

Commissie van wijzen

Tussenevaluatie maart 2022 - versie definitief

1. Totstandkoming en taken CvW

1.1. De Commissie Donner heeft in haar interim-rapport van 14 november 2019¹ geadviseerd om een "commissie van wijzen" in te stellen die moet worden geraadpleegd als "Toeslagen voornemens is een aanvraag om compensatie af te wijzen" van ouders die gedupeerd zijn door het CAF 11-onderzoek. De commissie zou tijdelijk van aard moeten zijn, uit drie leden bestaan en bindend advies moeten uitbrengen. Aldus is toen besloten². De CvW heeft in november en december 2019 37 voorgenomen afwijzingen van CAF-11-ouders beoordeeld. In 15 gevallen heeft de CvW bindend geadviseerd om wél compensatie te verlenen. In totaal hebben 280 CAF 11-ouders eind 2019 compensatie gekregen.

1.2. In het Eindadvies van de Commissie Donner³ is aan de CvW een taak toebedacht bij de beoordeling van andere CAF-zaken op hun vergelijkbaarheid met CAF 11 op groepsniveau. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Hardheidsaanpassing Awir⁴ is aan de CvW tevens een taak toebedacht bij de beoordeling van individuele gevallen waarin toepassing van de compensatieregeling wordt geweigerd. Voorts zou de CvW moeten adviseren over de zgn. vangnetregeling van artikel 49a Awir. In verband daarmee is de CvW uitgebreid tot 5 leden.⁵

1.3. De CvW heeft in 2020 in totaal 32 CAF-dossiers op groepsniveau beoordeeld op hun vergelijkbaarheid met CAF 11. Daarbij zijn op verzoek van de CvW extra beoordelingscriteria toegevoegd, bijv. inzake de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures en inzake signalen van discriminatie. In alle 32 gevallen is uiteindelijk besloten dat op groepsniveau van vergelijkbaarheid met CAF 11 sprake is, zodat de desbetreffende ouders in beginsel voor compensatie in aanmerking komen.

1.4. In november en december 2020 zijn 430 individuele dossiers van ernstig gedupeerde ouders in behandeling genomen. Daarvan zijn 199 dossiers aan de CvW voorgelegd met de voorlopige conclusie dat voor een of meerdere jaren compensatie moet worden geweigerd. In 27 van die gevallen (13,5%) heeft de CvW geadviseerd om wél compensatie te verlenen.

1.5. Vervolgens is bij de zgn. Catshuisregeling⁶ besloten de compensatieregeling te verbreden. Ouders die niet waren gedupeerd door vooringenomen handelen van de Belastingdienst/Toeslagen, maar door de hardheid van het stelsel zoals dat vóór 23 oktober 2019 werd toegepast, kregen voortaan een hardheidscompensatie die op dezelfde wijze wordt berekend als de compensatieregeling van artikel 49b Awir. Dit heeft ertoe geleid dat de opdracht aan de CvW verder werd uitgebreid⁷. Haar taak ging mede omvatten de beoordeling of de gehele of gedeeltelijke weigering van de hardheidscompensatie juist is. Ook moeten voortaan afwijzingen van het toekennen van een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 49c Awir aan de CvW worden voorgelegd.

1.6. De uitbreiding van de taken van de Commissie en het groeiende aantal aan de CvW voorgelegde gehele of gedeeltelijke weigeringen in de loop van 2021 heeft ertoe geleid dat de CvW inmiddels is uitgebreid tot in totaal 12 leden, van wie er vier als voorzitter van een subcommissie optreden (onder wie één coördinerend voorzitter). Alle leden zijn jurist; bijna allen hebben een achtergrond in de rechtspraak. Zij verrichten hun taak in deeltijd. Voorts is het secretariaat van de commissie gegroeid van 2 leden (november 2020) via 4 leden (tweede kwartaal 2021) naar 5 leden (eerste kwartaal 2022).

1 Omzien in verwondering, Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen, blz. 50

2 Instellingsbesluit Commissie van onafhankelijke deskundigen CAF/toeslagen van 16 december 2019

3 Omzien in verwondering, Eindadvies Adviescommissie toeslagen van 12 maart 2020, onderdeel 3.2.5.1

4 Wetsvoorstel hardheidsaanpassing Awir, kamerstukken 35 468, wat heeft geleid tot de Wet van 1 juli 2020, Stb. 2020, 227

5 Instellingsbesluit Commissie van onafhankelijke deskundigen CAF en vergelijkbare zaken/toeslagen van 29 mei 2020

6 Besluit forfaitair bedrag en verruiming compesnatieregeling van 18 maart 2021

7 Instellingsbesluit Commissie van onafhankelijke deskundigenhersteloperatie toeslagen van 16 juni 2021, met terugwerkende kracht tot en met 7 juli 2020.

1.7. Vóór 16 juni 2021 ging het Instellingsbesluit ervan uit dat de Commissie bij de behandeling van een zaak in een wisselende samenstelling van drie leden functioneerde. Daartoe waren vier subcommissies gevormd met een eigen voorzitter en een eigen secretaris.

Vanaf de inwerkingtreding van het op 16 juni 2021 gepubliceerde Instellingsbesluit mogen beslissingen ook enkelvoudig door één lid worden genomen. Omdat het door de Belastingdienst/Toeslagen (UHT) gevoerde herstelbeleid steeds verder is uitgekristalliseerd (zie onder 2 hierna) kunnen steeds meer voorgelegde gevallen enkelvoudig worden beslist.

2. Werkwijze CvW

2.1. Bij haar beoordelingen neemt de CvW in het bijzonder in acht hetgeen bij de behandeling van het wetsvoorstel Hardheidsaanpassing Awir is toegezegd: "Zorgvuldigheid, objectiviteit, de menselijke maat en ruimhartigheid staan centraal bij de beoordeling van de cases door UHT"⁸.

2.2. De beoordelingen door de CvW zijn leidend voor de Belastingdienst/Toeslagen⁹. In alle gevallen waarin de CvW is afgeweken van het oorspronkelijke aan haar voorgelegde voorlopige oordeel van UHT heeft UHT dat afwijkende oordeel overgenomen. Vervolgens zijn deze afwijkingen ook geïmplementeerd in het interne beleid van UHT. Dit heeft ertoe geleid dat de beoordeling van de CvW in steeds minder gevallen afwijkt van het voorlopige oordeel van UHT.

Bij de behandeling van de eerste groep ernstig gedupeerde ouders in november/december 2020 luidde het oordeel van de CvW nog in 13,5% van de gevallen anders dan UHT had voorgesteld. Dit percentage is in 2021 geleidelijk gedaald: eerste halfjaar 6,66%, derde kwartaal 5,19% en vierde kwartaal 4,18%.

2.3. De CvW onderhoudt een regelmatig contact met leidinggevenden van UHT, meestal bij monde van haar coördinerend voorzitter. Ook tussen het secretariaat van de CvW en de werkvloer van UHT bestaan goede contacten.

Met enige regelmaat wordt over inhoudelijke kwesties van meer dan incidenteel belang overlegd tussen de voorzitters van de CvW en de vakgroepcoördinatoren (vaco's) van UHT. Zo nodig schuift ook de landelijke vaco aan. Op die wijze kan van beide zijden worden toegelicht waarom een bepaalde visie wordt voorgestaan. Maar als al gezegd: indien de CvW het oneens is met het voorlopige oordeel van UHT, blijkt UHT bereid om de beoordeling van de CvW over te nemen en op te nemen in de interne leidraad.

2.4. De door UHT aangeleverde dossiers zijn in het algemeen voldoende duidelijk. In rond 10% van de gevallen geven zij aanleiding tot vragen vanwege onduidelijkheden of tegenstrijdigheden. Of omdat de CvW nadere informatie behoeft in verband met het voornemen om af te wijken van het voorlopige oordeel van UHT.

2.5. De CvW slaagt er nog steeds in om gemiddeld binnen een week te antwoorden op de toegezonden dossiers. Dat kost vaak wel extra inspanning omdat de dossiers niet gelijkmatig binnenkomen: bijv. in het vierde kwartaal varieerde dat aantal tussen 73 en 153 per week. Ook leidt de beantwoording van door de CvW aan UHT gestelde vragen ertoe dat de gemiddelde reactietermijn van een week onder druk staat.

Voor de gevallen waarin de CvW tot de slotsom komt dat het voorlopige oordeel van UHT kan worden gevolgd, maakt de CvW, indien dat voldoende duidelijkheid geeft, gebruik van standaardsjablonen, waarin naar het Beoordelingsformulier van UHT wordt verwezen.

2.6. Het aantal voorgelegde gevallen blijft nog steeds stijgen. Niet alleen omdat UHT meer dossiers behandelt, maar vooral ook omdat een steeds groter percentage van de door UHT behandelde dossiers voor een of meer jaren tot een weigering leidt. Die afwijzingen moeten nu eenmaal aan de CvW worden voorgelegd. Dat percentage is opgelopen van 40% (eind 2020) naar 70% (vierde kwartaal 2021). Dat percentage zal nog verder stijgen omdat er nog steeds nieuwe aanmeldingen binnenkomen waarvan een groeiend deel volgens UHT niet voor een compensatieregeling in aanmerking komt.

2.7. In het vierde kwartaal van 2021 is een groep evident niet-gedupeerde ouders ("geen KOT/geen kinderen") versneld afgehandeld. Daarbij is toen afgesproken dat afwijzingen in individuele gevallen niet aan de CvW behoeven te worden voorgelegd indien de ouder uitdrukkelijk heeft bevestigd dat hij nooit KOT heeft

8 Staatssecretaris Van Huffelen in de begeleidende brief bij de Nota n.a.v. het Verslag, wetsvoorstel 35 468, nr. 10, blz. 10.

9 Aldus de Toelichting bij het Instellingsbesluit CvW en het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken

aangevraagd of geen kinderen heeft.¹⁰

3. Aandachtspunten en verbeterplannen

3.1. Een regelmatigere toezending van dossiers door UHT zou de planning van de CvW vergemakkelijken. Om toegezonden dossiers binnen een week af te ronden moeten nu meer secretarissen paraat zijn om pieken op te vangen.

3.2. Om zo snel mogelijk te kunnen reageren op voorgelegde voorlopige oordelen van UHT waarmee de CvW instemt (zie 2.5), verwijst de CvW in haar oordeel veelal naar het Beoordelingsformulier van UHT, zoals dat aan de CvW wordt voorgelegd. Dat formulier behoort tot de stukken die ook volgens de wetsgeschiedenis aan de ouders behoren te worden toegezonden bij de beschikking waarop wordt beslist op hun aanvraag om herbeoordeling¹¹. De CvW heeft geconstateerd dat dit in lang niet alle gevallen daadwerkelijk gebeurt.

3.3. In een groeiend aantal gevallen is sprake van terugvorderingen van voorschotten kinderopvangtoeslag over een of meer jaren als gevolg van louter reguliere correcties op basis van niet betwiste feiten. Het gaat dan bijv. om terugvorderingen wegens een hoger toetsingsinkomen, om terugvorderingen wegens minder afgenomen opvanguren blijkens een niet betwiste jaaropgaaf (van de kinderopvanginstelling of van belanghebbende zelf), of om terugvordering voor één jaar naar aanleiding van de niet tijdige stopzetting van de toeslag door belanghebbende zelf. Indien er overigens geen twistpunten zijn tussen de ouder en UHT, voegt een extra toets door de CvW niks toe.¹² Die kost alleen maar tijd (en dus geld) omdat de CvW het dossier (gemiddeld meer dan 25 pagina's) moet nalopen of er inderdaad geen twistpunten zijn.

Om de groeiende stroom nieuwe zaken aan te kunnen zonder uitbreiding van de bezetting van de CvW zouden dergelijke zaken heel wel kunnen worden afgehandeld zonder toets van de CvW¹³.

Daartoe zou de Instellingsregeling CvW en het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-) zaken moeten worden aangepast.¹⁴

10 Zie Tweede Kamer 2021/2022, 31 066, nr. 945, antwoord op vraag 9

11 Zie de Nota n.a.v het Verslag bij wetsvoorstel 35 468, blz. 9: "...waarbij de ouder ook de betreffende stukken krijgt die aan de beschikking ten grondslag liggen." In die zin ook artikel 49e, derde lid, Awir

12 Zoals ook in de onder punt 2.7 hierboven vermelde gevallen

13 In die geest ook een suggestie op blz. 10 van de 9e Voortgangsrapportage d.d. 3 december 2021

14 Voorstel voor een toevoeging: 'Een weigering behoeft niet aan de CvW te worden voorgelegd als deze uitsluitend voortvloeit uit feiten waarover tussen belanghebbende en de Belastingdienst/Toeslagen geen verschil van inzicht bestaat.'