

# Advies Commissie Donner: compensatieregeling andere CAF-ouders en tegemoetkoming financieel onevenredig hard geraakte gezinnen

PERSBERICHT

Den Haag, 12 maart 2020

**De Adviescommissie uitvoering toeslagen adviseert de bestaande compensatieregeling voor CAF 11-ouders uit te breiden voor ouders die ook institutioneel vooringenomen zijn behandeld. Daarnaast is het veel grotere vraagstuk de reguliere werking van de wet, waardoor ouders in financiële moeilijkheden zijn gekomen. Dit is de echte kern van wat de toeslagenaffaire is gaan heten. Het is onmogelijk om vijftien jaar werking van de wet en handhaving van de kinderopvangtoeslagregelgeving terug te draaien. De overheid kan wél gezinnen tegemoet komen die financieel onevenredig hard zijn geraakt door de disproportionele kinderopvangtoeslagbesluiten van Belastingdienst/Toeslagen.**

Dit zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen, bestaande uit mr. J.P.H. Donner (voorzitter), drs. J. Klijsma en prof. mr. drs. W. den Ouden. Haar eindadvies *Omzien in verwondering 2* is vandaag uitgebracht aan staatssecretaris Alexandra van Huffelen van Financiën. Dit gebeurde in aanwezigheid van de staatssecretaris Tamara van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het eindadvies begint daar waar het interim-advies is geëindigd, namelijk bij de vraag of er naast de CAF 11-ouders ook andere ouders voor compensatie in aanmerking komen, omdat zij te maken kregen met een vooringenomen aanpak door Toeslagen. Dat blijkt inderdaad het geval. Voor hen adviseert de commissie dezelfde compensatie als aan de CAF 11-ouders is verstrekt. Verder stelt de commissie in dit rapport vast dat ook buiten de CAF-zaken veel gezinnen hard zijn geraakt door de werking van de wet en het kinderopvangtoeslagstelsel. De commissie heeft de verschillende wettelijke mogelijkheden in kaart gebracht die er bestaan, om zoveel mogelijk gezinnen tegemoet te komen die in ernstige financiële moeilijkheden terecht zijn gekomen. Daarnaast brengt de commissie mogelijke verbeteringen onder de aandacht om de negatieve gevolgen van het huidige toeslagenstelsel voor kwetsbare, minder draagkrachtige gezinnen in de toekomst te verminderen.

## **Compensatieregeling CAF 11-dossier ook voor vergelijkbare CAF-dossiers**

De commissie meent dat ook andere ouders die op een vergelijkbare vooringenomen manier als groep zijn behandeld als de CAF 11-ouders, in aanmerking moeten komen voor dezelfde compensatieregeling. Op 14 november 2019 heeft de commissie in haar interim-advies *Omzien in verwondering* een compensatieregeling geadviseerd voor CAF 11-ouders. Die werden gedupeerd door de institutionele vooringenomen wijze waarop hun aanspraak op kinderopvangtoeslag is beoordeeld. Kenmerk daarvan was de *zero tolerance*-aanpak, waarbij op excessieve wijze strikt werd gehandhaafd, vanuit de gedachte dat iedere gebleken overtreding of onregelmatigheid een indicatie was van stelselmatig misbruik of fraude. De compensatie die zij kregen bestond uit vergoeding voor (a) de KOT-correctiebesluiten, (b) veronderstelde immateriële schade, (c) veronderstelde materiële schade, (d) eventuele invorderingsschade en (e) eventuele proceskosten.

Op basis van de informatie uit het rapport van de Auditdienst Rijk *'Toeslaggerelateerde CAF-zaken'* wijst de commissie in haar eindrapport 22 CAF-dossiers (met ca. 1.800 betrokken ouders) aan die waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar zijn met het CAF 11-dossier. Onder leiding van de inmiddels ingestelde onafhankelijke commissie van wijzen moeten deze dossiers verder worden onderzocht door Toeslagen, om vast te kunnen stellen welke ouders daadwerkelijk vooringenomen zijn behandeld, zodat deze ouders in aanmerking kunnen komen voor de compensatieregeling. Deze dossiers hebben zich afgespeeld in de periode 2014-2016, toen fraudebestrijding voorop stond. Ouders die niet in deze vergelijkbare CAF-dossiers vallen, maar aannemelijk kunnen maken dat ze

onderdeel zijn geweest van een groepsgewijze aanpak, moeten ook bij dit onderzoek worden betrokken.

### **Vijftien jaar erfenis kinderopvangtoeslag**

Ook andere ouders herkennen zich in de financiële moeilijkheden die zijn veroorzaakt door de handhaving van de kinderopvangtoeslagregelgeving. Het gaat hier om gezinnen die niet groepsgewijs zijn benadeeld door de *zero tolerance*-aanpak (zoals bij het CAF 11-dossier), maar die wel financieel hard zijn geraakt door de 'normale' werking van de wet en het kinderopvangtoeslagstelsel. Om fraude te voorkomen en efficiëntie te bevorderen had het kinderopvangstelsel tot voor kort een alles-of-niets-karakter, waarbij een geringe tekortkoming in bijvoorbeeld de betalingen van de opvang de terugvordering van alle voorschotten tot gevolg kon hebben.

Als men nu vraagt om een passende oplossing voor deze groep ouders, vraagt men in feite om vijftien jaar toepassing van kinderopvangregelgeving terug te draaien en over te doen. Het verleden overdoen is geen optie. Wat de wetgever heeft bepaald kan niet achteraf door een uitvoeringsinstantie worden teruggedraaid. Dan moet de wetgever de wet wijzigen, een nieuwe regeling vaststellen en daarbij vaststellen welke delen terugwerkende kracht hebben. De commissie acht dit geen begaanbare optie vanwege de vele moeilijke vragen die de wetgever dan zal moeten beantwoorden en de tijd die dit zal vergen. Bovendien biedt de herinterpretatie van de wet in recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Toeslagen de ruimte om in de toekomst deze gevallen op meer proportionele wijze af te handelen. Maar dat biedt geen oplossing voor ouders die in het verleden zijn geconfronteerd met besluiten die in het licht van de nieuwe jurisprudentie disproportioneel worden genoemd.

### **Mogelijke oplossingen**

De commissie brengt in het advies de verschillende mogelijkheden in kaart, om ook ouders tegemoet te komen die in het verleden zijn geconfronteerd met besluiten die op basis van recente jurisprudentie disproportioneel zouden worden geacht en die zulke onevenredige gevolgen hebben gehad, dat deze niet voor hun rekening kunnen worden gelaten.

#### *a. Oplossingen binnen het wettelijk kader*

De commissie stelt voor om de herzieningsbevoegdheid te verruimen. Dat zou betekenen dat ouders kunnen vragen om een herziening van eerdere besluiten op grond van de nieuwe jurisprudentie over de proportionaliteit van toeslagbesluiten. Van die mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt om terug te komen op eerdere toeslagbesluiten tot aan toeslagjaar 2015 (termijn van vijf jaar). Die verruiming zou correctiebesluiten moeten betreffen waarbij meer dan € 10.000 per jaar is gemoeid. Wel moet bij die grens een hardheidsclausule gelden. Verder kunnen nog openstaande schulden die het gevolg zijn van besluiten over eerdere jaren (vóór het toeslagjaar 2015) geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden. Van die mogelijkheid zou gebruik moeten worden gemaakt daar waar deze schulden zijn ontstaan door disproportionele kinderopvangtoeslagbesluiten, vergelijkbaar met de besluiten die voor herziening in aanmerking komen.

#### *b. Een verdergaande oplossing: Hardheidsregeling*

Dat de mogelijkheid om herziening aan te vragen van besluiten slechts bestaat tot en met toeslagjaar 2015, kan bovenmatig hard uitpakken voor personen die in een verder verleden met harde, disproportionele kinderopvangtoeslagbeslissingen zijn geconfronteerd, maar die hun schulden inmiddels (deels) hebben afbetaald. Voor hen bieden de oplossingen die kunnen worden geboden binnen het wettelijk kader geen soelaas. Voor die personen kan een wettelijke 'hardheidsregeling' worden ontworpen om in bijzondere hardheidsgevallen aan hen een financiële tegemoetkoming te kunnen verstrekken.

#### *c. Praktische inrichting: Herstelloketten*

De uitvoering van al deze oplossingen zou door herstelloketten verspreid over het land moeten gebeuren. Daar kunnen ouders worden geholpen bij het uitzoeken of zij in aanmerking komen voor een van de herstel mogelijkheden en worden ondersteund bij het indienen van een verzoek tot het nemen van een herstelbesluit.

### **Versterking van processen en blijvende aandacht voor minder draagkrachtigen**

De commissie is ook gevraagd om te kijken naar de werkwijze van Toeslagen en de rechtsbescherming van toeslaggerechtigden. In het eindadvies concludeert de commissie dat ook wanneer meer maatwerk wordt geleverd binnen het toeslagenstelsel 'fouten' niet zijn te voorkomen, vanwege de complexiteit en de massaliteit van het toeslagenstelsel. Het vermogen om processen die 'misgaan' te signaleren, daarop adequaat te reageren en snel te repareren, moet worden versterkt binnen de organisatie van Toeslagen.

Daarnaast constateert de commissie dat de herinterpretatie van de wet door de rechter zal leiden tot meer aandacht voor de evenredigheid van toeslagbesluiten. Daarmee is de rechtspositie van toeslaggerechtigden aanzienlijk verbeterd. Daarmee vervalt ook de druk om nu overhaast tot wijziging van de kinderopvangtoeslagregelgeving over te gaan. Met aanvullende wijzigingen in beleid en uitvoering kunnen extreem harde effecten, zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, worden voorkomen. Verder kan veel worden bereikt met een dienstverlenende en ondersteunende uitvoering, die zich realiseert dat toeslagen het spiegelbeeld zijn van belastingen; hoe hoger de toeslag, des te kleiner de draagkracht van de ontvanger. Dat zou ook moeten betekenen; hoe hoger het voorschot, des te groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger.