

ADVIES VAN DE BEZWAARSCHRIFTENADVIESCOMMISSIE

Aan: Belastingdienst/Uitvoeringsorganisatie Herstel
Toeslagen

Betreft: het bezwaarschrift van [REDACTED]
[REDACTED]

Primaire besluit: 26 april 2021

Ontvangst bezwaarschrift: 27 mei 2021

Hoorzitting: 30 maart 2022

Overgedragen aan dienst: 29 april 2022

Onderwerp van advies

Het door [REDACTED] (hierna: belanghebbende) ingediende bezwaarschrift is gericht tegen de door Belastingdienst/Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: UHT) genomen besluit van 26 april 2021 (CAP/UCF/21/093).

Procesverloop

Medio januari 2021 heeft belanghebbende zich bij UHT aangemeld in het kader van een herbeoordeling van kinderopvangtoeslag (hierna: KOT).

Bij brief van 26 april 2021 heeft UHT aan belanghebbende medegedeeld dat zij nog geen reden ziet om haar € 30.000,- te betalen, daar uit de gegevens naar voren is gekomen dat belanghebbende in het verleden strafrechtelijk is veroordeeld in verband met haar KOT.

Bij brief van 25 mei 2021, door UHT ontvangen op 25 mei 2021, heeft belanghebbende bezwaar gemaakt tegen het besluit van 26 april 2021.

Bij brief van 24 augustus 2021 heeft UHT belanghebbende bericht dat haar bezwaarschrift is ontvangen en dat zij vóór 12 oktober 2021 een reactie hierop krijgt.

Op 11 oktober 2021, bevestigd per brief van 19 oktober 2021, heeft UHT de toestemming van belanghebbende ontvangen voor een nader uitstel van de beslistermijn tot 31 december 2021.

Op 22 december 2021 heeft UHT een schriftelijke reactie ingediend.

Op 30 maart 2022 heeft een hoorzitting plaatsgevonden in aanwezigheid van partijen.

Op 5 april 2022 heeft [REDACTED] (hierna: gemachtigde) naar aanleiding van de hoorzitting enkele stukken nagezonden.

Gronden van bezwaar

In 2016 heeft de Belastingdienst besloten tot terugvordering van de aan belanghebbende uitgekeerde KOT. Het verzoek van belanghebbende om een betalingsregeling is, ook na daartoe ingesteld bezwaar, door de Belastingdienst afgewezen.

Belanghebbende werkte eerder in de zorg, en is in de bijstand beland omdat zij geen kinderopvang kon betalen. Er zijn veel schulden ontstaan, en pogingen tot zowel een MSNP- als een WSNP-traject zijn vanwege de problematiek met de Belastingdienst gestrand. De zoon van belanghebbende heeft een intensieve zorgbehoefte vanwege autisme en ADHD, en belanghebbende heeft hieraan niet kunnen voldoen vanwege de belastingschuld. De werkconsulent van belanghebbende heeft haar doorverwezen naar een psycholoog, die haar met PTSS heeft gediagnosticeerd. Door de affaire is belanghebbende arbeidsongeschikt geraakt, en pas als het geschil met de Belastingdienst is opgelost kan zij aan haar herstel gaan werken.

De reden voor afwijzing door UHT, de omstandigheid dat belanghebbende eerder strafrechtelijk is veroordeeld, is onterecht. Belanghebbende heeft zelf nooit documenten aan de Belastingdienst verstuurd, daar zijn ook geen getuigen van en er zijn nooit vingerafdrukken gevonden. Belanghebbende is zelf slachtoffer van fraude door de gastouder. Het enige dat haar kan worden tegengeworpen is dat zij de gastouder heeft vertrouwd met haar gegevens zoals haar Digid en dat zij een document heeft ondertekend wat zij niet had moeten doen.

Ter zitting heeft gemachtigde zich op het standpunt gesteld dat nu belanghebbende ondanks het vermoeden van fraude voor bepaalde jaren wel aangemerkt wordt als gedupeerde, zij aanspraak kan maken op het forfaitaire bedrag aan compensatie. UHT heeft zodoende ten onrechte geoordeeld dat zij hiervoor niet in aanmerking komt. Tevens heeft UHT ten onrechte achterwege gelaten belanghebbende in aanmerking te brengen voor de lichte toets.

Verweer

Het verweer van UHT luidt – samengevat – als volgt.

Er heeft op goede gronden geen lichte toets plaatsgevonden. Bij een verzoek om herbeoordeling, in het kader van de Catshuisregeling, vindt standaard een geautomatiseerde data-analyse plaats voorafgaand aan de lichte toets. Daaruit is een melding gekomen waaruit het vermoeden is ontstaan dat belanghebbende met enige regelmaat vervalste stukken aan de Belastingdienst heeft verzonden. Voorts heeft zij de Belastingdienst niet naar waarheid geïnformeerd. Onder verwijzing naar een viertal notities stelt UHT dat belanghebbende daarom ten onrechte KOT heeft ontvangen. Het is om deze reden dat belanghebbende ook een betalingsregeling is geweigerd, en dat de Belastingdienst niet zijn medewerking heeft verleend aan een schuldsaneringstraject.

Gebleken is van een strafrechtelijke veroordeling in verband met haar KOT. Deze gegevens zijn in beheer van het OM/FIOD, en UHT dient uit te gaan van deze gegevens.

Hoewel belanghebbende stelt zelf het slachtoffer te zijn van fraude, bestaat op basis van deze gegevens in ieder geval het vermoeden van fraude c.q. een strafrechtelijke veroordeling. Bovendien zijn er door het team fraude structurele onregelmatigheden in het dossier van belanghebbende gesignaleerd.

UHT wenst weliswaar uiteindelijk zekerheid te krijgen omtrent de juistheid van de data-analyse, maar de lichte toets is hiervoor niet het aangewezen middel. Derhalve zal middels een integrale beoordeling waarvoor nog beleid gemaakt moet worden, buiten het behandelkader van een lichte toets gevolgd door integrale herbeoordeling, nader onderzoek moeten worden verricht naar de vraag of er sprake is geweest van gedupeerdheid. Dat gaat de omvang van dit geschil echter te buiten.

Nu er geen lichte toets heeft plaatsgevonden, komt UHT niet toe aan de overige door belanghebbende aangevoerde gronden.

Toepasselijke wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb);
- Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir);
- Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken (hierna: Compensatieregeling), gedateerd 28 augustus 2020, Staatscourant 7 september 2020, 45904;
- Besluit proceskosten bestuursrecht van 22 december 1993 (hierna: Besluit proceskosten);
- Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag), Staatscourant 19 maart 2021, 14691 (hierna: Catshuisregeling);
- Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag, Staatscourant 1 juni 2021, nr. 28304 (hierna: tweede Catshuisregeling);
- Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag, Staatscourant 1 maart 2021, 10248 (hierna: Subsidieregeling).

Ontvankelijkheid

Niet in geschil is dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend en dat het ook overigens voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Overwegingen ten aanzien van de bezwaren en het bestreden besluit

De Commissie ziet zich gesteld voor de vraag of UHT terecht en op goede gronden is gekomen tot haar beslissing om het verzoek van bezwaarde om compensatie of tegemoetkoming vooralsnog af te wijzen.

De Commissie stelt voorop en overweegt meer in het algemeen dat het kabinet in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag eind 2020 aanvullende maatregelen heeft genomen met als doel gedupeerde ouders sneller recht te kunnen doen. Eén van die maatregelen betreft het uitkeren van een forfaitair bedrag van € 30.000,- aan alle gedupeerde ouders die een verzoek voor herstel hebben ingediend, indien het verzoek wordt gehonoreerd.

Vooruitlopend op de vaststelling van wetgeving is het Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag) tot stand gekomen (besluit van 18 maart 2021, Staatscourant 2021.14691, gewijzigd bij besluit van 31 mei 2021, Staatscourant 2021.28304). Op grond van de Catshuisregeling komen ouders die bij de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek hebben ingediend of nog gaan indienen voor compensatie of tegemoetkoming op grond van (een van) de herstelregelingen, in aanmerking voor een forfaitair bedrag van € 30.000,- als zij in enig jaar voldoen aan de in de desbetreffende herstelregeling genoemde voorwaarden (artikel 2.1 Catshuisregeling).

Voor het beoordelen van de vraag of een ouder in aanmerking komt voor toekenning van het bedrag van € 30.000,- is voorzien in het uitvoeren van een zogenaamde lichte toets. Na deze lichte toets volgt een integrale beoordeling op grond van de herstelregelingen.

Zoals uiteen is gezet in paragraaf 2.1 en 2.2 van de Catshuisregeling voorziet die regeling in een forfaitaire uitkering aan gedupeerde ouders. Deze uitkering is bedoeld voor ouders die een verzoek hebben ingediend of gaan indienen voor compensatie of tegemoetkoming op grond van een van de volgende regelingen:

- de artikelen 49 (hardheidsregeling), 49b (compensatieregeling) en 49c (O/GS tegemoetkomingsregeling) van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir);
- de herzieningsmogelijkheid in het kader van herstel kinderopvangtoeslag, bedoeld in de onderdelen 2.1 en 3.1 van het Verzamelbesluit Toeslagen; en
- het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken (hierna: de herstelregelingen).

Het geschil spitst zich toe op de vraag of UHT de aanvraag van belanghebbende voorlopig heeft af mogen wijzen nadat zij de lichte toets in de specifieke situatie van belanghebbende achterwege heeft gelaten.

De Commissie begrijpt de schriftelijke reactie van UHT aldus, dat de voorlopige afwijzing van compensatie zijn grondslag vindt in i) een vermoeden zijdens UHT van valselijk door belanghebbende opgemaakte stukken en ii) de aanwezigheid van een strafrechtelijke veroordeling in het verleden in verband met KOT.

i. Een vermoeden van valselijk opgemaakte stukken

De Commissie merkt allereerst op dat uit de beschikking lijkt te volgen dat enkel de strafrechtelijke veroordeling tot de voorlopige afwijzing heeft geleid. Pas in de schriftelijke reactie wordt melding gemaakt van een vermoeden van mogelijk valselijk opgemaakte stukken, ter onderbouwing waarvan slechts wordt verwezen naar een viertal interne notities. Daarbij valt op dat hoewel het vermoeden naar aanleiding van een fraudemelding zou zijn ontstaan, de melding zelf niet aan het dossier is gevoegd. Evenmin blijkt uit de schriftelijke reactie op andere wijze hoe dit vermoeden is ontstaan, of welke discrepanties er dan wel zijn gesignaleerd. In de visie van de Commissie kan bij een verstrekkende kwalificatie als valsheid in geschrifte niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar een viertal interne notities, slechts bestaande uit niet nader gemotiveerde constatering en een kennelijke onregelmatigheid uit 2008.

Voor zover de afwijzing mede zijn grondslag vindt in het vermoeden van fraude zijdens de Belastingdienst, stelt de Commissie derhalve vast dat de beschikking in dat geval niet voldoende is gemotiveerd.

ii. De strafrechtelijke veroordeling

UHT stelt ten aanzien van de strafrechtelijke veroordeling van belanghebbende gegevens te hebben ontvangen van het OM/FIOD, waaruit zou volgen dat deze in verband stond met haar KOT. Evenwel ontbreken ook hier de gegevens waar UHT haar oordeel op baseert. Hoewel kan worden aangenomen dat UHT de gegevens van het OM/FIOD niet beheert, valt daarbij niet in te zien waarom de ontvangen informatie zelf niet is verstrekt. Het zijn immers nu juist deze gegevens die ten grondslag liggen aan het besluit, waardoor het op de weg van UHT had gelegen om toe te lichten waarom het afzien van de lichte toets aan de hand hiervan gerechtvaardigd zou zijn. De enkele mededeling dat er gegevens zijn ontvangen, zonder deze te verstrekken en zo nodig nader toe te lichten, kan deze conclusie in de visie van de Commissie in ieder geval niet dragen. Temeer gezien de overige misstappen van de Staat in het kader van de toeslagenaffaire, had het strafrechtelijk vonnis moeten worden bekeken en heeft UHT niet kunnen volstaan volstaan met een ongemotiveerde mededeling.

Gezien het voorgaande meent de Commissie dat de beschikking ook ten aanzien van de grondslag dat belanghebbende in het verleden strafrechtelijk is veroordeeld niet voldoende is gemotiveerd.

Conclusie

De Commissie benadrukt dat zij in onderhavige zaak niet vooruit kan lopen op de definitieve beslissing met betrekking tot compensatie van belanghebbende. Onverminderd het voorgaande zou uit een lichte of integrale toets kunnen blijken dat er ontegenzeggelijk gronden bestaan om belanghebbende niet als gedupeerde aan te merken. Evenwel meent de Commissie dat deze conclusie in de huidige stand van zaken niet gerechtvaardigd is.

Daarbij merkt de Commissie op dat zij – mede gezien de uitleg van UHT ter zitting dat de in onderhavige zaak gehanteerde werkwijze zijn grondslag vindt in intern beleid – in de herstelregelingen geen grondslag ziet om de lichte toets niet te verrichten.

Immers, op grond van onderdeel 2.1 van het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag kan uit hoofde van de verschillende herstelregelingen aan gedupeerde ouders compensatie of een tegemoetkoming geboden worden. Ouders die bij de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek hebben ingediend of nog gaan indienen voor compensatie of tegemoetkoming op grond van (een van) de hiervoor genoemde herstelregelingen komen in aanmerking voor een forfaitair bedrag aan compensatie of tegemoetkoming als zij in enig jaar voldoen aan de in de betreffende herstelregeling genoemde voorwaarden.

Op grond van onderdeel 2.4 van de Compensatieregeling kan hiervan slechts worden afgezien in het geval van een ernstige onregelmatigheid die aan de ouder toerekenbaar is. Blijkens de limitatieve opsomming in ditzelfde onderdeel is hiervan sprake:

- als blijkt dat de ouder evident geen recht op kinderopvangtoeslag had in het onderzochte berekeningsjaar; of

- als de ouder ook na verzoeken om informatie of het maken van een afspraak niets van zich heeft laten horen, niet op ingeplande afspraken is verschenen en ook nooit bezwaar heeft gemaakt tegen de betreffende beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Een vermoeden van fraude wordt hier nadrukkelijk niet genoemd, en kan derhalve geen aanleiding zijn om een ernstige onregelmatigheid zoals hier bedoeld vast te stellen. De Commissie kan dit volgen, omdat in het kader van de hersteloperatie nu immers nagegaan zal moeten worden of een vermoeden van fraude te maken heeft met voorgenomen handelen.

Nu geen van bovenstaande voorwaarden op de situatie van belanghebbende van toepassing is, ziet de Commissie geen reden om het uitvoeren van de lichte toets na te laten. De Commissie geeft hierbij vooruitlopend in overweging dat als uit de lichte toets volgt dat belanghebbende in enig jaar voldoet aan de in de herstelregeling genoemde voorwaarde dit dient te leiden tot toekenning van het forfaitaire bedrag, ongeacht of er in andere jaren sprake is geweest van een vermoeden van fraude nu de regeling hiervoor geen uitzonderingsmogelijkheid biedt.

Tot slot merkt de Commissie nog het volgende op. Ter zitting heeft UHT toegelicht dat de naar aanleiding van de data-analyse afgezonderde zaken zoals die van belanghebbende, behandeld zullen gaan worden door een speciaal daarvoor aangesteld team. Hiervoor is echter nog geen beleid ontwikkeld, waardoor dit team nog altijd niet is aangevangen met de integrale toets voor deze gevallen. Dit heeft tot gevolg dat de zaak van belanghebbende thans ruim anderhalf jaar stil ligt, en er nog altijd geen zicht is op een termijn waarbinnen deze zal worden behandeld. Voorgaande omstandigheden zijn in de visie van de Commissie schrijnend.

De Commissie adviseert UHT daarom met klem om te bevorderen dat de integrale toets zo spoedig mogelijk zal plaatsvinden.

Samenvatting en advies

Samenvattend concludeert de Commissie dat UHT blijkens alle ter zake overgelegde stukken een onvoldoende zorgvuldig onderzoek heeft uitgevoerd in het kader van de lichte toets en adviseert de Commissie UHT:

- om in de beslissing op bezwaar het nalaten van de lichte toets te heroverwegen, dan wel nader te motiveren;
- te bevorderen dat de integrale toets zo spoedig mogelijk zal plaatsvinden; en
- een proceskostenvergoeding toe te kennen van twee procespunten met elk een wegingsfactor twee, tegen het hoogste tarief per procespunt.

De secretaris,



De voorzitter,

