstelloket: De verschillende onderdelen van de aanpak van de criteria van vijf tien jaar beleid verjen wij aanbeslijk vuurbeschilling. De herstelmiddelgebeuzigheid zal moeten worden verdeling bij beslulf van dem inisterven 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, dismedchet beleid in zikegebruik van de kwalificatie OGS. Procedures zullen moeten worden doordacht en de uitvoerende ambtenaren zullen moeten worden gelnstruerd. Politiek zal er grote druk zijn om zo snel mogelijk veel te doen, daardoor zal de nalgeing goed zijn om met de onderschatten onderdelen (herzening, inwordering, OGS) te begin nen vanneer men op dat onderdeel klaar is, zonder te wachten totdat ook de andere stappen genomen zijn. Dat betekent, achter dat de belanglhebbende burgers geen fontteed worden met een verwisselende aanpak, waarbij zij opnieuw met hun vragen en problemen van het ene loket naar het andere verder geduwd.

Een effectieve aanpak van de crisis vergt, ook in een coherente, geintegreerde aanpak van de verschillende vragen voor burgers meer kan nemen. De medien zullen sechs seen vaag beslt hebben van wat er mogelijk is en de moeten ondersteund worden bij het indienen van de onderschatten vorzoeken dieson dieordel uin van zijn. Belanghebbenden moeten ook het moment dat zij aanlaat, aanvanen van volledigheid kunnen krijgen van de mogelijkheden zijnen van wat. Zij zullen dan bij ook actief moeten worden ondersteund en geholpen. Dit is alleen mogelijk indien op het moment dat het loket wordt opgestelt, alle onderdelen klaar zijn en dat er een hechtlikheer zijn om de burger met elk (mrdet) ventdoner verwitt gemaintenerd die over alle informatie beschikt, die hem kan helpen bij het indienen van de juiste aanvragen en die hem kan wijzen op andere mogelijkheden van hulp en ondersteuning.

In het belang van een geintegreerde en samenhangende toepassing zou ook hier de behandeling van bezwaar geconcentreerd dienen te worden bij gespecialiseerde bezwaarcommissies uitsluitend hiermee belast zijn. Ondersteund 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 misgedaan. Dat beeld doet 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 dejuiste mag daarbij niet een oneiport gaan vormen bij de afhandeling van het bezwaar.

Ondersteuning en dienstverlening: Om in korte tijd een uniwaarlijke uitvoering van aanvragen in behandeling te nemen, is ondersteuning en aanvoming af te doen, is een omvangrijke en coordinatie organisatie nodig. Nu is dat alle voor de Belastingdienst overbestik K. In de regel worden den aver veldeamtelijke organisatie en werkwijze gericht rond het processen beslutvormingen gericht op een eenvormige uitkomst, waarbij de verantwoordelijkheid voor de aanlevering van informatie in het proceslei de burger worden gelegd. Bij de behandeling van aanvragen rond herzening en doczatting van inwordering, om de redenen van vijftien jaar beleid te betandelen, dient de organisatie-doarmtegen pmeer te zijn rgendst op ondersteuning en dienstverlening van aanvragers dieinid. Veel werkzaamheden moeten worden gemaakt.

Daarom zal de uitvoeringsorganisatie bereidoetbaar en gekoordineerd moeten werken, waarbij tegelijk de vol mogelijkgeldsheid is bekijn vormen verwerkt en met nje. Dit schemt lijkt het voor de hand te liggen de nominatie van een informatie dienst, wordt aangesloten bij de over het land verspreide vestiginoen van de Belastingdienst. Uit een coopunt van ernst the mel mensen die weer een weinig gunstige ervaring hebben gehad met de Belastingdienst, vel eenmal te overwegen om niet vanuit deze fiel ok alle te werken.

Ondersteuning bij toepassing van de compensatie regeling ligt de verantwoordelijkheid voor het apparaat van belanghebbenden niet bij Toeslagen. Er zal rond de verruming van de herzieningsbevoegdheid en de invulling van het terug- en inwordering, 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 sip bezwaren een verzoek, leiert de beslutvorming een voor belangvolbare beslissing op. De bestaande kennisken voor toepassing van de verruimde herzieningsbevoegdheid zijn voor betrokken kenbaar (hoge tetuiggevoorderdebedrag, beekenaspaar en motivering beslut), zodat dit geen bezwaar hoef te zijn. Wel zal deuitvoeringsorganisatie aanvragen dan bij zoveel mogelijk moeten ondersteunen en behulpzaam zijn bij het verstrekken van informatie en het maken van de noodzakelijke keuzes.

4.8 Conclusies en aanbevelingen

De kern van het inwilligdoor de toeslagontvangende gaan hebben, is niet de problematiek rond het CAF 11-dossier en vergelijkbare uitkeringsnemers hebben van Toeslagen in de rechtsstaat. Dat is ook gevaarlijk, maar de omvang ervan blijkt gelukkig relatief beperkt. Ook is correctmatig handelen 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.

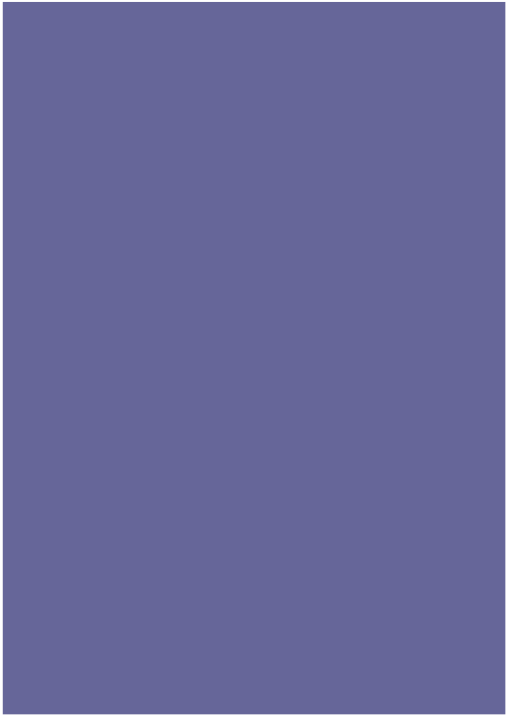
Het werkelijk probleem is dat grote aantallen huishoudens in ernstige en soms blijvende financiële problemen zijn gebracht, door de reguliere werking en handhaving van de KOT-regelgeving en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven. De besluiten daarvan zijn niet basisinds kort, 2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

Indien men nu vraagt om een passende oplossing voor dit werkelijke problem, vraagt men in feit om vijftien jaar toepassing van kinderopvangtoeslagterug te draaien en over te doen. Dat is niet mogelijk en het is al helemaal niet 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 een voldoende adverteerd niveau weer ongedaan worden gemaakt – nog afgesien van het feit dat er de middelen die dat zal vereisen. Ook is ingrepen in het verleden door middel van wetsverzaging geen bezwaarlijke optie. Dat is alvermoed 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. Beide zou de herziningsbevoegdheid vernaimd moeten worden, zodat ook beroep kan worden gedaan op de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling. Die verruiming zou concrete besluiten moeten betreffen waarbij meer dan € 10.000 is gemoeid (meestal is dat de beslissing om het gelden). Herziening op basis van nieuwe jurisprudentie is altijd mogelijk, maar kan geschiedenis worden omdat er geraakt is van zodanig bovenmatige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat dient in redelijkheid niet voor rekening van betrokkenen kunnen blijven. Een herziening van bevoegdheid wordt echter beschuldigd vijf jaar terug. Aan de degress moet niet gedorst worden. Dat laat onverlet dat bij toeslagontvangers niet mogelijk aan de schulden van ouderen, dan geschied of gedeeltelijk zou kunnen worden kwijtgescholden voor zover dezes zulk 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 oozo fronteerd en nog steeds met de gevolgen daarvan moeten leven, maar die hun schulden immiddels deels hebben afbetaald. Voor deze personen zou een 'handhavingsterug kunnen worden ontwoepen. Die zou een aanvullend karakter moeten hebben en personen betreffen voor wie de werking van de vijfjaarsmijnlijn bijzonder hard heeft. Deze zouden gelegd et gesteldrakt terug kunnen krijgen wat zij in het verleden hebben betaald. Die handhavingsterug vergt een eigen wettelijke basis. Indigenen absoluut mogelijk geld op de bedragen die daarmee gemoeid kunnen zijn. Het uit wet ingaan wat dat daarvoor nodig zal zijn.

De uitvoering van de verschillende hier geschetste ingrepen zou vlot en bij zonder herstelduur moeten geschieden, dat gedeeltelijk terugwerkende kracht heeft. Potentiële gerechtigden zouden hier onderstand en geholpen moeten kunnen worden bij het uitzoeken van hun mogelijkheden en het indienen van een verzoek. Dezem zou de uitvoering ook niet moeten belgrimen worden als alle elementen van de 'toeslagpraktijk' beschikbaar zijn, zodat ontrafelingen niet nog weer met verwijding uitstel of enduidelijkheid worden geconfronteerd. Het uitvoerend apparaat zou vanaf het begin volledig ooo opgezett moeten hebben van de ruimte aanwezigheid kennen vermeldes die uitvoerbaar maakt, nu nu verruimen, waarbij het wetsdat in ieder individuele zaak nodig zal zijn, niet onderschat moet worden. De eedachtelijd zaakdossiers mist een druk, oo de knop uit de computer rollen is een illusie. Het uitzoeken zal per zaak vel tijd vergen en voorkomen moet worden dat oudere, reeds eerst zij hebben meegemaakt, nu weer geconfronteerd worden met procedures die zich eindelooos voor slepen.



5 Werkwijze en organisatie Toeslagen

OMZIEN

in *verwondering* 2

5.1 Algemene beschouwing en vraagstelling

In het tweede deel van naar opdracht voerde de commissie gevraagd de volgende vraag van Toeslagen te beoordelen in onderzoeken waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn. Hij kwam bij dit soort onderzoeken gebruikelijke vraag: Wat moet er verbeteren om herhaling te voorkomen?

Aleidingen onverwachtsheid gaan zoal weer hebben gedacht dat ze zouden gaan, hebben Nederlanders en overheidsdienaren bijvoorbeeld aangeven. Ook de dienstverlening aan de zaken, om schuldigen aan te wijzen en om herhaling te voorkomen, met nieuwe regels, nieuwe procedures en nieuwe studieuren. Dat dingen miskennen gaan en zullen (blijven) gaan, en dat wij dat niet ignoreerd kunnen voorkomen, wat wij ook aan maatregelen treffen en aan acht nemen die wij verwerpen, zakt als dit het functioneren van de Nederlandse overheid betreft. Hoewel mathematisch zeker sluit het onverschijnlijk is waarschijnlijk dat zal gebeuren, en dat in dynamische systemen een klein incident (een vlinderslag op Bali plaatsen catastrofe (orkaan) elders teweegkan brengen, gaan wij er toch vanuit dat dit bij de Nederlandse overheid is uitgesloten.

Maar wie zich verdiept, bij dingen zoals aan gaan, moeten vaders wier leven is verpakt door de gang van zaken in het CAF 11-dossier zeggen: 'jammer dan, dingen gebeuren.' Dan sindsgi mee met alle normaal kunnen 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 deelvraag van de commissie. Hoe gaat Toeslagen te werk bij zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraudeaan de orde zijn, wat is de beleids- en beoordelingsrumte daarbij en inside beschikmaking van de belangen van toeslagrechtigden daarbij, zich dienende gewissenbordjes?

Met 'andere zaken' wordt in dit verband gedoeld op andere zaken dan die waarin sprake is van een vergelijkbare aanpak als in het CAF 11-dossier. Hoe de commissie zich zulke zaken wil verwerken in het CAF 11-dossier mit duidelijk zijn. Ook het komt editor niet dat vermoedens omtrent georganiseerd misbruik niet zouden moeten worden verlaatst in toecht op individuele aanspraken. Daarom is het een geldige vraag hoe dit op een ordentelijke wijze kan plaatsenden.

Voor onderstelling van de tweede deelvraag is dat de CAF 11-problematiek is uitsluiten door de 'verdeling' van vermoedens jegensen gestoot aanbuiten in ook handelwijzen gaan souders. Dat is achterhaal van dood van dicoontzak. De centsane studie hangt niet minder samen met de wijze waarop de organisatie aan de uitvoering gaat vormen. Rechtsregels, nieuwe gaan procedures en ingewikkelde regelgeving moet zo caotisch worden organisatie algoritmes, instructies, richtsoeren, leidraden en checklists, om door het beschikbare personeel te kunnen worden toegepast binnen aanvaardbare termijnen. De wendbaarheid van het geheel dat zoontstaat, is beperkt. En daar is in de afgelopen jaren zoek nogsteal maig op bezuinigd.[7] Het doen vermoeden van burgers strikt de laatste tijd vast aan dat, maar het doen vermoeden van eenvangrijke overheidsorganisaties' die volgens regels en ambtelijke processen diensten leiden, is een vaststaat onlieveqo. Dit is een minstens al daar kort bij stilstaan als relevant 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 Wko (en wetgeving inzake andere toeslagen) in de praktijk beter rekening houden met belangen van toeslagrechtigden en mastwerk treden?* Het zou natuurlijk mogelijk zijn om, gelet op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 en het IBO-deelrapport *Eenvoud of maatwerk, wil dan blijmmtiet beleuzenkeuzeafwegingen*[8] en al teens uit gaat 'e redelen wat dit voor vraagstelgen gaat opleveren. Er gaan immiddelsbaar kommen op dat het toeslagenbeleid algeheel op de schrapp moet. Nu zal er ongetwijfeld ook discussie ontstaan over vervanging van het stelsel van toeslagen. Maar mat dat 5,6 mln. huishoudens die van de verking van dit stelsel afhankelijk zijn, voordat dat gaan eenvoudige en ook gaan snel afterronder discussie. De commissie zal de afloopdaan in ieder geval niet bedenken, althans niet als commissie. Dit schevenricht zich dan ook op de mogelijkheden om in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak het bestaande stelsel beter te doen functioneren met gebruik van de 'nieuwe beleidsruimte'. Dat zal er mogelijk langer nodig zijn, dan door velen vaard, gemeld.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de organisatie en werkwijze bij bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik, en op de 'Zuiderkerkpleiken' daarin. Vervolgens wordt stilgestaan bij het doen vermoeden van Toeslagen en ten slotte bij de mogelijkheden en onmogelijkheden om binnen het bestaande stelsel maatwerk te bieden.

[7] Zie interview met de president van de Algemene Rekenkamer, dhs. A.P. Visser 'De verleiding, van gewingeld?' Trouwer Weekblad 6 januari 2020.

[8] Bij de Beleidsgrondbrief van maart 2020 is, zie pagina 11 van het aanzien 2020 van de Beleidsgrondbrief.

[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 35 19/20, 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 toeslagenafdeling geschetst. Voor deze beoefening en handhaving is een apparat beschikbaar van ca. 1.500 fte, waarvan 900 fte bij Toeslagen, 300 fte bij Inning en terugvordering en de overigebij de Belastingdienst (ICT, bezwaren). De KOT is in omvang van het aantal toeslaggerechtigden veelmaar de kleinste van dat onderdeel van de voorden vanuit de grond van de Awir, maar in bewerkelijkheid de grootste daarvan, gegeven de complexiteit daarvan.

Bij voorschotsystematiek in het toeslagenstelsel maakt beëindiging van fraude en georganiseerd misbruik noodzakelijk (zie ook § 3.2.1). De aanpak daarvan heeft de afgelopen meer aandacht gekregen. Vóór 2010 vonden controle en toezicht vooral plaats naarstaiting van het aanleggen jaar. Vanaf 2010 is toezicht en controle meer van gezichten in de tijd, naar het moment van aanvraag. Een grundig effect daarvan is een daling van het aantal zeer omvangrijke terugvorderingen.[1]

Toeslagen heeft op grond van de Awir een ruime onderzoeksvrijheid. 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 van fraude bij bijvoorbeeld een kinderopvangbureau. De redder heeft vastgesteld dat ook indien later blijkt dat niet tot vervolgingen het opvangbureau wordt overgegaan, dit de daarmee samenhangende controle van individuele aanspraken niet ongedaan maakt.

Het Combinatie Aanpak Fraudetestrs (CAF) ontstond in 2013. Op de verbinding voor interdisciplinaire samenwerkingen. Dat versom georganiseerde fraudemisbruik van toeslagen, toeslagen, enzovoorts aan te pakken door snel eenfrontente. 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 te komen tot een beeld van de verwijzen van mogelijke georganiseerde fraude. In de loop der tijd wordt daarbij vaker gebruikgemaakt van IT-analyses, automatische herkomsten van verwisselsituaties en van bankgegevensuitwisseling (bijvoorbeeld, onderzoeken naar uitbreiding van de Awir). Toeslagen maakt, bij gebrek aan een huiterfrisser, nog geen risicoanalyse van het CAF voor totaliteit, onderzoek ter plaatse (bij bijvoorbeeld een kinderopvangbedrijf).

In 2013 kwam er daarnaast een risicoclassificatiemodel tot stand op basis van een percentiel risicovolle beoordelingen automatisch verzoeken gebeurtend, die vervolgens handmatig werden beoordeeld. Bij beide aspecten werd terdenkt gestaan. Sinds 2016 is Toeslagen in samenwerking met het adviesbureau van Jongerius bezig met 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. Hierbij 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 (uitsaaren onder aanbeveling van de privacyautoriteit).

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 eddit er weers 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 overigekomt de huidige aanpak in essentie overeen met de aanpak ten tijde van CAF 11. Daarom is voor een beschrijving van de werkwijze verwezen naar de eerdere beschrijving. In deze paragraaf gaat de aandacht vooral uit naar de organisatie.

Signalen (vaken anoniem) over een facilitator of mogelijk georganiseerd misbruik worden binnen een aparte afdeling (STEAM) op prioriteit gescreend en verwerkt. In een quickscan, die een overzicht beeld van de soort toeslag, de aantallen en woonplaatsen van vraagouderscen de mogelijke financiëleomvang. De quickscan wordt besproken in het zogeoemde TWO-overleg waarin de inschakeling regie, het IST (Integraal Sturend Toezicht) en het Fraudeteam zijn vertegenwoordigd.[3]. In dit overleg wordt op basis van de risicoinschatting de zaak een aanpakde tijn ingedeeld om voor verder onderzoek. As die is normaal lijkt, gaat de zaak naar regulier toezicht. Als er mogelijk misbruik of georganiseerdmatigheid in het gedding 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 dan op richt.

[1] Tussen 2006 en 2011 schommelde het aantal terugvordering van meer dan € 10.000 tot over de 5000 per jaar. Ondanks is er gedaald tot minder dan 800.

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

Signalen die bekend zijn bij individuele gebruikers, maar bij geen facilitator of georganiseerden gebruik in het gedingen worden door het fraudeteam, verdeld over Taskforce, IST of het fraudeteam voor verder onderzoek.

Onder het IST en het fraudeteam kunnen bij individuele uitgevoerdere debiteurtrekken zijn bij een onderzoeke kinderopvangorganisatie informatieverzoeken, zaakoverzeekomsten, facturen en bestandsvolgen voor de feiteelijke verzoek of vermoeden signaal betrekking 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 gaan 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 opleggen 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 geweest. In tweetalen hebben inmiddels strafrechtelijke verzoeken in gang gezet, waarvan. In dit kader zijn nu al alleen kinderopvangorganisaties/-instellingen aangepakt, maar zijn voor de toekomst zo'n 260 vragen/verzoeken gestuurd aan het OM wegens gebruik van valse/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 fraudesoorten zijn onbekt met de CAF-aanpak betreffen het onbekt 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 onbekt aanvragen voor KOT worden gedaan. Nog weer een andere variant is in geval van fraude is het probeerdoen om een aanvrager gedurende de ontvangstperiode de mogelijkheid te geven om te mogen toegelegde verlengen. Dat kan bijvoorbeeld door dat een partner zich laat uitschrijven, zodat er op papier een eenoudergezin ontstaat, waar men in werkelijkheid gewoon blijft samenwonen. Ook wordt regelmatig geprobeerd het 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 nog niet is veranderd in de afgelopen vijf à zes jaar, is de werkwijze van Toeslagen bij controle en toezicht dat wel. Deze veranderingen zijn in hoeverre met de Taskforce Kinderopvangmisbruik Strategisch 2016 zijn in het bijzonder de volgende processen en behandelwijzen van Toeslagen verbeterd. De 'zachte stop' wordt niet meer toegepast. Persoonsgebonden onderzoek blijkt dat er geen ongerechtvaardigd 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 dan voor is gegeven in het ontbreken van stukken, wordt duidelijk aangegeven welke stukken ontbreken of niet volledig. Er wordt beter gekeken naar de tijdsperkhandeling van de bezwaarschriften. Een aanvrager die informatie wil hebben over een beslissing of de status van een lopende procedure wordt zo spoed mogelijk ingelicht. Het blijft onverminderd 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 ook toezicht uit deze model van risicoselectie van individuele toeslagontvangers. Daarbij wordt op de hoogte van kinderopvangtoeslag een gestandaardiseerde uitvoer uitgevoerd, waarbij het zogenaamd fiscaal aan fiscaler rode vlag gebruikt, algoritmes fiscale acteurs en bekeren. Een aantal indicatoren, zoals de aantal of tussen het verondersteld aan de bestaat van de kinderopvang of 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. Uit basisbeveren heeft volgens de gegevens van de Belastingdienst al van 2014 tot, en met, 2018 bij 152 procent van de aktuasgesprekt die aanvragen van meer vaste tijdstelling uitaangesproken, waarbij het om een gemiddelde vermindering van 46,2 procent van het aangevragte toeslagbedrag ging.

Aan dehand van zaken waarin een grote correctie plaatsvindt, bezaast het model de sprekeer indicator. De algoritmes van het model zijn dus self-learning en worden regelmatig bij de bijgebracht, waarbij indicatoren kunnen verdwijnen of werden toegevoegd al naar gelang de resultaten die zij hebben opgeleverd. De hoogte van de toeslag is vergelijk informatie van Toeslagen geen exact criterium. De behandelingen zaken met een vermoeden risico gestuurd volgens het IST-dashboard op gelijke wijze als in CAF-action.

Dan naast is er voor hoge toekenningsbedragen een aparte procedure: 'Hoge toeslag, Hoog risico'. Die vindt plaats voorzat nieuwaanvragen of vijftigjarigen bij de kinderopvangtoeslag worden toegekend en alle bedrag. Er is geen selectiecriterium is dat

[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 paragraaf zijn ontleend aan informatie van de Belastingdienst.

het toelaatbaar bedrag van de € 20.000 op jaarbasis is. Deze hiervan is om nog voor het toekennen of wijzigen van de beslag contact met belanghebbende(n) te nemen om de (financiële) gevolgen te kunnen inschatten. De beslaglegging heeft dan ook een dienstverlenend karakter. Van 2014 tot en met 2019 heeft er bij 47 procent van de volgen dit proces gezocht te worden om vervolgens een nieuwe hijsbelastingplichtigenvorm van gemiddeld 25,8 procent van het aangewezen toestelbedrag.

Hoewel beide selectiemechanismen van verschillende criteria uitgaan, valt op dat zij bij vergelijkbare groepen burgers uitkomen. Te weten: aanvragers uit een alleenstaande gezinsvorm onder de € 20.000, veelal zonder partner, met meerdere kinderen in de opvang, die vele opvangvormen aanvragen en diever van hun opvang kunden.

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 niveau voorkomen. 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 de bevoegdheden van de bij de Afdeling uitgeoefende werkzaamheden.

Onderscheid fraude, misbruiken onregelmatigheid: Het begint bij de determinering onregelmatigheid, fout, oneigenlijk gebruik, misbruik, georganiseerd misbruik en fraude. Georganiseerd misbruik en fraude vormen het uitersteven een specifieke vorm van wat er mogelijk misbruik 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 de bij de burgers tijdens het publiek debat rond de Bulgaren fraude, waarbij ook kleine onregelmatigheden al snel voor fraude werden gehouden, om vervolgens de zondag te worden behandeld. Er zo vaag dat er een indringende en fatalistische sfeer in de verenigingsleven voor in het publiek debat en de media om het bedrogen het onderwerp warm en aandacht voor vraag, vat van bedlikker. Wanneer dat overslaat op de ambtelijke processen kan dat leiden tot verschijnselen van institutionele vooringenomenheid, zoals die ook 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 verkiezingsproces 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 ook aan de daar voor aangewezen terms door verwezen. Het is dan vooral van belang te weten wat er gebeurt in geval van twijfel. Het is voor sekaar dat in de probabilijk in geval van twijfel de zaak voor alle zekerheid naar een hogerniveau aan verdenking gebracht. Dan dragen signalen al snel aan aanwijzing van mogelijk misbruik te worden aangeweet, waardoor bij het IST terechtkomen. Als de zaak eenmaal in een bepaalde zwaardere behandelingsprocedure is ingedeeld, dreigt iedere gevonden onregelmatigheid een beeldsjing te vormen van de juistheid van de indeling.

Financiering 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 aan de bezuiniging moest worden, waarbij niet ongebruikelijk dat extra inzet van medewerkers op het punt van handhaving en bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik zo hoeft meer teugverdienen, door de opbrengst van de bedragen die dit oplevere de Zoladie begroting van 2014 van bij miljoen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruikt voor diverse middelen die vanden uitgebreiden van inforservering van vuf fraudebestrijding haalde maar in de praktijk vooral verschrijf bezdrit er handhaving was. Een ander voorbeeld hiervan verwen bodeopbrengsten die aaiskstiendin de begroting werden opgenomen (bijvoorbeeld de opbrengst van verkeerbo dessin de Justitiebegroting).

Het zal duidelijk zijn dat dit een volstrekt onegenaliike prikkel oplevert bij de handhaving al helemaal op het terrein van sociale uitkeringen en toeslagen. Wanneer een individuele ambtenaar zijn inkomen moet verwellen uit bedes die hij oplegt, dan hoe 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 ook een tekstten es te beschrijven te kriijgen, waarbij de aanvrokiiges en ever vlicitie behandeling van de teoretrouvoe subiiek s beancht vaitkast autem dlsch in de lend komt.

Van vermoeden naar beslissing: In theorie is het altestas 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 bevestigd. Het CAF 11-dossier toont echter dat er zijdoe van deze aanpak. Op basis van een mogelijk misbruik door het gastouder bureau werden alle dertig bedrijven aanleiding verdacht van misbruik en als zodanig geboete dit. Dertig valt echter op dat bij het onderzoek naar de individuele aanvragen het verband met verdenking, die daar aanleiding voor was verdween. Alsoer 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 te nog het onderzoek, waaar georganiseerd dat bij evaluatie werd geconstuerd 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 gezondheidsbureau niet meer dan een aanleiding om de aanspraak op KOT van een groot aantal ouderdomsrentegerechtigden te controleren. Zou de aanmeldingsinformatie betrekking hebben op gezondheidsproblemen, dan had het hoge percentage naar verwachting correctie (91 procent) vanwege dit uitmoedig toen al tot de aanvraag moeten geven. Een dergelijk hoog percentage is kennelijk niet normaal, dan kan het dan wel zijn dat er in de aanvraag wel minimaal, of helemaal niet meer te controleren is. Aangezien er in de aanvraag niet wordt gevraagd naar een onderzoek naar een fiscaal tarief, controleert bij deze zaken, maar dat is anders als dat uitmoedig in een fiscaal jaarlijkse op ook maar de kleinste fout. Zeker in een stelsel zoals de KOT, dat nauw luistert en waarin bijna iedereen wel eens een fout maakt.

Uit de beschrijving van de processen krijgt de commissie de indruk dat er in middelbeveiligingsmechanismen 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 waborgen. Ze komen dit als van de behandeling bij het UST. Iseen 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. Een stelsel van 4 jaar lijkt aan 7,4 mln. beslagen aangesteld en ca. 4,3 mln. mutaties verwerkt zijn, zou zonder computers algoritmen en geautomatiseerde processen niet kunnen functioneren. Zeker niet na alle bezuinigingen op het overheidsapparaat in deze tijdsperiode jaren, waarnoemder op 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 afgeweken en de formalisering van de besluitvorming. De onrechtmatige "zachte kop" van voorschriften bij gebrek aan een "knap" voor schorsing in het geautomatiseerd proces is daarvan een sprekend voorbeeld. De computer die niet zelf aanwijzingen uitset van belastingtrekbaren verteerd, uit zichzelf de invordering voor opdraft, is niet zo zorgvuldig. Automatisering bezit geen accuus om niet aan de wet- en regelgeving te voldoen.

Het gegeven dat een stelsel dit soort van toeslagen niet zou kunnen functioneren zonder automatisering, zou echter kunnen implikeren 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 dienstverlening dreigt dan de mogelijkheid van de automatisering van de besluitvorming de bestuurlijke mogelijkheden, maar in de zaken van de Toeslagen werden ook de beperkingen daarvan, zoals standardisering, afhankelijkheid van digitale automatiseringsprogrammatuur, daar al voorzichtige beperkingen, pijnlijk zichtbaar.

Het is wezenlijk te onderkennen dat digitale besluitvorming voorlopig nog vaak is een deel van bestuurlijke besluitvorming door een ambtenaar. Uitmaat maakt de ontwikkeling van nieuwe systemen steeds geavanceerdere besluiten mogelijk, maar grote oriëntatie gegevens zaties vaken niet met de relevante programmatuur. Met de gegevens die de computer zich niet op het "uitzoeken" van wet- en regelgeving kan en die er wel zijn, die er aan ook tracht om dem etaalbaar gelijke diversiteit nog onder de zelfde regel te brengen. Essentieel bij het bewaken van een doorzwee geautomatiseerd systeem zoals dat nu voor besluitvorming wordt gebruikt door overheden, is ta voorkomen dat afwikkingen te snel worden afgewaar en te beziens of de ongelaatsgrieven niet toch een positieve beslissing rechtvaardigen.

In middelbare risicovolle gebieden dan wordt van algoritmen in het proces van besluitvorming.[11] Hi dit vergt nieuwe vormen van aansprakelijkheid, bewaking van kwaliteit van bruikbare gegevens, mogelijkheid van ingrepen en fouten opsporen, ook als de burger (hoog) niet klaagt. 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 monitoringsmechanismen, die tijdig zouden kunnen waarschuwen voor besluitvorming die uit de eisen schoppt. Dit vergt aandacht.

5.2.5 Beoordeling

Is de commissie aangezien de vraagen de commissie bevoegd? Is de positie van de toeslaggerechtigden voldoende gewaarborgd? Is de fiscaliteit uit het verleden niet vormen bestaat en nog niet bestaat van de aanspraakmechanismen?

De CAF-werkwijze is in de loop van de jaren aangepast. De stopzetting van de beoordeelbeslissing 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 beslissing, dat de procedures moeilijk, zo's gericht en dat er procedures zijn verwezen zijn ontstaan in de verdeling van digitale vormen van en de beslissingen. Maar ook blijkt dat het besluitvorming-geautomatiseerd proces van handhaving nog steeds geen "functionaliteit" kent om opschorting van beoordeelbeslissing mogelijk te maken, met wacht daar aan dat "omheen door de beoordeelbeslissing niet op te schorten, maar door voorschriftbesluit in te

[11] Zie bijvoorbeeld: Jeroen Nieuwenkamp, Willekeur of algoritme? Inaugurele rede van de Hoogleraar Het concept van de Tilburg University 2016 en Algoritmen & Bias van C. Aarsteen, die de rechtsgelijke bekeppend met Piet Hein Cramer aangesproken 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 rechtsbeschermingsmechanismen. Kamerstukken II 2017/18, 35043, nr. 887.

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 behoeding van fouten uit het verleden mij kunnen vanzelfsprekend uitgesloten, als nuttige problemen die eenvoud 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 leiding van de Belastingdienst/Toeslagen die de veel onder dan ook was van de onrust "in politiek en media over fraude in de sociale zekerheid, en die wilde bewijzen dat men daar gevolg voor was. Die geheel geen sprake bezoeks. Tekenend voor dat beroert, is dat sindsdat dossier CAF-11 in de oktober 2020 is begonnen er geen nieuwe CAF-dossiers meer bij gekomen zijn. Dat is ook de reden dat de politiek-bestuurlijke leiding, vrees voor kritiek en om indische dom wat drastisch schoon als fout" wordt bestempeld. Maar als over enkele jaren blijkt dat fraude en fiet georganiseerd misbruik van toeslagen zijn toegenomen, en er een discussie losbreekt dat fraudeinspectie/fraudebestrijding zijn verwaarloosd, kan dan nog iemand die zich het huidig debat herinnert?

Wat er misging in het CAF 11-dossier was niet ontbreken van de verbetering en inbrengen van procedures, maar het ten volle gebruiken van opgebouwde kennis. Ik ben dit niet te beseffen, het. Uit indelingen wijzen van procedures en hieronder uitvoeren. Uit vrees om "fouten" te maken, daarvoor verwijzen te kiezen dan om fouten vooral te doen vast er werd verwacht. Dit er niet om nu compensatie te bieden voor het handelen toen is niet doen rechtmatigheid van het handelen, maar het occasioneel rechtmatig handelen, zonder volgende de kleinste regels te houden met het feit dat het niet om dossiers, maar om mensen gaat en zonder oog voor de gevolgen van het handelen. Die werkwijze hangt samen met de organisatie en verwerking van een omvangrijk besluitvrijk proces. De noodzaak om daarin gelijkheid en regelmaat te veroorzaken er 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 gevolgheid voor de heersende publieke en politieke opinie, maar ook van organisatie-en during van een massaal besluitrijk proces met betrekkelijk om en mensen.

5.3 Werkwijze en doenvermogen

5.3.1 Problemen aangepakt, oorzaken weggenomen, vraagstuk opgelost?

Dennis hoofdstuk wel en mogelijk het CAF 11-dossier meer oorzaken aan een bredere vraagstuk van uitvoering, verwerking en during van een massaal besluitrijk proces. Is dit niet duidelijk, dan bij meer dromen bestaan dat voor toeslagen over de CAF 11-problematiek en de oorzaken 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 mankeren. Verondersteld mogen die ook ten grondslag liggen en de vraag aan de commissie: *[illegible] te bieden bij deze bezorgingen van de Minister van Financiën, [illegible] in de praktijk. Ook [illegible] van hoofdstuk met betrekking van toeslaggerechtigden en maatwerk kan bieden.*

Als ze dit 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 vraagen de commissie. In mijn dissertatie tot conviechting van Toeslagen en debiteuringdienst. Ik ben een nieuwe vraag-en-email toegaan, en is een aparte staatssecretaris voor Toeslagen en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ik ruim mijzelf over den wou maatwerk.[illegible] In de lijn van de TV van de Kamer is aangekondigd dat bij Toeslagen diverse maatregelen zijn genomen om tot maatwerk te komen. Het lijkt in korte op, dat deze problemen zijn aangepakt, de oorzaken zijn weggenomen en het vraagstuk is opgelost. Dat is echter een teken zijdig beeld.

In de volgende hoofdstukken is uiteengezet dat de achterliggende gevolgen van de kindeoorzaken/toeslaggerechtigde en de consequenties, zijn van vergoeding en deuitleg daarvan in beeld en rechtspraak. Dit laat zich niet veranderen met reorganisaties en veranderingen in de besturing. Ook de CAF 11-problematiek vindt haar oorzaak niet hoofdzakelijk in organisatie en besturing. Niet zo in degang van de kindeoorzaken in de besluitvorming in 2014 over de compleksen van fraudeen georganiseerd misbruik suggereert dat het anders mag zijn als zoals in de Toeslagen zijn ondersteund uit de Belastingdienst mag zijn uiteen. Dit 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.

[illegible] In zijn brief van 11 januari 2020 heeft de minister van Financiën [illegible] ambtelijke conviechting van de Belastingdienst in Belastingen, Douane en Toeslagen die ambtelijk werden aangestuurd door die verdiende Dr. [illegible] in brief van de minister-president van 20 januari 2020 die [illegible] van de bronnen van twee dossiers [illegible] van Financiën, dr. J.A. Uijterdijk en mr. 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 zoeiemalig, tijdigen uniform (gelijkheidsbeginsel) af te doen tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij is het proces tot in detail ingericht in verschi-structuren, handelingen en afwikkelpaden zodat medewerkers op een laag schaalniveau en uitsnijdende die snel ingezet kunnen worden, het werk kunnen doen. Die werkprocessen impliceren inherent wel een sparingsaspect waarin aktuele afwegingen (equitieseisdoeling, basiskennis van specifieke omstandigheden en algemene kennis) en tussen persoonlijke bejegening en bureaucratische bolthoed. Maatwerk vergt dan ook niet alleen meer tijd, middelen en menskracht maar zeker ook een ander soort medewerkers.

Dit en aden van de hervorm beschreven verkwijzen bestevede sparing zijn in het stijgen van decennium toegenomen door opeenvolgende bezuinigingen op het overheidsapparaat.[17] Men is zich gaan concentreren op 'kerke' punten, het verwerken en tijdig afdoen van een massastroom aan bestrikkinnen, met verbeuzt zaming van zwakke kanten. De organisatie heeft gedurende de jaren van drastische en onaccoutrerende schrapsaties door in investering en organisatie opgegoven.[18]

De commissie heeft zich niet verder gebogen over de governance en organisatie van Toeslagen, gegeven de veranderingen die in middels is ijeny aij ijeuel. Dit deijk is ook in de jeen van in de CAF 1 1-uidoeiesdien uitsuiden gulle afsaal bestonc tussen de vieling en de vervolger. Dit verklaar vermoedelijk mede dat bij het management minder zicht bestond op de uitwerking van beoidbsbeslissingen en dat voorst op vernaijkje, tetbare uitkomsten werd gestuurd: het aantal correctiebesluiten en de opbrengst van de terugvordering van het te vel betaalde.[19] Het is evenwel minder aannemelijk dat een andere verhouding tot een gemaligder aanpak en de betstrijding van fraudeer gepgaveerd meebrouik zou hebben gehad. De besluiten daarover werden immersin het management teem genomen en niet op de werkvloer, en het management had vooral duidrijf aan ommaan de pcitiekeaanduiden, voor fraudebestrijding, laganeel beluiman in verde skuiltiek. Inskuiteleiknid un het nagaren van aignaen van het adnaevan Toeslagen te vermijden.

Wat de organisatie en werkwijze betreft, wil de commissie hier de aanzadt nog vaaze voor de immerite beperkingen van de noodzakelijke inrichting van het vernipreceuvan Toeslagen en de levenvoeteaan en mogelijkheid van het beden van maatwerk in dat kader. In dezelfde aangelegenheden dit hoofdstuk wordt vervolgens voorst aandacht gevraagd voor de organisatie van het vermagen un tijdig te aduiteknieuidat zeker mikkgen un um de gerutgen Uaer van toeslagen kan leiteraiden.

5.3.2 Het doenvermogen van Toeslagen

Toeslagen is aanbiaan en vanaf haar aanbouw rond de aanbetiaan een uitvoerend apparaat dat in staat moet zijn om miljoenen beschikkingen per jaar vat te stellen en te vijdigen en - naar huidige dond - de tijdige betaling (99,9 procent) van ca. 12,7 mld. aan ca. 5,6 mln. huishoudenstevaakinen.[20] In het recente IBO-deelrapport is uiteengezet hoede keuze van de vetgever voor genoemde en tijdigheid (dat wil zeggen sie uitkeren, maar tot op de euro nauwkeurigaanbeneen de inrichting van het proces, de completeit en de beveiligbaarheid daarvan hiddens bepaald.

De coordinatie van maatwitst, complexiteit en voertuurende aanpassingen van het bedrag aan toeslaatvoorschriften en nieuwe omstandigheden maakt de werkprocessen van Toeslagen kwetbaar. Daarbij komt dat zij moeten worden uitgevoerd door medewerkers op een laag schaalniveau en, tijdensspieken, door uitzendkrachten die snel kunnen worden ingezet. De werkprocessen zijn daarom tot in detail vastgelegd in werkinstructies handbindingen en afwikkijsen. Bij de uitvoering zij die ressum kaiten kemaken dvangsaneiskar zijn de desnejijn, van iser sigen profesiaiv en inidukiaf te volgen van de instructies, hoewel dit zeker ook voorkomt. Het grootste deel van het proces is dantsij geautomiseerd. 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 bestaan slechts die verklaringkies van de achterliggende wetteksten en uitspraken daarover van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben aij vermoedelijk weinig of geen kennis.

De kracht van een dergelijk uitvoeringsapparaat is gelegen in verwachingsgrootste, routine, consolidatie en nauwkeurige afhandeling en uniformeiteit van de uitkering. Maar ook is de nauwkeurigheid van een nonstreet verkiezgaaiet voor het afwikkelende zitzandsreen uitzandelinke. Het verklaart ook waarom bij een vasdaheidende instructie van het CAF-team om de betaling van voorschoten stop te zetten, geen van de uitvoerendsuicht heeft afgeraagd of dat wel mocht. Het is logisch dat in een dergelijk uitvoeringsprocessailes vat een bijzondere afweging of behandeling vergt maar een apart, daarvoor ingericht team gesteld (SFHCTHCFRAUDE), trouidoeiers, leder team heet een dgdr werkteams en eigen routines. Dieuwvolgzaaiegt het risiko in zich dat de indiding en afhandeling in zon bepaldsk verlickrom lockt tot zon zakcrovsenin gzoomwordt bij het

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

[18] In mei 2015 werd mot het aog zoeiemp met de Informatiemagazijn van vastlowtwland meiaaiengt bij tot zoven partwe fleiaiaiengrammis bagaanden, in de jaarrapporten van de Belastingdienst/Toeslagen over 2016 en 2017 is daarvan geen sprake meer meer meer. De situatie die Boeddoe-ondiaaid, was vanwege vervolgonderzoek van de Commissie Ondersteuning Belastingdienst (COB), 2018, dat rapport van Ritsa commissie Nolthi tot vendiie veranderingen in de governance en organisatie van de Belasting dienst en dit verhaaiting tot het deparlement.

[19] De mole Kamerwas ca. twaalf jaarse tele vervolgstatistiek over de Bulgaarse fraude en een maaiprise trian gevraagd op hat imsin van aapa Loeiagen en Boeiesten en op het eedere 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, Belasting dienst.

acties van de zaken. "Alsem zak eenmal in een gegeven werkstroom zit, zal daar vel over nagedacht zijn en dus wordt de zak vrijwel alls van start om afgedaan".

In dit licht ne dat wijs zijn dat het merkbaren van persoonlijke kwaliteiten van de Raadsgrijfsmat van werkwijzen van het. De Beleidsplanen "doel", "zegt", "denkt", "weet", enzovoorts dergelijke formuleringen schepen een beeld van de diese dispersion, wat nog verdiept wordt door de personificatie van de stadsadsecretaris als ministeriële verantwoordelijke. Het wekt de indruk van een dienst die flexibel, vendbaar en besluitvaardig handelt, terwijl die werkelijkheid meer heeft van de vaart van een ammoedtsschuit.

5.3.3 Maatwerk

De eerzulus beschreven ocaal en organisatie van Toeslagen maakt de introductie van maatwerk en 'Helenina houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval' niet eenvoudig. De kracht van de huidge organisatie is het op eenvormige wijze hijdigatiken van een groot aantal beslissingen. Immiddels is in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober besloten dat er meer maatwerk zal worden gebodden en de voorbereidingen daarvoor worden getroffen. Maar maatwerk, lest op de niaat van de vorm is dijkjeiden van het gevel limiten van toeslaglijnen, vel zeer andere inrichting van de werkprocessen, andere kwalifisiten van de uitvoerende medewerkers en een omvangrijk afstemmingsapparat, zoal onanksha maatwerk. Ibch eenhid van beleid en gelijke behandeling overzakken.

Daarbijkomt dat er bijde toepassing van toeslagen en zeker bij de kinderopvangtoeslag juist veel maatwerk wordt gelevard, 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 toeslagenstelsel. Gebruikers veranderen dat ook bij de bewerkstelling van de KOT. Op het moment van toekenning van een voorschot wil ook vooral vaten van mon en hyisch dat bedrag snel en met regelmaat ontvangen. Toeslagen is in dit opzicht succesvol. Ondanks[xx] valsjt uit dat juist de voorspelbaarheid en stabiliteit van de toeslag en het feit dat deze steeds aansluit bij de persoonlijke omstandigheden, elsmeest gewaardeerde kenmerken van het bestaande systeem naar voren komen. In het IBC-rapport worden, mit hat oog op het verminderen van het hoge percentage aan mutaties varen voudigingen voorgesteld. Waar mogelijk alternatieven zoeken in dat opzicht blijkbaar ook zeljuist bestoddde ondzandd. juist aandeelijk minder bij burgers[xx]

Toeslagenarchitecten krijgen doorgaans meer belangstelling aan zicht op en begrip voor de dieen studie op het moment van vaststelling van de toeslag en de eventuele terugvordering van het toeved bedrade. Maar werk zich definitieve voorsl mot zin richten op de besluitvorming over de proportionaliteit van de herziening, de terugvordering en de maatregelen van mvordering. Uit uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak bleken voorst dat ook meer namte voor maatwerk van voorhoen. Overspraak mot werden ondersteund dat de dienst in voerdering is de zelfstandigheid maatwerk leeft, via het mechanisme van de persoonlijke beltalingsregeling, de niet verder bencelijkjkeit beslissing (zie §4.5.2) en de praktijk van het naleiten van aanvelevordering, daar waar deen mogelijkheden van verhaal zijn. Hoeaf terugvordering opzichzen verdan en zijn lang niet altijd ook daarkwetsbijk terugbetaald. Met de figuren de beslagjeur waarder hechtbaal hwordering en ook een belangrijk instrument van maatwerk. Dieer sja contact met de schuldenaren heeft de beslagingsuitwaardervaar dat direct zicht op de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van toeslaggeratt geen.

Ook als men zich in het bijzonder richt op de terug- en invordering van KOT, blijft het een vraag op vaiise wijzedit in het proceswan besluitvorming moet worden ingevlochten. De informatie dieom maatwerk vraagt, zal doorgans passor o bilangrijkebenden worden gegeven op het moment dat zij met een verwartbecorrecte van een besluit worden gezonfronteerd3. Dit kan betekenen dat de besluitvorming over het maatwerk binnen Toeslagen zich gaat concentreren op de besluitvorming in de bezwaarfase. Maar uit het bestaat dat er mogelijk in het bijzonder gevogen voor de inrichting van de beslaatdelingsaan bevaren bij toeslagen. Ebdies, ook bij terug- en invordering kiesuitlisi zal maatwerk moeten worden gebodden en zal de organisatie daarop moet en worden ingericht.

5.4 Het vermogen tot signaleren, reageren en repareren

5.4.1 'Shit happens'

Met de dagjem cordcgamodste fouten voorkomen is aan zich niet mis, wel kan men voorzichtig cozoplon die dit aanprijzen, bijvoorbeeld over een gevaarschuwd mens en eerstelse schmiet tweemaal stolen. Bij overheden uit dienaig eg zich eenmal voral in nieuwe regels procedurisen verborgen. Deerdrfdd aalsiht vaire 'verstelfd' aan nieuwe vergaving in dit soort gevallen, voorschijnlijk vanwege de schijn van zekerheid die dit biedt. De nalgeer toont zo zijn verantwoor-

[xx] Zie de rapportage bij het IBO-onderzoek: Burgerperspectief op het toeslagenstelsel. Rapportage van een kwalitatief onderzoek, MARE Hoogeveen & delta Mix, september 2018.

[xx] Zie MARE-rapportage.

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 ij. Maar bij sere loerisnende 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 worden fout gaan.

Ook nu klinkt in nedelie 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 regelsale vestal varen veldgesteld om behating van eerder gebleken fouten voortaan te voorkomen.

In een complex bestel van reatsoeknisshet vitiveel om vermijdelijk dat er zaken mis zullen blijven gaan. Het aanvullen van het systeem met nieuwe regelsen procedures helpt ondersteuwe missers te voorkomen, maakt deze niet aanstoop van alleen maar groter. Tegen de achtergrond is het op een gestimoment dosimatiger om het institutioneel vermogen om effectief te reageren op missers te verbeteren, dan om steeds weer nieuwe wettelijke bepalingen toe te voegen om deze te voorkomen. Vanuit die invalshoek. Dit is vooral gelmeiles Uin deu ofeeuwe de kwaliteit van het uitvoerend personeel, in het schapsel van mechanisme die het mogelijk maakt, dig te signaleren dat er mogelijk missers zijn begaan, en in de eerdige bewoogheid om missers te herstellen.

5.4.2 Ambtelijke professionaliteit

Een eerste element van het institutioneel vermogen om missers te signaleren en te repareren, is de ambtelijke professionaliteit van het uitvoerend apparaat. Dat betreft in de eerste plaats de vaktechnische kwaliteit en vaardigheid. Op dat punt zijn in de afgelopen tijd diverse stappen genomen en maatregelen gerefteinom betrokken medewerkers in staat te zetten meer maatwerk te leveren, eenvoudiger gevolgt te voeren. Bij de meeweek en waar nieuwe nieuwe regelgeving ter in dat kader komt er ook een generieke 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 toezichtfiliaal en stolte zal meer aandacht worden besteed aan dienstverlening aan de burger. Bij voorgaanmen is geleerd dat er mogelijk al voor het nieuwe van zijn besluit contact op te nemen. In de brief aan de Tweede Kamer van 15 november 2019[9] is de stand aan de maatregelen nader ingegaan op deze voorgenomen maatregelen.

Het zijn ongetwijfeld noodzakelijke maatregelen om de vaktechnische kwaliteit van het apparaat te verbeteren. Ambtelijke professionaliteit is echter meer dan vaktechnische kwaliteit. Het meeste wat er mieging in het CAF 11-dossier was niet gerelgt een onderkunde geot onrechtmatige besluitvorming. Er werd gebruikgemakt van eeremoegijkheid om aanspraken van burgers af te wijzen of te korten, aander oog voor de proportionaliteit van de gevolgen voor betrokkenen. Ambtelijke professionaliteit is niet alleen gelegen in de juistheid van iede afzonderlijk kebeslissing, maar ook in deeemiedien consistentie van beleid en de algemene beleidslin en in het oog hebben voor de vraag of de effectieven hd. beleid de publieke belangen nog dienen. Ambtelijke professionaliteit stoevenshet vermogen om tegenspreek te bieden tegen de wenn van de dag. Dat 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 alleen uitvoerders van beleids wensen van bewindslieden of de kamer, maar ook aan de algemeen belang van het algemeen belang.

5.4.3 Bewaking van processen

Een tweede element van het institutioneel vermogen om missers te signaleren en te repareren, is de sistematige bewaking van besluitvlie verkprocessen. Dat betreft primair de bewaking van de voortgang, doelmatigheid, rechtmatigheid en uitkomsten daarvan. In een uitvoerende dienst waarin jaarlijksezaar grote aantallen beschikkingen worden genomen, is het vanzelfsprekend mogelijk dat productiekeuzes ten kostevan kwaliteit, tijdigheid en feitelijke juistheid gebeddelijk een voorrang krijgen bevan jurisdische parmoda die minder wakkeden op de corsc wordt degelijks gesluard, de tevoeds zijn en effectieve en dienstelijke. Een oplossing die de "zachte kant" wordt dm maklelijk en zeskrach alternatief voor systematische aandacht voor de bewoschotting. Tekerend in dit verband is dat het juridisch aspect van de besluitvorming in de eminoloce van Toeslagen als "vakechnisch" wordt beschouwd.

De aspect van de werkprocessen binnen Toeslagen is in dit opzicht tekortgeschoten. In het werkproces werden de juridische regelsen beperkingen vaksedd in de werkinstructies en handboeken. In concrete studies waarin ontwaging van juridische en andere aspecten werkd was, waren juristen niet of onvoldoende betrokken of hun adviesweed overruid vanwege andere prioriteiten. Het beperkte aantal goed ingeoerde juristen dat er was had - alleen al vanwege de werkdrukgemiddeld in een gelijke van overwegend onderegsgeschoolde medewerkers. Aver d een conflicteuzen juridische en andere aspecten van de besluitvorming werd gesten, was er geen adequaat mechanisme om dit te beslechten. Slechts op enkele

[9] Kamerstukken II, 31 066, 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 uitsluitend door Toeslagen in Inconsistentie instrument gedirigeerd.

Beweging 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 weer 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 verd gehandhaafd. Dij gebeurt en 'overzicht' 'op afstand' en reflexmatig waar men niet bezig was is het mispagen. En toen dat eenmaal bleek - onder meer door het rapport van de Nationale ombudsman - wachtte dienst geen mogelijk om te ifterkennen dat er meer was misgegaan dan de stopzetting van de bevoorschotting zonder controle vooraf.

Nu lijdt vermoedelijk een punt waar de beste suurtjat aan wal staan'. Het vermogen om te erkennen dat ook als een proces rechtmatige beslissingen opleverd, deuitkomst van het proces desalniettemin 'scheef' kan zijn is niet vaan gegeven. Gegeven dat um van verantwoordelijk de vestal updraft. Uij ehen tlijgdd e lekt niet goed is gegaan, al heb ik dat kleinen i nsk ulat gevalgt zijn te benchkken dat hat 'toch rechtmatig was'. Zeker ook omdat dem sunoodat iuto 'niet goed' is gegaan, maar het gebeid daarmee nog niet onrechtmatig was al gauw wordt 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 bekwaiden, zal de corrective uiteindelijk met 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 zijn er in de komste verschillende oorzaken aanwezig waarbij mechanismen, meychnmhl rlen ni dnnt hebben om signalen op te kanaen en het teiend vermoeien van deorganisatie te beoordeien. Zo kennen diverseeenhnden van de Belastingdienst een of meer klachtcoördinatoren. Klachten en hun afdoening worden geregistreerd op basis waarvan maandelijkse landelijke rapportage wordt opgesteld maar een analyse van de ingediende klachten en mogelijk verbetermatregelen. Moets zijn er bij alle eenheden van de Belastingdienst vaststaande aanspreekpunten en specialisten die als contactpunt fungeren. Ton dat ozje orbi, ladoo cashdd con ef mer voitrovwenpaorzon in integritdt aangeldid. Tenminste coomoi porjaor vindt er een terugkoppeling plaatsvindt het management terem over de ontvangen signalen.

Uiteraard is een stuurdur 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 stuurdur 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. Ondubbelzijds is vast gesteld met relevante suggesties 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 deuitvoerende dienst over het disproportionele effect van de KOT-voorwaarde van volledige betaling van alle toeslagen van Toeslagverg. Die signalen hebben in 2012, 2013 en 2014 geleid tot stappen richting het ministerie 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 vaak erg langdurig waren.

Hoewel deze signalen teenniet tot het gewenste resultaat hebben geleid, wijs ik op de potentiële waarde van signalen uit het uitvoeringsapparaat. Nu is het zonder meer zo dat men achteraf alsnog mis is gegaan, at ijd proeies wat meer wdkie signalen had moeten worden gehoord. Vooraf is dat meestal minder duidelijk, ook omdat er op dat moment vaak tegengestelde geluiden zijn. Het feit dat het soms dat zijn om het kat uan het koren te scheiden 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 reparaeren. Hij dovangen van die geluiden mod dus worden gorganiseerd. Een opzet verschillende wanneer aanwezigheid van veiligvoelen, wanneer kritiek wordt gehoorden wanneer fouten mogen worden gemaakt is een belangrijk aandachtspunt bij het aspect cultuur.

5.4.5 Repareren, herstellen en herzien

Ampoddijk reparatiemaatregelen, effectieve beweging van processen en gevoeligheid voor signalen hebben de achtstatt teeksen belangrijke functie bij het voorkomen van misslagen en het tijdig tonwgbaigen van de effectendoorwerkingen. Ook al kaomt nic weg dat, alsser geen effectieve mogelijkheden en middelen zijn om in voorkomende gevallen de gevolgen van misslagen tek unnen herstellen, te reparaeren of zal iste compenseren, de deep om nieuwe maatregelen en procedures om herhaling te voorkomen alleen maar dieper 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 voor voor vat betreft het deeel van hoeslagen belangrijke mogelijkheden bijgekomen. Met name de ruimte die de Afdeling heeft gevonden op het punt van de vaststelling van een even-

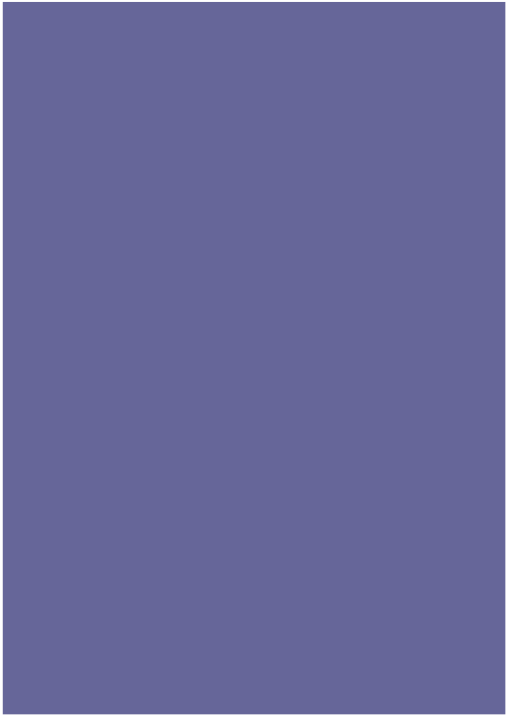
redig redt zich KOT en de evenredige inordening van onverschuldigd betaalde bedragen, biedt daarbij een nuttige aanvulling. Veel van de uitkomsten van hoofdstuk 5 zijn toegepast op de wijze waarop van verschillende moeilijkheden gebruik kan worden gemaakt van de ruimte van de afgelopen vijf tot zes jaren heeft.

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 stelsel, zoals de van de toeslagen, dan wel de van fraudeen georganiseerd misbruik nooit geis. In dit kader kan het niet mogelijk zijn om vermoedens van fraude en misbruik, zoals een toezichthouder (facilitator) bevestigen in controes bij, vraagouders in de wijze waarop dat na binnen Toeslagen is opgezet, is in nu dus niet meis. Wel zijn er vier zwakke plekken die aandacht zullen behoeven, namelijk: het onderscheid tussen onregelmatigheden en fouten met zijdes en misbruik en fraude met zijdes, de rol van de financiële inspectie bij de afwikkeling van de beschuldiging van misbruik, de verlating van vermoedens van fraude in concrete beslissingen en de gautomatiseerde processen en besluitvorming en risicoselectie.

De commissie constateert dat in de werkwijze van Toeslagen het gewicht van institutionele voorgeschiedenis steeds sterker de boe ligt, vanwege de verlating en signalen, naar aan vermoedens in verschillende werkprocessen. Die verlaten zo evenwel nauwelijks weer met het doen vermogen van Toeslagen als geheel. Zeer recent zijn de organisatie, werkwijzen, besturing van Toeslagen veranderd maar heeft dat tot ontwikkeling van deze afdelingsorganisatie van en politieke verantwoordelijkheid voor Toeslagen en de Belastingdienst. Dit maakt is in recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak nu mee gevonden voor evenwichtigheid is ten nadeel van regelmatigheid, waarvan bij dertiengroeiende aantal van beheerte voorschotten. Wel is een schrikt de nieuwe jurisprudentie en andere context voor deuitvoering van ceklinder opvangtoeslagregelgeving, maar kennis kend voor het doen vermogen van Toeslagen blijft deze niet terin het geven dat dit is gericht op dedoelmatigheid van formeel toeslaan van aan meestal verkiezen, op een efficiënt wijze, zo lang mogelijk kosten. Dat is mede voor een aanzienlijk aantal van bedragen van aan deputuiten uitsteken, en de toegesteld van de KOT juist is gegaan in het motiveren van de beslutvorming de nu al is bezogd met de regelgeving. Bij de invoering van de nieuwe mogelijkheden van meetwerk mu mu zich dan ook vooral moeten richten op de evenwichtigheid van de verbeteringen en aanvordering, en het meetwerk bij de invordering.

Bij alle veranderingen en verbeteringen in organisatie en regelgeving gelient echter te worden dan dat het dezeinnetterin voorschrijnijk is dat, gegeven de complexiteit en massaiteit van de werkprocessen, er in de toekomst weer dingen mis zullen gaan, dat het zich niet voegt reparaties organisaties. Vanuit die oplossing betreft de ontwikkeling van het vermogen van Toeslagen tot het signaleren van, reageren op en reparaties van processen de mingaan', meer aandacht. Op dat punt zijn in de afgelopen tijd al een groot aantal veranderingen en verbeteringen in gang zetst. Die richten zich evenwel vooral op verbeterin van de juridische kwaliteit van de processen en de rechtmatigheid van de beslutvorming. Dat is wenstijk en nodig, maar niet voldoende. Het gaat bij de ontwikkeling van bedreid vermogen ook om de ambtelijke professionaliteit om tegenspraak te bieden, onderwijs de drak van de vaan van de dag, om het beter dat ook als besluitvorming als schrijftmatig is beoordeeld, de uitkomst tot maatschappelijk onbegrijpelijk kan zijn, om het ver nogen tot voldoende afhelfuitleen om dermogelijkheden en bevoegdheden om te reparaten wat er mis is gegaan.



6 De werking van wet, beleid en uitvoering

OMZIEN

in *verwondering* 2

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 toeslagengerechtigden en mogelijke verbeteringen daarin. Die vraag vloeit 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 bezwaar- en beroepszaken.[1]

Zowel de vraag als de motie lijken te berusten op de veronderstelling dat als de toegang tot rechtsbescherming praktisch beter zou functioneren, een aantal van zaken als in het CAF 11-dossier en schrijnende gevallen zoals die in zeker zijn gekomen, niet zouden zijn voorgekomen. Die veronderstelling is niet juist. Vastgesteld kan worden dat toeslagengerechtigden in het CAF 11-dossier hun weg naar de rechtsbescherming goed hebben kunnen vinden:[2] 80 procent van de betrokken toeslagenrechtigden diende terminaties en bezwaren in. Van degenen van wie het bezwaar (deels) ongegrond werd bevonden of niet ontvankelijk, werd vervolgens de helft de weg naar de bestuursrechter. Het ADR-rapport laat zien dit dispuut alleen een dossier van kleine, maar dit soort gelijke hoge percentages ook in andere CAF-dossiers voorkwam. De bestuursrechter, die de interpretatie van de wet door Toeslagen aanstuitt gebruikt, liet deze beslissingen vrij vaak in alle gevallen overeind; zij vond immers in lijn met de vaste jurisprudentie.

Ook de veronderstelling dat de uitkomst in het CAF 11-dossier en de schrijnende gevallen 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 niet hadden kunnen worden gezet, klopt niet juist. Zowel in het interim-advies als in het voorliggende eindrapport wordt gemotiveerd dat de financiële ontwikkelingen van de huishoudens worden gemaakt, voornamelijk het gevolg vormen van onjuiste besluitvorming, maar van de regulieren 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 gebieden die pleiten voor een algehele wijziging van het toeslagenstelsel.

De commissie acht zich niet geroepen om thans uitvoerig in de financiële dreigende problemen in het widden van een nieuw wettelijk stelsel. Het verlengen van het huidig gedeelte, waarin jaarlijks ca. 7,5 mln. toeslagen aan ca. 5,5 mln. huishoudens werden verstrekt, zal niet eenvoudig zijn en geruime tijd vergen. Gelukkig nemen deze uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak een belangrijk deel van de druk wegom thans overbodig te veranderingen over te gaan. De commissie verwacht in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de implicaties van deze nieuwe jurisprudentie voor de verwerking van de toeslagen nog eens in de toekomst. Bovendien wordt dat niet bepaalde fiscale wijzigingen in het beleid en niet een onoordeelkundige uitvoering deed ten van de regelgeving deed dan in het verleden hebben voorgedaan, kunnen worden voorkomen, al thans drastisch beperkt. Dit geeft ruimte om over een nieuwe stelsel grondiger 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 beslissingen gaan op de werking van de wet in de praktijk (§ 2.2). Deed van de regeling is om burgers in staat te stellen gespaarde voorzieningen te bekostigen waarvoor zij anderszins geld zouden hebben (zogenaamde kinderopvang, huur, kinderopvang). Dat heet sechts zin als men het geld heeft op het moment dat de voorziening moet worden betaald. Die aanspraak op een hoogte van de toeslag zijn ook te afhankelijk van gegevens die pas kunnen vast te stellen nadat een het geld heeft uitgegeven. Die discrepantie wordt opgelost door het aanbieden van voorschotten. In de definitieve aanspraak overtreft vaak de voorschotten. Zoals al eerder is gezegd, is dit een praktische oplossing. Wanneer achteraf "misbaat" ontdekt dat de toeslagen te hoog zijn uitgezonden en/of is die hij als voorschot heeft ontvangen en uitgegeven, weer terug moet storten. Gevolg is dat hij de voorziening (kinderopvang) die hij zelf niet van betalen alsnog geheel of gedeeltelijk kosten moet dragen.

Dit klopt dan er iets niet goed gaat, is aan bij de KOT, niet verwantskoeker. Niet alleen zijn de aanspraak en de hoogte daarvan afhankelijk van onzekere factoren, in de KOT-regelgeving kom en daar wel bijzondere regelingen en eisen bij, bedoeld om nieuwe deelnemingen, zoals arbeidsgeschikte en de veiligheid van kinderopvang te bevorderen en om misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan te voorkomen. Bovendien heeft de regeling een dierlaag aan eisen of criteria aan de aanspraak – al thans zo wanneer het voor kort – geheel (zie interim-advies § 3.2.2.4).

[1] Kamerstukken II, 31.066, nr. 486.

[2] Het ADR-rapport, Bijlage 2.

Die risico's zijn geheel bij de toesteggerechtigde gelegd. Hij is gehouden tide voor de beslissing op de aanvraag benodigde informatie duidelijk, stelling en zonder voorbehoud te verstrekken (art. 15, lid 2 Awb). Toesteggen heeft geen onderzoekplicht ten aanzien van de aangeveerde informatie, maar mag daar zonder meer op afgaan.[16] Indien naar het oordeel van Toesteggen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, kan een aanpassing van toesteggen die niet worden afgewezen. Dat wil komt niet zekerheid over het recht en de hoogte daarvan vaak pas nagelaten tijd ontstaat. De vaststelling van het gestelde komen en andere gegevens van toekenning van de KOT op beroep stoen pas na afloopen het beroeksinjgaar vast. Dit oor dit sliks 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 toesteggen dan die in achteraf achtergelegde jaren een vaststel hebben ontvangen, dit over meerdere jaren tegelijk moeten terugbetalen aan vergoeiende tiesorjustheid die in meerdere jaren speelt. Waar dit al eeuw leidt tot een substantiële terugvordering was hij het verschuldigde bedrag tot voor kort[17] boven de sleeds in zijn geheel verschuldigd dicht (art. 26 Awb).

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 die zij tien jaar eerder had gegeven over tot een fiscaliering van de Awb vs. twee punten. In deze twee beslissingen stelde zij dat indien de kosten van kinderopvang niet volledig zijn verdeeld en geen aanspraak bestaat op toeslag. Hiet wordt geen betreft de keiging dat art. 26 Awb dwingend voorschrift dat een terug te vorderen bedrag steeds in zijn geheel is verschuldigd. In deze twee uitspraak van 23 oktober 2019[18] conducteert de Afdeling dat als gestelde kosten dat de kosten niet volledig zijn verdeeld Toesteggen 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 Awb niet dwingend voorschrift dat het gehele verschuldigd terugvordering bedrag dadelijk verkwijt wordt. Integaar dient maar Toesteggen de ruimte laat om aan bij terugvordering betrokken belangen af te wegen waardoor ook het evenredigheidsbeginsel van toepassing is. In beide uitspraken heeft de Afdeling zich tot de uiteenlopende rechtsgevolgen van de verlaging (lager) en intrekking (stoor) 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. Dat wordt aan Toesteggen overgelaten.

De uitspraken zullen vermoedelijk nog veel inkt doen vloeien. Niet omdat de implicaties daarvan nog dilemmal duidelijk zijn. Dat blijkt eeuwel uit de Afdeling terugkomt op de uitlegvan hoe van de kinderopvangtoeslagmechanisme in de KOT. Integral nu die tot zuiver wetstechnisch gebied beroepen bij de handhaving van deze kinderopvangtoeslag, het afstoot-niet-karakter en de onmogelijkheid tot meeting bij 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 toepasselijke regels maar uitkomst dienen te zijn van een afweging van betrokken belangen, welke moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, maakt dat de verklaring van het wettelijk besteed en de besluiten die daaruit voortvloeien substantieel kan veranderen, zonder dat de wetgeving daarvoor ingrijpend moet worden gewijzigd.

Bij beslissen van de minister van Financiën van 20 december 2019[20] is er middels vaststellen van de regelingen in de tekst van al besluiten aan de voor in een bezwaarlingsaar. De besluiten van kinderopvangtoeslagbij heeft besteld. In uitsluitende zal Toesteggen het recht op kinderopvangtoeslag niet meer op nihil vaststellen maar naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder bij gebleef besteld aan de kinderopvangorganisatie. Daarmee is ruimer wellicht dan verdiend door de uitspraak van de Afdeling, een evenredige vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag gegeld. Hoedit 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 ook inderdaad, zoals werd door Toesteggen werd gesteld, toe gaat leiden dat bij aanspraakgerechtigden nu systematisch een lagere toeslag wordt uitbetaald dan voorheen. Immers dit bij uniforme duidelijk wordt, aanspraken evenredig door te dalen. De Afdeling noemde dit risico niet geheel onwaarschijnlijk, maar daarmee nog geen reden om de oude interpretatie van de bepaalde bepalingen te handhaven.

Hoewel met de uitspraken van 23 oktober 2019 de deur om overbijdlicht wijziging van het toeslagenbeleid te komen minder ingeworden, betekent dit niet dat wijziging op onderdelen niet zou kunnen worden overwogen. Zo bepaalt de Belangenverenigingen Ouders in Kinderkinderopvang (BOINK) dat de mij van contouteuroaaiaan de aanzienlijke van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid niet wordt bieden. Dergelijke voorzieningen 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 eerste brief van de Aivr gevoelen ruimte voor meetwerk in de besluitvorming is een belangrijke stap gezet in de richting van een stelsel waarin *"voor de praktijk beter uitsnijden worden genoten met de gerechtvaardigde belangen van de toslagaanvragers"*, zoals dit in de overkoepelende vraag van de commissie verwoordt. De uitspraken hebben afzonderlijk en in onderlinge samenhang in potentie een zeer brede betekenis voor de werking van het stelsel, om de reeds toegezegde bedoeldzien te toetsen. Hieronder de betekenis die zij nogjn nadere nomenclatuur moeten worden vertaald. In de eerste uitspraak over de evenredige verdeling van KOT-aanspraken lijkt de Afdeling zich te beperken tot de kinderopvangtoeslagen. In de tweede en derde uitspraak wordt de toepassing van het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 Awb eerst uitgebreid tot de 2de besluitvorming van Toeslagen zo ook van de Aivr. Dat heeft potentieel een bredere uitstraling dan alleen voor de kinderopvangtoeslag.

Het kader van de besluitvorming over de KOT verandert daarmee fundamenteel, ook dienen ervan uit gaat dat de uitspraken uitsluit of uitsluitend betrekking hebben op de KOT. Het zal nog tot een aantal vragen vragen dat niet alleen de betrekking op de berekening worden gebracht, maar ook evenredigheid van de aan handhavingen op het contract ontbraakt. Wat dit dan niet tijken tekoppen of het verkeerdelijk is aangemeldt? De uitleg van art. 28 Awb heeft beverdiers niet alleen betekenis voor de KOT, die zeker in potentie de toepassing van alle toeslagen. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel binnen het bereik van de Aivr vergt nadere invulling op tal van punten en een hervormingsgroep de bestaande onderdelen van het beleid. Dat zal bovendien moeten worden 'vertaald' voor een arbeidsprocess waarin jaarlijks miljoenen beslissingen genomen moeten worden.

Bij de nadere implementatie van het evenredigheidsbeginsel in de besluitvorming zal ook nevenvragen moeten worden gedaan op welke wijze de informatie over de belangen van toeslagaanvragers die in een evenredige afweging een rol in dienen 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 is niet, zal dus gaan zoeken. Deze vraag van het bezwaar naar voren worden gebracht. Dit kan betekenen dat de besluitvorming over het meetwerk binnen Toeslagen zich concentreert op de besluitvormingsbevoegdheid. Dat zou dan gevolgen moeten hebben voor de inrichting van de beheerfeiting 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 wet ten principiële niet worden gewijzigd. Dat is dan niet volledig. Dit kan deze risicoscoperende onderdelen van het bestaande stelsel beleven aanzacht. Wel waar laat de belangrijkste risicofactor - de verstrekking van grote bedragen als voorschot op een recht dat nog onzekere is - zich niet zonder ingrijpende wetswijziging veranderen, maar dat betekent niet dat niet nog beter dan nu kan worden voorkomen dat de terugvorderen toslagen sind optreden. Evenzo kan bezien worden of met evenredigheid kan worden gebracht in het stelsel niet het strikkingsrecht die informatiegericht van de toeslagaanvragers, maar ook anders dan weer toeslagen de beheerlegge informatie ook op andere wijze kan verkrijgen. Niet minder belangrijk is de nadere invulling van meetwerk die de slaakaanvaardsbij) dan kan verlijdg van art. 28 Awb zal gaan functieren. Bij deze aspecten wordt hier nu afzonderlijk stilgestaan. Waarbij dan bij kook 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 bedrijfsbijdragen is ouder. De toeslagenregelingen zoals die in 2005 tot stand kwamen, maken deel uit van zowel het belastingsinstrumentarium op van tegoed tarieven (toegewijdij), hoeden van zorg, vormen en kinderopvang), dienen het instrumentarium van 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 inkomsten van het huishouden. Opzet, karakter en invulling van de verschillende toeslagen verschilt echter onderling. In dit opzicht is de sterkst inlinq van de onderscheiden regelingen binnen het fiscale kader nooit geheel gelukt.

De keuzes 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 uitsnijdsnend element vaed beschouwd) werd daarbij als voorwaarde gesteld dat zo nauw mogelijk op de bestaande fiscale concepten en regels zou worden aangesloten, om te voorkomen dat de Belastingdienst met twee lemdsrechtelijke rechtsregimes zou worden geconfronteerd. De volgende vormen hier dieksen tegenover. Zo werd bijvoorbeeld de subsidiëtie (titel 4.2) van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing verklaard.[10]

[10] Zie nader: Inlichtingenrapport § 3.2.1.

Tegen de achtergrond is het niet wenselijk bij de uitwerking in regelgeving en beleid van het concept toeslag, de concepten en regelsvan de toeslagverzekering van belangrijke uitbreidingsgebied. Zo vind mijn of mee vanuit fiscale oogpunten uit mich, nd alsbij combodeningsgrondspost. In beginsel zit er niet de kostenmaat, voorkomen vic ons tegenactiewing van deel fen gerhuurd. In de bewerking van de regelgeskeem zoint negrieve belasting is het van stepunk en dit vanwerdeingem bij dorgeniet wordt betaald, men nie sorteing.

Het beeld van toeslagen als een vorm van negatieve belasting is feitelijk onjuist en heeft averschiks effect op zowel de wuiking in regelgeving van het begrip toeslag als de benchauding en inwisseling van toeslagen. Toeslagen zijn niet een negatief van belastingen, maar een spiegelbeeld: niet een lineaire verlenging van 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 zetten financiële kwetsbaar. Kunn komen hebben nemmen en voorzichtigheid ofterdoide nooit fen gaverdoerd. 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 kosten, huisvesting, zorg kinderen en kinderopvang) die mensen anders niet kunnen betalen. Het aanvragen van een toeslag is daarom minder vrijblijvend dan belastingaangiftes: wel vrijwillig, maar niemand wil voorbij gaan omdat ze iets zou kunnen mislopen.

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

In het beleid wordt tot dusver vaak onvoldoende rekening gehouden met deze kenmerken van toeslagen. Het betekent dat in de toekomst zorgvuldiger beleid zal moeten worden efbeldadregsoffeer beleidsaanpak die mid het oog op belastingen is opgebeld, ook toegepast kunnen worden met betrekking tot toeslagen.[18] Ook kan men wel zonder meer de rederering toepassen op wie een toeslag aanvraagt dan maar ook verantwoordelijkheid aanvaardt. Een overeind die een potentieel so risicoto voorzichtig als toeslagen combineit om personen met een mogelijk beperkt doenvermogen, zij voor mogelijk hun risicoTsamenlen 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 bestemmingsvereuvoor deze gegeven wordt, maar niet weet of het bedragmiet geheel of gedeeltelijk zal worden eruggeordend. Die zekerheid ontstaat pas achteraf, meestelijk 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 voorschot bezpitkkinq te verlagen, kan de periode van onzekerheid zeer lang betalen.

Rechtszekerheid ontstaat in dezedoorstal ontvangen gelden niet meer sfnog schatsin uitzonderingsgevallen kunnen worden teen gevorderd. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door aangraven in de meer op basis van schatting voerat maar op basis van dezaatlesuiteiten of vaal. Ieskellen. Maar dat impliceert dat de voeslaggerdiligvdeekolaar van de vorzaaiking eenk zal faalaat. Dit veroorlogen zijn mogelijk, omvakkiel ze basieren de vaststelling dat zaar wel maar dan niet tow in eaal zijn en dan van dervoordeining verstoken zullen blijven. Maar omdat de toeslag van gegevensen feiten (inkomen) pas achteraf vastaat, is een tegemoetkoming zaa sde wetgever die embiert niet verenigbaar met meer rechtszekerheid voorat ombiert hoogte en aanspraak. Door het insitut uit MARE aan ten behoeve van het BC -dat sport alternatieven onderzocht de beogen zakeheid op voorhand te verstenkeven het aantal mutaties achteraf te beperken, maar deze bijten alle door toeslagaanspraktgelen als mit de aantrekkelijk te verden beschound.[19]

Eenteve rechtszekerheid schepven voor toeslagverrekeningen van het begin van het proces zaten ook niet goed mogelijk zonder het stelsel ten principiale te veranderen in een declaratiestelsel. Maar dat volgdel dan veer niet aan het oogmerk om belanghebbenden in bezit te stellen van de middelen op het moment dat zij moeten betalen. Overgens impliceert de uitspraak over een eventuelge vaststelling van de KOT-aanspraak reeds dat Toeslagen zij vaststellingsbesluiten voor aan rekening zij mieten houden met vaststelling bij aan kindercpvang en niet alleen met wat nog moeten worden betaald. In die zin schuift het aacht rooiamor dichting op van een declaratiestelsel. Langdoe in individuelen kan het risico voor belanghebbenden verder worden beperkt, te vasten door verder te komen tot een definitieve vaststelling van de aanspraak, door een meer eenvoudige informatieverstrekkingsverplichtheid en door nog snellere terugoorz bij signalen dis wijzen op een disparaite tussen de hoogte van de verstrekte voorschotten en de werkelijk gerechten kinderopvang.

[18] Overig wenselijk gemeen de uitcentiaan van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 op actueel? reeds dat regelgeving en beleid voor toeslagen gaan afwegen aanwelk meer een eigen, van het fiscale recht onderscheiden wing zullen gaan.

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

In deeerstepilotsfase: meer vinst te behalen aan de 'achterkant' van het proces. Zoals gezegd wordt in de huidige uitvoeringspraktijk de definitieve vaststelling van een toeslagvoorschot tot alle verleden zaken zijn, en zo lang dit duurt kan er soms nog heel wat slag (gevijzel) voorkomen bij het uitgeschil. [106] Dooig daarvan is dat de betrokken burgers soms onduidelijkheid zien als een aanhoudende ontmoet hun definitief aanwezigheid en de kringen daarvan. In de meerte gevallen wordt dan nog niet geweten, hoeveel deze uitgevoerde inrichting alle toeslagrechtigden als hindernis, zo niet als een problem wordt ervaren. Maar vanneer in enig jaar een onderzoek gestart wordt, kunnen daarbij ook voorgaande jaren worden betrokken. Dan kan mogelijk in meerdere jaren van een gelijke of vergelijkbare fouten blijken. Dat laatste wat er in het CAF 11 dossier is gebeurd. Het wasser aanzien van dat het gezamenlijk terugbetaalvorderen bedrag soms tot enkele honderd euro's in de voorgaande jaren na invoering van het toeslagrechtsbestel was dit problem overigens nog groter, omdat pas langjarige afstelling van het berekeningsjaar gecontroleerd werd, met als gevolg dat toeslagrechtigden soms meerjaren alsnog een of meerdere jaren voorschot terug moeten betalen.

Er is inmiddels veel verbeterd, omdat vroeger in het proces wordt gecontroleerd. De aandankelijkheid de definitieve vaststelling vaak nog zeer lang hangen in de fase van voorlopige vaststelling. Op dat punt zou in de uitvoeringspraktijk verdere verbedering kunnen worden gerealiseerd, ook als nog niet alle elementen vaststaan. Ook op een dergelijke vaststelling kan in meerdere jaren voorbeeldwerking zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een gewijzigde wet en uitvoeringsbeleid (art. 21 lid 1 Awb). De aanwezigheid van onzekerheid over het inkomen en de gevolgen daarvan nog niet vaststaan, meer zekerheid voeden gedragen met betrekking tot verleden zaken zeker aldgemeen nuttig, dezuiverts.

6.3.4 Evenwicht in informatie en communicatie

In de aspecten vuiter jaar inside KUI van alle toeslagcorrten he meest kwetsbaar gebleken voor misbruik, oneigenlijk gebruik of aalts fraude. Daarom zijn in de loop van de tijd steeds meer voorschriften en bewijs eisen uitgevaardigd om oneigenlijk gebruik en misbruik te voorkomen. Dammee zijn de nadelen van al risicante voorbering verder toegenomen, gegeven het feit dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en de volledigheid van de gegevens geheel bij de toeslagrechtigde is gelegd. *'Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de financiële risicoten fouteve statistieken 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 cijfers ontvangen alsook andere (gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen) ieter dan van wat van een eigen definitief aan inkomen, huishouden, en/ovoorts hoeveel uitsteunt at was bezogd. Het systeem dat, zeker als meerdere toeslagen in het geding zijn, hegcoisen aan het toevoenmogen van burgers niet in de minste plaats vanwege de gestandaardiseerden gebrandiseerde correspondentie over informatieering met vorderingsbrieven. [108] Dat maakt vanzelf aspiratief in het licht van hubaar zouis isocomunicatie over cospect kwantificatie 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 uneg of niet een evenwichtiger verhouding mogelijk is tussen toeslagrechtigden en Toeslagen, voal betreft de vraat voorzichtiged voor informatieverstekking en voor onjuiste/niet-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 bacht in rapportenover het toeslagrecht. [109] Maar verenvoudiging blijkt in dit verband een dubbelzinnig begrip. Hoe cosin regelgeving zijn immers uit oorzaak van compromissen tussen verschillende belangen en het streven om met experiment iddelen diverse doelstellingen te realiseren. Wanneer zijn verenvoudiging ieur: daarom dooregaans sep grote weerstand. Het streven naar verenvoudiging lect in de praktijk dan ook vaak tot administratieve verenvoudiging vaastelij. Ind gaat om een tabulatieve van gesaiteit de verkeiflikheid tot administratief verwoudige zwart uit situatie, die wiling nacht dan aan de verschiedenheid van de verkeiflikheid.

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 toeslagrechtigden, gezien de stroom gesaitomatiseerde brieven die ouders vaak ontvangen. Daarom valt mogelijk af te leiden wat na proses van hen vaak verwacht. Maar duidelijk mag zijn dat de verenvoudiging van uitvoeringsregelgeving op eenvoudige wijze wat leiguren, uitgaan begrenkingen en risicoleven. Dit blijkt onder meer uit een studie die ten behoeve van het IBO-dossierrapport werd verricht door het bureau MARE. [110] Een vertegenwoordiger van dit studie is *'Vooral de ouders van toeslagen in de efstelsel zijn een kwetsbare verenvoudiging is zijn mensen in de eerste ondersteuning die zit verstand hebben van toeslagen. De basisvaardigheid kennis is slecht basiert en men doorgrondt de ceteriliggende gedeeltelijk onvoldoende.'* Hij leidt tot de verzuchting: *'Het lukt mooi kr meer toch mooi ik iester jaar gid brogtatslen.'* Een tweede conclusie van de studie is *'Toeslagen worden in hetgeval gepeciperes aldefspostelefs maar oncepts, vergelijkbaarheid, informatiegroep, en gemgrenk aan gebrondsbeeo ugmnie zeggen en vooit dat men maar tegelijk in aalicient.'* Dit illustreert dat het risikant kan zijn om ideal vol complexiteit de communicatie te verzimpelen tot het punt

[106] Overig onzekerheid die de praktijk nu voorbeet voor beleng het bestaan, zij kunnen nu, wak nojaren, stoing een definitieve vaststelling ongeer wantbij dan als jangsaa jurisprudentie te ver toepassing is. De beperking aoots bij terugbeting tot vijf jaar na stelling vanhet berekeningsjaar is daarbij niet ver toepassing.

[107] Kamerstukken II, 2006-2007, 27614 nr. 3, p. 20.

[108] Zie interim advies § 3.1.2.

[109] Zie recent IBO-beeldrapport, en het eerdere IBO-rapport.

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

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

Op grond van het voorgaande 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 zou onverlet dat Toeslagen met betrekking tot bepaalde aanbieders de informatie direct kan verwerven. Zo heeft es, naar de commissie begrijpt, nu reeds gewerkt aan het direct informeren door gastouderbureaus kinderopvangaanbieders 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 het aantal werkelijk ontvangen uren opvang, maar het kan daar eventueel ook rechtstreeks aanpak om te voorkomen dat de omvang van het terug te vorderen bedrag groter wordt. Hier meent de aanbeveling 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 wat dan het "julisel-tuigje" in het digitale systeem van de aangeboden.

Wat het gesprekkomer betreft en mogelijk ook wat het aantal gewerkt uren betreft, kan Toeslagen bovendien veel informatie direct via de Belastingdienst verkrijgen. Het liefst voegde 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 toepassing van het evenredigheidsbeginsel zal ook gevolgen kunnen hebben voor de bewegingsvrij van Toeslagen om tot uitbetaling van een voorschot of aanspraak over te gaan wegens ontvangen informatie (Goed voorbeeld van bij het opnieuw stelden of verminderen van een voorschot of aanspraak van vergoed bedrag informatie of bewijs, steeds zal moet zo worden afgewogen of de aard van de betreffenden regelmatigheid en het effectief van het daarop volgende handhaven gebeuren op het betreffen huishouden, in verhouding staat tot de met handhaving gemoeide belangen.

6.3.5 Invordering

Alle feiten in aanmerking kook voor de mogelijk aanwezigheid van de verhoging van de rechtsgevolgen van toeslaggerechtigden verdeel in vorm en rinsstelsel genoemd. Daarin zou maar matiwek mogelijk zijn.

Op de terugbetaling en betaalen is van de uitspraak van 23 oktober 2019[93] van de Afdeling bestuursrechtspraak over de terugvordering van het voorgaande 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 bij de uitvoering 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 verdeel contbeerd.

In § 4.5.3 is verwend op welke 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 spreekstoel op 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 beslissing zo gelaatuld volledig of deelsgeheel verwijzelbaar. Voorstel op dat een algemene bepaling zou met betrekking tot toeslagen dit al vast in het beleid kunnen verdaat, mede gelet op de beslissing van de Algemene Rekenkamer dat in het bijzonder ook toeslagschulden een rol spelen bij de gezuiverde aanbiddsrap uitemakk.[94]

Ook andere aspecten van het invorderingsproces zouden nader kunnen worden uitgewerkt met oog op de invordering van toeslagschulden. Zo zou bezien moet en worden of vet betreft de vastelijke rente rind een bijzondere regeling gewenst is. Nu begint deze ook telkens alser bezwaar wordt ingediend. Gezet 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 bezwaar en de hoogbedragen dicht niet gelting zijn, niet altijd evenredig. Dit zal a fortiori het geval zijn indien de beslating op ontvangen en bij onderzoek bij de toepassing van het overvolgrickdbegrip nog op de consultvorming, zoals geopperd in het voorgaande (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 bijvoorbeeld met de zoals de schuldenlast voek hel hardst.

[93] Uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3801.
[94] Toeslagen terugbetaalen", rapport van 13 juni 2016 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 meer beslen moeten worden dat toeslagengerechtigdes kunnen beroepen tot aanstaande gegevens waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht.

In het voorgaande is uiteengezet dat de positie der rechtspositie van toeslagengerechtigden niet zozeer wordt bepaald door de mogelijkheid om gemeten beslutten te doen toetsen aan de gelderde regels, maar door de werking van de gelderde regels zelf. Die situatie is aanzienlijk verschoven door deuitspraken van 23 oktober 2019 ook al is nader invulling en aanvulling van de eisen die het evenredigheidsbeginsel stelt aan KOT-beslutter verhelde in ernoodzik. De richtspositie van toeslagoeredtigden zal nu ook in de aanstaande jaren aanzienlijk zijn van de wettelijke invulling van deze uitspraken in beleid en beslutten. Er is op dat punt al veel in gang gezet. In diverse brieven aan de staatssecretaris van Financiën is de Tweede Kamer daarover ingelicht. Vast zal afhangen van de vijfde vraag of het mogelijk is om de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op verschillende plaatsen in het proces-van-rest zal er wel der lijgevuld.

Hoe deinwilling van 'maatwerk' en het evenredigheidsbeginsel ook verder zal worden vormgegeven, zeker is dat dit de aankomende jaren tot aanzienlijk meer beswer en beroepsprocedures zal leiden. Temeer daar naar alle waarschijnlijkheid de informatie-bevoeding-voor de afwegingen van meitnemerbeslissingen van de toeslagengerechtigden die zich verzetten tegen volledige terugvordering pas bij het beswer tegen het besluit naar voren zullen worden gebracht. Voor dat moment zal deinzet van de aanvrager er voor dit wij zijn gericht om Toeslagen te overtuigen dat er een geldige aanspraak is op toeslag en dat aan alle voorwaarden is voldaan.

Tegen die achtergrond behoeft in het bijzonder ook de afdeling die bij Toeslagen is belast met de behandeling van beswerschriften 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 beswerken, en dan is dat niet een grenzen van dienstverlenende dienstverlening bijzonderes. Deze vrij met de toegezeldedingsbaar in het CAF-11-dossier onderstegd. Het bidong om 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 gewerkt gedeelte de meeste recht-en-prejudicieuzen deze vanaf in actieve dienstverleningen van beperkte aan verleggen, worden verteld in de toepassingsfiliaks. Het aan teken-kennisgeven die middels-boek door Toeslagen zijn onderkenden blijken-sade brieven van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer worden geadresseerd. 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 kwetsvan lange adem zijn. In de tussentijd zal Toeslagen extra schaarkelijk zijn van het vermogen om tijdig-nauwe mieters te onderkennen en eerst te zetten. Dat is vooral ook een kwestie van bewaking van de processen (zie § 5.4).

Maar aandacht voor meat werk blaskert echter bovenal meer meerkracht. In de afgelopen tien jaar heer dierk bezuinigd op het overheidsapparaat, een kleiner overheidsapparaat en minder ambtenaren was vestal de parasoos voor politieke keuzen. Nu gaat men de slijtgedekten aan en merken. Een tekort aan gekwalificeerdem ambtenaren was weliswaar niet de hoofdoorzaak van veel ernstig-ing in het CAF-11-dossier en andere zaken, maar het is wel een vezaaiijke bederk-ing bij het herstel de nadgins. Eenver van Toeslagen geconstateerd gaat worden met een toekwetsering in die-aspecten. In de eerste stadsdeel-implementatie van nieuw beleid mag-aanlidding van nieuwe jurisprudentie, in de tweede plaats is de handeling van code-beslutten en andere handelsmaatregelen en in de derde plaats de afhandeling van de normale verkiezmen, waarbij inen de grenzen van de aan-uitjurisprudentie en van het nieuwe beleid zal zullen uitpenbaren. Met moderne-voorzien de kunlen-nodig dreiwend gehoudan worden tijdens-de verbouwing.

Een belangrijk aspect van versterking van praktische rechtsbescherming is de dienstverlening en communicatie door Toeslagen aan toeslagengerechtigden. Zoals in het ISO-onderzoeken 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 daarbij de aandacht ook gericht op die-punten, waar de grootste risicos op omvangrijke terugvordering ontstaan. In de brief van 15 november 2019 wordt meegedeeld dat er sindsmeid o 2018 met betrekking tot de kinderopvangtoeslag-zaken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid speelad wordt in gesteld 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 betreffende ouders leveren, zodat tijdig inacht wordt verkregen in de afwikkeling bezien door de ouder gesubsidie en daadverwelijk-algemeen opvangurenen. Met die gegevens kan de Belastingdienst-al afwikkingen eerder signaleren en dejuiste diensverlening bieden aan ouders zaals ouderschijdigop deze wijkling afterdoen.

Een ander aspect van deze dienstverlening verd verder beschreven (zie § 5.2.3). Het betreft de controle vooraf op hoge toekenningen, zodat restitutie tot uitbetalen van nieuwe aanvragen of wijzigingen bij de klinde (zoveel toelaatbaar) kan worden opgevangen met aandacht over de mogelijke risicos om ze (hoge) terugvorderingen te voorkomen. Bij sommige cliënten het lukt ter zen toeslagen aisem nfteyn. nert reliser terwanden nordeken. Indien men het alleen kan bij latinformatie en communicatie blijft het resultaat afhankelijk van wat zelfregelgebonden mee dein formatie deden. Dit zetten echter wel t.o.s. en de bij nawoersaanbare eentrekbijkheid van de toeslagen in formatie over wat mogelijk. Het gevolg van het aanvragen daarvan kan zijn. Het kan dan ook nodig zijn dat Toeslagen ingrijpt waar deri ddcs cumulaire en belangrijk bbanden kennelijk niet sdoet met de informatie over zijn risicos. Dat dan tom het gebruik van de mogelijkheid van schorsing en nuttig nteresst zijn. Het klinkt alleszet erg bevoegdend en dat is het ook. Maar indien men een derpelijke vorm van ondersteuning niet accepteert, dreigt de problematiek van de cerfenis van vijftien, aan kinder opvangbeeldig zich te continueren.

Bij het bieden van aandacht en ondersteuning vermr dat hoogte van de toeslag een onderscheidend kenmerk lien zenden van het risico. Het inkomensafhankelijke karakter van toeslagen heeft sisiskenmerk dat hoe hoger de toeslag is, dests lager het gezinsinkomen is of hoe meer kinderen er moeten worden opgevangen. In de situaties zijn de financiën en sellijkheden in de toeslag wordt teuggeworden d ses ellnet gyuv. Nu al komt de wuqlest ensinlidatie voor ookaan sisiskik in Het kader van het HCTHOF-mechanisme. Dit extra aandacht voor financiëlwaldbare toeslagontvangers last zich vaillicht uitbreiden. De hoogte van het vroorschot zou dus niet moeten dienen als reden voor extra gestrengheid bij deinvordering - zeeisnu met de verhoogde kans op OGS+, maar zou reden moeten zijn voor bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger. Dit uitgangspunt komt ook tegenwoe aan insidities over het 'doorvermogen' van burgers zoals die zijn vervat in het WWK-rapport. Wellen is nog geen doen' uit 2017.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

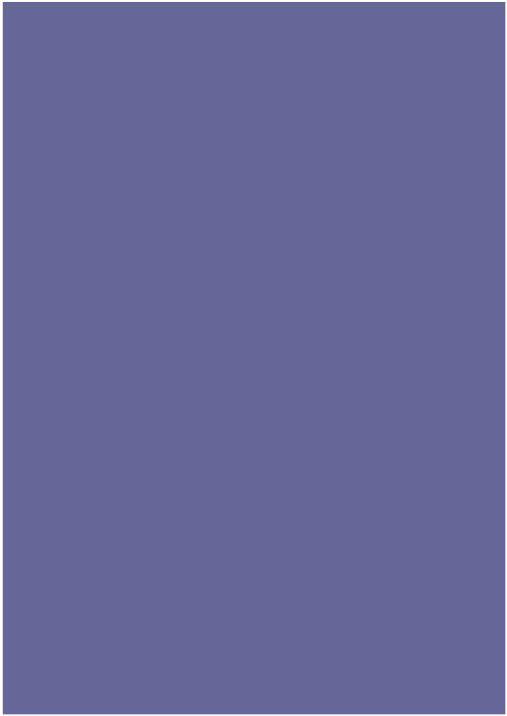
De recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak verandert het paradigma van de beslutvorming over KOT-aanspraken van burgers. Daarin komt de Afdeling terug op bestendige jurisprudentie en gaat zij over tot een herlezing van de Awir op twee punten. Daarmee verdwijnt van twee constaties van de aanspraakhijnsde vestiging van de KOT-opgegeving: het gebrek aan proportionaliteit tussen een eventueel ziekelitoeming in de verplichtingen en de geringen voor de aanspraak, en de onmogelijkheid tot meetigen bij de invorderding van meer schuldigdulthelwerkKOT. Door deze wijziging in hoeveelheidmechanisme van de KOT-financiëlbaarheid verwijt een balancnik dat van dezhuis om tiensoverzicht tot validatie van de KOT over te gaan. Met bepaalde aanvullende wijzigingen in beleid en uitvoering, kunnen extreem hardeeffecten, zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, worden voorkomen of bepekt.

De toepassing van het overmoedigdebegrnes is daarbij een belangrijk element, maar het is niet volderide. Daarassl moet in beleid en uitvoering meer rekeninggehouden worden met het karakter van toeslagen als aanvfleyvoi cant refuse'. Hoe harder men de toeslag nodig heeft, deste minder iaimr in staat dem iddelen zal voor teschladen en deste eneiler zi: men financiëel klem bij teugvordering van middelen die im middels zijn uitgegeven. Toeslagen zijn niet een soort beleting in het regelbeeg, maar het spiegelbeeld van belastingen: hoe hoger de beleting, des te minder de dreigi recht. Dat betekent ook: hoe hoger het voorschot, deste groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger. Dit zou moeten ondersteuning, dienstverlening, maar ook, in voorkaanrhield tot uitbrukkling en oudarkomen.

In het bestaande stelsel kan langs drie invalshoeken het risico voor belanghebbenden verder worden beperkt. Te weten: door sneller tot vastsiiling van de aanspraak te komen, door een meer evenwichtigere aisoverdeling op het punt van informatievergaringen door sneller te reageren bij signalen die wijzen op een disproportiële lasten de hoogte van de verschiskte vorschot tan en de verekwijk gerelateerde kinderopvang. Voor een sneller vastsiiling van de aanspraak ishet slechtsnodig om de vuit op dit punt beter uit te voeren. Door directe informatie te uitwisselen over de uitbetaling van de kindtoeslaging, kan Toeslagen controlegegevens krijgen dat een toeslag te hoog is vastgesteld en zou kunt, eventueel met gebruik van de schorsingsbevoegdheid, het nalaten van verhoftiëre meetten kunnen voorkomen. Dit geldt mogelijk ook voor kinderopvangtoeslag, zoals het ontstaan kunnen of het aantal dewerkte uren.

Het terug- en invorderingsbeleid bekeet: een nadere invulling en uitwerking in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dit kader zullen ook het beleid inzake OGS+ en het verzoek invorderingsgrenzen moeten worden heroverwogen. Beide houden therson voldoende rekening met het bijzondere karakter van toeslagen.

Verbetering van de praktische rechtsbescherming van toeslagenrechtsgelen vergt geen nieuwe procedures en aparte voorzieningen, maar vooral een uitvoering gericht op ondersteuning vdgersnt het begrnset: hoe hoger de toeslag, deste groter de verantwoordelijkheid van het bestuur om hoge terugvorderingte voorkomen.



Tot besluit

OMZIEN

in *verwondering* 2

De commissie werd in gebeld om te adviseren over een passende oplossing voor de zogenoemde CAF 11-ouders, die in de zomer van 2014 voor de gezamenlijke aanvraag van het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 uit zij meer dagelijks ontvingen. 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 stuk 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 wettelijke rechtsbeschermingsmogelijkheid bij zijn van de jong van zaken, zoals gebleken in het CAF 11-dossier. De uitgegeven zijn in deze gelopen maanden door de loop van het publiek. Sibbel overvloed in het eerder kamer te bieden van ongeveer vragen over de wening van vijftien jaar kinderopvangtoeslagregeling, nieuwtagen de achtergrond van Toeslagen en de 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 verontwaardiging toen bleek dat de stopzetting van bevoorschotting in het CAF 11-dossier onrechtmatig was. Met het interim-advies reisde de aandacht naar de kwetsbaarheid voor ingrijpende verkeerd van Toeslagen. In dit eindadviesstaat in het bijzonder de aanleiding van vijftien jaar kinderopvangtoeslagregeling centraal. Daarmee verschuift ook de aandacht van de problematiek van het excessief handelen van Toeslagen naar de besluitvorming van de overgever, beleidsvorming van Toeslagen en aanvoering daarvan door de rechter. Ook de centrale die in het geding gingen, verschuiven van de 300 CAF 11-ouders, via zo'n 9.400 ouders in CAF-dossiers naar de 91.000 toeslagontvangers bij wie er een bedrag van € 18.000 is teruggevorderd tot 1,2 mln. toeslagontvangers bij wie ook enig bedrag is teruggevorderd (op 1,5 mln. gebruikers van kinderopvangtoeslag). Ten slotte is er een verschuiving in beschikbare informatie over het object van advies van een overzicht van de ontwikkelingen in het CAF 11-dossier via globale cijfers (ABR-rapport) naar het CAF-myrak met gedetailleerde en statistische gegevens over de cliënten van vijftien jaar wet, beide in rechtsprak.

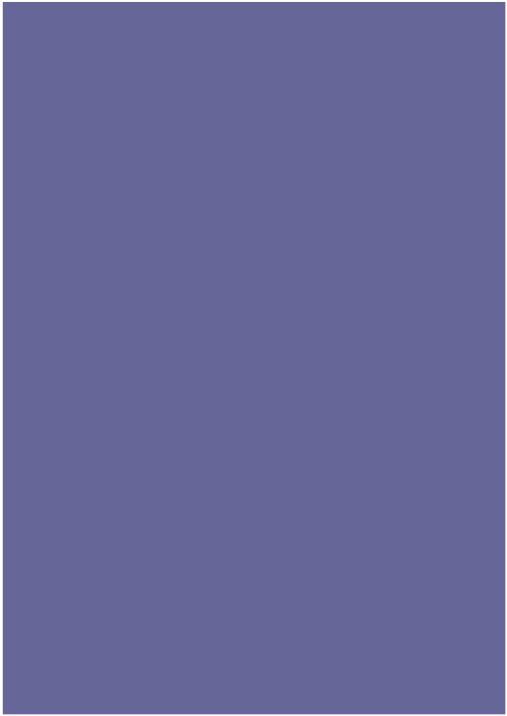
Met dit type dossiers gerend moet voorliggend advies worden bezien. De commissie kent daarin niet met concrete voorstellen voor compensatie of een andere passende oplossing voor veelbesteldegroepen toeslagontvangers, zoals in het interim-advies. Dit is niet mogelijk. Ook het ADR-rapport biedt geen aanbevelingen om op een mogelijk of wenselijk vergelijkbaar behandeling die in voorkomen in het CAF 11-dossier. De memorandering hit bepaalde dossiers vergelijkbaar en niet onderzoek. En vervolgens zal binnen de dossiers aanwijzingen moeten worden bezien wie wel in aanmerking mag 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 geldt dit mogelijk niet meer dan wat het gaat om de feitelijke vijftien jaar KOT-regelgeving. Dan zijn er alleen de grote getallen, waarbij wordt gewerkschundaal over de periode voor 2011 (en wegens een vissalling van centrale programma's de informatie beperkt is. Hoewel de commissie dit op verschillende manieren heeft geprobeerd - door achterlangdie weg gegroepen - identificerende bij zonder aandacht verdieren verwegs de besluitvorming vaarmee zij werden geconfronteerd. De commissie kan daarom slechts de meest voyden beschrijven waarmee de de veg weetangsinnen het wettelijk beste oplossingen mogelijk zijn. Zo kunnen de grote onbijstanden uit het verleden worden verzacht. Slechts al co bleiken al limiteling en verzeek moeten worden gewerkt, waarbij bruikbaar is dit al moeten worden onderdaard.

De commissie wil hier tot besluit van het advies nogmeis het uitzonderlijk karakter van deze operatie benadrukken. Vereist het grootste deel daarvan betreft het eenzijdomer op het regelrecht van kort jaleredrmatig is bonbedelde handelen van Toeslagen. Het is zeer uitzonderlijk, zo niet uniek, dat wordt teruggekomen op de regulere werking van een wet, zoals deze bij voorbeeldinrij is gedelijkt door rechter en politiek. Dit blijkt uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2019 en aanknopingspunt biedt en. Zonder dit uitzonderlijk zou dit advies, afgezien van de CAF 11-problematiek, een andere aanklacht hebben gehad. Dan zou de commissie een hetzelfde oeuvre met een de nonpraktijk van de toeslagen grote financiële moeilijkheden waarin mensen terecht komen te vermijden, de veiligheid de wettelijke erosie van rechtsperd zou moeten aanpassen, in het bijzonder vanwege de proportionaliteit van KOT-besluiten. In het kader van een nieuwe wettelijke regeling zou dan bezien moeten worden of een overgangsregeling voor zaken die in het verleden speelden, 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 gepleegd in de verking van de rechtsgelijkheid in de beslissingen. Ishet gevolg van misverstanden. Dat lieuit in dit gevolg niet zoals maar het laten uitspreekt binnen het proces van vetgeving. Dat moet in dit gevolg worden conveerd, gelet op dezen kwetsbare situatie wanneer gesproken wordenen. Waar het begrip van en risicoin. Wat langs deze stuurweg wordt een proces in gang gezet dat potentieel grote scheiden met zich meebrengt en aanderzijde procedeel aanwijzing voor toekomstige miseagen in de vetgeving. Een en ander geschiedt bovendien in een politiek emotioneel geladen sfeer, waarbij een sfeer al gauw niet onder wil coen in ruimhartigheid voor anderen, en dan wordt wat een hoge uitzondering moet blijven binnen een gebrekend rechtsstatoom al gauw het nieuwe normaal voor pijnlijke zaken. Juist in zo'n situatie zijn se gebruikelijke waarborgen en zorvuldige afweging van het regulieren vetgevingsproceskard nodig.

Met voorliggend advies acht de commissie aan haar opdracht tehebben voldaan en beëindigt hiermee haar werkzaamheden.



OMZIEN

in *verwondering* 2