

To: Blieck, J (Jos) de (MT) [redacted]; [redacted] Cleyndert [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; Diepstraten, F (Frances) (MT) [redacted]
From: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)
Sent: Wed 5/22/2019 1:07:08 PM
Importance: High
Subject: FW: spoed: commissie Donner
MAIL_RECEIVED: Wed 5/22/2019 1:07:09 PM
[Commissie Uitvoering Toeslagen.docx](#)
[1. concept taakopdracht met revisies 21052019.docx](#)
[stenografisch verslag.docx](#)

tkn

Jaap Uijlenbroek, Directeur-generaal Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag | Tel.: 070 [redacted] Uijlenbroek

Van: [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>
Verzonden: woensdag 22 mei 2019 11:08
Aan: M. Snel, P (Postbus) (BEDR/Ext/ICT) <[redacted] M. Snel>
CC: [redacted] (BOA/BO&P/STAS) <[redacted]>; [redacted] (BOA/BO&P) <[redacted]>; [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted] (COMM) <[redacted]>; [redacted] (COMM) <[redacted]>; Leijten, MR (Manon) (SG) <[redacted]>; Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted] Uijlenbroek>
Onderwerp: spoed: commissie Donner
Urgentie: Hoog

Dag Menno,

Namens Manon en Jaap stuur ik je bijgevoegde notitie en bijlagen. Het verzoek in de notitie is of je op zeer korte termijn (liefst vandaag) zelf contact op wil nemen met dhr. Donner om de laatste zaken kort te sluiten met betrekking tot taakopdracht en overige leden van de commissie.

Vervelend dat het etnisch profileren in relatie tot de commissie na debat nog bij RTL en Trouw nog zo de nadruk heeft gekregen. Met de toevoeging van de zin aan de taakopdracht proberen we het weer terug te brengen naar de bedoeling en in lijn met wat de minister in het debat heeft uitgesproken.

[10.2.e] heeft Donner alvast ingeseind over debat van gisteren en om wat praktische dingen zaken te regelen (contactgegevens andere leden commissie). Wellicht nuttig dat [redacted] met jou meeluistert met Donner als er nog zaken uit het gesprek komen.

Groet [redacted]



TERSTOND
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris

Directie
Bestuursondersteuning
& Advies

Inlichtingen

Datum
21 mei 2019

Notitienummer
2019-0000085187

Auteur

--

Van
Directeur BOA

Kopie aan
Directeur-generaal
Belastingdienst

Bijlage
1. stenografisch
verslag
2. Concept
taakopdracht.

notitie

Commissie Uitvoering Toeslagen

Aanleiding

Woensdag 15 mei hebben de SG, DGBD en BOA een gesprek gehad met dhr. Donner nadat u hem had benaderd voor de commissie. Vrijdag 17 mei heeft dhr. Donner ingestemd met het voorzitterschap van de commissie. In deze notitie adviseren wij u over het vervolg met dhr. Donner en vragen wij uw akkoord op de samenstelling van het secretariaat.

Gesprek Donner

Wij adviseren u op zeer korte termijn zelf met dhr. Donner te bellen om een tweetal onderwerpen (zie onder) kort te sluiten aangaande de commissie. U kunt hem dan ook bedanken dat hij het voorzitterschap wil vervullen. Enige spoed is geboden gezien de media-aandacht n.a.v. het vragenuurtje en omdat het streven is woensdag 29 mei een brief aan de TK te sturen waarin de commissie wordt aangekondigd. Daarbij komt dat dhr. Donner op zeer korte termijn (dit weekend) met vakantie gaat en de overeenstemming over de taakopdracht en leden van de Cie daarvoor gerealiseerd moet zijn.

1. Taakopdracht adviescommissie en toevoegen gebruik nationaliteit

In de bijlage is de notitie met daarin de concept taakopdracht gevoegd zoals deze is gedeeld met dhr. Donner. De opdrachtformulering zelf met de drie deelonderwerpen zal ook landen in de Kamerbrief. In revisies is een zin toegevoegd bij onderdeel drie 'praktische rechtsbescherming burgers', naar aanleiding van de behandeling van het onderwerp etnisch profileren in het vragenuurtje. Deze passage zou dan komen te luiden:

"3. Hoe is het volgens de Adviescommissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden gesteld, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk. Hierbij kan mede in de beschouwing worden betrokken dat het bij de toeslagen om kwetsbare groepen kan gaan waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht. **Bij het advies wordt ook betrokken het eventueel oneigenlijk gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit – bij de BD/Toeslagen.**"

De Autoriteit Persoonsgegevens is recent ook reeds een onderzoek gestart naar 1) het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens door de Belastingdienst/Toeslagen en 2) of de Belastingdienst geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer specifiek de tweede nationaliteit – gebruikt in het kader van controle op de kinderopvangtoeslag. Er zal door de Belastingdienst

contact worden gezocht met de AP op welke termijn zij denken het rapport op te leveren.

Advies:

- U kunt dhr. Donner informeren over het beeld wat door berichtgeving in de media in Kamer is ontstaan over het gebruik van nationaliteit bij Toeslagen en de noodzaak om in de taakopdracht ook hier aandacht aan te besteden. Daarbij kunt u ook het onderzoek van de AP noemen.
- U kunt dhr. Donner vragen of hij akkoord is met de voorgestelde passage. Ook kunt u hem vragen of hij verder nog opmerkingen heeft bij de taakopdracht, zodat wij deze vervolgens kunnen vaststellen.

2. Andere leden commissie

Het voorstel is om naast dhr. Donner nog twee andere leden van de adviescommissie te benoemen. Als maatschappelijk gezicht was dhr. Donner voornemens te benaderen. Daarnaast wil dhr. Donner graag één lid te hebben met kennis van bestuursrecht. Hiervoor zijn door hem twee namen voorgesteld, welke DGBD en SG beiden geschikt achten. Dit zijn (hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden) en (aan de Rijksuniversiteit Groningen).

Advies:

- U kunt aangeven dat u de overige leden graag deze week formeel wilt vragen, met het oog op de brief die aan de Kamer moet worden verzonden.
- U kunt dhr. Donner vragen of hij reeds een vooraankondiging heeft gedaan bij de overige leden van de commissie.

Secretariaat

- Dhr. Donner was akkoord met het voorstel van SG en DGBD om te komen te een secretariaat vanuit Financiën (1x medewerker BOA, 1x medewerker DGBD), welke volledig zouden worden vrijgesteld om hun taak te vervullen en welke voor de uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van de commissie uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan (de voorzitter van) de commissie. Hiermee wordt onafhankelijkheid geborgd. Wij zien verder het voordeel dat het secretariaat de juridische en fiscale kennis en contacten heeft om de commissie op korte termijn meters te kunnen laten maken.
- Tijdens het vragenuurtje gaf lid Omtzigt aan sterk te hechten aan het feit dat een externe commissie zou moeten kijken naar de CAF-zaken zonder bemoeienis van de Belastingdienst. De minister heeft in zijn beantwoording erop gewezen dat in de commissie externen/mensen van buiten FIN zullen worden opgenomen en dat u al heeft toegezegd dat de ADR als externe specifiek naar andere CAF zaken kijkt en hoe de BD daar heeft gehandeld.
- Gezien de zwaarte en gezag van de voorzitter en de leden van de adviescommissie, achten wij het – zeker met de waarborgen van vrijgesteld werken voor de voorzitter – acceptabel dat het secretariaat door medewerkers van FIN en BD wordt gevormd.

Beslispunt: Bent u hiermee akkoord?

- Indien u dit politiek toch onwenselijk acht, zullen wij bezien of er een ambtelijk secretaris van buiten het ministerie kan worden geworven. De ABD heeft hiervoor een pool beschikbaar.

Context en taakopdracht Adviescommissie uitvoering toeslagen door Belastingdienst

Aanleiding

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) van de Belastingdienst heeft als doel fraude, gepleegd door facilitators, in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Bij Toeslagen speelt in dat kader sinds 2013 de zogenoemde CAF11-zaken inzake de kinderopvangtoeslag. Hierbij waren signalen van fraude bij de kinderopvangtoeslag bij een aantal gastouders en gastouderbureaus. Deze signalen hebben geleid tot het stopzetten van de kinderopvangtoeslag in 2014 van 235 ouders die bij het bureau waren aangesloten. Deze zaken en de verdere afwikkeling zijn uitgebreid in de publiciteit geweest en hebben herhaaldelijk geleid tot kritische vragen vanuit de Tweede Kamer en een rapport van de Nationale Ombudsman. Recentelijk, op 24 april 2019, heeft de Raad van State een nieuwe uitspraak¹ gedaan in een van deze zaken (in voor belanghebbende gunstige zin). Het is voor alle betrokkenen – toeslagaanvragers en Belastingdienst/Toeslagen – van belang dat op korte termijn een passende oplossing voor de CAF-zaken kan worden gevonden. Hierbij speelt de vraag welke (beleids)ruimte de Belastingdienst/Toeslagen heeft of kan nemen om tot een dergelijke passende oplossing te komen. In deze zaken komen namelijk verschillende aspecten samen: regelgeving die op onderdelen niet aansluit bij de maatschappelijke realiteit, een uitvoeringsorganisatie die procedureel steken heeft laten vallen en burgers die – hierdoor – onvoldoende wisten wat er precies van hen verwacht werd en daardoor in de knel kwamen. Dit maakt, in combinatie met de kwetsbaarheid van de regelgeving voor misbruik en het maatschappelijk belang om dit misbruik tegen te gaan², het vinden van een oplossing complex. Soortgelijke vragen kunnen ook opkomen bij de andere onderzoeken van de Belastingdienst/Toeslagen naar situaties waarin mogelijk (georganiseerde) fraude aan de orde is. Daarnaast kan mede op basis van de ervaringen in de CAF-zaken meer in het algemeen de vraag worden opgeworpen hoe het is gesteld met de praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden. Dit bredere kader, het maatschappelijke belang van de toeslagen, de vaak kwetsbare positie van toeslaggerechtigden en de complexe bestuursrechtelijke vragen die hierbij aan de orde kunnen komen, rechtvaardigen het instellen van een externe Adviescommissie.

Bredere context

Bij de kinderopvangtoeslag is sprake van vrij strikte wetgeving die de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsinstelling beperkte marges biedt. Daarnaast speelt het dilemma dat bij het opsporen van fraude wellicht ook bonafide toeslaggerechtigden in beeld komen die niet noodzakelijk moedwillig frauderen. Ook relevant is dat in het tijdsgewricht waarin de CAF-zaken begonnen te lopen veel aandacht was voor fraudebestrijding bij Toeslagen naar aanleiding van de Bulgarenfraude. De omstandigheid dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het optreden in de CAF11-zaken procedurele steken heeft laten vallen, neemt niet weg dat in die zaken nog steeds aan materiële vereisten voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag moet zijn voldaan (aantal uren opvang, betaalvereiste). Wel doet zich hierbij de lastige vraag voor hoe de Belastingdienst/Toeslagen in het vervolg van deze zaken op passende wijze met de gemaakte procedurele fouten rekening kan of moet houden.

In de hiervoor genoemde uitspraak van 24 april 2019 lijkt de Raad van State de eerdere strikte rechtspraak enigszins te nuanceren. Concreet staat de Belastingdienst/Toeslagen nu

¹ RvS 24 april 2019, 201710375/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:1333

² Mede om het maatschappelijke draagvlak voor de toeslagen te behouden. Het is juist de balans tussen het beschermen en helpen van de goedwillende burger en het tegengaan van misbruik wat de taak van de Belastingdienst/Toeslagen zo lastig maakt.

voor de vraag welke (beleids)ruimte er bestaat om de in deze uitspraak neergelegde norm voor het "betaalvereiste" – via uitvoeringsbeleid – voor lopende en toekomstige gevallen nader in te vullen (om daarmee de bestaande uitvoeringspraktijk - enigszins - te versoepelen). Ook bij andere voorwaarden voor het recht op toeslag kan mogelijk meer beleidsmarge bestaan dan eerder onderkend. Vervolg vragen zijn ook of deze nadere invulling vervolgens – binnen de bestaande wettelijke kaders – kan of moet doorwerken naar de al onherroepelijk vaststaande zaken waarin dezelfde elementen aan de orde waren en in hoeverre hiervoor van belang is dat de Belastingdienst in die zaken procedurele steken heeft laten vallen.

De beleidsmarge die de Belastingdienst/Toeslagen hier heeft, zowel naar de toekomst als naar het verleden, bepaalt in belangrijke mate de mogelijkheid om in het CAF11-dossier tot een voor toeslaggerechtigden en de Belastingdienst/Toeslagen nette en werkbare oplossing te komen.

Naast de CAF11-zaken liepen en lopen bij de Belastingdienst/Toeslagen ook nog andere onderzoeken naar situaties waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn (waaronder de andere CAF-zaken inzake toeslagen). In deze zaken kunnen zich dezelfde vragen naar het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen voordoen als bij de CAF11-zaken. De bevindingen van de Adviescommissie met betrekking tot de afhandeling van CAF11-zaken zullen dan ook doorwerken naar deze andere zaken. Daarnaast wordt de Adviescommissie gevraagd in bredere zin naar het optreden van de Belastingdienst/Toeslagen in deze fraudezaken te kijken met het oog op de lessen die hieruit voor de toekomst kunnen worden geleerd.³

De ervaringen uit de CAF-zaken roepen daarnaast in algemene zin de vraag op hoe het met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigde is gesteld. Vergelijk de recent door de Tweede Kamer aanvaarde moties van Omtzigt⁴ en Leijten⁵ (die overigens een bredere strekking hebben dan alleen de toeslagen). Dit is in het bijzonder van belang in het licht van de grote maatschappelijke betekenis van toeslagen als inkomensondersteuning - in de vorm van een vergoeding voor bepaalde (noodzakelijke) kosten - in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Een van de relevante vragen hierbij is of de toeslaggerechtigden (steeds) voldoende weten wat van hen wordt verwacht en of ze – hierdoor – in voldoende mate in staat zijn om voor hun belangen op te komen. Aan de Adviescommissie wordt gevraagd zich hierover in brede zin een oordeel te vormen en suggesties te doen voor verbeteringen. Hierbij dienen uiteraard de begrenzingen te worden meegewogen die worden gesteld door het proces van de massale en tijdige toekenning van de toeslagen en door de noodzaak de toeslagen alleen toe te kennen aan degenen die daar recht op hebben en misbruik tegen te gaan.

Taakopdracht

Algemeen

De Adviescommissie heeft tot taak: het uitbrengen van een advies

- over de wijze waarop in de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen en bij de kinderopvangtoeslag in het bijzonder optimaal rekening kan worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de (individuele) toeslaggerechtigden, alsmede
- over de mogelijkheden voor de Belastingdienst/Toeslagen om hierbij binnen de bestaande wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid, waar nodig, maatwerk te bieden.

Meer specifiek

³ De Adviescommissie kan hierbij voortbouwen op het onderzoek Geen powerplay maar fair play van 9 augustus 2017 van de Nationale Ombudsman.

⁴ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 468.

⁵ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 477

Gegeven de hiervoor weergegeven aanleiding tot het instellen van de Adviescommissie, valt de adviesaanvraag uiteen in drie deelvragen:

1. Welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst/Toeslagen naar het oordeel van de Adviescommissie in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF11-zaken en in aanverwante zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019, en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De Adviescommissie wordt hierbij uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.
2. Wat is het oordeel van de Adviescommissie in meer algemene zin over het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen in andere zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn? Is de positie van de toeslaggerechtigden hierbij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst hier binnen de bestaande wettelijke kaders en welke conclusies kunnen hieruit voor de uitvoering van de toeslagen in de toekomst worden getrokken?
3. Hoe is het volgens de Adviescommissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden gesteld, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk? Hierbij kan mede in de beschouwing worden betrokken dat het bij de toeslagen om kwetsbare groepen kan gaan waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Bij het advies wordt ook betrokken het eventueel oneigenlijk gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit – bij de BD/Toeslagen.

Termijn voor advisering

Gelet op de maatschappelijke urgentie wordt de Adviescommissie gevraagd om vóór 1 juli 2019 met een deeladvies te komen over de hiervoor onder 1 genoemde vraag. Het eindrapport wordt eind 2019 verwacht.