

# De Catshuisregeling voor de kinderopvangtoeslagaffaire oftewel wéér systeemfalen

Janet van de Bunt<sup>1</sup>

De Catshuisregeling voor gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire stemt in het geheel niet positief. De doelstelling, een snelle genoegdoening, is voor het merendeel van de ouders buiten bereik. Ouders worden opnieuw vermalen, omdat de regeling geen rechtszekerheid biedt vanwege een gebrek aan heldere beslissingscriteria. De helft van de aanvragen is afgewezen. Met name de ouders met een complex dossier met een schade boven € 30.000 wacht een lange weg naar de Commissie Werkelijke Schade totdat hun werkelijke schade vergoed wordt. Niet duidelijk is welke schade in voldoende causaal verband staat en voor vergoeding in aanmerking komt. Daarbij hebben ouders voldoende rechtsbijstand nodig om hun zaak te onderbouwen, ook dat lijkt nu onvoldoende gewaarborgd. Het kabinet moet daarom met spoed terug naar de tekentafel.

## 1. Inleiding

Naar schatting 26.000 ouders en hun kinderen verkeerden de afgelopen tien jaar in ernstige financiële problemen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire van de Belastingdienst.<sup>2</sup> Nadat de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) in haar rapport van 17 december 2020 had geconcludeerd dat deze ouders door fraudejacht van de Belastingdienst ongekend onrecht is aangedaan, heeft het kabinet besloten een regeling te treffen: de Catshuisregeling.<sup>3</sup> Deze regeling voorziet in een uitkering van een forfaitair bedrag van € 30.000 aan gedupeerde ouders of meer, als de werkelijk geleden schade hoger is dan € 30.000. Met de regeling is € 1 miljard gemoeid.

De doelstelling van de regeling is het snel brengen van genoegdoening aan alle getroffen ouders.<sup>4</sup> Belangrijk om te realiseren is dat getroffen ouders niet alleen directe schade hadden door het mislopen van toeslagen, maar vaak in ernstige financiële problemen belandden. Zo hadden zij huurachterstanden, problemen met achterstallige zorgverzekeringspremies, onbetaalde studieschulden, woekerleningen enzovoorts.

In dit artikel wil ik de vraag beantwoorden in hoeverre de Catshuisregeling voor de kinderopvangtoeslagaffaire haar doelstelling zal kunnen bereiken. Teneinde die vraag te beantwoorden komt in par. 2 de context van de kinderopvangtoeslagaffaire aan de orde. Daarna bespreek ik de regeling op hoofdlijnen (par. 3). In par. 4 zal ik nader ingaan op een aantal kritiekpunten die uitwerking behoe-

ven, zoals het gebrek aan heldere beslissingscriteria. De kritiekpunten zijn ook relevant voor in de toekomst nog te treffen compensatieregelingen voor het hardvochtige invorderingsbeleid door de Belastingdienst in vele andere gevallen.

## 2. Context van de kinderopvangtoeslagaffaire

Uit het rapport van de POK bleek dat ouders slachtoffers zijn geworden van de harde fraudeaanpak van de Belas-

### Auteur

1. Mr. dr. Janet van de Bunt is met ingang van 1 maart 2021 verbonden aan Hogeschool InHolland als lector Toegankelijkheid van het recht. Ook is zij raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof Amsterdam. Zij was tot 1 maart 2021 werkzaam als universitair docent Rechtstheorie aan de Vrije Universiteit. Zij schreef eerder een opinie in *NRC Handelsblad* over dit onderwerp: 'Catshuisregeling betekent wéér systeemfalen', 17 maart 2021. Zij dankt de gedupeerden, advocaten en Kamerleden die zij sprak bij de totstandkoming van dit artikel.

### Noten

2. Zie Kamerbrief met reactie kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht', 15 januari

2021, *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr.

4. De zogenaamde Kenmerken Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag. Bijlage bij Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht', p. 1.

3. Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling, *Stcrt.* 2021, 30659. Dit besluit trad in werking op 20 maart 2021 en heeft terugwerkende kracht tot 26 januari 2021.

4. Zie eerdergenoemde Kamerbrief, p. 2. Alle ouders die geraakt zijn door de kinderopvangtoeslagaffaire vallen onder de regeling, ook degenen die eerst 'slechts' onder de compensatieregeling vielen. Uit de kop 'Herstel van gedupeerde ouders verruimen en versnellen' kan worden afgeleid dat snelheid ook een onderdeel van de doelstelling is.



Den Haag, 6 april 2021, ouders eisen dat oplossing van de toeslagenaffaire een centrale rol krijgt in de kabinetsformatie © Nico Garstman / ANP

tingdienst in de periode 2005-2019.<sup>5</sup> Het ging na een vermoeden van fraude door de Belastingdienst om terugbetaling van het bedrag aan kinderopvangtoeslag over het gehele jaar, soms tot vijf jaar aan toe. Hoe armer de gezinnen, hoe hoger de ontvangen kinderopvangtoeslagen, en hoe hoger de teruggevorderde bedragen waren. Omdat de kinderopvangtoeslag pas naderhand werd teruggevorderd, was de kinderopvang al met de kinderopvangtoeslag betaald. Er volgden regelmatig dwangbevelen van de Belastingdienst, er werd beslag gelegd en bezittingen werden verkocht. Door verrekeningen met zorg- en huurtoeslag konden gezinnen hun zorgpremies en huur niet meer betalen. Door het door schuldeisers opgelegde loonbeslag kregen zij problemen met hun werkgever en werden soms ontslagen. Omdat zij als fraudeur aangemerkt werden in allerlei systemen, kwamen zij niet in aanmerking voor schuldhelpverlening. Zij kregen geen Verklaring omtrent het Gedrag vanwege het te boek staan als fraudeur en liepen daardoor banen mis.

De belangrijkste elementen van de fraudeaanpak bestonden uit de zogenaamde *alles-of-niets benadering*, de

*80/20-regeling*, de *opzet/grove schuld benadering*, het gebruik van *zwarte lijsten* en het gebruik van *risicoprofielen* waarvan nationaliteit deel uitmaakte.<sup>6</sup>

De *alles-of-niets benadering* hield in dat de kinderopvangtoeslag van een geheel jaar werd teruggevorderd als er onvolkomenheden waren zoals het niet zetten van een handtekening, of het niet volledig betalen van de eigen bijdrage.

De *80/20-regeling*, ook wel de groepswijze benadering genoemd, werd gehanteerd in zaken die opgepakt waren door het speciale fraudeteam, het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF). Deze benadering hield in dat alle ouders die hun kinderen bij een bepaalde kinderopvanginstelling lieten opvangen, aan een uiterst strenge controle werden onderworpen. Ouders konden vervolgens niet aan hoge terugvorderingen door de Belastingdienst ontkomen door de vooringenomen wijze van controleren.

De *opzet/grove schuld benadering* bracht mee dat het niet mogelijk was een persoonlijke betalingsregeling te treffen, afgestemd op de financiële situatie van de aanvrager. De persoonlijke betalingsregeling hield in dat maan-

**Omdat zij als fraudeur aangemerkt werden in allerlei systemen, kwamen zij niet in aanmerking voor schuldhelpverlening. Zij kregen geen Verklaring omtrent het Gedrag vanwege het te boek staan als fraudeur en liepen daardoor banen mis**

delijks werd afbetaald gedurende twee jaar, waarbij de hoogte van de afbetaling was afgestemd op de financiële situatie van de gedupeerde. Als de schuld na twee jaar nog niet was afbetaald, werd deze kwijtgescholden. Wanneer het ging om opzet of grove schuld volgens de Belastingdienst, was een dergelijke persoonlijke betalingsregeling niet bespreekbaar. De gedupeerde kon alleen volgens een standaardbetalingsregeling terugbetalen in twaalf maandelijke termijnen. De Belastingdienst kon niet-betaalde termijnen invorderen door gedwongen woningverkoop, loonbeslag of beslaglegging op een auto. Onduidelijk blijft

## Onduidelijk blijft op welke gronden ouders het label opzet/grove schuld kregen

op welke gronden ouders het label opzet/grove schuld kregen. Aan de hand van een steekproef is geschat dat 94% van de circa 30.000 personen aan wie opzet of grove schuld werd verweten die kwalificatie onterecht kreeg. Er was in die gevallen een gebrekkige motivering tegenover de ouders, er was niet evident sprake van opzet of grove schuld of de kwalificatie opzet of grove schuld was niet goed vastgelegd.

Gedupeerden stonden soms op *zwarte lijsten* van de Belastingdienst, de zogenaamde Fraude Signalerings Voorziening, waardoor zij behandeld werden als potentieel fraudeur.<sup>7</sup> Vermelding op de zwarte lijst kon onder meer aanleiding zijn om geen persoonlijke betalingsregeling te mogen treffen. De zwarte lijst bestond sinds 2001, en registreerde verzoeken om informatie van politie en justitie, adressen en postcodes die door de overheid besmet waren verklaard, interne signalen van de Belastingdienst en gegevens over de partner en kinderen. De Belastingdienst heeft ook ouders op de zwarte lijst gezet als zij een bepaalde nationaliteit hadden. Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens was het op de lijst zetten vanwege nationaliteit een geval van ongeoorloofde discriminatie.<sup>8</sup>

Ook heeft de Belastingdienst *risicoprofielen* gebruikt om fraude te bestrijden. Zo vond registratie plaats van de nationaliteit van gedupeerden bij wijze van indicator voor risicoselectie. Ouders met een dubbele nationaliteit hadden hierdoor een hogere kans om extra gecontroleerd te worden door de Belastingdienst. Ook hiermee heeft hij

zich schuldig gemaakt aan structurele discriminatie, zo oordeelde de Autoriteit Persoonsgegevens.<sup>9</sup>

De POK dringt in haar rapport naast het maken van excuses aan op het herstellen van het grove onrecht. Het kabinet breidt vervolgens enkele eerder getroffen herstelregelingen uit met de Catshuisregeling.

### 3. De Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag op hoofdlijnen

#### 3.1. Algemeen

Met de Catshuisregeling wordt beoogd alle door de kinderopvangtoeslag gedupeerde ouders recht te doen door hun op korte termijn een forfaitair bedrag van € 30.000 uit te keren.<sup>10</sup> Dit forfaitaire bedrag is bedoeld als een minimumbedrag.<sup>11</sup> Geschat wordt dat de helft van alle ouders voldoende zal hebben aan dit bedrag. De andere helft van de ouders kan zijn werkelijke schade vergoed krijgen. Verwacht wordt dat circa 26.000 ouders een beroep zullen doen op de Catshuisregeling.<sup>12</sup> Deze regeling heeft de vorm van een ministeriële regeling in afwachting van verdere formele wetgeving.

Het kabinet weidt niet uit over de precieze redenen voor het compenseren van de ouders. In de toelichting op de eerdere herstelregelingen legt het kabinet echter wel uit waarom het is tussengekomen. Door de werking van de regelgeving voor de kinderopvangtoeslag, de wijze waarop deze gehandhaafd werd, en de uitleg die in uitvoering en rechtspraak aan de regelgeving is gegeven, in combinatie met het als gevolg hiervan ernstig verstoord vertrouwen in de overheid op dit onderwerp, wil het kabinet in deze zeer uitzonderlijke situatie iets doen voor de ouders.<sup>13</sup> De gevolgen, ouders die in ernstige en soms blijvende financiële problemen zijn geraakt, kunnen in redelijkheid namelijk niet voor rekening van de betrokken ouders blijven.

Om een aanspraak op het forfaitaire bedrag te krijgen moet de betrokkene aan enkele voorwaarden voldoen.<sup>14</sup> Het moet gaan om kinderopvangtoeslagen die *onterecht* stopgezet zijn of *onterecht* teruggevorderd zijn door de Belastingdienst in de periode van 2005-2019, zo valt te lezen op de website van de Belastingdienst.<sup>15</sup> Ook komen ouders hiervoor in aanmerking als hun geen persoonlijke regeling is aangeboden voor een terugbetaling van de kinderopvangtoeslag in de periode van 2005-2019.<sup>16</sup> Daarnaast geldt dat de stopzetting of terugbetaling ten minste € 1500 moet bedragen in een jaar.<sup>17</sup> Om te kunnen beoordelen of de ouders in enig jaar voldoen aan deze criteria moet de Belastingdienst dus mogelijk het kinderopvangtoeslagdossier van de ouders in alle jaren

5. POK, *Ongekend onrecht*, 2020. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2 (Brief Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag met aanbieder verslag *Ongekend onrecht*).

6. POK, *Ongekend onrecht*, 2020, p. 21-25.

7. Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31 066, nr. 604. *Gegevensbeschermingseffectbeoordeling Rijksdienst Fraude Signalerings*

*Voorziening*, november 2019.

8. Autoriteit persoonsgegevens, *Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*, 2020. Autoriteitpersoonsgegevens.nl.

9. AP, *Belastingdienst/Toeslagen*, 2020, p. 59. Dit is in strijd met het beginsel van behoorlijkheid, van art. 5 lid 1 onder a AVG en art. 6 Wbp.

10. Zie Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling, *Stcrt.* 2021, 30659, p. 1.

11. Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling, *Stcrt.* 2021, 30659, p. 3.

12. *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 769 (Verslag van een nota-overleg).

13. *Kamerstukken II 2019/20*, 35468, nr. 3 (MvT).

14. *Catshuisregeling kinderopvangtoeslag*, services.belastingdienst.nl.

15. In de Catshuisregeling wordt niet gerept van het woord 'onterecht', dit komt van de website van de Belastingdienst, services.belastingdienst.nl. De regeling zelf bevat geen enkel inhoudelijk criterium om aan te toetsen.

16. Zie ook services.belastingdienst.nl.

17. Ibid.

van 2005 tot en met 2019 doorzoeken. Het uitgangspunt van de regeling is dat eenmalig € 30.000 wordt uitbetaald ongeacht het aantal jaren waarin een gedupeerde ouder voldoet aan de voorwaarden.

Er bestaat geen recht op het forfaitaire bedrag als ouders evident geen recht hadden op kinderopvangtoeslag, bijvoorbeeld als hun inkomen veranderde of als een kind niet langer naar de kinderopvang ging of als zij van kwade wil waren.<sup>18</sup>

### 3.2. Getrapte regeling

Wat verstaat de Belastingdienst onder *onterecht*? De Catshuisregeling geeft daarover geen duidelijkheid. Onder de gedupeerde ouders worden verstaan de ouders die bij de Belastingdienst een verzoek hebben ingediend of nog gaan indienen voor compensatie of tegemoetkoming op grond van een van de zogenaamde herstelregelingen, vijf in getal, en daar ook recht op hebben. Bij de beoordeling of er recht bestaat op het forfaitaire bedrag, verwijst de regeling naar een recht op een andere, al bestaande herstelregeling. In die zin is de Catshuisregeling een getrapte regeling. Onder de herstelregelingen worden de volgende regelingen verstaan:

- de hardheidsregeling;<sup>19</sup>
- de compensatieregeling;<sup>20</sup>
- de O/GS-tegemoetkomingsregeling;<sup>21</sup>
- de herzieningsmogelijkheid in het kader van herstel kinderopvangtoeslag;<sup>22</sup>
- het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken.<sup>23</sup>

Als de Belastingdienst een aanvraag gaat toetsen, zal hij dus mogelijk vijf herstelregelingen moeten nalopen. Als geen aanspraak bestaat op grond van de hardheidsregeling, dan moet worden bezien of er aanspraak is op de compensatieregeling en zo verder. Het voert te ver om de vijf regelingen hier volledig uit de doeken te doen. Ik licht er één uit om enig inzicht te geven in het onderzoek dat de Belastingdienst zoal moet verrichten, voordat een aan-

## Als de Belastingdienst een aanvraag gaat toetsen, zal hij mogelijk vijf herstelregelingen moeten nalopen

spraak ontstaat op grond van de Catshuisregeling. Dit is het *Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken*. Is er niet voldaan aan de voorwaarden van deze regeling, dan moet de Belastingdienst mogelijk ook een of meer van de andere vier, hier niet besproken, regelingen toetsen.

### 3.3. Het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken

De doelgroep van het *Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken* zijn de ouders die deel uitmaakten van het zogeheten CAF 11-onderzoek of een vergelijkbaar (CAF-)onderzoek of die aannemelijk maken dat

de vaststelling van hun aanspraak op kinderopvangtoeslag in enig jaar onderdeel is geweest van een institutioneel vooringenomen handelwijze van de Belastingdienst. Geen recht op de compensatie is er als er sprake is van een ernstige onregelmatigheid aan de kant van de ouder.

Het besluit draait om het begrip institutionele vooringenomenheid. Er zijn vijf criteria die kunnen duiden op institutionele vooringenomenheid:<sup>24</sup>

1. een collectieve stopzetting zonder een voorafgaande individuele beoordeling die dit rechtvaardigde;
2. het breed uitvragen van bewijsstukken over één of meer jaren;
3. een zero tolerance-onderzoek met (soms/veelal) een tweede check wanneer bij eerste lezing geen grond voor afwijzing was gevonden;
4. het niet nader uitvragen van informatie bij gebleken tekortkoming daarin;
5. het afwijzen of reduceren van aanspraak op kinderopvangtoeslag bij de minste of geringste onregelmatigheid in de stukken.

Wat tot het oordeel institutionele vooringenomenheid leidt, blijft onduidelijk. Het besluit licht toe dat het gaat om het in samenhang bezien van de criteria. Het opgaan van één of meer van de criteria betekent echter niet meteen dat er een aanspraak ontstaat.<sup>25</sup> Het gaat uitdrukkelijk ook niet om de optelsom van de criteria. Zelfs al is er voldaan aan meerdere criteria dan betekent dat niet per definitie dat dit een institutioneel vooringenomen handelwijze betreft.<sup>26</sup> De criteria voor institutionele vooringenomenheid en de toelichting daarop geven de Belastingdienst dus onbegrensde ruimte om te oordelen of er sprake is van institutionele vooringenomenheid. Als er bijvoorbeeld voldaan is aan de eerste drie criteria, kan de Belastingdienst de aanvraag evengoed toe- of afwijzen.

Een contra-indicatie voor toewijzing op grond van het Besluit is, zoals gesteld, een ernstige onregelmatigheid aan de zijde van de ouders, in de toelichting op de Catshuisregeling 'kwade wil' genoemd. De Belastingdienst dient dus niet alleen de eigen vooringenomenheid te onderzoeken, maar dient ook de handelwijze van de ouders te bekijken in de gehele periode 2005-2019. Dit is het geval als ouders evident geen recht op kinderopvangtoeslag hadden in het onderzochte jaar. Tevens is daarvan sprake als, en dat is minder tot de verbeelding sprekend, ouders niet hebben gereageerd op verzoeken om informatie, niet op ingeplande afspraken zijn geweest en ook geen bezwaar hebben gemaakt. Het lijkt logisch om bij de beoordeling in het kader van de Catshuisregeling alsnog aan de ouders te vragen of zij wellicht een reden hebben gehad om niet mee te werken. Het zou kunnen dat in een voorgaand jaar continu om bonnetjes is gevraagd en de kinderopvangtoeslag daarop onterecht is stopgezet. Denkbaar is dat ouders na een of meer jaren in de clinch met de Belastingdienst te hebben gelegen, op een bepaald moment niet meer de moeite namen om te reageren. Ook dit onderzoek naar ernstige onregelmatigheid is dus een stap in het onderzoek van de Belastingdienst, voordat een eindoordeel kan volgen.

Als de Belastingdienst oordeelt dat er geen sprake is van institutionele vooringenomenheid, of als er wel institutionele vooringenomenheid is, maar tevens een ernsti-

ge onregelmatigheid aan de zijde van de ouders dan wordt deze conclusie nog voorgelegd aan de zogeheten Commissie van Wijzen.<sup>27</sup> De commissie dient vervolgens een oordeel te geven. De uiteindelijke beslissing is echter niet in handen van de onafhankelijke commissie, maar in handen van de Belastingdienst.

### 3.4. Procedure

De procedure van de Catshuisregeling is als volgt. Ouders dienen zich aan te melden bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen. Zij kunnen dat telefonisch doen.<sup>28</sup> Ouders krijgen een persoonlijke zaaksbegeleider toegewezen. Vervolgens controleert de Belastingdienst aan de hand van de vijf herstelregelingen in de jaren 2005-2019 of de aanvrager tot de doelgroep behoort. Gedupeerden hoeven hiervoor geen bewijs te leveren.<sup>29</sup>

Het is de bedoeling de ouders die voor 15 februari 2021 een verzoek indienen voor compensatie of tegemoetkoming, voor 1 mei 2021 het forfaitaire bedrag uitbetaald krijgen. Ouders die na 15 februari 2021 een verzoek indienen, krijgen het bedrag binnen zes maanden na indiening uitbetaald. De Catshuisregeling staat gedurende bijna drie jaar open; tot 1 januari 2024 kan een verzoek worden ingediend.

Ouders die in verband met de kinderopvangtoeslag al een eerdere definitieve betaling onder de € 30.000 hebben gekregen op basis van een van de herstelregelingen zullen dat eerdere bedrag aangevuld krijgen, zodat zij in totaal ook € 30.000 hebben ontvangen. Het recht op het forfaitaire bedrag wordt bij beschikking vastgesteld. Tegen de beschikking staat de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure open.

### 3.5. Werkelijke schade boven € 30.000

Voor de ouders die meer dan € 30.000 schade hebben, naar schatting 13.000 ouders, is het ingevolge de Catshuisregeling mogelijk om een verzoek in te dienen om het bedrag boven de € 30.000 vergoed te krijgen. Dit verzoek wordt beoordeeld door de Commissie Werkelijke Schade in een aparte procedure. De ouders zullen dan aan de hand van het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht moeten bewijzen dat zij meer schade geleden hebben. Er moet causaal verband zijn tussen de geleden schade en het onterecht stopzetten of terugvorderen van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. De procedure mondt uit in een advies van de commissie. Uiteindelijk is het de Belastingdienst die na kennisneming van het advies een besluit neemt over de schadevergoeding.<sup>30</sup>

Om welke schade zou het kunnen gaan? Op de eerste plaats gaat het natuurlijk om de onterecht teruggevorderde bedragen, inclusief invorderingskosten. Ook de schade

als gevolg van gedwongen verkoop van bezittingen door de Belastingdienst komt voor vergoeding in aanmerking.<sup>31</sup> Daarnaast kan een ouder schade lijden vanwege het ontvangen van het forfaitaire bedrag. De ouder verliest dan bijvoorbeeld het recht op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Een andere kostenpost is de door de ouder ingeroepen rechtsbijstand. Onduidelijk is of de werkelijke schade bijvoorbeeld ook inkomstenderving omvat als gevolg van het verlies van werk.

### 3.6. Relatie met andere schulden, toeslagen en andere uitkeringen

Het forfaitaire bedrag zal niet worden verrekend met openstaande schulden bij de Belastingdienst. Als ouders schulden hebben buiten de Belastingdienst en toegelaten zijn tot de wettelijke schuldsaneringsregeling ingevolge de WSNP, dan wordt aangeraden met de bewindvoerder te overleggen wanneer het forfaitaire bedrag het beste kan worden uitgekeerd.<sup>32</sup> De Belastingdienst probeert tot een oplossing te komen met de partijen uit de schuldhulpverleningsketen. De Belastingdienst heeft afspraken gemaakt met andere overheidsinstanties, zoals het UWV, het CAK, de DUO, het CJIB en de SVB. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft gemeenten opgeroepen schulden kwijt te schelden, onduidelijk is of de afzonderlijke gemeenten dat zullen doen.<sup>33</sup>

Dan resteren er nog private schuldeisers, zoals woningbouwcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars en postorderbedrijven. Uiteraard zijn de private schuldeisers op geen enkele wijze verplicht schulden van gedupeerde ouders kwijt te schelden. Inmiddels is er eveneens een amendement op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ingediend, waardoor een afkoelingsperiode van een jaar wordt bewerkstelligd. Dit houdt in dat schuldeisers hun schulden gedurende een jaar na uitbetaling van het forfaitaire bedrag niet mogen innen bij de ouders.<sup>34</sup>

## 4. Kritiekpunten

### 4.1. Doelstelling bereikt?

Nu de Catshuisregeling uiteen is gezet, kan worden gezien of de doelstelling van de regeling wordt behaald. De doelstelling is het snel brengen van genoegdoening aan de getroffen ouders. Ik begin met het aspect snelheid en werk daarna het aspect genoegdoening uit.

### Snelheid

Er is een verschil tussen de snelheid die wordt beoogd, namelijk respectievelijk binnen tweeëneenhalve en binnen zes maanden beslissen en uitbetalen, en de snelheid

18. Kenmerken Catshuisregeling, p. 1.

19. Gebaseerd op art. 49 van Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir).

20. Gebaseerd op art. 49b Awir.

21. Gebaseerd op art. 49c Awir.

22. Onder 'Herziening van op 23 oktober

2019 onherroepelijk vaststaande terugvorderingsbeschikkingen kinderopvangtoeslag'

en 'Herziening van op 23 oktober 2019

onherroepelijk vaststaande tegemoetkomingen', Besluit van 11 januari 2021, nr. 2020-179259, *Stcrt.* 2020, 2142.

23. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF) zaken, *Stcrt.* 2020,

45904.

24. *Ibid.*, p. 2-3.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF) zaken, *Stcrt.* 2020,

28. *Catshuisregeling kinderopvangtoeslag*,

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en

vergelijkbare (CAF) zaken, *Stcrt.* 2020,

45904, p. 7.

32. Verder zonder schulden, *services.belastingdienst.nl*.

33. Brief aan de gemeenten van 6 november 2020, *vng.nl*.

34. *Kamerstukken II 2020/21, 35074, nr. 4.*

die daadwerkelijk kan worden behaald.<sup>35</sup> Met het oog op de ingewikkeldheid van de Catshuisregeling, een getrapte regeling, die doorverwijst naar vijf andere herstelregelingen, verwacht ik echter dat de afhandelingstermijn van zes maanden niet gehaald zal worden. Voordat kan worden beoordeeld of ouders gedupeerd zijn, zal mogelijk aan alle criteria van alle vijf herstelregelingen moeten worden getoetst in alle jaren tussen 2005-2019. Zeker nu die criteria, bijvoorbeeld om te beoordelen of er sprake is van institutionele vooringenomenheid niet helder en scherp zijn, zoals we zagen in par. 3. Waarschijnlijk wil de Belastingdienst eerst uitvinden welke gevallen hij wel en welke gevallen hij niet onder de Catshuisregeling wil laten vallen. Daar is ook kostbare afhandelingstijd mee gemoeid. Verder moet de Belastingdienst nog langs de Commissie van Wijzen als hij een aanvraag wil afwijzen. Dat kost ook nog tijd.

Ik zie wel een mogelijk snelle behandeling voor de ouders die al eerder gecompenseerd zijn op basis van een van de vijf herstelregelingen. In dat kader is dan al geoordeeld dat de aanvragen van ouders voldoen aan de criteria van een herstelregeling. Hun eerdere compensatie wordt dan aangevuld tot € 30.000. Het lijkt erop dat de Belastingdienst deze relatief gemakkelijke gevallen als eerste behandelt. De aanvragen van ouders met een complex en zwaar dossier, die nog geen enkele compensatie hebben gekregen, blijven daardoor nog langer op de plank liggen. Inmiddels blijkt de helft van de aanvragen afgewezen zonder motivering en zonder bezwaarclausule. Voor de ouders die dit betreft is daardoor een hele onzekere situatie ontstaan.

Doen ouders een aanvraag voor de vergoeding van hun werkelijke schade, boven de € 30.000, dan zal de procedure naar verwachting extreem veel langer duren. Hun verzoek wordt dan nog langs de Commissie Werkelijke Schade geleid. Daar moeten de ouders aannemelijk weten te maken wat hun schade is. Hoeveel tijd nog gemoeid is met deze procedure, is op dit moment lastig te voorspellen. Er zijn tot nu toe slechts twaalf zaken afgehandeld – die overigens door de commissie niet gepubliceerd zijn.

#### *Genoegdoening*

De Catshuisregeling moet daarnaast genoegdoening geven. Deze term wordt in de regeling verder niet uitgewerkt. Volgens Van Dale betekent genoegdoening: *schadeloosstelling; herstel van eer*.

Het voordeel van het bieden van een forfaitair bedrag kan zijn dat er snelheid wordt gewonnen.<sup>36</sup> De precieze schade hoeft namelijk niet in kaart te worden gebracht, een stap die normaalgesproken veel tijd kan kosten. Zo volgt er snel schadeloosstelling.

Het nadeel van het uitkeren van één forfaitair bedrag in een schaderegeling is dat er minder recht wordt gedaan in een individuele situatie. Dat hoeft niet problematisch te zijn als de geleden schade van verschillende gedupeerden ongeveer hetzelfde is. Denk bijvoorbeeld aan

legionellaslachtoffers, die vrijwel allemaal ouder dan 65 jaar waren, eenzelfde ziekbed doormaakten en vergelijkbare resterende gezondheidsschade hadden na de legionellaramp in Bovenkarspel – zij kregen allemaal € 1815.<sup>37</sup> Een ander voorbeeld zijn de Groningers met schade door aardbevingen aan hun woning die eenzelfde bedrag van € 6000 kregen.<sup>38</sup> Met dit bedrag kunnen zij de scheuren in hun woningen laten dichten.

Over de hoogte van het forfaitaire bedrag van de Catshuisregeling lijkt niet erg goed te zijn nagedacht. De ouders met € 26.000 werkelijke schade krijgen € 4000 extra voor het geleden onrecht. De ouders met € 4000 werkelijke schade krijgen € 26.000 meer dan hun werkelijke schade voor geleden onrecht. Dat staat niet in verhouding tot elkaar. Er is dus veel schadeloosstelling voor degenen die minder schade hebben en er is minder schadeloosstelling voor ouders met veel schade.

Voor de ouders met meer schade dan € 30.000 geldt dat zij hun werkelijke schade vergoed krijgen. Eerder stelde de Commissie Donner voor dat immateriële schade een component zou moeten zijn van de schadevergoeding aan gedupeerde ouders in de zogeheten CAF-zaken, een van de herstelregelingen: voor de veronderstelde stress, het ongemak en de onzekerheid. Maar vervolgens begrootte zij die schade alsof het slechts zou gaan om overschrijding van de redelijke termijn in een (bestuursrechtelijke) rechtszaak; daarvoor geldt een standaardvergoeding van € 500 per half jaar.<sup>39</sup> Die vergoeding zou dan verschuldigd zijn vanaf het moment van het eerste besluit van de Belastingdienst waarin hij de stopzetting en terugbetaling van de kinderopvangtoeslag aankondigde.

Daarmee miskende zij dat het hier om veel meer gaat dan verkeren in onzekerheid en te lang wachten op de uitslag van een aangetekend bezwaar of beroep. Wat zou de immateriële schadevergoeding moeten zijn van het door de Belastingdienst veroorzaakte leed voor jarenlang in armoede leven en als fraudeur door het leven moeten gaan? Wat mij betreft een veelvoud van die € 500 per half jaar. Denk bijvoorbeeld aan de genormeerde vergoeding voor degene die ten onrechte in voorlopige hechtenis zat en als verdachte is aangemerkt van € 95 per dag hechtenis. Voor deze casuïstiek bestaat nog geen jurisprudentie van de civiele rechter. Het is te hopen dat de Commissie Werkelijke Schade de zeer ernstige geleden immateriële schade durft toe te wijzen.

#### **4.2. Harde beslissingscriteria ontbreken**

De Catshuisregeling bevat zelf geen harde beslissingscriteria op grond waarvan kan worden geoordeeld dat er recht bestaat op een vergoeding van € 30.000. Om aanspraak te maken moet de aanvraag dus bijvoorbeeld voldoen aan de criteria van het *Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF)-zaken*. We zagen dat ook daarin harde criteria ontbreken. Er worden vijf criteria genoemd, maar uit de toelichting blijkt dat noch het voldoen aan een criterium noch het voldoen aan meerdere criteria leidt tot

**Het is te hopen dat de Commissie Werkelijke Schade de zeer ernstige geleden immateriële schade durft toe te wijzen**

een aanspraak. Het zou gaan om 'de samenhang'. Dit leidt ertoe dat de Belastingdienst alle kanten op kan met een aanvraag van een gedupeerde ouder. Er is ruimte om toe te wijzen, er is ruimte om af te wijzen. Inmiddels is overigens duidelijk dat de Belastingdienst 4.000 aanvragen van de tot nu toe 12.500 behandelde aanvragen heeft afgewezen.<sup>40</sup> Dit gebeurt ongemotiveerd. Ook als een ouder in bezwaar en beroep gaat na een afwijzing, is er geen plaats voor het oordeel dat de aanvraag door de Belastingdienst ten onrechte is afgewezen. Het bezwaar en het beroep zullen dan dus moeten worden afgewezen, ook in een dossier dat enorm schrijnend is.

#### 4.3. Uitvoering door de Belastingdienst zelf – en de gedupeerden dan?

De keuze om de compensatie van gedupeerde ouders door de Belastingdienst zelf te laten uitvoeren is bijzonder ongelukkig. Daarbij is niet nagedacht over de behoeften van de gedupeerden. Eén gedupeerde kreeg in een jaar 112 brieven met een mat venster op de deurmat met de meest vreselijke aanmaningen, van het openen van weer zo'n envelop krijgt hij buikpijn. Ook hebben gedupeerden geen enkel vertrouwen in de Belastingdienst.

Om ervoor te zorgen dat gedupeerden hun vertrouwen in de overheid langzaam weer terug kunnen krijgen, zou daarom een organisatie op afstand van de Belastingdienst, een zelfstandig bestuursorgaan, te verkiezen zijn. Denk bijvoorbeeld aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen dat de schade afhandelt als gevolg van de aardbevingen in Groningen. Dat instituut is op afstand gezet van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

#### 4.4. Causaal verband lastig

De helft van de 26.000 ouders, moet hun werkelijke schade aantonen bij de Commissie Werkelijke Schade. Die schade kan uiteenlopen van € 30.000 tot enkele tonnen.<sup>41</sup> De gebruikelijke civielrechtelijke normen gelden. Wat lastig zal zijn, is het aantonen dat de schade het gevolg is van de onterechte stopzetting en terugvordering door de Belastingdienst. Zijn alle schulden die je hebt het gevolg daarvan? Bij zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties, gemeentes, kredietverstrekkers, postorderbedrijven? Maakt het uit of het gaat om kosten van een wasmachine of kosten voor kleding? Vallen de misgelopen inkomsten omdat je bedrijf failliet is gegaan onder geleden schade? Het prijsverschil tussen de waarde van je woning en bezittingen en de opbrengst door de gedwongen verkoop? Jarenlang misgelopen kansen op een nieuwe baan en de inkomsten daarvan, bijvoorbeeld als gevolg van psychische klachten? Hoe compenseer je een echtscheiding als gevolg van alle ellende en armoede? Of het al zes jaar niet meer mogen zien van je kinderen? Het zal ook voor de

Commissie Werkelijke Schade geen gemakkelijke opgave zijn om de dossiers te beoordelen.

#### 4.5. Geen toegang tot het recht

De toegang tot het recht voor gedupeerde ouders was jarenlang geblokkeerd. Hoewel een groot deel van deze groep wat het inkomen betreft zeker tot de doelgroep van gesubsidieerde rechtsbijstand behoort, werden geen toevoegingen gegeven. De Raad voor rechtsbijstand geeft namelijk in beginsel geen toevoeging in belastingzaken. Er wordt van uitgegaan dat de burger bestuursrechtzaken zelf kan afhandelen.<sup>42</sup> Voor burgers zoals de gedupeerde ouders bleek dat een illusie.<sup>43</sup> Alleen bij 'hoge' uitzondering wordt een toevoeging afgegeven, als een advocaat weet te motiveren dat er sprake is van een bijzondere feitelijke of juridische complexiteit. De afgelopen jaren zijn de aanvragen van gedupeerde ouders veelal afgewezen. Per jaar zijn alsnog zo'n 500 toevoegingen in belastingzaken afgegeven ondanks het strikte toevoegbeleid, aldus de Raad van rechtsbijstand. Dat is een fractie van het totaal van de 400.000 jaarlijks afgegeven toevoegingen in civiele, straf- en bestuursrechtelijke zaken.<sup>44</sup> Het is ook een fractie van het aantal door de kinderopvangtoeslagaffaire gedupeerde ouders: 26.000.

De Raad voor rechtsbijstand geeft inmiddels een toevoeging aan ouders in de toeslagenaffaire, deze regeling lijkt echter nogal karig.<sup>45</sup> Aan de hand van een lijst van advocaten krijgt een ouder een advocaat toegewezen. Van vrije advocaatkeuze is geen sprake. Een advocaat kan met de toevoeging slechts een beperkt aantal uren besteden aan de zaak en voor die uren krijgt hij een niet marktconforme vergoeding. Dat riekt opnieuw naar klassenjustitie. Deze ouders dienen eindelijk toegang tot het recht te krijgen en dat kunnen ze niet op deze manier.

#### 4.6. Alternatieve route: civiele rechter

De gedupeerde ouders zouden zich bij wijze van alternatieve route ook kunnen wenden tot de civiele rechter om

**Een advocaat kan met de toevoeging slechts een beperkt aantal uren besteden aan de zaak en voor die uren krijgt hij een niet-marktconforme vergoeding. Dat riekt opnieuw naar klassenjustitie**

35. Zie ook J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 220-221.

36. Zie ook J.E. van de Bunt 2016, p. 198.

37. Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie, *Stcr.* 2000, 123.

38. De zogenaamde stuwmeerregeling: Regeling stuwmeer Tijdelijke Commissie

Mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2019, 38034.

39. Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken, *Stcr.* 2020, 45904, p. 5.

40. '5000 toeslagenouders hebben 30 mille binnen, 4000 aanvragen afgewezen' 25 maart 2021, Nos.nl.

41. 'Gedupeerde ouder Esther weet nog

wel heel goed wat er fout ging in de toeslagenaffaire', *volkskrant.nl*, 3 december 2020.

42. Art. 8 lid 1 sub b Brt, art. 12 lid 2 sub g Wrb.

43. Vgl. ook: T. Spronken, 'Leemte in rechtshulp bestuursrecht', *njb.nl*, 16 maart

2021.

44. Cijfers, Raad voor de rechtsbijstand, *rvr.nl*.

45. Subsidierregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvang, *Stcr.* 2021, 10248.

hun schade vergoed te krijgen. Als de overheid onrechtmatig handelt, heeft degene die daardoor gedupeerd wordt en schade lijdt, immers een vordering op de overheid. De leer van de formele rechtskracht lijkt hier roet in het eten te gooien.<sup>46</sup> Als er geen rechtsmiddel is aangevend tegen de terugvorderingsbeschikkingen van de Belastingdienst, moet de civiele rechter er volgens dit leerstuk van uitgaan dat deze beschikkingen rechtmatig zijn. Hetzelfde geldt als de beschikking niet is vernietigd, maar er wel bestuursrechtelijke rechtsmiddelen zijn aangevend. De civiele rechter zal er dan van uitgaan dat er geen sprake is van onrechtmatigheid.

Er valt te beargumenteren dat dringend rechtsontwikkeling nodig is: de rechter dient een uitzondering te maken op de leer van de formele rechtskracht in het geval van de door de Belastingdienst gedupeerde ouders. De Belastingdienst merkte deze ouders zonder aanleiding aan als fraudeurs, discrimineerde hen op grond van nationaliteit, zette ouders willekeurig op zwarte lijsten. En vervolgens vorderde de Belastingdienst enorme, reeds uitgegeven bedragen op zeer hardvochtige wijze terug, waardoor ouders jarenlang in ernstige financiële problemen terechtkwamen. Niet vol te houden is dat de terugvorderingsbeschikkingen geen gebreken kenden.<sup>47</sup>

Ook als de civiele rechter deze uitzondering op de leer van de formele rechtskracht maakt, lijken gedupeerde ouders met een schade onder de € 30.000 beter af te zijn met de Catshuisregeling. Zij krijgen immers hun schade vergoed en deze vergoeding wordt nog aangevuld tot € 30.000. Ik zet hierbij een grote kanttekening, nu de belastingdienst de helft van de aanvragen afwijst zonder motivering en zonder bezwaarclausule. Voor degenen met een schade groter dan € 30.000 zou de gang naar de civiele rechter ook voordelen kunnen bieden aangezien mijn verwachting is dat de Commissie Werkelijke Schade niet binnen afzienbare tijd 15.000 schadegevallen kan begroten.

## 5. Conclusie

De Catshuisregeling voor gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire stemt in het geheel niet positief. De doelstelling, een snelle genoegdoening, is voor het merendeel van de ouders buiten bereik. Ouders worden opnieuw vermalen, omdat de regeling geen rechtszekerheid biedt vanwege een gebrek aan heldere beslissingscriteria. Met name de ouders met een complex dossier met een schade boven € 30.000 wacht een jarenlange weg naar de Commissie Werkelijke Schade totdat hun werkelijke schade vergoed wordt. Niet duidelijk is welke schade in voldoende causaal verband staat en voor vergoeding in aanmerking komt. Daarbij hebben ouders voldoende rechtsbijstand nodig om hun zaak te onderbouwen, ook dat lijkt nu onvoldoende gewaarborgd.

Het kabinet moet daarom met spoed terug naar de tekentafel. De rechtsbehoeften van gedupeerden moeten nu wel centraal worden gesteld. Zij hebben recht op een definitieve regeling met heldere beslissingscriteria. De uitvoering moet weggehaald worden bij de Belastingdienst. Geef ouders werkelijk toegang tot het recht: met een

advocaat die per uur een fatsoenlijk uurtarief krijgt en aan een zaak zoveel uren mag besteden als nodig is. Geen klassenjustitie meer. Publiceer de uitspraken van de Commissie Werkelijke Schade, zodat ouders een afweging kunnen maken waar ze beter af zijn: bij de bestuursrechter of bij de civiele rechter.

Opvallend is verder dat de Catshuisregeling de financiële situatie adresseert, maar er geen sanctie staat op de discriminatie van ouders. Zij zijn ongeoorloofd gediscrimineerd op basis van hun nationaliteit door de overheid en aan dat leed wordt compleet voorbijgegaan. Bij lotgenotenbijekomsten valt op dat het merendeel van de ouders van allochtone afkomst is. Zouden deze ouders niet een recht op smartengeld moeten krijgen voor deze institutionele discriminatie, al was het maar symbolisch? Om hun leed te erkennen en te verzachten?

En dan de oorzaak van deze gebrekkige regelgeving – deze lijkt opnieuw systeemfalen te zijn. De Catshuisregeling lijkt het denken voort te zetten dat leidde tot de kinderopvangtoeslagaffaire. De media en de publieke opinie zetten de politiek onder druk, eerst na de 'Bulgarenfraude', dit keer in reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de POK. De politiek komt binnen *no time* tot een fragmentarische oplossing, een schaaamlap van € 1 miljard. Er

## De Catshuisregeling lijkt het denken voort te zetten dat leidde tot de kinderopvangtoeslagaffaire

wordt voorbijgegaan aan wat mensen écht nodig hebben. Regelgeving zou moeten passen in het grotere geheel. Om zulk systeemfalen in de toekomst te voorkomen is een herbezinning nodig op de wisselwerking tussen media en politiek van het nieuwe kabinet en parlement.

Neem deze adviezen ter harte, ook bij de besteding van de vele miljarden die nog gaan volgen op andere hardvochtige, onterechte invorderingen door de Belastingdienst: bij gedupeerden van teruggevorderde zorg- en huurtoeslagen, van teruggevorderde inkomstenbelasting en bij beginnende zzp'ers.<sup>48</sup> ●

46. Zo ook L.M. Koenraad, 'Vooruitkijken na het omzien in verwondering, Over de schadeloosstelling van gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire', O&A 2020/46, afl. 3, p. 118-126, i.h.b. p. 124-125.

47. Ook Koenraad (2020) ziet ruimte voor debat over de reikwijdte van de leer van de formele rechtskracht, p. 124.

48. Vgl. Vierde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, 4 december 2020, p. 10. Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 754. 'Belastingdienst ging ook bij inkomstenbelasting te snel uit van fraude', nu.nl, 28 januari 2021. 'Zzp'ers moesten onterecht toeslag terugbetalen door fouten Belastingdienst', rtlnieuws.nl, 20 februari 2020.