Bezwaarschriftenadviescommissie
Croeselaan 14
3521CA Utrecht

Ministerie van Financiën
Ter attentie van mevrouw Aukje de Vries
Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

BEZWAARSCHRIFTEN ADVIESCOMMISSIE

Datum
31 maart 2022

Betreft
eerste evaluatieverslag Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen

Beste mevrouw De Vries, Beste mevrouw de Vries,

De BAC brengt overeenkomstig artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit aan de Uitvoeringsorganisatie Herstel Belastingdienst/Toeslagen over bezwaren ter uitvoering van artikel 49e van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

In artikel 8 van de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen van 19 november 2021 is bepaald, dat de adviescommissie uiterlijk 31 maart 2022, en vervolgens telkens na twee jaar, een evaluatieverslag opstelt, waarin de adviescommissie aandacht besteedt aan haar taakvervulling.

De BAC heeft **Andersson Elffers Felix (AEF)** gevraagd de evaluatie uit te voeren. Voor dit rapport verwijst de BAC naar **bijlage 1**. De BAC onderschrijft de bevindingen van AEF. Daarbij zij opgemerkt, dat ondanks grote organisatorische obstakels bij de start van haar werkzaamheden, er in de evaluatieperiode geen achterstanden zijn ontstaan bij de BAC bij het uitbrengen van adviezen over voorgelegde bezwaren.

In deze brief staat een reflectie van de BAC op de stand van het bezwaarproces, inclusief een aantal verbetervoorstellen waarmee het volgende moet worden bereikt:

- voorkomen dat ouders meerdere keren langs de BAC moeten, vooral als zij naast een verzoek om herbeoordeling ook een verzoek om aanvullende schadevergoeding doen;
- de mogelijkheid aan ouders bieden zienswijzen in te dienen al bij de besluitvorming; én
- de tijdige aanlevering van stukken door UHT voor de ouders en de BAC.

Adviezlijnen

1. Voor de inhoud van haar advisering verwijst de BAC naar de **webpagina Overzicht adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie - Toeslagen Herstel** (belastingdienst.nl) (**bijlage 2**) en naar het overzichtsartikel van haar voormalig lid mr. dr. J.J. van den Broek (mei 2020-februari 2022) dat in februari 2022 verscheen in het **Nederlands Juristenblad NJB 2022/461**, afl. 8 (**bijlage 3**).
2. Een **bloemlezing** van haar adviezenlijnen tot en met maart 2022 is eveneens bijgevoegd (**bijlage 4**).

Bezwaarproces

Tijdig aanleveren stukken

1. De BAC vraagt in het bijzonder aandacht voor het door AEF geconstateerde probleem van het tijdig ter beschikking stellen van de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de BAC en de betrokken ouders. Tot op heden is het nog te weinig voorgekomen, dat deze stukken tijdig beschikbaar zijn gekomen. Voor een beter begrip van deze problematiek volgt hierna een schets van de context.

2. Met het oog op haar taakvervulling acht de BAC het van wezenlijk belang dat tijdig alle op de haar voorgelegde bezwaarschriften betrekking hebbende stukken en een schriftelijke reactie van de UHT op deze bezwaarschriften beschikbaar komen voor de ouders, hun gemachtigden en de BAC. Gelet op art. 7:4, tweede lid van de Awb moet de BAC voorafgaand aan het horen "alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken" gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage leggen. Dit inzagerecht is één van de fundamentele waarborgen voor een goede bezwaarprocedure.

3. In beroep moeten deze stukken aan de rechter worden verstrekt op grond van art. 8:42, eerste lid van de Awb. Uit de parlementaire toelichting volgt dat de definitie van op de zaak betrekking hebbende stukken voor beide artikelen hetzelfde is. Volgens vaste jurisprudentie (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:440 en ECLI:NL:RVS:2019: 874) moet dit begrip zeer ruim worden uitgelegd en vallen daar ook de zienswijzen onder, die in het kader van het primaire besluit zijn ingebracht. In art. 49e, derde lid van de Awir is bepaald, dat UHT bij het nemen van het primaire besluit het oordeel van de Commissie van Wijzen en de documenten, die ten grondslag liggen aan dit besluit, verstrekt aan de belanghebbende. Uit de Memorie van Toelichting bij dit artikel volgt ook dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de op de zaak hebbende stukken en het onderzoeksdossier. Het vorenstaande is de basis voor het onafhankelijk advieswerk van de BAC in het kader van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

4. Door het instellen van de BAC als bezwaarschriftenadviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb kent het bezwaarproces een aantal onlosmakelijke afhankelijkheden tussen UHT en de BAC. De belangrijkste is, dat de BAC een bezwaarschrift niet kan behandelen als de op de zaak betrekking hebbende stukken niet of niet tijdig beschikbaar zijn. Daarbij zijn voor het bezwaarproces met name de volgende bepalingen van belang.

    a. Gelet op artikel 6:4, eerste lid van de Awb geschiedt het maken van bezwaar door het indienen van een bezwaarschrift bij UHT als het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.
    b. Op grond van artikel 4 van de Werkwijze Bezwaarschriftenadviescommissie (hierna: Werkwijze) tekent UHT op het ingediende bezwaarschrift de datum van ontvangst aan en zendt het bezwaarschrift na ontvangst zo spoedig mogelijk door aan de secretaris van de BAC (hierna: de secretaris).

c. Vervolgens zendt de secretaris op grond van artikel 5, tweede lid van de Werkwijze het bezwaarschrift toe aan de behandelend ambtenaar van UHT en vraagt deze om een schriftelijke reactie op het bezwaarschrift (verweerschrift) en de relevante stukken in te dienen. Deze behandelend ambtenaar zendt de relevante stukken aan de secretaris binnen één week en de reactie op het bezwaarschrift (verweerschrift) binnen twee weken na de dag van toezending van het bezwaarschrift, welke stukken de secretaris vervolgens onverwijld doorzendt naar de belanghebbende.

5. Het doorzenden van bedoelde stukken duurt echter geen week, maar vele weken tot maanden. Voor het verweer geldt mutatis mutandis hetzelfde. Dit klemt temeer, omdat veel van de bezwaren worden ingediend op nader aan te voeren gronden, waarbij de ouder of de gemachtigde vraagt om alle op de zaak betrekking hebbende stukken en/of "het onderzoeksdossier" om de gronden van het bezwaar alsnog te kunnen aanvoeren. Het komt zelfs regelmatig voor, dat voor de hoorzitting geagendeerde bezwaren niet kunnen worden behandeld, omdat de stukken en het verweer op het laatste moment niet ontvangen zijn van de UHT.

6. Ten einde het probleem van het niet-tijdig ter beschikking stellen van de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de BAC en de betrokken ouders structureel op te lossen, vindt constructief overleg plaats met UHT. Er zijn inmiddels in goed overleg afspraken met UHT gemaakt over het te volgen tijdpad. Het grootste probleem waar de UHT echter tegenaan loopt, is de benodigde tijd voor de dossiervorming. Het verzamelen van de op de zaak betrekking hebbende stukken kost veel tijd, met name omdat de dossiervorming in het primaire proces lang niet altijd volledig is en er onvoldoende capaciteit is bij team VPD om stukken te anonimiseren.

7. Gelet op het vorenstaande behoeft het wat de BAC betreft geen betoog, dat het oplossen van de hiervoor geschetste problematiek prioriteit verdient. Opschaling bij de BAC wordt pas zinvol wanneer de op de zaak betrekking hebbende stukken tijdig aan de BAC worden voorgelegd.

8. Overigens houdt de BAC in de overleggen met UHT over de afstemming met betrekking tot de bedrijfsvoering aspecten van het bezwaarproces de grenzen in acht, die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het hierop gebaseerde 'equality of arms' beginsel vereist dat er een evenwicht is tussen de mogelijkheden, die de partijen die bij geschillen betrokken zijn, worden geboden.

Gebruik van de zienswijze om bezwaar te voorkomen

In het rapport van AEF is de kwestie van de zienswijze aangestipt. Gebleken is, dat de zienswijze in het besluitvormingsproces nauwelijks een rol van betekenis speelt en ook meermalen ontbreekt bij de op de zaak betrekking hebbende stukken. Die zienswijze als bedoeld in artikel 4:8 van de Awb is van groot belang, omdat UHT als bestuursorgaan daarmee van de wetgever de mogelijkheid heeft gekregen om in een vroeg stadium te reageren op door de ouder gesignaleerde gebreken in het te nemen besluit over hun aanvraag om herstel in de vorm van een compensatiebeschikking. Dit is het voorgenomen besluit als bedoeld in artikel 4:7 van de Awb. De zienswijze is dan ook het aangrijpingspunt voor UHT om te reageren op de argumenten van de ouder met betrekking tot dit voorgenomen besluit en met inachtneming daarvan het besluit in eerste aanleg te nemen. Ook is dat het moment om mediation te overwegen. Hierdoor kan volgens de BAC een aantal bezwaarprocedures worden voorkomen.

Ouders die zich bij zowel de BAC als de CWS hebben gemeld

1. Een ander punt, dat wat de BAC betreft in rapport van AEF onderbelicht is gebleven, is waar het gaat om belanghebbenden oftewel ouders, die eerst bezwaar indienen tegen de hoogte van de compensatie, vervolgens advies vragen aan de Commissie Werkelijke Schade (CWS) over aanvullende werkelijke schade en vervolgens als CWS hun schade onvoldoende of niet honoreert weer bezwaar maken tegen het besluit van UHT om CWS te volgen. Die ouders moeten dus twee keer door de BAC worden gehoord.

2. Het is daarom voor belanghebbenden van belang, dat wordt gezocht naar een oplossing waarbij het inwinnen van advies van CWS als onderdeel van de voorbereiding van een meer definitieve compensatiebeschikking, in de fase waarin de uitvoering van de hersteloperatie zich nu bevindt, kan leiden tot een korter, efficiënter en daarmee voor gedupeerde ouders minder belastend compensatietraject.

3. Naar aanleiding hiervan doet de BAC het volgende voorstel. Daarbij is het uitgangspunt, dat CWS onder meer tot taak heeft het toetsen van en adviseren over verzoeken voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade gedaan op grond van artikel 49a Awir en het toetsen van en adviseren over verzoeken voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade op grond van een compensatieregeling (zie artikel 3 Instellingsregeling Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade). Hieruit volgt dat CWS kan worden aangemerkt als een adviseur in de zin van afdeling 3.3 van de Awb, waarin onder adviseur wordt verstaan een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

4. Gelet hierop is het voorgenomen besluit als bedoeld in artikel 4:7 van de Awb en de reactie van belanghebbende in de zienswijze als bedoeld in artikel 4:8 van de Awb als onderdeel van de voorbereiding van een meer definitieve compensatiebeschikking het moment voor UHT om belanghebbende erop te wijzen, dat advies kan worden gevraagd aan CWS over aanvullende werkelijke schade. Immers, bij het nemen van het voorgenomen besluit wordt het uit te keren bedrag overgemaakt aan belanghebbende en is duidelijk welke componenten een meer definitieve compensatiebeschikking zal bevatten. Daarbij is van belang, dat CWS thans het advies van de BAC niet afwacht bij bezwaren tegen bedoelde definitieve compensatiebeschikking, maar het adviestraject parallel laat lopen aan het bezwaartraject.

5. In het voorstel van de BAC kan het besluit in eerste aanleg de definitieve compensatiebeschikking bevatten en de beslissing om het CWS-advies naar aanleiding van het verzoek van belanghebbende al dan niet te volgen. Dit besluit in eerste aanleg is te beschouwen als een bundel besluiten. De BAC kan door bedoelde oplossing bij het behandelen van bezwaren tegen beide componenten deze bezwaren in één advies afdoen.

Interne organisatie

1. De verwachte instroom bij de BAC over 2022, bedraagt 500-600 bezwaren per kwartaal, vooropgesteld dat de UHT alle bezwaren voorlegt aan de BAC. Als al deze bezwaren moeten worden voorgelegd ter advisering bij de BAC, vereist dit een opschaling. Die opschaling zal in de eerste plaats moeten bestaan uit uitbreiding van het aantal secretarissen en de administratieve ondersteuning. Daarnaast zal het aantal hoorzittingen per maand moeten worden vergroot.

2. Naar verwachting hoeft niet iedere zaak voor een hoorzitting te worden opgeroepen. Gelet op artikel 6 van de Werkwijze kunnen bezwaarschriften met een vereenvoudigde behandeling (buiten zitting) worden afgedaan. In de evaluatie periode betrof dit 30% van de

bezwaarschriften. Voorts is de verwachting, dat door mediation aan te bieden een aantal bezwaarschriften -mits een vaststellingsovereenkomst wordt gesloten- zal worden ingetrokken.

3. De huidige zittingscapaciteit van 24 bezwaren per maand kan onder meer worden vergroot door enkelvoudig te horen. Zo is reeds besloten om -indien nodig- 's ochtends elk commissielid partijen enkelvoudig te laten horen en 's middags partijen meervoudig te horen.

4. Een instroom van 500-600 bezwaren per kwartaal vereist ook dat de BAC gaat worden georganiseerd als een staande organisatie. Nu is sprake van een projectorganisatie.

Slotbeschouwing

De BAC is ten zeerste bereid om mee te denken voor iedere inspanning die u zou overwegen om deze trajecten te vereenvoudigen. Zoals hiervoor uiteengezet, betreft dit voor de voorbereiding van de beschikking als bedoeld in Afdeling 4.1.2 van de Awb en met name het voorgenomen besluit en de zienswijze en het met inachtneming van de zienswijze nemen van het besluit in eerste aanleg.
Voorts het bezien van de mogelijkheden om CWS in die gevallen waar de ouder daarom verzoekt al in deze fase een advies te laten uitbrengen.

Graag is de Commissie bereid het verslag in een persoonlijk gesprek toe te lichten.

Met de meeste hoogachting,

mr. H.H.C. (Erik) Visser
coördinerend voorzitter

mr. J.W. (Jaap) van den Berge
voorzitter

mr. J.E. (Jacqueline) Biesheuvel-Vermeijden
voorzitter

mr. H.J.Th.M. (Marjolein) Swaanenburg-van Roosmalen
voorzitter

Bijlage 1:	Evaluatierapport van Andersson Elffers Felix (AEF)
Bijlage 2:	webpagina Overzicht adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie - Toeslagen Herstel (belastingdienst.nl)
Bijlage 3:	overzichtsartikel van haar voormalig lid mr. dr. J.J. van den Broek (mei 2020-februari 2022)
Bijlage 4:	bloemlezing van haar adviezenlijnen tot en met maart 2022

/Andersson Elffers Felix

Evaluatieverslag bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvangtoeslag

Utrecht, 30 maart 2022

Artikel 8 van de ministeriële instellingsregeling van de Bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvang (BAC) stelt dat de commissie uiterlijk 31 maart 2022 een evaluatieverslag uitbrengt.[1] De BAC heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd deze evaluatie uit te voeren.[2]
AEF heeft deze evaluatie onafhankelijk opgesteld. Voor de evaluatie is een bureaustudie uitgevoerd van relevante (juridische) documenten. Verder is een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), een advocaat die meerdere ouders heeft bijgestaan en de BAC zelf.

Dit evaluatieverslag is als volgt gestructureerd. We starten met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Daarna beschrijven we de rol van de BAC in het bezwaarproces. Vervolgens geven we een feitelijk overzicht van de instroom, adviezen en werkvoorraad van de BAC. Tot slot volgt een beschouwing over het functioneren van de BAC.

SAMENVATTING

De BAC is een onafhankelijk adviesorgaan dat het bestuursorgaan, de UHT, adviseert over bezwaarschriften. De BAC is daarmee *onderdeel* van het bezwaarproces. Het afgelopen jaar is de omvang van de hersteloperatie, en daarmee ook de opdracht voor de BAC, sterk gegroeid. Op 12 maart 2022 waren er door 1.360 ouders in totaal 1.405 ontvankelijke bezwaren ingediend bij de UHT, waarover de BAC om advies is gevraagd. De BAC heeft in deze periode 162 adviezen uitgebracht. De bezwaarschriftenprocedure is vervolgens afgesloten met het nemen van 125 beslissingen op bezwaar (BOB) door UHT met inachtneming van deze adviezen. Van de 1.405 bezwaren bestaat dus nog een werkvoorraad van 1.280. De UHT en de BAC slagen er niet in de huidige instroom van bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn te behandelen.

De instelling van een onafhankelijke adviescommissie binnen de bezwaarprocedure was gezien de gevoelige geschiedenis van het Toeslagen-dossier, een logische keuze. Bij een geschil tussen de UHT en de gedupeerde kon zo een onafhankelijk commissie adviseren over de behandeling van bezwaren. Een deel van de ouders blijkt bezwaar in te dienen omdat zij de beschikking van de UHT niet begrijpen. Voor deze ouders is het de vraag of een juridisch zwaar instrument als een onafhankelijke adviescommissie passend is. Onze gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de adviezen van de BAC wordt gewaardeerd. De gelegenheid voor ouders om hun verhaal te doen op hoorzittingen draagt bovendien bij aan hun emotioneel herstel.

[1] De BAC is onderdeel van het bezwaarproces, waar ook de UHT deel van uit maakt. Hoewel deze evaluatie zich richt op de BAC, maakt deze samenwerking dat - waar relevant - soms ook het functioneren van de UHT wordt genoemd.
[2] AEF adviseert de BAC en de UHT sinds september 2021 over de inrichting van de commissie en het bezwaarproces. Vanuit die ervaring is veel kennis opgedaan, welke ook is benut voor deze evaluatie. De conclusies en aanbevelingen in deze evaluatie zijn onafhankelijk opgesteld.

Hoewel er een forse werkvoorraad bestaat binnen het bezwaarproces, is de werkvoorraad bij de BAC relatief beperkt. De meeste bezwaren wachten op dossiervorming van de UHT. Pas wanneer de dossiervorming is voltooid, kan de BAC starten met de advisering over een bezwaar. Tegelijkertijd constateren we dat de BAC niet is ingericht op de huidige bezwaarinstroom in het geval dat de UHT erin zou slagen de dossiervorming tijdig af te ronden. De behandelcapaciteit van de BAC is afhankelijk van de zittingscapaciteit. Doordat de behandeling van bezwaren relatief veel inzet vraagt van commissieleden met een parttime aanstelling, is de behandelcapaciteit lager dan de bezwaarinstroom.

Het heeft de UHT en de BAC tijd gekost om het bezwaarproces goed in te richten. Zeker in het begin is er door de BAC en UHT gepionierd. Tegelijkertijd is de omvang van de hersteloperatie gegroeid in zowel aantallen compensatieregelingen als ouders. De afgelopen maanden is er extra geïnvesteerd in de samenwerking: er zijn betere procesafspraken gemaakt, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden zijn geëxpliciteerd en overlegstructuren zijn ingericht. De komst van een coördinerend voorzitter bij de BAC in december 2021 bleek hierbij van grote waarde. De komende maanden kan vanuit de nu gelegde basis worden gewerkt aan versnelling en opschaling.

We zien een aantal aandachtspunten:

- De BAC is afhankelijk van de aanlevering van complete dossiers van de UHT. Versnelling bij de UHT is daarom randvoorwaardelijk voor versnelling van de behandeling van bezwaarschriften bij de BAC.
- De BAC moet initiatieven om de behandeltijd per bezwaar te verlagen en de zittingscapaciteit te vergroten doorzetten en waar mogelijk versnellen. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gedacht aan enkelvoudig horen. Ook is opschaling nodig, met name van het aantal secretarissen.
- De BAC zal haar interne organisatie verder moeten ontwikkelen, bijvoorbeeld door meer verantwoordelijkheden bij secretarissen te beleggen om zo commissieleden verder te ontlasten. Ook kunnen de taken en verantwoordelijkheden van de coördinerend voorzitter breder belegd worden, bijvoorbeeld door het aanstellen van een hoofd griffie.
- Duidelijke en transparante communicatie richting de ouder is van groot belang. Zeker gezien de huidige wachttijden, draagt de BAC samen met de UHT de verantwoordelijkheid om ouders beter inzicht te geven in de voortgang van de behandeling van hun bezwaarschrift.
- Verder investeren in een eenduidige planning en administratie is belangrijk om de samenwerking tussen de BAC en de UHT te verbeteren. Tot slot zal er een database moeten komen waaruit degelijke sturingsinformatie kan worden ontsloten.

/ 1 Rol van de BAC in het bezwaarproces

De BAC is een onafhankelijk adviesorgaan dat het bestuursorgaan, de UHT, adviseert over bezwaarschriften. De BAC is daarmee *onderdeel* van het bezwaarproces. In dit hoofdstuk beschrijven wij welke rol de BAC precies vervult in het bezwaarproces, hoe de BAC is ingericht en welke werkwijze wordt gevolgd.

BAC adviseert de UHT over bezwaarschriften

Wanneer een ouder zich meldt bij de UHT als gedupeerde, wordt een eerste toets uitgevoerd. Hier wordt onderzocht of de ouder in aanmerking komt voor de Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag. Vervolgens wordt overlegd of de ouder een integrale behandeling wil. Indien dit het geval is, wordt de ouder gekoppeld aan een persoonlijk zaakbehandelaar (PZB'er). Tijdens de integrale behandeling wordt onderzocht of de ouder in aanmerking komt voor één of meerdere van de herstelregelingen.[3] De integrale behandeling eindigt met een beschikking van de UHT.

Binnen de Hersteloperatie Toeslagen zijn drie commissies ingesteld om onafhankelijk de uitvoeringsorganisatie te adviseren en de kwaliteit van het uitvoeringsproces te borgen.[4] De BAC is één van deze commissies. De BAC is ingesteld door de staatssecretaris van Financiën om de UHT te adviseren over de afhandeling van bezwaarschriften van gedupeerden tegen compensatiebeschikkingen. De Commissie van Wijzen en de Commissie Werkelijke Schade zijn opgericht om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming over individuele dossiers en het uitvoeringsproces bij het nemen van besluiten in eerste aanleg. De BAC is als commissie in het leven geroepen, om een onafhankelijke afdoening van bezwaren te garanderen. Juist gezien de gevoelige geschiedenis van het handelen van de overheid rond Kinderopvangtoeslag, is gekozen voor een onafhankelijke positionering van de BAC wanneer er bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking.

De BAC is een onafhankelijke bezwaaradviescommissie conform de Algemene wet bestuursrecht artikel 7:13.[5] De wettelijke grondslag van de BAC is uitgewerkt in de ministeriële instellingsregeling, welke dateert van 26 november 2021.[6] Daarin krijgt de BAC als taak het uitbrengen van adviezen op bezwaren tegen beschikkingen van de UHT die genomen zijn op basis van hoofdstuk 5 van de Awir en enkele beleidsbesluiten die betrekking hebben op de herstelregelingen.[7] Dit betreft:

- de definitieve compensatiebeschikking kinderopvangtoeslag op grond van vooringenomenheid, hardheid of, opzet/grove-schuld;
- de beschikking Catshuisregeling (€30.000);

[3] Dit betreft de 'Compensatieregeling', de 'Hardheidsregeling' en de 'Opzet of Grove Schuld-regeling'.
[4] Bron: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, artikel 49e
[5] De BAC is als enige van de commissies ingesteld op basis van de Awb artikel 7:13. De CvW en CWS vallen onder afdeling 3.3 van de Awb, waarmee zijn aangemerkt als een adviseur. Onder adviseur wordt verstaan een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.
[6] Voor november 2021 was de BAC ingesteld via een instellingsbesluit. Dit is veranderd op basis van het amendement van de Kamerleden Omtzigt en Leijten bij de behandeling van de Awir.
[7] Beschikkingen die betrekking hebben op het overnemen of betalen van geldschulden door de UHT behoeven geen advies van de BAC.

- de beschikking aanvullende werkelijke schadevergoeding na advies van de Commissie Werkelijke schade (CWS);
- beschikkingen die zijn toegekend op grond van het Besluit Noodvoorziening toeslagen.

Wat is een bezwaarschrift?
Een bezwaarschrift is een rechtsmiddel tegen een beslissing van het bestuursorgaan waarmee een belanghebbende het oneens is. Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij het bestuursorgaan (art. 6:4, lid 1, Awb) en het is daarom aan het bestuursorgaan om bij de ontvangst te beoordelen of sprake is van een bezwaarschrift waarover de BAC om advies moet worden gevraagd. Wanneer dit het geval is, stuurt UHT dit zo spoedig mogelijk door naar de BAC (art. 4 van de Werkwijze). Bezwaren kunnen pro-forma en met bezwaargronden worden ingediend.

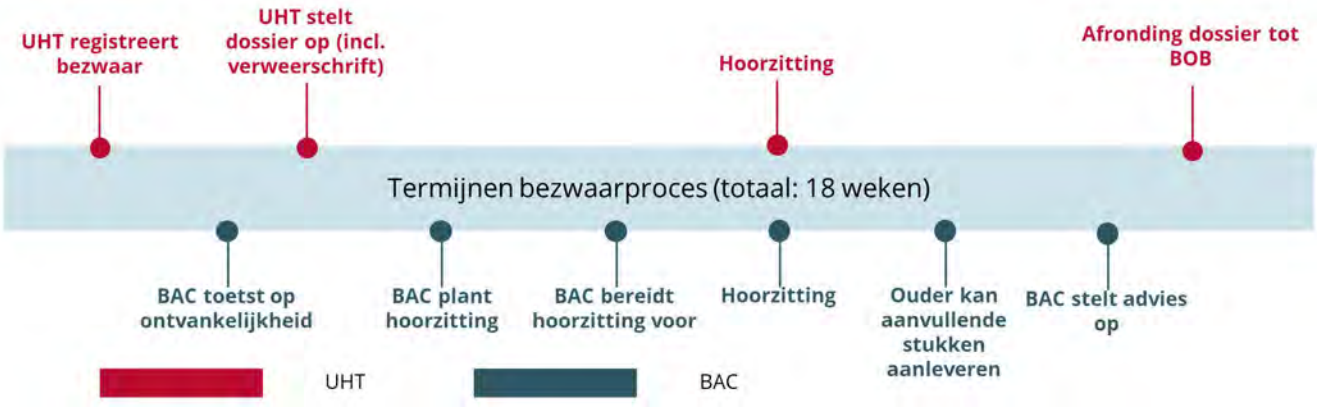
Commissieleden, secretarissen en administratieve medewerkers

De BAC kent drie organisatielagen. De eerste laag bestaat uit commissieleden. Zij zijn verdeeld over drie deelcommissies. Binnen elke deelcommissie treedt één commissielid op als voorzitter. Daarnaast is in december 2021 een coördinerend voorzitter aangesteld. Deze doet geen inhoudelijke behandeling van bezwaren, maar richt zich op de organisatie van het bezwaarproces en de bedrijfsvoering van de commissie.

De deelcommissies worden ondersteund door secretarissen. De secretarissen bereiden de hoorzittingen voor en schrijven het conceptadvies. Secretarissen zijn gekoppeld aan één van de drie deelcommissies. Per april 2022 zijn er 8 secretarissen. De BAC wordt ondersteund door een staf. Zij toetsen de binnengekomen bezwaren op ontvankelijkheid, administreren de bezwaren, plannen de hoorzittingen. De staf bestaat uit 2 stafjuristen, en 3 ondersteunende medewerkers.

Werkwijze binnen het bezwaarproces?

In de Instellingsregeling is vastgelegd dat de BAC haar eigen werkwijze kan vaststellen. Deze wordt beschreven in een document opgesteld door de BAC.[8] De werkwijze zoals vastgelegd wordt op hoofdlijnen hieronder schematisch weergegeven.[9] De BAC en de UHT zijn gebonden aan de wettelijke termijnen van de Awb. Voor een artikel 7.13 commissie betreft de toegestane termijn 12 weken, welke éénmalig eenzijdig verlengd kan worden met maximaal 6 weken.



[8] Bron: Werkwijze BAC, versie juli 2020, geraadpleegd op: https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/Werkwijze-bezwaarschriftenadviescommissie-versie-juli-2020-1.pdf.
[9] Dit betreft het standaardproces. Bij sommige bezwaarschriften, zoals bezwaren zonder inhoudelijke gronden, wijkt het proces licht af van het geschetste proces.

Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij het bestuursorgaan. De UHT stuurt relevante bezwaarschriften door naar de BAC. De BAC toetst deze op ontvankelijkheid. Vervolgens stelt de UHT een dossier op, inclusief een verweerschrift.[10] Dit dossier moet sinds maart 2022 geanonimiseerd worden door een apart team: Verzoek Persoonlijk Dossier (VPD). De BAC is vervolgens verantwoordelijk voor het contact met de ouder en de organisatie van de hoorzitting. Na de hoorzitting kan de ouder nog twee weken aanvullende stukken aanleveren. Vervolgens stelt de BAC een advies op. De UHT stelt op basis van dit advies een beslissing op bezwaar (BOB) op.

In de realiteit verloopt het proces anders, omdat deze werkwijze niet leidend was bij de inrichting van processen. Hoewel recentelijk de werkwijze opnieuw is doorlopen en vastgesteld, kost het nog enige tijd om deze te implementeren. Er wordt daarom op dit moment nog afgeweken van de afgesproken werkwijze. Nu plant de BAC eerst hoorzittingen wanneer de bezwaargronden bekend zijn. Vervolgens stelt de UHT het dossier en een verweerschrift op. Uiterlijk drie weken voordat de hoorzitting plaatsvindt, moet het complete dossier worden opgestuurd naar de BAC. Het belangrijkste verschil is dus dat de dossiervorming ná het inplannen van de hoorzitting gebeurd, in plaats van er vóór. Hierdoor ontstaat het risico dat zittingen niet door kunnen gaan, in het geval van onvolledige dossiervorming. Ook komt het voor dat de UHT na een hoorzitting aanvullende documenten opstuurt.

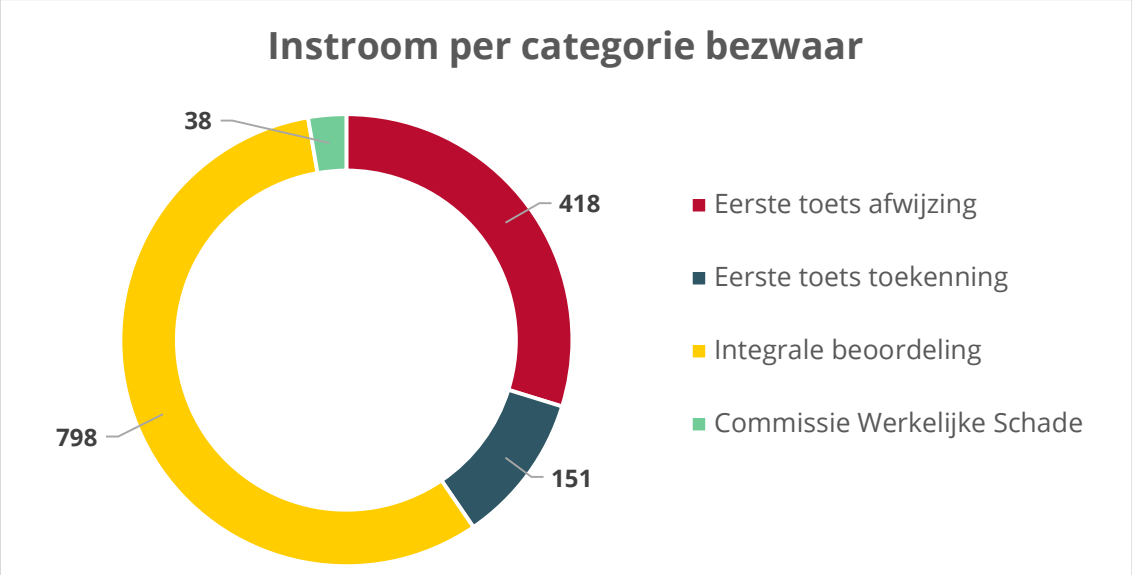
[10] Volgens artikel 5, tweede lid van de Werkwijze moet het dossier binnen één week naar de BAC worden verzonden en het verweer binnen twee weken.

/ 2 Instroom, adviezen en werkvoorraad

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de instroom aan bezwaarschriften, de adviezen die de BAC heeft opgesteld en de huidige werkvoorraad. De peildatum van alle genoemde cijfers is 12 maart 2022. Deze cijfers betreffen het gehele bezwaarproces.

Er zijn 1.405 bezwaren ingediend door 1.360 ouders

De onderstaande grafiek geeft een weergave van de totale instroom van bezwaarschriften. Er zijn tot dusver in totaal 1.405 bezwaren ingediend door 1.360 ouders. Dit verschil is te verklaren doordat ouders tegen verschillende beschikkingen in bezwaar kunnen gaan.



De instroom is afhankelijk van de beschikkingen die worden opgesteld door de UHT en het percentage ouders dat bezwaar aantekent tegen een beschikking. De instroom kan dus zowel stijgen door een hoger aantal beschikkingen, als door een hoger bezwaarpercentage. Onderstaande tabel bevat het bezwaarpercentage in Q4 2021 voor elke categorie bezwaar.

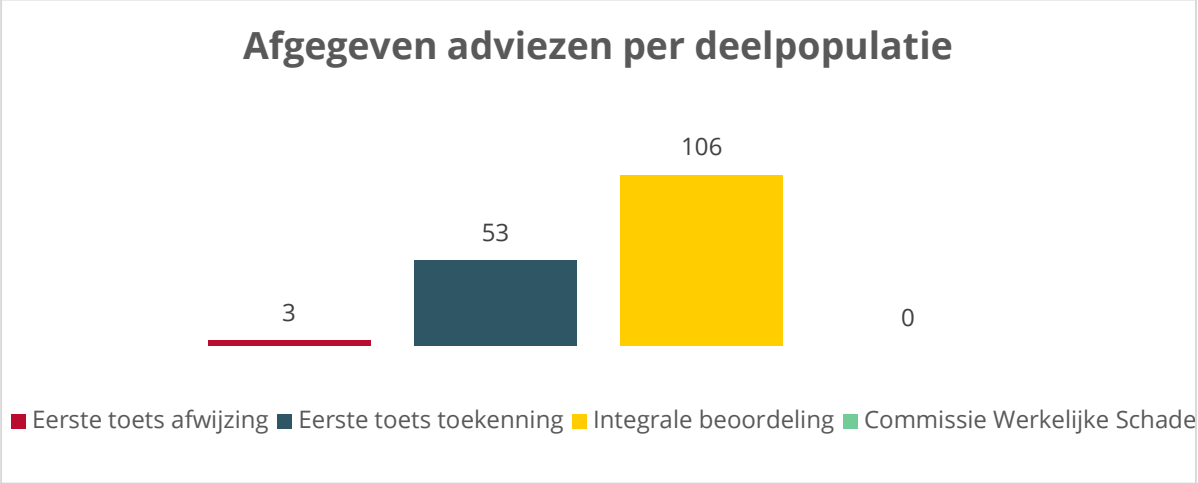
	Eerste toets afwijzing	Eerste toets toekenning	Integrale beoordeling	CWS
Bezwaarpercentage	1%	1%	10%	42%

De BAC adviseert de bezwaren tegen de toekenning van de eerste toets kennelijk ongegrond te verklaren. Dit zijn bezwaren die worden ingediend omdat ouders van mening zijn dat ze recht hebben op meer compensatie. Daarvoor moeten ze de integrale beoordeling afwachten; dit staat los van de toekenning van de eerste toets. Het is mogelijk dat een belanghebbende tweemaal een bezwaarprocedure moet volgen, bijvoorbeeld tegen het besluit van UHT inzake de compensatie en

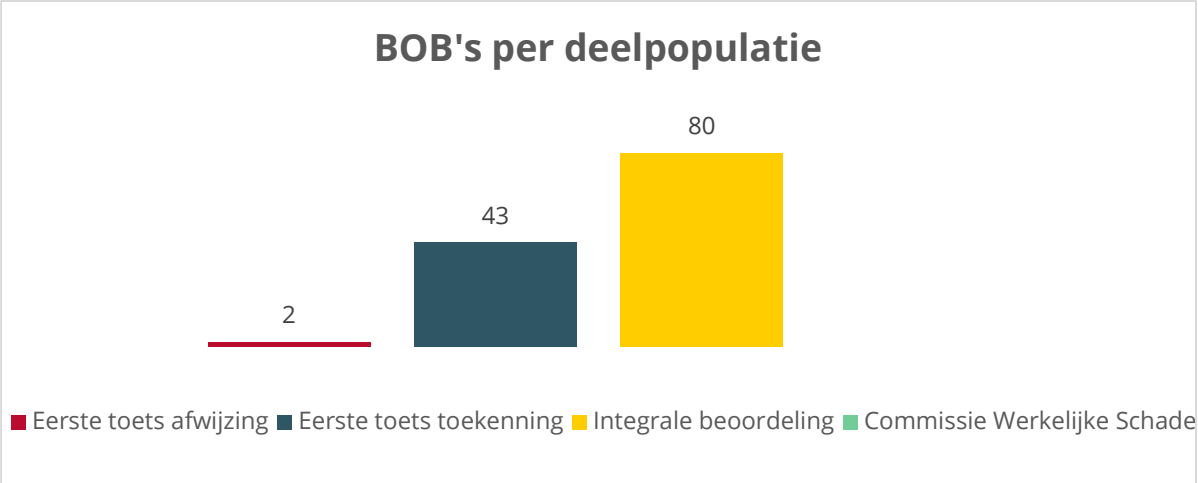
tegen het besluit van UHT inzake aanvullende werkelijke schade na advies van CWS. Daarnaast is tot nu toe gebleken dat de praktijk van UHT om voor diverse “kot”-jaren meerdere beschikkingen te slaan leidt tot meerdere bezwaarschriften (van één ouder). Enkele tientallen ouders hebben meerdere bezwaren ingediend.

BAC heeft 162 adviezen afgegeven; de UHT heeft 125 BOB’s opgesteld

In december 2020 heeft de eerste hoorzitting plaatsgevonden. Op 12 maart 2022 had de BAC 162 adviezen uitgebracht. De meeste adviezen betreffen bezwaren tegen de integrale beoordeling. Over bezwaren tegen het besluit van UHT inzake aanvullende werkelijke schade na advies van CWS is nog geen advies afgegeven. De ouder is in 109 van die adviezen gedeeltelijk of volledig in het gelijk gesteld.

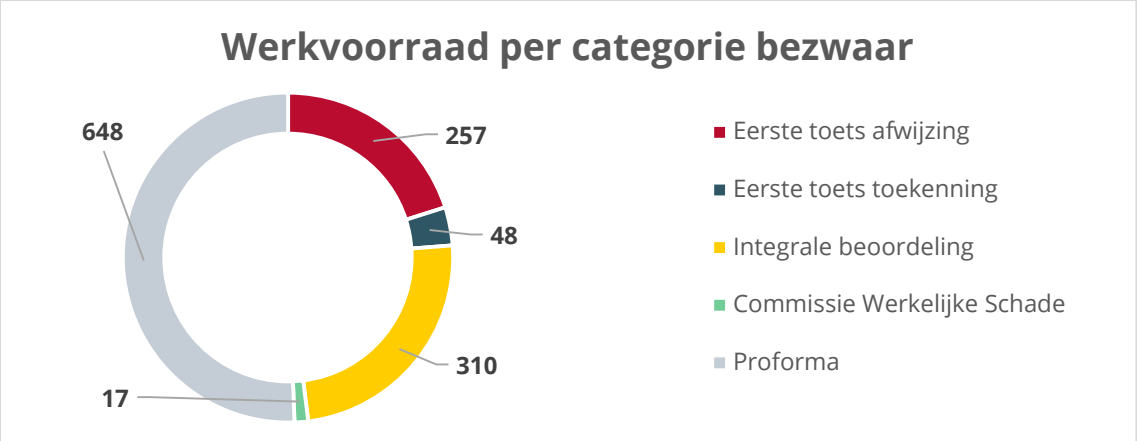


Niet voor elk van de uitgebrachte adviezen heeft de UHT reeds een beslissing op het bezwaarschrift genomen. In totaal waren op 12 maart 2022 125 BOB’s opgesteld door de UHT. De gemiddelde doorlooptijd tussen het uitgebrachte advies van de BAC totdat de UHT een beslissing op bezwaar heeft genomen is 53 dagen. De gemiddelde doorlooptijd tussen de registratie van een bezwaar en de BOB was gemiddeld 372 dagen. Geen enkel bezwaar is binnen de wettelijke termijn behandeld. Driekwart van de bezwaren is langer dan 9 maanden in behandeling.



Er is een werkvoorraad van 1.280 bezwaren in het bezwaarproces

Er is een werkvoorraad van 1.280 bezwaren die nog niet zijn behandeld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de werkvoorraad van het bezwaarproces, uitgesplitst naar de beschikking waar tegen bezwaar is gemaakt. Niet elk bezwaar in de werkvoorraad kan ook daadwerkelijk in behandeling worden genomen door de BAC, omdat deze nog niet allemaal zijn voorgelegd door de UHT. De UHT legt een bezwaar voor wanneer alle stukken die ter inzage worden gelegd, evenals het verweerschrift, door de UHT zijn opgesteld.



50% van de bezwaren in de werkvoorraad zijn proforma bezwaren[11]. Dit betekent dat de bezwaargronden nog niet bekend zijn. De UHT moet voor de meeste van deze bezwaren nog een dossier opstellen en anonimiseren. De BAC stuurt deze vervolgens naar de ouder, welke de bezwaargronden kan aanvullen. De termijn wordt dan gestuit. De bezwaren tegen de toekenning van de eerste toets zijn kennelijk ongegrond en worden naar verwachting snel behandeld.

Ongeveer één derde van de bezwaren in de werkvoorraad is minder dan 18 weken geleden ingediend bij de UHT. Dit betekent dat deze bezwaren technisch gezien nog binnen de termijn vallen. De overige twee derde van de bezwaren in de werkvoorraad zijn buiten de termijn. 36% van de bezwaren is langer dan 9 maanden geleden ingediend bij de UHT.

[11] Dit zijn bezwaren op nader aan te voeren gronden.

/ 3 Analyse functioneren BAC

In deze hoofdstuk geven we een beschouwing over het functioneren van de BAC. We hebben deze opgesplitst in drie onderdelen. Eerst bespreken we de kwaliteit van de adviezen, vervolgens de interne organisatie-inrichting van de BAC, en tot slot de samenwerking met de UHT.

Kwaliteit adviezen en hoorzittingen

De instelling van een onafhankelijke commissie voor het behandelen van bezwaren was naar onze mening een logische keuze bij de inrichting van de hersteloperatie. Gezien de gevoeligheid van het dossier, is het belangrijk dat er bij geschillen tussen de UHT en de gedupeerde een onafhankelijke commissie is die kan adviseren over de behandeling van bezwaren. De instellingsregeling sluit hierop aan. Deze biedt de BAC ruimte voor haar eigen werkwijze en organisatie-inrichting.

Medewerkers van de BAC geven aan dat op hoorzittingen blijkt dat de rol en positionering van de BAC voor ouders niet altijd helder is. Sommige ouders zien de BAC als onderdeel van de UHT in plaats van als onafhankelijke commissie. Dit punt is bij de BAC bekend en vraagt bijzondere aandacht van alle betrokkenen (UHT, rechtshulpverlener en BAC).

De kwaliteit van de adviezen wordt door onze gesprekspartners in het algemeen als goed beoordeeld. We hebben geen signalen ontvangen dat er klachten zijn geweest over de kwaliteit. Op één na zijn alle adviezen ook overgenomen door de UHT in de BOB. Adviezen zijn zorgvuldig geformuleerd en juridisch goed onderbouwd. De adviezen zijn doorwrochte juridische documenten die soms lastig te doorgronden zijn voor ouders. Soms zelfs ook voor de bezwaar-juristen van de UHT. Dit is een gevolg van de technische aard van de meeste bezwaarschriften.[12] De behandeling van een bezwaar richt zich met name op hoe de compensatie is berekend. Dit past binnen de Awb: de commissie richt zich op het adviseren van de UHT. Hoewel verklaarbaar staat dit op gespannen voet met de wens dat alle communicatie en stukken begrijpelijk moeten zijn voor ouders. Er is ruimte voor verbetering op dit vlak.

Hoewel hoorzittingen soms als lang en technisch worden ervaren door ouders, wordt in onze gesprekken met de BAC en de advocatuur aangegeven dat de hoorzitting kan bijdragen aan emotioneel herstel van de ouders. Er wordt ouders tijd en ruimte geboden om hun verhaal te doen. Voor sommigen is dit de eerste gelegenheid dat zij hun gehele verhaal mogen vertellen.
Een deel van de ouders heeft behoefte aan een heldere uitleg van de beschikking. Voor deze ouders is het de vraag of een juridisch zwaar instrument als onafhankelijke adviescommissie passend is Wanneer de UHT eerder in het proces helderheid biedt richting de ouders, bijvoorbeeld bij de zienswijze of door bij een eerste screening uitleg te geven over de totstandkoming van de compensatieberekening, kan dit mogelijk instroom van bezwaren voorkomen en worden ouders sneller geholpen. Ook zou een ruimer mandaat van de bezwaarbehandelaar dat toestaat om in de bezwaarprocedure bij een klein financieel verschil mee te gaan in de zienswijze van de ouder een verdere procesgang, naar beroep en/of CWS, kunnen voorkomen.

[12] Bron: Harm van den Broek, Bezwaarschriftenadvies-commissie Kinderopvangtoeslag: overzicht van adviezen in 2021, februari 2022

De BAC draagt bij aan een goede behandeling van bezwaren en emotioneel herstel
De instelling van een onafhankelijke adviescommissie voor de bezwaarprocedure is een goede keuze geweest. De instellingsregeling sluit nog goed aan bij de opgave. De BAC stelt juridisch doorwrochte onderbouwde adviezen op. Hoorzittingen dragen bij aan emotioneel herstel van ouders. Adviezen en hoorzittingen kunnen als technisch en complex worden ervaren. Dit past bij de rol- en taakopvatting van de BAC: adviseren van het bestuursorgaan. Bezwaren kunnen mogelijk worden voorkomen door eerder in het proces het besluit helder toe te lichten.

Het contact met de BAC wordt door de gesproken advocaat als prettig en laagdrempelig ervaren. De BAC vermeldde tot voor kort een algemeen emailadres en contactgegevens op haar website, waardoor zij gemakkelijk te vinden was. Dit is aangepast, omdat het aanleveren van bezwaren daardoor via de BAC liep in plaats van via het bestuursorgaan (UHT). Dit is niet in lijn met de Awb en zorgt voor diffuse lijnen. Bovendien werden via dit emailadres ook documenten ingezonden die niet voor de BAC bestemd zijn, zoals ingebrekestellingen.

Een aandachtspunt is transparantie over de voortgang van de bezwaarprocedure. Na de ontvangstbevestiging kan het lang duren voordat een ouder een voortgangsbericht ontvangt over de status van het bezwaarschrift. Het is vaak niet duidelijk wanneer deze in behandeling wordt genomen. Bovendien worden er nog vaak laat wijzigingen doorgevoerd in de planning van de hoorzittingen. Dit komt vooral doordat de UHT er niet in slaagt de dossiervorming af te ronden binnen de gestelde termijn (3 weken voor hoorzitting). Sinds enkele maanden werken de BAC en de UHT intensief samen om dit te voorkomen (zie hierna), waardoor dit minder vaak voorkomt.

Communicatie richting ouders over het bezwaarproces kan eenduidiger en transparanter
Ouders moeten vaak lang wachten voordat hun bezwaar behandeld wordt. De BAC en de UHT zijn bezig met afspraken om het contact eenduidig te laten verlopen, bijvoorbeeld door een digitaal loket bij de UHT in te richten voor het indienen van bezwaren, in plaats van bij de BAC. Dergelijke initiatieven zijn belangrijk. Een aandachtspunt is transparantie richting ouders over de voortgang van de bezwaarprocedure. Een (terugkomend) voortgangsbericht zou helpen.

Interne organisatie

De BAC is oorspronkelijk ingericht met het oog op de behandeling van kleine aantallen bezwaren, in het kader van een enkele regeling. Er is gekozen voor commissieleden met veel juridische ervaring en kennis. Zij zijn op parttimebasis benoemd. Vanaf het begin zijn commissieleden intensief betrokken bij de bezwaarprocedure. Zij bereiden hoorzittingen mede voor, horen meervoudig, en zijn actief betrokken bij het opstellen van het advies. Adviezen worden zowel in deelcommissies als in het voorzittersoverleg besproken.

De huidige organisatie-inrichting en werkwijze leidt tot een relatief lage behandelcapaciteit. Deze is met name afhankelijk van het aantal hoorzittingsdagen dat kan worden georganiseerd en van het aantal zaken per hoorzittingsdag. Er zijn drie commissies, die elk één keer per twee weken een hoorzittingsdag houden. Op een hoorzittingsdag kunnen nu maximaal vier hoorzittingen worden georganiseerd. Dit lukt niet altijd, bijvoorbeeld door afzeggingen of onvolledige documentatie. Dit betekent dat de BAC momenteel ca. 20 zaken per maand op zitting kan behandelen. Daarnaast kunnen zaken in aanmerking komen voor een versnelde afhandeling en in de Raadkamer worden afgedaan. Dit gebeurt nog beperkt.

Er zijn recentelijk verschillende verbeterinitiatieven in gang gezet om de organisatie van hoorzittingen de komende maanden te stroomlijnen. Dit betreft bijvoorbeeld het inrichten van verschillende deelprocessen, zoals mediation[13], versnelde afhandeling (kennelijk ongegrond), enkelvoudig behandelen, naast het meervoudig behandelen. Daarnaast zijn deelpopulaties geïdentificeerd op basis van het besluit waartegen ouders in bezwaar gaan. De BAC is voornemens een triage uit te voeren, waarin deelpopulaties gekoppeld kunnen worden aan een deelproces. Zo kan voor elke deelpopulatie het meest efficiënte deelproces gevolgd worden. Doordat niet elke ouder meervoudig gehoord hoeft te worden, kan hiermee de behandelcapaciteit worden vergroot.

De huidige instroom en complexiteit van zaken vraagt om andere processen
De behandelcapaciteit van de BAC is ontoereikend om te kunnen adviseren over de huidige totale bezwaarinstroom. Dt leidt nog niet tot achterstanden bij de BAC, maar wanneer de UHT versnelt zal dit ook een versnelling vragen van de BAC. De instroom en complexiteit van zaken vraagt om andere processen, met als doel het verlagen van de behandeltijd per bezwaar en het vergroten van de zittingscapaciteit. De in gang gezette initiatieven hebben potentie om de behandelcapaciteit te vergroten. Met name door enkelvoudig horen kunnen meer zaken per zittingsdag worden behandeld. Initiatieven als versnelde afhandeling en *mediation* kunnen veel tijd besparen door te voorkomen dat een zitting überhaupt nodig is. Indien deze initiatieven ontoereikend blijken en de instroom van bezwaren stijgt, kan de formatie worden uitgebreid. De ratio tussen secretarissen en commissieleden moet hierbij worden verbeterd; meer secretarissen per commissielid.[14] Bij dergelijke initiatieven moet de kwaliteit van de adviezen, eenheid van beleid en consistente advisering kunnen worden geborgd.

Omdat ten tijde van de instelling van de BAC werd uitgegaan van kleine aantallen bezwaren, is niet of amper geïnvesteerd in organisatorische, maar in juridische kennis en ervaring. Dit was onder de toen geldende omstandigheden een logische keuze, maar bleek naarmate de tijd vorderde een knelpunt. De BAC moest een interne organisatie én gezamenlijk bezwaarproces met de UHT inrichten. Dit bracht, en brengt, organisatorische vragen met zich mee, bijvoorbeeld rond procesafspraken met de UHT, het opzetten van een gedegen administratie en het aansturen van de ondersteuning van de BAC. De verantwoordelijkheid voor de tijdige inhoudelijke behandeling van bezwaren, in combinatie met de organisatorische verantwoordelijkheid, legde grote druk op de BAC.

In het najaar van 2021 is tegen bovenstaande achtergrond besloten een coördinerend voorzitter te benoemen. Deze richt zich op de organisatie-inrichting, bedrijfsvoering en contact met de UHT. Dit heeft de andere voorzitters de kans gegeven om zich toe te spitsen op de inhoudelijke behandeling van bezwaren. Bovendien vormt de coördinerend voorzitter een duidelijk aanspreekpunt voor de UHT, wat overleg en samenwerking bevordert.

De komst van een coördinerend voorzitter heeft een positief effect gehad op de interne organisatie van de BAC
Er is in de afgelopen periode een basis gelegd die kan dienen als uitgangspunt voor de organisatie om zich verder te ontwikkelen. De voorzitters kunnen verder worden ontlast,

[13] Mediation is een alternatief voor behandeling bij de BAC. De UHT legt de keuze aan ouders voor, die zelf kunnen beslissen wat hun voorkeur heeft. Binnenkort wordt met een pilot gestart.
[14] Het beleggen van meer verantwoordelijkheden bij secretarissen is ook genoemd in de 9e VGR. Dit is nog niet geeffectueerd omdat de BAC momenteel tijdig kan adviseren over de voorgelegde bezwaren.

bijvoorbeeld door het aanstellen van hoofd griffie, zodat zij zich richten op de hoorzittingen en het vaststellen van adviezen. Ook biedt dit de mogelijkheid om taken en verantwoordelijkheden van de coördinerend voorzitter breder te beleggen. In het bijzonder geldt dat voor het concipiëren van adviezen voor de hoorzitting. Dit maakt de organisatie weerbaarder. Verder is behoefte aan een database waaruit degelijke sturingsinformatie ontsloten kan worden.

Samenwerking met de UHT

De BAC is als onafhankelijke adviescommissie een onderdeel van het bezwaarproces; de verantwoordelijkheid voor de gehele procedure ligt bij de UHT als bestuursorgaan. Op basis van de vastgestelde werkwijze is de UHT verantwoordelijk voor het aanleveren van alle stukken die ter inzage worden gelegd en het verweerschrift. De termijn hiervoor is twee weken. Het lukt de UHT meestal niet om deze termijn te halen. Een knelpunt is bijvoorbeeld de capaciteit bij team VPD, waar sinds maart 2020 dossiers geanonimiseerd moeten worden voordat de UHT de dossiers kan aanleveren.

De meeste bezwaren in de werkvoorraad wachten niet op advisering van de BAC, maar wachten op dossiervorming of anonimiseren door de UHT. Daarnaast komt het regelmatig voor dat zaken die gepland stonden op hoorzittingen verplaatst moesten worden omdat de stukken niet op tijd gereed waren. Omdat niet altijd op korte termijn een ander bezwaar op zitting gebracht kan worden, wordt mede hierdoor de behandelcapaciteit van de BAC nog niet optimaal benut door de UHT.

Ook voor de eigen bedrijfsvoering en administratie is de BAC afhankelijk van de UHT. De BAC heeft geen eigen budget en maakt voor huisvesting, financiën, werving en HR gebruik van de UHT. Dit heeft het voordeel dat de BAC geen uitgebreide staf hoeft in te richten, maar het nadeel dat de organisatie van de bedrijfsvoering tijd en afstemming met de UHT kost omdat er met veel verschillende organisatieonderdelen van de UHT geschakeld moet worden.

De afhankelijkheid van de UHT vormt een knelpunt voor de BAC
De BAC is afhankelijk van UHT om te kunnen adviseren over bezwaren. De UHT levert nog niet voldoende volledige dossiers tijdig aan. Een versnelling van het bezwaarproces vraagt dus allereerst om versnelling van de UHT. Op het gebied van bedrijfsvoering is het belangrijk dat de BAC een aanspreekpunt heeft op directieniveau bij de UHT, en dat bij de dienstverlening de onafhankelijke positie van de BAC voldoende gewaarborgd wordt.

Gezien de onderlinge afhankelijkheid, is goede samenwerking tussen de UHT en de BAC van groot belang. Met name in de beginperiode verliep deze samenwerking moeizaam, waarin de BAC de wisseling in aanspreekpunten bij de UHT als belangrijke reden ervaarde. De BAC gaf in die tijd aan dat de (digitale) ondersteuning onvoldoende aanwezig was om haar taak als onafhankelijke adviescommissie goed uit te kunnen voeren. Ook in planning heeft miscommunicatie bestaan. Zo bereidde de UHT bijvoorbeeld zaken voor die (nog) niet op de planning stonden, terwijl andere hoorzittingen niet doorgingen vanwege een incompleet dossier. Tegelijkertijd plande de BAC ook niet altijd de zaken die gereed waren voor zitting. Ook was er veel onduidelijkheid over de werkvoorraad en administratie, omdat de BAC en de UHT op verschillende manier bezwaren registreerden.

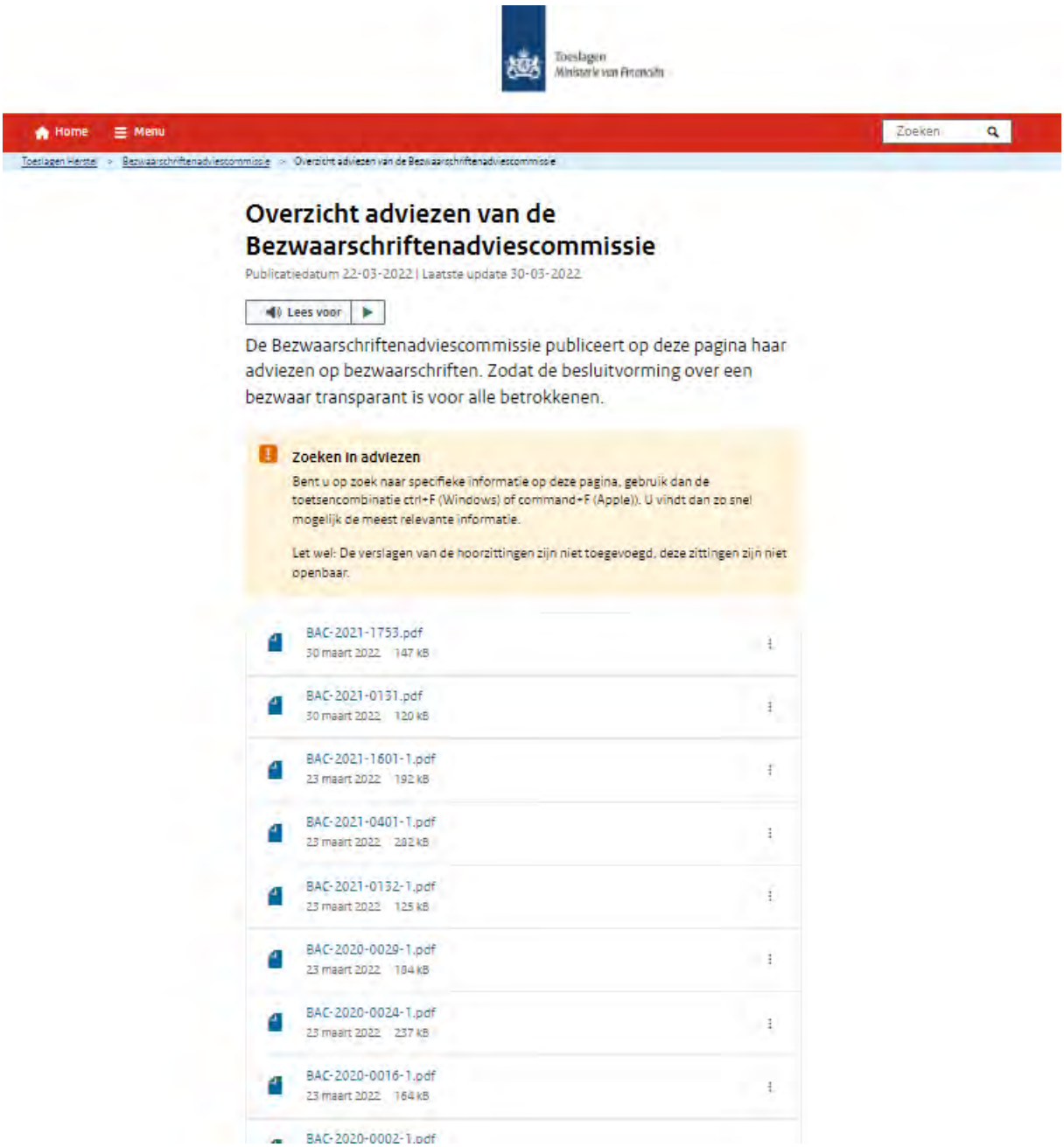
Medio 2021 is het secretariaat van de BAC versterkt met een aantal nieuwe medewerkers. Sinds de komst van de coördinerend voorzitter is de samenwerking tussen UHT en de BAC verder verbeterd.

Er vindt frequenter en op meer organisatielagen overleg plaats. Een goed voorbeeld van de verbeterde samenwerking, is de werkgroep optimalisatie bezwaarproces. Om nieuwe bezwaren binnen de wettelijke termijn te behandelen en de werkvoorraad zo snel mogelijk tot een beheersbaar niveau terug te dringen, is deze werkgroep met afgevaardigden van zowel de BAC als de UHT in het leven geroepen. Deze werkgroep heeft de afgelopen maanden gewerkt aan het maken van duidelijke procesafspraken en verantwoordelijkheden.

Er is met UHT een stevig fundament gelegd, dat nu tot resultaten moet gaan leiden
De afgelopen maanden is de samenwerking sterk verbeterd. Tegelijkertijd is de afgelopen maanden voornamelijk geïnvesteerd in het fundament: er zijn heldere procesafspraken gemaakt, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden zijn geëxpliciteerd en overlegstructuren ingericht. De komende maanden moet vanuit deze basis worden gewerkt aan versnelling en opschaling. Aandachtspunten zijn daarbij een eenduidige planning en administratie, het tijdig aanleveren van complete dossiers, en eerder in de keten interventies in te zetten om de instroom te reduceren.

Bijlage 2:

https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/bezwaarschriftenadviescommissie/overzicht-adviezen-van-de-bezwaarschriftenadviescommissie/



Bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvangtoeslag

Overzicht van adviezen in 2021

Harm van den Broek[1]

De Bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvangtoeslag adviseert de Belastingdienst/Uitvoeringsherstelorganisatie Toeslagen (UHT) over de afhandeling van bezwaarschriften van gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire tegen financiële compensatiebeschikkingen. Wat voor adviezen heeft zij afgegeven in 2021? De Bezwaarschriftenadviescommissie is ruimhartig omgegaan met bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn zijn ingediend. In haar adviezen stelde zij de diverse compensatieregelingen voorop. Pleidooien voor een ruimere compensatieregeling heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie in het algemeen afgewezen. Op enkele punten heeft de commissie geadviseerd de CAF-compensatieregeling ruimhartig toe te passen. Bijvoorbeeld door net als invorderingsrente ook in rekening gebrachte toeslagrente te vergoeden.

1. Inleiding

In 2020 heeft de Staatssecretaris van Financiën conform artikel 7:13 Awb de onafhankelijke Bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvangtoeslag (BAC) in het leven geroepen.[2] Het is de taak van deze Bezwaarschriftenadviescommissie om de Belastingdienst/Uitvoeringsherstelorganisatie Toeslagen (UHT) te adviseren over de afhandeling van bezwaarschriften van gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire tegen financiële compensatiebeschikkingen.[3] Op 9 december 2020 kon de Bezwaarschriftenadviescommissie haar eerste hoorzitting houden.

In deze bijdrage bespreek ik de adviezen die de Bezwaarschriftenadviescommissie heeft afgegeven in 2021.[4] Dit betreft voornamelijk adviezen over compensatiebeschikkingen die zijn gebaseerd op artikel 49b Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir), in het bijzonder op het CAF-Compensatiebesluit van 6 december 2019,[5] zoals gewijzigd per 20 mei 2020[6] en per 28 augustus 2020.[7] CAF staat daarbij voor het 'Combiteam Aanpak Facilitators' dat binnen de Belastingdienst was opgericht in 2013 om systematisch onderzoek te doen naar fraude en georganiseerd misbruik van kinderopvangtoeslag, wat leidde tot institutioneel vooringenomen handelen tegen ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen.[8] Het CAF-Compensatiebesluit regelt een deels forfaitaire vergoeding voor de op grond van vooringenomenheid getroffen gehele of gedeeltelijke terugvordering van kinderopvangtoeslag. De adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie gingen soms over de toepassing van artikel 49c Awir waarbij belanghebbenden op grond van een onterechte kwalificatie 'Opzet/Grove schuld' geen persoonlijke betalingsregeling is toegekend. Ook betroffen weinig adviezen de toepassing van de hardheidsregeling van artikel 49 Awir.

Het CAF-Compensatiebesluit regelt een deels forfaitaire vergoeding voor de op grond van vooringenomenheid getroffen gehele of gedeeltelijke terugvordering van kinderopvangtoeslag

Ik geef aan hoe de Bezwaarschriftenadviescommissie met diverse aspecten van de CAF-compensatieregeling is omgegaan in haar advisering aan UHT. Dat deze advisering relevant is, blijkt uit het feit dat UHT nagenoeg alle adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie heeft opgevolgd. Ik volg hierbij de verschillende categorieën van kosten die volgens par. 3 van het CAF-compensatiebesluit voor vergoeding in aanmerking komen.

2. Aanpalende compensatieregelingen en organisatorische aspecten

2.1 Aanpalende compensatieregelingen

De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseerde over verschillende compensatieregelingen.

a) De CAF-compensatieregeling (gebaseerd op artikel 49b Awir) kent op grond van par. 3 veelal forfaitaire vergoedingen toe voor de terugvordering van kinderopvangtoeslag op grond van institutionele vooringenomenheid en bevat de volgende elementen: de teruggevorderde kinderopvangtoeslag, een immateriële schadevergoeding, een materiële schadevergoeding, vergoeding voor invorderingsrente en andere invorderingskosten, een proceskostenvergoeding voor vroegere procedures en een vergoeding voor gederfde rente. In deze bijdrage bespreek ik vooral de diverse vergoedingselementen van de CAF-compensatieregeling.

b) Artikel 49 Awir bevat een hardheidsregeling waarbij de minister een vergoeding kan toekennen indien de wet heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard die voortkomen uit de hardheid van het stelsel. Dit biedt de mogelijkheid om alsnog toeslag *pro rata* toe te kennen indien een deel van de opvangkosten tijdig is betaald. De hardheidsregeling is inmiddels met terugwerkende kracht tot 26 januari 2021 gewijzigd. In de Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (*Stcrt*. 2021, 14691, par. 3 en 4) is bepaald dat ook deze gevallen worden gecompenseerd op grond van de ruimhartigere CAF-compensatieregeling.

c) Art. 49c Awir bevat een vergoeding indien op grond van een onterechte kwalificatie 'Opzet/Grove schuld' geen persoonlijke betalingsregeling is toegekend bij een overigens terechte terugvordering van toeslag. De compensatie bedraagt 30% van het teruggevorderde bedrag aan toeslag.

d) De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseert ook over bezwaarschriften tegen de eenmalige tegemoetkoming, waar alle gedupeerden uit bovenstaande drie regelingen recht op hebben, van € 30.000 op grond van de Catshuisregeling.[9] In de praktijk betreft dit inhoudelijk veelal verzoeken om uitkering van een hogere schadevergoeding op grond van het CAF-compensatiebesluit. Deze bezwaarschriften zijn ofwel door de BAC als zodanig doorgezonden naar UHT ofwel deze zijn behandeld tezamen met het bezwaarschrift tegen de toekenning van compensatie op grond van de CAF-compensatieregeling. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft geadviseerd deze bezwaarschriften voor het overige kennelijk ongegrond te verklaren, omdat belanghebbenden geen bezwaren hadden tegen de ontvangst van de € 30.000.

e) De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseert over bezwaarprocedures tegen beschikkingen van UHT die zijn gebaseerd op adviezen van de Commissie Werkelijke Schade op grond van par. 4.2 van het CAF-compensatiebesluit in verband met compensatie van eventuele hogere werkelijke schade dan de forfaitaire vergoeding van par. 3 van het CAF-compensatiebesluit. Over beschikkingen na raadpleging van de Commissie Werkelijke Schade zijn in 2021 door de Bezwaarschriftenadviescommissie nog geen adviezen uitgebracht. Ultimo 2021 zijn er 25 van dergelijke bezwaarschriften aanhangig. Daar wachten de Bezwaarschriftenadviescommissie nog diverse uitdagingen, zoals de vraag welke schade is veroorzaakt door het vooringenomen handelen van de Belastingdienst/Toeslagen, en de vraag wat er na al die jaren wat betreft bewijsvoering verlangd kan worden van belanghebbenden en van UHT.

De Bezwaarschriftenadviescommissie is niet bevoegd te adviseren over bezwaarschriften tegen de eenmalige toekenning van € 750 aan het einde van 2020 wegens de lange wachttijd in de afhandeling van compensatieverzoeken.[10] Wel heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie er bij dergelijke bezwaarschriften op aangedrongen dat UHT zou beoordelen of belanghebbende voor CAF-compensatie in aanmerking komt; na bezwaar daartegen kan de Bezwaarschriftenadviescommissie wel inhoudelijk adviseren.

2.2. Organisatorische aspecten

De Bezwaarschriftenadviescommissie kinderopvangtoeslag bestond afgelopen jaar uit negen leden met een taakomvang van in beginsel één dag per week;[11] zij vormden samen drie subcommissies voor meervoudige hoorzittingen. De Bezwaarschriftenadviescommissie wordt ondersteund door secretarissen en een administratieve staf. Tijdens hoorzittingen geven belanghebbenden en UHT hun visie op het bezwaarschrift en op de schriftelijke reactie

Auteur

1. Mr. dr. J.J. van den Broek is universitair hoofddocent Belastingrecht, Radboud Universiteit; van mei 2020 tot februari 2022 lid van de Bezwaarschriftenadviescommissie Kinderopvangtoeslag. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

2. Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 29 mei 2020, nr. 2020-100631, houdende de instelling van een bezwaarschriftenadviescommissie ter behandeling van bezwaren tegen een besluit op een aanvraag om compensatie op grond van de Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken en tegen besluiten op een verzoek om herstel in verband met de hardheid van het toeslagenstelsel.

3. Zie services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/commissies/.

4. Inclusief het enige advies afgegeven in 2020.

5. Besluit Compensatieregeling CAF 11 van 6 december 2019, nr. 2019-200258, *Stcrt*. 2019, 66172.

6. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken van 20 mei 2020, nr. 2020-95373, *Stcrt*. 2020, 28700.

7. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken van 28 augustus 2020, nr. 2020-157030, *Stcrt*. 2020, 45904.

8. Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering 2, Eindadvies*, 12 maart 2020.

9. Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling, Besluit van 18 maart 2021, nr. 2021-30659, *Stcrt*. 2021, 14691.

10. Besluit eenmalige tegemoetkomingsregeling herstel van 12 november 2020, *Stcrt*. 2020, 60165, later vervangen door art. 49g Awir.

11. De voorzitters hebben daarnaast organisatorische taken.

van UHT. Nadat de Bezwaarschriftenadviescommissie aan UHT advies heeft uitgebracht, neemt UHT een beslissing op bezwaar en zendt de uitspraak aan belanghebbenden die dan pas het advies ontvangen. Het zou beter zijn als belanghebbenden het advies meteen mogen ontvangen. Adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie worden helaas ook niet gepubliceerd. Belanghebbenden en gemachtigden zouden zeer gebaat zijn bij publicatie, omdat er al met al een aardig aantal, zeer nieuwe compensatieregelingen bestaat die ook nog zo nu en dan worden aangepast. Alle procesdeelnemers moeten hiermee leren omgaan, en in het bijzonder voor gemachtigden, die zich overigens met verve inzetten voor de vele gedupeerden, is dat geen gemakkelijke taak. Publicatie van geanonimiseerde adviezen is daarbij zeer nuttig en leerzaam. Belanghebbenden komen overigens in aanmerking voor gratis rechtshulp via de Raad voor Rechtsbijstand.[12] Uiteraard vormen de compensatieregelingen een enorme taak voor UHT, die in korte tijd een zeer grote organisatie heeft moeten opbouwen. UHT-medewerkers heb ik persoonlijk ervaren als gemotiveerd om slachtoffers rechtvaardig te compenseren; het is belangrijk om te beseffen dat zij voorheen niet werkzaam waren bij de dienst Toeslagen van de Belastingdienst.

Adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie worden helaas niet gepubliceerd

Een deel van de hoorzittingen werd op het laatste moment uitgesteld op verzoek van gedupeerden. Ten tijde van de 9e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag[13] op 3 december 2021 had de Bezwaarschriftenadviescommissie 1086 bezwaarschriften ontvangen, vooral in het najaar 2021, waarvan er 233 zijn doorgezonden naar de juiste instantie. De Bezwaarschriftenadviescommissie had 86 adviezen uitgebracht. Ultimo 2021 waren er 1339 bezwaarschriften ontvangen en zijn 111 inhoudelijke adviezen uitgebracht. Ik begrijp dat er intussen vijf beroepszaken lopen tegen uitspraken op bezwaar. De staatssecretaris heeft besloten de capaciteit van de Bezwaarschriftenadviescommissie flink op te schalen met onder meer aanvullende subcommissies en heeft onlangs een coördinerend voorzitter/directeur benoemd.

3. Ontvankelijkheid bezwaarschriften

Voor de ontvankelijkheid van bezwaarschriften tegen compensatiebeschikkingen van UHT geldt de 6-wekentermijn van artikel 6:7 Awb. Belanghebbenden die hun bezwaarschrift later indienen kunnen toch ontvankelijk zijn indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat zij in verzuim zijn geweest, aldus artikel 6:11 Awb. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een gedupeerde zijn bezwaarschrift pas indient na afloop van de wettelijke termijn. Een deel van de CAF-slachtoffers is dermate getraumatiseerd geraakt door het harde handelen van de Belastingdienst en de grote stromen aan post van de Belastingdienst dat zij post afkomstig van de Belastingdienst niet openen, met als gevolg dat bezwaartermijnen ongebruikt verstrijken. De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseerde, met het oog op een ruimhartige toepassing van de diverse compensatieregelingen, dat het belanghebbenden niet kan worden verweten dat zij het bezwaarschrift niet tijdig hebben ingediend en dat zij ontvankelijk zijn.[14]

4. Karakter van de vergoedingen

Hoewel het bedrag van de teruggevorderde kinderopvangtoeslag onder de CAF-compensatieregeling een element van de vergoeding vormt, betekent dit niet dat de toetsing op grond van de compensatieregeling een integrale hertoetsing is van de oorspronkelijke beschikking van toekenning van kinderopvangtoeslag. Aan het feit dat die beschikking gezag van gewijsde heeft gekregen wordt niet getornd. Dit volgt uit par. 3.1.1 CAF-compensatiebesluit. Voor de Bezwaarschriftenadviescommissie is wel relevant om vast te stellen wat het bedrag is van de op basis van vooringenomenheid teruggevorderde toeslag, want dat bedrag komt voor compensatie in aanmerking.

5. Teruggevorderde kinderopvangtoeslag

5.1. Vereiste terugvordering

Het eerste element uit de compensatieregeling (par. 3.1.1 van het CAF-compensatiebesluit) betreft het bedrag van de kinderopvangtoeslag dat als gevolg van een CAF-onderzoek is teruggevorderd. Er dient hierbij sprake te zijn van terugvordering op grond van institutionele vooringenomenheid. Niet iedere toeslagcorrectie uit het verleden komt voor vergoeding in aanmerking. Ook hoeft het niet zo te zijn dat de Belastingdienst in een reeks van jaren ieder jaar vooringenomen heeft gehandeld. Uit de CAF-compensatieregeling, o.a. par. 2.1, blijkt dat de toeslag moet zijn stopgezet of teruggevorderd om in aanmerking te komen voor deze compensatie. Dat volgt overigens ook uit het feit dat alle elementen van de compensatie, zoals uitgewerkt in par. 3.1.1 tot en met 3.1.6 van het CAF-compensatiebesluit, aansluiten bij de hoogte of bij het moment van de correctie van de toeslag. Zonder correctie komt het bedrag aan compensatie onder het CAF-compensatiebesluit dus hoe dan ook op nihil uit.[15] De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft geadviseerd, bijvoorbeeld in zaak BAC 2021-131, dat er in jaren zonder een (vooringenomen) toeslagcorrectie geen recht bestaat op CAF-compensatie.[16]

5.2. Ernstige onregelmatigheden

Recht op compensatie bestaat niet indien belanghebbenden zelf ernstig zijn tekort geschoten in het kader van de kinderopvangtoeslag, zo volgt uit par. 2.4 van de CAF-compensatieregeling. Het besluit verwijst bijvoorbeeld naar ouders die evident geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Te denken valt aan mensen die geen kinderen hebben, of aan jaren waarover geen kinderopvang is afgenomen,[17] of aan ouders die destijds geen kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd.[18] In het jaar 2021 hebben zich bij de Bezwaarschriftenadviescommissie niet veel van dergelijke zaken aangediend. Situaties die zich ook heb-

ben voorgedaan zijn die waarin ouders de toeslag zelf hebben stopgezet om niet langer met de Belastingdienst te worden geconfronteerd. Indien over een bepaalde periode geen toeslag is aangevraagd heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geconcludeerd dat belanghebbenden over betrokken jaren niet in aanmerking komen voor de forfaitaire CAF-compensatie.[19]

In de praktijk kwam het regelmatig voor dat de kinderopvangtoeslag die over eerdere jaren werd teruggevorderd, werd verrekend met de kinderopvangtoeslag die over latere jaren werd toegekend. Belanghebbenden beschikten die latere jaren daardoor ook niet over de financiële middelen om de kinderopvang te betalen, waardoor ook de kinderopvangtoeslag over die latere jaren werd teruggevorderd. Er ontstond zo een neerwaartse spiraal. Mede gezien par. 2.4 van het CAF-compensatiebesluit kon volgens de Bezwaarschriftenadviescommissie over die latere jaren waarin geen opvang is afgenomen geen forfaitaire vergoeding worden verleend. Wel beval de Bezwaarschriftenadviescommissie aan dat, in een eventuele procedure bij de Commissie Werkelijke Schade, de gevolgen van de doorwerking in latere jaren van de onterechte terugvorderingen over voorgaande jaren uitdrukkelijk worden betrokken in de beoordeling van de werkelijke schade, inclusief gevolgschade, van belanghebbende.[20]

5.3 Omvang van de CAF-correctie

Bij de terugvordering van kinderopvangtoeslag is veelal het recht op toeslag op nihil gesteld, soms heeft slechts een vermindering plaatsgevonden. In de praktijk ontvingen ouders om de paar maanden een nieuwe voorlopige berekening van de over dat jaar te ontvangen toeslag, die werd aangepast aan de hand van nieuwe informatie, zoals de meest recente aanslag inkomstenbelasting, een wijziging van het aantal afgenomen uren, etc. Bij de berekening van de hoogte van de CAF-correctie die voor vergoeding in aanmerking komt, wordt door de Bezwaarschriftenadviescommissie in het algemeen uitgegaan van het verschil tussen de laatste voorlopige toekenning voorafgaand aan de CAF-correctie en het bedrag aan toeslag ná de CAF-correctie.

5.4. In rekening gebrachte toeslagrente

Op grond van artikel 27 Awir wordt aan belanghebbenden toeslagrente in rekening gebracht indien zij een te hoog bedrag aan toeslag onder zich hebben gehad en dit wordt teruggevorderd. Toeslagrente loopt vanaf 1 juli na het betreffende toeslagjaar tot aan de dagtekening van de beschikking tot terugvordering van de toeslag. Toeslagrente wordt enkelvoudig berekend. Het percentage is gelijk aan de zogenoemde 'belastingrente' die op grond van artikel 30hb AWR geldt voor de inkomstenbelasting. Deze rente wordt per kwartaal per AMvB bijgesteld en bedraagt momenteel 4% per jaar. Als een CAF-correctie een aantal jaren plaatsvindt na de oorspronkelijke toekenning van de toeslag, kan de toeslagrente flink oplopen.

Merkwaardig genoeg bevat de CAF-compensatieregeling geen specifieke vergoeding voor de toeslagrente die aan CAF-slachtoffers in rekening is gebracht, zoals die wel bestaat voor invorderingsrente (zie par. 8). Bij een strikte en zuinige toepassing van de CAF-compensatieregeling blijven gedupeerden uiteindelijk nog steeds opgezadeld met deze toeslagrente. UHT nam aanvankelijk het standpunt in dat in rekening gebrachte toeslagrente niet voor vergoeding in aanmerking kwam, zodat CAF-slachtoffers zich hiervoor zouden moeten wenden tot de Commissie Werkelijke Schade. De Bezwaarschriftenadviescommissie

Bij een strikte en zuinige toepassing van de CAF-compensatieregeling blijven gedupeerden uiteindelijk nog steeds opgezadeld met deze toeslagrente

achtte die extra procesgang niet wenselijk en niet nodig en adviseerde aan UHT om ook deze in rekening gebrachte toeslagrente te vergoeden.[21] De Bezwaarschriftenadviescommissie voorzag daarmee in een leemte in het CAF-compensatiebesluit.

Bij een terugvordering van toeslag wordt het bedrag aan in rekening gebrachte toeslagrente niet separaat vermeld op de terugvorderingsbeschikking. Het bedrag aan toeslagrente maakt onderdeel uit van het terug te betalen bedrag, is daarin verborgen. Belanghebbenden moeten kennelijk zelf maar narekenen of er bij een terugvorderingsbeschikking toeslagrente in rekening is gebracht.

De Bezwaarschriftenadviescommissie vond in de tekst van het CAF-compensatiebesluit voldoende grondslag voor vergoeding van de toeslagrente die aan belanghebbenden in rekening is gebracht. Op grond van par. 3.1.1 dient door de Belastingdienst een vergoeding te worden verstrekt voor 'het totaalbedrag waarmee de aanspraak van de ouder op kinderopvangtoeslag is stopgezet of neerwaarts is gecorrigeerd'. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft geadviseerd om in par. 3.1.1 te lezen dat voor vergoeding in aanmerking komt het totaalbedrag van de terugvorderingsbeschikking inclusief de daarin begrepen toeslagrente.[22] UHT heeft dit advies opgevolgd.

5.5. Vermindering wegens eerdere bijstelling

In veel gevallen hebben belanghebbenden in het verleden al bezwaar ingediend tegen de correctie van hun recht op kinderopvangtoeslag. Voor zover zij destijds

12. Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag, *Stcrt.* 2021, 10248.
13. *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 932.
14. BAC 2020-001; BAC 2020-037.
15. Wellicht is beroep op een andere compensatieregeling wel mogelijk, zoals op grond van art. 49c Awir.
16. BAC 2021-0401.
17. BAC 2021-132.
18. BAC 2021-0401.
19. BAC 2021-0401.
20. BAC 2021-132.
21. BAC 2020-016; BAC 2020-029.
22. BAC 2020-016; BAC 2020-029.

geheel of gedeeltelijk in het gelijk zijn gesteld en het recht op kinderopvangtoeslag toen naar boven is bijgesteld, geldt er onder par. 5 van het CAF-compensatiebesluit een vermindering voor dergelijke eerdere bijstellingen. Deze ouders zijn in het verleden al (gedeeltelijk) gecompenseerd.

5.6. Verminderingen voor niet-ingevorderde kinder-opvangtoeslag

Het CAF-compensatiebesluit kent nog een tweede verminderingsgrond, en wel de vermindering voor niet-ingevorderde kinderopvangtoeslag. Voor zover kinderopvangtoeslag in het verleden is teruggevorderd maar deze feitelijk niet is terugbetaald of verrekend, wordt het recht op compensatie verminderd. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat ouders die de teruggevorderde toeslag niet (volledig) hebben terugbetaald minder financiële schade hebben geleden dan ouders die wel alle toeslagen hebben terugbetaald.

In bepaalde gevallen hebben belanghebbenden een schuldsaneringstraject doorlopen, bijvoorbeeld een WSNP-traject, waarbij aan het einde het restant van de niet-ingevorderde kinderopvangtoeslag is kwijtgescholden dan wel deze niet langer invorderbaar is (nog slechts een natuurlijke verbintenis). Mag in die gevallen ook een vermindering worden toegepast voor niet-ingevorderde kinderopvangtoeslag? Het CAF-compensatiebesluit bevat hierover geen specifieke bepaling, maar vermeldt wel in par. 5 dat

Een bedrag aan toeslag dat is kwijtgescholden mag alleen in mindering worden gebracht bij de berekening van de compensatie over datzelfde jaar, niet van compensatie over andere jaren

een soortgelijke vermindering moet plaatsvinden 'in de situatie waarin de Belastingdienst/Toeslagen heeft toegezegd geen invorderingsmaatregelen te nemen voor de nog openstaande schuld (beschikking niet verder bemoeilijken).'

De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft in lijn met deze bepaling geadviseerd[23] dat er ook een vermindering mag worden toegepast in geval de niet-ingevorderde kinderopvangtoeslag na een WSNP-traject is kwijtgescholden of niet langer invorderbaar is. Daarbij hebben ouders minder financiële schade geleden dan ouders die de teruggevorderde kinderopvangtoeslag volledig hebben terugbetaald.

Daarbij zijn er wel grenzen. Een bedrag aan toeslag dat is kwijtgescholden mag alleen in mindering worden gebracht bij de berekening van de compensatie over datzelfde jaar, niet van compensatie over andere jaren.[24]

5.7. Verminderingen en bijbehorende dossiervorming

Indien UHT bij de toekenning van een CAF-compensatievergoeding een vermindering toepast, dient nagegaan te kunnen worden of dit terecht is. De bewijslast daarvoor ligt in beginsel bij UHT. Een bijstelling op grond van een eerder bezwaarschrift kan eenvoudigweg blijken uit de uitspraak op bezwaar. Dit ligt cijfermatig gecompliceerder bij verminderingen wegens niet volledig terugbetaalde kinderopvangtoeslag.

Het Landelijk Incassocentrum (LIC) van de Belastingdienst administreert alle betalingen van de Belastingdienst aan belanghebbenden en omgekeerd, van onder meer kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag, inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. De Belastingdienst heeft op grond van artikel 30 Awir een ruime mogelijkheid om vorderingen en schulden van belanghebbenden in relatie tot de Belastingdienst te verrekenen: lid 1 voor verschillende soorten en jaren van toeslagen, lid 2 voor verrekening van toeslagen met inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. De Belastingdienst maakte veelvuldig gebruik van deze bevoegdheden.

Als het bedrag van nog niet-terugbetaalde kinderopvangtoeslag in geschil is, kan het Landelijk Incassocentrum een helder overzicht verstrekken waaruit blijkt welke beschikkingen er in een bepaald jaar zijn afgegeven en voor welke bedragen er terugbetalingen of verrekeningen hebben plaatsgevonden. De ervaring van de Bezwaarschriftenadviescommissie is dat deze zogenoemde 'LIC-overzichten' in het algemeen uitgebreid en nauwkeurig zijn. Belanghebbenden hebben alle gelegenheid om daarover zelf standpunten in te nemen of stukken aan te dragen.

Het opstellen van deze LIC-overzichten kost de Belastingdienst uiteraard tijd en gebeurt niet standaard in iedere procedure. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft het standpunt ingenomen dat deze LIC-overzichten, indien die van belang zijn, zijn te beschouwen als 'op de zaak betrekking hebbende stukken' die de Belastingdienst verplicht is in de bezwaarprocedure in te brengen. Er kan dan niet worden volstaan met slechts openstaande saldi. Gebrek aan medewerking van UHT om deze LIC-overzichten te verstrekken zou als uiterste consequentie kunnen hebben dat niet aannemelijk is gemaakt dat er nog bedragen aan teruggevorderde toeslagen openstaan zodat er geen vermindering mag worden toegepast.

5.8. Principiële bezwaren tegen verminderingen

Een enkele keer voert een belanghebbende principiële bezwaren aan tegen de toepassing van verminderingen van vergoedingen wegens niet-terugbetaalde kinderopvangtoeslag. Het berekenen van een dergelijke vermindering zou in het CAF-compensatiebesluit van belanghebbenden niet meer gevraagd mogen worden. Belanghebbenden beschikken ook niet meer over de daarvoor benodigde informatie. Bovendien hebben belanghebbenden geen vertrouwen meer in berekeningen van de Belastingdienst. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft dergelijke bezwaren afgewezen en geadviseerd om in beginsel de verminderingen conform het CAF-compensatiebesluit toe te passen.[25] De Bezwaarschriftenadviescommissie achtte de overzichten van het LIC in de regel

Een vergoeding voor veronderstelde immateriële schade betreft een vergoeding voor veronderstelde stress, ongemak en onzekerheid waarmee de ouder is geconfronteerd

uitgebreid en precies en als uitgangspunt geschikt voor een dergelijke berekening.

6. Immateriële schadevergoeding

Par. 3.1.2 van het CAF-compensatiebesluit kent per aanvrager een vergoeding toe voor veronderstelde immateriële schade van € 500 voor ieder half jaar tussen het eerste neerwaartse correctiebesluit en de dagtekening van de eerste compensatiebeschikking, naar boven af te ronden op halve jaren. Dit betreft een vergoeding voor veronderstelde stress, ongemak en onzekerheid waarmee de ouder is geconfronteerd.

Wat betreft de periode waarover de immateriële schadevergoeding wordt toegekend adviseerde de Bezwaarschriftenadviescommissie om die te verruimen, door de vergoeding al te berekenen vanaf het moment van het eerste interne besluit van de Belastingdienst om tot correctie over te gaan,[26] of vanaf het moment van de eerste brief met het verzoek om inlichtingen in het kader van CAF 11 of (CAF-) vergelijkbaar onderzoek (zogenoemde baliebrief), omdat daarmee de stress en onzekerheid begon.[27] UHT heeft deze adviezen gevolgd.

In de zaak BAC 2021-1601 had de BAC geadviseerd om de periode te laten aanvangen drie maanden voor de eerste beschikking tot stopzetting, omdat in die zaak wel vaststond dat er tevoren een baliebrief was verzonden, maar niet precies wanneer. Dit is het enige advies dat UHT in het jaar 2021 niet heeft gevolgd. UHT houdt daarin wel strikt vast aan de datum van het neerwaartse correctiebesluit.

Daarnaast heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd om die periode niet te laten doorlopen tot de eerste compensatiebeschikking, maar – in gevallen waarin tegen die compensatiebeschikking bezwaar is aangetekend – tot de uitspraak op dat bezwaarschrift.[28] Dit is inmiddels de standaardprocedure.

In diverse zaken is namens belanghebbenden bepleit dat de vergoeding voor immateriële schade niet toegekend moet worden per aanvrager maar per correctiebesluit, zodat een ouder die over meerdere jaren correcties heeft ontvangen per gecorrigeerd jaar een dergelijke vergoeding ontvangt. Dat zou beter aansluiten bij de immateriële schadevergoeding die in het bestuursrecht wordt toegekend bij vertraging in de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften, zoals in Hoge Raad 28 maart 2014, nr. 12/05436, ECLI:NL:HR:2014:736. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft dat pleidooi niet gevolgd.[29] Het CAF-compensatiebesluit geeft uitdrukkelijk aan dat deze vergoeding wordt toegekend 'per aanvrager, ongeacht het aantal gecorrigeerde berekeningsjaren'.

De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft wel geadviseerd, bijvoorbeeld in de zaak BAC 2020-026, om de compensatieregeling in zoverre te verruimen dat de vergoeding voor immateriële schade wordt toegekend per CAF-onderzoek waarbij een ouder betrokken is geweest, vanuit de veronderstelling dat ieder CAF-onderzoek haar eigen stress, ongemak en onzekerheid met zich meebrengt.

Ook het argument van belanghebbenden dat de Bezwaarschriftenadviescommissie wat betreft de immateriële schadevergoeding maatwerk zou moeten leveren op grond van Hoge Raad 28 maart 2014, nr. 12/05436, ECLI:NL:HR:2014:736 is door de Bezwaarschriftenadviescommissie afgewezen, bijvoorbeeld in BAC 2020-027. In maatwerk wordt immers al voorzien door de Commissie Werkelijke Schade.

7. Schadevergoeding voor materiële schade

Par. 3.1.3 kent een schadevergoeding voor veronderstelde materiële schade. De compensatie wordt forfaitair vastgesteld en bedraagt 25% van het bedrag aan compensatie voor terugvorderingen van kinderopvangtoeslag (inclusief toeslagrente), vóórdat hierop de verminderingen wegens latere bijstellingen of wegens niet-terugbetaalde kinderopvangtoeslag zijn toegepast.

Indien de werkelijke materiële schade van een gedupeerde hoger is dan 25% van de correctiebeschikking, biedt par. 4 van het CAF-compensatiebesluit belanghebbenden de mogelijkheid om een aanvullende schadevergoeding te verzoeken bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS). De door CWS toe te kennen vergoeding voor werkelijke schade wordt op grond van par. 4.1 CAF-compensatiebesluit verminderd met de forfaitaire schadevergoeding die reeds is toegekend op grond van par. 3 van het CAF-compensatiebesluit.

8. Invorderingsrente en andere invorderingskosten

De financiële compensatie betreft ook de invorderingsrente en overige invorderingskosten die door de Belastingdienst aan belanghebbenden in rekening zijn gebracht, aldus par. 3.1.4 van het CAF-compensatiebesluit. Op grond van artikel 29 Awir wordt deze invorderingsrente berekend overeenkomstig artikel 28 en 29 Invorderingswet die ziet op de invordering van rijksbelastingen. De betalingstermijn loopt voor belanghebbenden tot zes weken na dagtekening van de terugvorderingsbeschikking. Invorderingsrente wordt enkelvoudig berekend. De hoogte van de invorderingsrente wordt bij AMvB bepaald en bedraagt sinds 2014 4%.

Het Landelijk Incassocentrum brengt deze invorderingsrente en andere invorderingskosten in rekening. In

23. BAC 2020-0024; BAC 2021-1601.
24. BAC 2020-0024.
25. BAC 2021-0401.
26. BAC 2020-030.
27. BAC 2020-016.
28. 2020-015; BAC 2020-013; BAC 2020-016.
29. BAC 2020-0015.

sommige gevallen kan de rente per toeslagjaar oplopen tot boven € 1.000. De overzichten van het Landelijk Incassocentrum leveren over het algemeen een goed beeld van de omvang van deze rente. Een enkele keer is UHT vergeten de rente in de compensatie te betrekken. De vergoeding voor aanmaningen betreft meestal beperkte bedragen, bij dwangbevelen kan het vaak gaan om bedragen die liggen rond de € 1.500.

9. Proceskostenvergoeding

9.1. Toepasselijkheid van het Besluit proceskosten bestuursrecht

Op grond van par. 3.1.5 van het CAF-compensatiebesluit komen CAF-slachtoffers in aanmerking voor een 'forfaitaire vergoeding voor de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand'.

> 'Deze forfaitaire proceskostenvergoeding wordt vastgesteld op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Hierbij zal een wegingsfactor van 2 (gewicht van de zaak: zeer zwaar) worden toegepast (...) Hierbij gelden de volgende voorwaarden: (...) De ouder heeft kosten gemaakt voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand met betrekking tot de kinderopvangtoeslag over de betreffende berekeningsjaren.'

Deze vergoeding ziet ook op de bezwaar- en beroepsprocedures die in het verleden aanhangig zijn gemaakt tegen vooringenomen toeslagbeschikkingen, zoals beroepsprocedures voor de rechtbanken en voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarbij destijds meestal geen proceskostenvergoeding was toegekend. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft geadviseerd om deze vergoeding ook toe te kennen ten aanzien van eerdere herzieningsverzoeken[30] en om te bezien in hoeverre ook voor andere proceshandelingen van professionele gemachtigden procespunten kunnen worden toegekend en daarbij aansluiting te zoeken bij de in de bijlage van het Besluit proceskosten bestuursrecht opgesomde proceshandelingen.[31] Te denken valt aan contacten met de Nationale ombudsman, de Tweede Kamer, de staatssecretaris of de klachtencommissie van de Belastingdienst/Toeslagen.

Uit de tekst van het CAF-compensatiebesluit heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie afgeleid dat voor de vergoeding van (vroegere) proceskosten het Besluit proceskosten bestuursrecht niet rechtstreeks van toepassing is.[32] Er wordt alleen naar verwezen wat betreft de forfaitaire bedragen. UHT is daarom niet gebonden aan het strikt hanteren van de criteria die in de rechtspraak ter zake zijn ontwikkeld. Deze bevat wel aanknopingspunten, onder meer voor wat kan worden verstaan onder 'kosten' en 'bijstand door een professioneel gemachtigde', aldus de Bezwaarschriftenadviescommissie. Voor lopende bezwaarprocedures is het Besluit proceskosten bestuursrecht wel rechtstreeks van toepassing.

9.2. Vergoeding volgens het puntensysteem

Op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht ontvingen belanghebbenden begin 2021 een vergoeding van € 525 per procespunt. In 2019 was het voornemen gepubliceerd om deze vergoeding met ingang van 1 juli 2021 te verhogen tot € 748 per procespunt, aangezien de bestaande vergoeding in de praktijk te weinig was om de werkelijke proceskosten te dekken. Volgens de (concept) Nota van toelichting bij het voorgenomen besluit zou deze verhoging de forfaitaire vergoeding 'gemiddeld kostendekkend maken'.[33]

Hierop vooruitlopend, en mede gezien het feit dat de institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst aangemerkt kan worden als een 'bijzondere omstandigheid' als bedoeld in artikel 2 lid 3 Besluit proceskosten bestuursrecht, heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie al vanaf maart 2021 geadviseerd om een proceskostenvergoeding toe te kennen op basis van de voorgenomen verhoging tot € 748 per procespunt om op die manier de werkelijke proceskosten beter te compenseren, zie bijvoorbeeld BAC nr. 2020-013.

In bepaalde gevallen was het bezwaarschrift destijds door belanghebbende ondertekend, en was er gezien het tijdsverloop geen factuur van de advocaat meer voorhanden, maar waren de bezwaarschriften gezien hun deskundige juridische inhoud 'klaarblijkelijk door een professional opgesteld'. In dergelijke gevallen adviseerde de Bezwaarschriftenadviescommissie om toch een proceskostenvergoeding toe te kennen.[34] In gevallen waarin aannemelijk was dat een gemachtigde aanwijzingen had gegeven bij het opstellen van het bezwaarschrift zonder dat de tekst ervan kennelijk door een deskundige was opgesteld, heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd een half procespunt toe te kennen, mede vanuit de overweging dat bij institutionele vooringenomenheid sprake is van ´bijzondere omstandigheden´ conform het lid 3 van artikel 2 Besluit proceskosten bestuursrecht.[35]

Bij bezwaarschriften die kennelijk ongegrond waren heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie in het algemeen geen proceskostenvergoeding geadviseerd. Dit betreft bijvoorbeeld bezwaarschriften tegen de toekenning van het bedrag van € 30.000 onder de Catshuisregeling, waarbij tegen toekenning van dit bedrag feitelijk geen bezwaren bestaan, maar men op grond van de Compensatieregeling een hoger bedrag wenst te ontvangen.[36]

In zaken waarin het bedrag van de compensatie weliswaar correct was, maar de beschikking onvoldoende gemotiveerd en inzichtelijk was, is door de Bezwaarschriftenadviescommissie een proceskostenvergoeding geadviseerd.

9.3. Griffierecht, reiskosten en overige proceskosten

De tekst van par. 3.1.5 geeft uitdrukkelijk aan dat de proceskostenvergoeding (slechts) ziet op de vergoeding van beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Andere proceskosten komen voor oude procedures, anders dan onder het Besluit proceskosten bestuursrecht, strikt genomen niet voor vergoeding in aanmerking, zoals griffierechten, reis- en verblijfkosten en verletkosten. Daarvoor zouden belanghebbenden dus een beroep moeten doen op de Commissie Werkelijke Schade. Om belanghebbenden die extra procesgang te besparen heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd om onder par. 3.1.5 ook dergelijke proceskosten te vergoeden, aldus het advies BAC 2020-009 met betrekking tot griffierechten en het advies BAC 2020-038 met betrekking tot reiskosten en verletkosten voor het bijwonen van een zitting bij een rechtbank.

10. Vergoeding voor gederfde rente

Naast invorderingsrente en toeslagrente, lijden gedupeerden een derde vorm van renteschade. Belanghebbenden ontvangen het bedrag aan gemiste kinderopvangtoeslag pas jaren later in de vorm van een compensatie. Over die tussenliggende periode derven belanghebbenden rente. In het aanvankelijke CAF-compensatiebesluit van 20 mei 2020[37] werd deze gederfde rente niet vergoed. Op 28 augustus 2020 is aan het CAF-compensatiebesluit paragraaf 3.1.6 toegevoegd die voorziet in een vergoeding voor gederfde rente.

Deze rente wordt berekend over het bedrag aan compensatie voor correctiebesluiten (par. 3.1.1) 'met overeenkomstige toepassing van art. 27 Awir'. De precieze uitwerking van par. 3.1.6 heeft in de bezwaarfase nog nauwelijks ter discussie gestaan. Par. 3.1.6 geeft niet aan

Het ligt voor de hand dat de rentevergoeding loopt over de periode vanaf de neerwaartse CAF-correctie tot aan het moment van de CAF-compensatie

over welke periode de rentevergoeding moet worden berekend. Het gaat volgens het besluit om rente '[o]ver het bedrag van de – vooralsnog – gemiste kinderopvangtoeslag als gevolg van de neerwaartse correctiebeschikking'. Het ligt naar mijn mening voor de hand dat de rentevergoeding loopt over de periode vanaf de neerwaartse CAF-correctie tot aan het moment van de CAF-compensatie. Over die periode hebben belanghebbenden het bedrag aan toeslag moeten missen. In de praktijk constateer ik dat UHT soms al een rentevergoeding toekent vanaf 1 juli na het betreffende toeslagjaar. Dat is dus ruimhartiger dan vereist lijkt. Indien de compensatie in de bezwaarfase wordt verhoogd, loopt ook de rentevergoeding door tot aan de uitspraak van UHT op het bezwaar.

De hoogte van de rente wordt per kwartaal vastgesteld en bedraagt momenteel 4%. Aangezien veel CAF-zaken zien op toeslagen uit de jaren 2012-2014 en deze rentevergoedingen veelal doorliepen tot de uitspraak in bezwaar in 2021, ging het daarbij vaak om substantiële bedragen.

Par. 5 van het CAF-compensatiebesluit bepaalt dat er bepaalde verminderingen mogen worden toegepast op de te vergoeden rente. In de praktijk hebben belanghebbenden soms eerder bezwaar aangetekend tegen de oorspronkelijk CAF-correctie en is dat bezwaar destijds geheel of gedeeltelijk toegewezen. Voor zover daarbij ook (toeslag)rente is vergoed, mag deze nu in mindering worden gebracht op de te vergoeden rente. Af en toe maken belanghebbenden bij de BAC bezwaren tegen een dergelijke vermindering. De Bezwaarschriftenadviescommissie heeft dergelijke bezwaren op grond van de duidelijke tekst van het CAF-compensatiebesluit afgewezen. Het ligt in de rede dat renteschade niet tweemaal wordt vergoed.

Het merendeel van de bezwaarschriften was bij de Bezwaarschriftenadviescommissie in 2021 alleen al gedeeltelijk gegrond omdat bij veel compensatiebeschikkingen deze rentevergoeding ontbrak.

11. Vergoeding van overige kosten

Voor een verzoek tot vergoeding van schadeposten die niet uitdrukkelijk worden benoemd in de paragrafen 3.1.1 tot en met 3.1.6 of voor hogere vergoedingen dienen belanghebbenden zich op grond van par. 4 van het CAF-compensatiebesluit te wenden tot de Commissie Werkelijke Schade. In veel gevallen heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie belanghebbenden daarvoor doorverwezen. Dit betrof onder meer de volgende schadeposten: gedwongen verkoop van bezittingen, gemiste arbeidsinkomsten door stopzetting van de kinderopvang, kosten van afgesloten geldleningen, werkelijke kosten van beroepsmatige rechtsbijstand, werkelijke immateriële schade.

12. Vermindering voor acute noodhulp

In diverse zaken constateerde de Bezwaarschriftenadviescommissie dat er op het bedrag van de uit te betalen compensatie een vermindering was toepast wegens eerdere financiële tegemoetkomingen van UHT. Het Besluit noodvoorziening toeslagen van 16 december 2020[38] biedt UHT de mogelijkheid om gedupeerden een bedrag uit te betalen als acute noodvoorziening. Par. 2.2 van het Besluit noodvoorzieningen bepaalt dat 'het bedrag van de noodvoorziening op een later moment niet in mindering [zal] worden gebracht op het toe te kennen bedrag aan compensatie of tegemoetkoming'. In gevallen waarin het bedrag aan compensatie toch was verminderd met de toegekende noodhulp heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd om die vermindering ongedaan te maken.[39] UHT heeft die adviezen opgevolgd.

13. Exceptieve toetsing Compensatieregeling en Catshuisregeling

13.1. Exceptieve toetsing CAF-Compensatieregeling

De CAF-compensatieregeling is gedeeltelijk gebaseerd op forfaitaire bedragen aan schadevergoeding. Dit betreft de vergoeding van immateriële schade (par. 3.1.2), materiële schade (par. 3.1.3), proceskostenvergoeding (par. 3.1.5) en rente over gemiste kinderopvangtoeslag (par. 3.1.6). Voor

30. BAC 2020-016.
31. BAC 2020-046; BAC 2020-059.
32. BAC 2020-011.
33. *Stcrt.* 2021, 6550.
34. BAC 2020-011.
35. BAC 2020-016.
36. BAC 2021-806; BAC 2021-0306.
37. *Stcrt.* 2020, 28700.
38. Besluit noodvoorziening toeslagen van 11 december 2020, *Stcrt.* 2020, 62981.
39. BAC 2021-0401; BAC 2021-1601.

De Bezwaarschriftenadviescommissie erkent dat de regeling tot ongelijke behandeling kan leiden, maar acht dat gerechtvaardigd, gezien het doel om een snelle compensatie voor grote groepen gedupeerden tot stand te brengen

de vergoeding voor CAF-correctiebesluiten (par. 3.1.1) en voor invorderingskosten (par. 3.1.4) voorziet de CAF-compensatieregeling wel in een vergoeding van de werkelijk geleden schade.

In diverse bezwaarprocedures is namens belanghebbenden betoogd dat forfaitaire schadevergoedingen geen recht doen aan de omstandigheden van ieder individueel geval, en dat de CAF-compensatieregeling om die reden de exceptieve toets der kritiek niet zou kunnen doorstaan. Men verzocht om de werkelijke schade te vergoeden. De Bezwaarschriftenadviescommissie achtte dergelijke bezwaren vooralsnog in beginsel ongegrond.[40] Mede gezien de beoogde snelheid om gedupeerden te compenseren, en de moeite die het kost om de feiten vast te stellen van zaken die al flink wat jaren geleden hebben plaatsgevonden, acht de Bezwaarschriftenadviescommissie het gerechtvaardigd dat de CAF-compensatieregeling voor diverse schadeposten in beginsel uitgaat van forfaitaire schadevergoedingen. Daarbij is in aanmerking genomen dat belanghebbenden om vergoeding van aanvullende, hogere, werkelijke schade kunnen verzoeken bij de Commissie Werkelijke Schade.

13.2. Exceptieve toetsing Catshuisregeling

In soortgelijke zin is in meerdere bezwaarprocedures aangevoerd dat de Catshuisregeling[41] die voorziet in een standaardvergoeding van € 30.000 voor alle CAF-slachtoffers, de exceptieve toets der kritiek niet zou kunnen doorstaan wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel en met het evenredigheidsbeginsel. Deze vergoeding van € 30.000 geldt zowel voor gedupeerden met een lage werkelijke schade als met een hoge werkelijke schade. Personen met een lage werkelijke schade ontvangen als gevolg van de Catshuisregeling feitelijk een hogere aanvullende schadevergoeding dan personen met een hogere werkelijke schade. Dat zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Alle belanghebbenden zouden recht hebben op die hogere aanvullende schadevergoeding.

Ook dit exceptieve bezwaar is door de Bezwaarschriftenadviescommissie in beginsel niet gegrond bevonden.[42] De Bezwaarschriftenadviescommissie erkent weliswaar dat de regeling tot ongelijke behandeling kan leiden, maar acht dat in dit geval gerechtvaardigd, gezien het doel om een snelle compensatie voor grote groepen gedupeerden tot stand te brengen. Daarbij speelt ook hier mee dat alle CAF-slachtoffers hoe dan ook recht hebben op vergoeding van alle werkelijke materiële en immateriële schade.[43] Indien dit exceptieve bezwaar wél zou worden toegekend, zou dit het doel van de Catshuisregeling ondergraven.

14. Conclusie en samenvatting

De Bezwaarschriftenadviescommissie is ruimhartig omgegaan met bezwaarschriften die na afloop van de bezwaartermijn zijn ingediend. Door alle stress die de Belastingdienst heeft veroorzaakt werden belanghebbenden in het algemeen geacht niet in verzuim te zijn.

In haar adviezen stelde de Bezwaarschriftenadviescommissie de diverse compensatieregelingen voorop. Pleidooien voor een ruimere compensatieregeling heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie in het algemeen afgewezen. Dit gold ook de vraag of de toekenning van € 30.000 op grond van de Catshuisregeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Ook de toekenning van forfaitaire bedragen op grond van de CAF-compensatieregeling heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie gerechtvaardigd geacht. De Bezwaarschriftenadviescommissie adviseerde dat de immateriële schadevergoeding niet per toeslagjaar moet worden toegekend maar per toeslagaanvrager. Ook achtte de Bezwaarschriftenadviescommissie de vermindering voor niet-terugbetaalde toeslag, waarin de compensatieregeling voorziet, gerechtvaardigd.

Op enkele punten heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd de CAF-compensatieregeling ruimhartig toe te passen. Bijvoorbeeld door net als invorderingsrente ook in rekening gebrachte toeslagrente te vergoeden; de CAF-compensatieregeling bevat op dat punt een leemte. Ook heeft de Bezwaarschriftenadviescommissie geadviseerd om belanghebbenden per CAF-onderzoek een vergoeding voor immateriële schade toe te kennen voor de extra stress die een tweede onderzoek veroorzaakt. Daarnaast is de Bezwaarschriftenadviescommissie ruimhartig omgegaan met de toekenning van proceskostenvergoedingen.

De meeste bezwaarschriften tegen compensatiebeschikkingen waren in 2021 ten minste gedeeltelijk gegrond, alleen al omdat de compensatieregeling aanvankelijk nog geen vergoeding kende van gederfde rente over de gemiste kinderopvangtoeslag. De Uitvoeringsherstelorganisatie Toeslagen heeft alle adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie opgevolgd, met één uitzondering.[44]

Naast een herbeoordeling van de hoogte van de toegekende compensatie stelden de meeste gedupeerden het zeer op prijs om op een hoorzitting te kunnen toelichten wat ze al die jaren hebben moeten meemaken. Dat onderdeel van de hoorzittingen was vaak emotioneel en van groot belang voor de ouders. •

40. BAC 2020-0016; BAC 2020-015.
41. *Stcrt.* 2021, 14691.
42. BAC 2020-015; BAC 2020-016.
43. BAC 2020-0024; BAC 2020-049.
44. Zie par. 6 hierboven.

De inhoudelijke behandeling: een bloemlezing van adviezen van de BAC[1]

Mr. dr. J.J. van den Broek, lid van de BAC van mei 2020 tot februari 2022, heeft in het Nederlandse Juristenblad een artikel geschreven over de adviezen van de BAC in 2021.[2] Het artikel bevat een uitgebreide uiteenzetting van de doorlopen procedures en ingediende bezwaren, alsmede een analyse en onderbouwing van de uitgebrachte adviezen.[3]
Hieronder volgt een parafrasering van de conclusies, die de BAC onderschrijft.

- Bezwaren tegen de Catshuisregeling op basis van het gelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel, omdat de vergoeding voor gedupeerde gelijk is onafhankelijk van de precieze schade, zijn niet gegrond bevonden. Hoewel de regeling inderdaad tot ongelijke behandeling kan leiden, is dit volgens de BAC gerechtvaardigd om grote groepen gedupeerden snel te compenseren.

- Bezwaren tegen de toekenning van de Catshuisregeling zijn kennelijk ongegrond verklaard, omdat er feitelijk geen bezwaar was tegen de ontvangst van € 30.000, maar een beroep op een hogere uitkering op basis van de Compensatieregeling.

- De BAC ging ruimhartig om met de wettelijke termijnen en proceskosten. Ook wanneer bezwaren na het verstrijken van de wettelijke termijn van 6 weken zijn ingediend, werd geadviseerd deze als ontvankelijk te behandelen. Wat betreft proceskosten heeft de BAC o.a. geadviseerd om kosten voor oude procedures ook te vergoeden, om een procesgang naar de CWS te besparen.

- In veel bezwaren is renteschade een belangrijk onderdeel. Veel bezwaarschriften richten zich op het ontbreken van een vergoeding voor gederfde rente. Deze berekening is later in de Compensatieregeling opgenomen. Het merendeel van de bezwaarschriften in 2021 was (gedeeltelijk) gegrond omdat bij deze rentevergoeding bij veel compensatiebeschikkingen ontbrak. Ook heeft de BAC voorzien in een leemte in de Compensatieregeling, door in rekening gebrachte toeslagrente ook te vergoeden (wat als gebruikelijk was voor invorderingsrente).

- Voor immateriële schadevergoeding heeft de BAC met name getoetst op de periode waarover immateriële schadevergoeding is toegekend. Indien de (forfaitaire) immateriële schadevergoeding niet toereikend is, werd doorverwezen naar de CWS. Verder is geadviseerd om de immateriële schadevergoeding toe te kennen per toeslagaanvrager in plaats van per toeslagjaar (zoals ook vastgelegd in de Compensatieregeling).

Daaraan voegt de BAC het volgende toe uit de meest recente adviezen (van 1 t/m 29 maart 2022) waarop ook al een beslissing op bezwaar is gevolgd:

- Bij voortijdige invordering in strijd met de wet adviseert de BAC om ouders in aanmerking te laten komen voor compensatie op grond van opzet/grove schuld. Dit was het geval vanwege een verrekening, voordat de termijn van 6 weken op grond van art. 28 Awir was verstreken.

- De Commissie heeft ook geadviseerd over de aard en omvang van de advisering door de Commissie van Wijzen. Overwogen is dat in het instellingsbesluit van die commissie de advisering over de toepassing van de hardheidsregeling abusievelijk in de taakomschrijving was opgenomen, en in de geactualiseerde versie niet langer voorkomt. In de advisering of een afwijzing op grond van de hardheidsregeling terecht heeft plaatsgevonden, was reeds voorzien via de BAC, die zich daarover dan ook heeft uitgelaten.

---

[1] Bijlage 4 bij het eerste evaluatieverslag van de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen (BAC) van 29 maart 2022.
[2] Bron: Harm van den Broek, Bezwaarschriftenadvies-commissie Kinderopvangtoeslag: overzicht van adviezen in 2021, NJB 2022/461, afl. 8 (bijlage 3 bij het eerste evaluatieverslag).
[3] Voor de adviezen, zie de webpagina Overzicht adviezen van de Bezwaarschriftenadviescommissie - Toeslagen Herstel (belastingdienst.nl) (bijlage 2 bij het evaluatieverslag).