

To: [redacted] (BOA/Advies) [redacted]
Cc: [redacted] (BOA/Advies) [redacted]
From: Gelder, JH (Han) van (pSG)
Sent: Sun 10/20/2019 9:23:24 PM
Importance: Normal
Subject: RE: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht
MAIL_RECEIVED: Sun 10/20/2019 9:23:24 PM
[Tekstblok C. kern van de oplossing herstel en voorkomen 20 oktober rev H.docx](#)
[DGBD brief CAF 11.20 oktober 2019 13.20 rev H.docx](#)
[Tekst tweede nationaliteit rev H.docx](#)

Hoi [redacted],

Weet niet of het opzet is, maar ik lijk wat uit de stukkenstroom te vallen. Heb toch duidelijk aan Michiel gevraagd naar WOB-analyse? Heb jij die voor me? Mooi werk van jou en [redacted], ben benieuwd wat jullie hebben aangetroffen.

Ik ben even door stukken heen gegaan, commentaar tref je in bijlagen aan. Ik vind de brief nog steeds echt volstrekt onvoldoende gezien de omvang van wat Donner allemaal noemt en wat er uit WOB komt (dat we etnisch profileerden bij BD komt erg in een bijlage...?). Voor een minder heftig dossier zou ik zeggen "knap aan eerdere brieven vastgeren", maar voor de huidige situatie vind ik het allemaal wat gluisperig en voor Menno echt niet voldoende om de pers en de Kamer te woord te kunnen staan.

Morgen verder!

Han

Van: [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>
Verzonden: zondag 20 oktober 2019 21:01
Aan: Gelder, JH (Han) van (pSG) <[redacted: Gelder]>
Onderwerp: RE: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Ha Han,

- BD heeft vrijdag een heel summiere Wob analyse geleverd. [redacted] en ik zijn dit weekend door alle 500 stukken heen gegaan en hebben nog wel wat aanvullende punten die ook in de notitie moeten komen. Ik heb gevraagd wie bij BD hebben gelezen, dat is beperkt. Voor duiding is het nodig dat iemand morgen nog die specifieke documenten leest want wij kunnen effecten voor blauw niet overzien.

- ik zou in de tekst voor knippen veel meer laten uitstralen dat het goed is, dat het concreet over douane, toeslagen etc gaat.

- de brief zelf vind ik nog steeds te intern en ambtelijk. Er moet iets van een oordeel in zoals jij vorige week ook al aangaf.

- morgen om negen uur zitten we laagambtelijk over feitelijke onjuistheden.

Groet

Verzonden met BlackBerry Work
(www.blackberry.com)

Van: Gelder, JH (Han) van (pSG) < >

Datum: zondag 20 okt. 2019 8:35 PM

Aan: (BOA/Advies) < >

Onderwerp: FW: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Hoi ,

- WOB: ik heb nog geen stuk gezien, hoe kan er dan wel al tekst zijn voor de brief?
- Optie A bevestigt topstructuur. Feitelijk is opsplitsen een fundamentele wijziging op topstructuur, dus het noemen van topstructuur maakt me argwanend over boodschap.

Groeten,

Han

Van: (BOA/Advies) < >

Verzonden: zondag 20 oktober 2019 08:50

Aan: Gelder, JH (Han) van (pSG) < >; Leijten, MR (Manon) (SG) < >

Onderwerp: FW: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Verzonden met BlackBerry Work
(www.blackberry.com)

Van: (BOA/Advies) < >

Datum: zondag 20 okt. 2019 8:48 AM

Aan: Uijlenbroek, JIM (Jaap) (MT) < >, Hauten, M (Michiel) van den (MT) < >, Leijten, MR (Manon) (SG) < >

01110

Onderwerp: RE: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Ha Michiel,

We hebben afgesproken dat Stas in zijn gesprek met Hans van der Vlist de tekst van de opdracht eventueel nog zou kunnen finetunen. Dat gesprek wordt gepland voor de brief wordt afgerond.

In beide varianten zou je nog de zinnen uit de opdracht kunnen toevoegen die Stas vrijdag ook noemde ten aanzien van samenhangend takenpakket en dedicated management aandacht. In de opdracht staat dat er zo; dat door het verkleinen van de span of control meer focus ontstaat en dedicated managementaandacht op de uitvoering van een samenhangend takenpakket.

Groet

Verzonden met BlackBerry Work
(www.blackberry.com)

Van: Uijlenbroek, JIM (Jaap) (MT) < >

Datum: zaterdag 19 okt. 2019 11:07 PM

Aan: Hauten, M (Michiel) van den (MT) < >, Leijten, MR (Manon) (SG) < >

Kopie: (BOA/Advies) < >

Onderwerp: RE: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Ha Michiel,

Goed om beide varianten aan de stas voor te leggen en daarbij aan te geven dat we zijn opmerking over 'opknippen' nog niet hebben verwerkt omdat hij heeft aangegeven daar nog verder over na te willen denken alsmede over het überhaupt opnemen.

Groet,

Jaap

Van: Hauten, M (Michiel) van den (MT) <[Hauten]>

Verzonden: zaterdag 19 oktober 2019 17:09

Aan: Leijten, MR (Manon) (SG) <[Leijten]>; Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[Uijlenbroek]>

CC: [N] (BOA/Advies) <[]>

Onderwerp: svz cafbrief en verzoek reactie op tekstvoorstel opdracht

Beste Manon en Jaap,

Graag even schakelen over svz CAF-brief. De deadline voor commentaar op de "conceptversie 17-10" is verstreken en we hebben commentaar binnen waarmee [] verder gaat. We hebben met de stas afgesproken dat hij morgen einde ochtend een concept krijgt dat hij kan lezen, om vinger aan de pols te houden over de richting/voortgang als tussenstap naar de 99%-versie van 22/10.

Het meeste commentaar is prima verwerkbaar (m.n. feitelijke opmerkingen, pleidooien om (nog) dichter op analyse Donner te zitten, samenvatting met maatregelen naar voren) danwel uitlegbaar waarom we vooralsnog een andere keuze maken (bijv stijl, afwijking van outline, inschatting van wat nodig is om de koppeling tussen analyse-maatregel goed te maken). Daar waar commentaar keuzes betreft die stas morgen al zou moeten wegen, zetten we de verschillende opties in comments bij de passage waar het om gaat. Uiteraard kunnen we deze en andere opmerkingen ook in het departementsbrede overleg van maandag 21/10 nader bespreken. Dan bespreken we ook verantwoording/analyse WOB-stukken, waarover eveneens dit weekend departementsbreed afstemming over plaatsvindt.

In deze snelkookpan hebben we uiteraard niet stilgezeten sinds de conceptversie van gisteren. In aanvulling op het vandaag geleverde commentaar gaat het in ieder geval om drie punten:

- 1) Nog meer aansluiten op analyse Donner daar waar dat kan, betekent ook dat we scherp moeten hebben waar we desondanks een aanvullende analyse/beschrijving nodig hebben. Dat betreft voornamelijk de noodzaak een haakje te leggen naar maatregelen in de sfeer van stelsel van toeslagen. Die tekst hadden we, maar moest tov de versie van gisteren worden ontvlochten uit passages die we niet meer nodig hebben vanwege Donner. Dat kostte even wat meer tijd dan we gisteren hadden.
- 2) Paragraaf over nationaliteit, nav bevindingen in WOB-stukken. Na commentaar vandaag en gisteren uit de verschillende onderdelen minfin (incl bd) hebben een tekst die we morgen in de versie voor de stas plakken.
- 3) Het haakje over structuur (wat gelijk de reden is waarom deze mail alleen aan jullie en niet breder). Stas gaf vrijdag aan nog te reflecteren op bespreking in de MR. Voor het geval dat hij het haakje wel wil, heb ik cf we donderdag hebben afgesproken een tekstvoorstel. Ik wil die naar hem mailen direct na de mail met de conceptbrief (dus niet in de brief opnemen). Ik stel voor twee varianten (zie onder) aan te bieden, zodat hij optimaal kan wegen wat hij wil. Variant A sluit na de tekst tussen [vierkante haken] volledig aan bij tekst opdracht. B is een samenvatting wat als voordeel heeft dat het korter is, terwijl voordeel van A is dat de tekst reeds afgestemd is met Stas (en minister). Vrijdag verzocht de stas overigens ook nog een keer naar de opdrachtformulering te kijken wat betreft het woord 'opknippen'. Desgewenst kan ik daar over meedenken, maar volgens mij keek hij in eerste instantie naar [] om op te pakken.

Alternatief A

[De "institutionele vooringenomenheid" zoals beschreven in het rapport Donner en mijn analyse van de tekortkomingen in de professionaliteit van in de CAF11-zaak laat wederom zien dat] structuur en sturing ten grondslag liggen aan een goede uitvoering van de taken van de Belastingdienst. Met de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst en de inspanningen onder het Beheerst Vernieuwen programma zijn stappen gezet om de interne bestuur- en beheersbaarheid te verbeteren. De implementatie van de topstructuur is daar een voorbeeld van.

01110

Tegelijkertijd is duidelijk dat de opgave om de bestuurbaarheid te vergroten en de complexiteit terug te brengen onverminderd groot en urgent is. De CAF-problematiek, maar ook de geconstateerde onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer en problemen in de control hebben de hardnekkigheid van de problemen onderstreept. Om de organisatie optimaler te laten functioneren, ook om in de toekomst waar mogelijk incidenten te voorkomen dan wel adequater op te lossen vraagt om aanpassingen in de aansturing van de Belastingdienst. Ik laat daartoe onderzoeken of het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst de organisatie effectiever maakt. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan."

Alternatief B

"Het optreden op het CAF dossier onderstreept de problemen ten aanzien van de bestuur- en beheersbaarheid van de Belastingdienst. Ik wil uitvoeringsproblemen als deze adequater oplossen. Het aanpassen van de structuur van de Belastingdienst kan zorgen voor vermindering van complexiteit, verbetering van de aansturing en daarmee het optimaler functioneren van de Belastingdienst. Ik laat daartoe onderzoeken of het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst de organisatie effectiever maakt. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan."

Graag jullie reactie

Groet

Michiel

Michiel van den Hauten

Waarnemend directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ministerie van Financiën

+31(0)

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer
De Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 18 oktober 2019
Betreft Interimadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen
over de aanpak en oplossing gedupeerde ouders CAF 11

Geachte Voorzitter,

Graag informeer ik uw Kamer zoals toegezegd in mijn brief van 9 oktober jl. over mijn aanpak hoe ik gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak tegemoet ga komen.¹ Ik omarm daarbij de adviezen en aanbevelingen van het interim advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen van 31 oktober jl. Ook neem ik het interim advies mee in het eveneens op 9 oktober toegezegde totaalbeeld rondom de verzoeken CAF 11. Daarbij realiseer ik mij dat ik omtrent de oplossing voor de ouders in de CAF 11 zaak het geduld van de getroffen ouders en uw Kamer lang op de proef heb moeten stellen.

Zoals in mijn brief van 11 juni jl. uitgebreid omschreven, constateert ook de Adviescommissie dat bij de getroffen ouders in de CAF 11-zaak bij de Belastingdienst veel is fout gegaan rondom het stopzetten van de kinderopvangtoeslag. De normale rechtsbescherming bood geen of onvoldoende bescherming tegen de vooringenomen aanpak van onderzoek en de daaropvolgende besluitvorming. De adviescommissie gaat in op een passende oplossing in de vorm van compensatie langs de volgende lijnen:

Aanbevelingen pm (laatste deel)

In het bewuste tijdsgewricht 2013-2016 heeft het centraal stellen van fraudebestrijding geleid tot "institutionele vooringenomenheid". Hierbij zijn doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en **wat mij betreft ook overschreden met als gevolg - op onderdelen - onrechtmatig handelen**. Deze vaststelling roept vragen op over accountability, inrichting en cultuuraspecten van de fraudebestrijding binnen en buiten het reguliere toezicht. Zelfs als ik rekening hou met het feit dat de opvatting over wat goed toezicht omvat in de tijd, door gewijzigde maatschappelijke opvattingen aan verandering onderhevig is moet ik het handelen - ook achteraf - beoordelen aan de hand van de drie basiswaarden van de Belastingdienst. Deze zijn immers niet veranderd en golden ook in deze periode als meetlat: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk.

¹ Kamersukken II 2019/20 31 066, nr. 53C.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

www.mfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000172625

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
3

Met opmerkingen [GJ(v(1)): Ik zou meer nadruk geven aan hoe indringend Donner het falen van de overheid weer op een rijtje heeft gezet. Niet meteen oplossing, ook schuld belijden.

Met opmerkingen [GJ(v(2)): Alsof het de fout van de rechtsbescherming is en niet primair van de uitvoering?

Met opmerkingen [GJ(v(3)): Het tijdsgewricht CAF loopt volgens mij tot de juni-brief van 2019, pas toen is door BD de draai gemaakt (bijv 2017 RvS en NO vallen volledig in het tijdsgewricht, toch?)

Met opmerkingen [](4): Aansluiting met Donner zoeken

Met opmerkingen [](5): Met algemene beginselen van behoorlijk bestuur maak je het juridisch en kan beroep op worden gedaan, maar in de praktische rechtsbescherming heeft het de burger niet geholpen, terwijl de morele verplichting van de BD verder gaat. Klant staat voorop (compliance).

Met opmerkingen [GJ(v(6)): En wat is dan het oordeel?

Met opmerkingen [](7): Komen uit de lucht vallen, ook voor de kamer. Zou dit niet gebruiken. Als je wat wilt zijn de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur beter, hebben we ook eerder gebruikt (onzorgvuldig).

Juist vanwege deze gevoeligheid in de CAF 11-zaak en de versnipperde informatievoorziening is hard gewerkt aan het in kaart brengen van een totaalbeeld op basis van de beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van het interim advies van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en een Wob-verzoek.² Daarbij informeer ik uw Kamer over de aanvullende inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

- A. Geïstitutionaliseerde vooringenomenheid (ongewenste effecten van inrichting en uitvoering Toeslagensysteem en fraudebeleid)
- B. Handelswijze CAF-zaken (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en Wet op de kinderopvang)
- C. Oplossing: herstel en voorkomen

Tevens zal ik ingaan op een aantal onderwerpen, moties en toezeggingen zoals die zijn gedaan omtrent de voortgang maatregelen CAF 11-project (D), nationaliteit (E), klokkenluidersregeling (F), pijler cultuur beheerst vernieuwen(G) en lopende onderzoeken en overige punten (H).

A. Geïstitutionaliseerde vooringenomenheid (ongewenste effecten van inrichting en uitvoering Toeslagensysteem)

Met de adviescommissie ben ik van mening dat er sprake is van institutionele vooringenomenheid in de CAF 11-aanpak. De adviescommissie verwijst daarbij naar de opgekomen vraag of de leiding van de Belastingdienst/Toeslagen hiervan op de hoogte zou zijn geweest. De Adviescommissie merkt daarbij op dat het opmerkelijk en bedenkelijk zou zijn indien de leiding in het geheel *niet* op de hoogte zou zijn geweest. In aanvulling op de adviescommissie kan ik u melden dat uit de analyse van de stukken naar voren is gekomen dat de ambtelijke leiding op de hoogte is geweest van de CAF-aanpak. Om de besluitvorming te hieromtrent te kunnen duiden, te reconstrueren en te beoordelen gebruik ik dezelfde analyse als de Adviescommissie en ga ik kort in op het wettelijke, juridische en politieke achtergrond.

Wettelijk uitgangspunt Toeslagensysteem: efficiëntie en rechtmatigheid

Bij de introductie van het toeslagenstelsel in 2006 stond de uitkering van toeslagen naar de burger voorop. De inrichting was zodanig dat toelaggerechtigden op basis van de meest actuele gegevens hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen. De keus voor de Belastingdienst vloeide voort uit de opgebouwde reputatie met het uitvoeren van geautomatiseerde massale, homogene processen. De veronderstelling was dat de toeslagenprocessen met maandelijkse bevoorschotting in gelijke mate homogeen zouden zijn. Een massaal proces met 6,5 mln. toeslagen, circa 5 mln. huishoudens- met jaarlijks ongeveer 1 miljoen nieuwe aanvragen en ruim 6 miljoen mutaties. De organisatie werd dan ook op basis van dit (veronderstelde) kenmerk ingericht, waarbij sturing plaatsvond op efficiëntie en rechtmatigheid. Het systeem is ingericht als een zwart-wit benadering, waarbij ten behoeve van de verantwoording door de opdrachtgevende departementen wordt vastgesteld of een aanvraag rechtmatig is of niet rechtmatig; in deze benadering bestaan er geen grijs tinten. In de rechtspraak (rechtbank en Raad van State) wordt

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000133615

Met opmerkingen [GJ/v(8): Dus: nog maar net een totaalbeeld, ondanks alle druk van de Kamer afgelopen maanden, is dat echt de boodschap? En we hebben feiten toch nog niet helemaal in beeld (ADR, etc)

Met opmerkingen [9]: Nu de analyse is afgerond en Donner nog komt met hoofdstuk 5. Passende oplossing is het overweging om in structuur volgorde C./A./B. te hanteren.

Met opmerkingen [GJ/v(10): Dit is niet wat Donner verstaat onder vooringenomenheid, hij geeft in samenvatting andere opsomming (of is dit met Donner gekakt)?

Met opmerkingen [GJ/v(11): Voor komende twee blokken lijkt het me goed 1:1 te kopiëren van Donner en geen eigen analyse in te voegen. Die kan volgen over Donner heen, indien gewenst.

vervolgens uitsluitend getoetst of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een bepaalde beslissing heeft kunnen komen.

Juridische kader: complex en strikt

De CAF 11-zaak legt een aantal manco's bloot in de inrichting en uitvoering van toeslagregelingen door Belastingdienst/Toeslagen. De Adviescommissie oordeelt dat de wijze waarop is gehandeld deels is vormgegeven door het wettelijk kader waaraan zij is gebonden bij de uitvoering van haar taken. Daarbij moet ook worden gekeken naar de wijze waarop Belastingdienst/Toeslagen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden in de wet op de Kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) en welke beleidsruimte Belastingdienst/Toeslagen heeft om een oplossing te bieden. Ik kom daar meer in detail op terug in blok C. Meer in zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de basisprincipes waarop het Toeslagenstelsel is vormgegeven, niet goed aansluiten bij het menselijk handelen in de praktijk. Het gaat uit van de zelfredzame burger die zelf wijzigingen doorgeeft, een administratie bijhoudt en actief controleert. Het systeem stelt, zeker als meerdere toeslagen en andere (gemeentelijke) inkomensafhankelijke regelingen in het geding zijn, hoge eisen aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. Zo wordt de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als van wijzigingen gedurende het kalenderjaar bij de burger worden neergelegd. Daarmee worden echter ook de financiële risico's volledig bij de burger neergelegd. Die ziet zich vervolgens geconfronteerd met een systeem met een rigide opvatting over rechtmatigheid en het ontbreken van maatwerk. Zodra een burger een fout maakt (of de kinderopvangorganisatie), komt hij in aanraking met de zwart-wit-bepalingen in de wet en de rechtlijnige behandeling door Belastingdienst/Toeslagen. Als vervolgens ook de politieke focus verschuift van dienstverlening naar fraudebestrijding en regulier toezicht (politiek kader) zie ik met de Adviescommissie een beeld ontstaan waarbij sprake is van een vooringenomen houding, waarbij ouders als vermoedelijke fraudeurs werden behandeld en iedere geconstateerde tekortkoming of onjuistheid slechts kon dienen als bevestiging van dat vermoeden. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld ontbrekende handtekeningen, te laat indienen van de aanvraag of de aansprakelijkheid van de burger door fouten van het gastouderbureau als de aanvraag te goeder trouw uit handen is gegeven.

Politieke kader

De Adviescommissie merkt terecht op dat juridische bevoegdheden feitelijk worden ingevuld en gebruikt binnen het politieke klimaat. De manco's in inrichting en uitvoering worden pregnant als de nadruk verschuift van een snelle uitbetaling aan de burger naar fraude en regulier toezicht. Dit gebeurt mede onder politieke druk van enkele fraudezaken in de kinderopvangtoeslag en de zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag met name in 2013. Een interne document (doorontwikkeling toezicht op toeslagen) uit juni 2013 laat zien dat de Belastingdienst/Toeslagen onvoldoende is geëquipeerd om de omslag te maken naar een focus op toezicht. In deze stukken wordt onder meer gekeken naar de effectiviteit van de voorzieningen (het ToeslagenVerstrekkingsSysteem) in relatie tot de maatregelen die mijn ambtsvoorganger op 10 mei 2013 heeft aangekondigd in een brief over maatregelen ter bestrijding van fraude met

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Met opmerkingen [12]: Gevraagd is aan te sluiten bij lopende onderzoeken en dit komt ook prominent terug in IBO toeslagen als onderdeel complexiteit

Met opmerkingen [GJ(v13)]: Maar stas was verantwoordelijk, geen toeschouwer, wanneer zag hij dat beeld en waarom zag hij het niet eerder?

toeslagen.³ Voor het adequaat kunnen oppakken van fraudesignalen wordt geconstateerd dat contacten met collega's van Belastingen en FIOD onmisbaar zijn en dat de doorontwikkeling van toezicht merkbaar zal zijn in langere wachttijden, maar dat het ook onomkooombaar is dat aanvragers die te goeder trouw zijn hier de gevolgen van zullen ondervinden. Door het samenstel van de aangekondigde maatregelen wordt geconstateerd dat de dienstverlening aan de burger zal afnemen en de burger meer moeite moet doen de toeslag te krijgen waar hij recht op heeft. Ook wordt geconstateerd dat de aanvrager, langer op zijn geld moet wachten.

Vanaf september 2013 krijgt de samenwerking binnen de Belastingdienst vorm doordat het multidisciplinaire opgerichte CAF-team operationeel wordt en ook actief op het gebied van toeslagenfraude. Uit de analyse van het totaalbeeld blijkt dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt gesproken over 80%/20%. Bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op voorschot - dat werd onderkend en geaccepteerd in de Kamerbrief die de maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen aankondigde -, maar dat hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet.⁴ Dit is uitdrukkelijk afgewogen, hoewel daarbij ook intern vraagtekens bij werden gezet en werd uitgesproken deze groep zo klein mogelijk te houden. Hoewel het de uitdrukkelijke bedoeling van de leiding van de Belastingdienst was om deze afweging te delen met de politieke leiding is dat, voor zo ver blijkt uit de aangetroffen documenten, niet gebeurd. Daar is in ieder geval geen schriftelijke vastlegging van aangetroffen. Dit sluit aan bij de eerder door de Commissie Onderzoek Belastingdienst aangeduid als informele werkwijze. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen duidt dit als de institutionele vertaling in instructies om snel wat te doen aan vermoede van fraude en dat dit heeft geleid tot de institutionele vooringenomenheid. De multidisciplinaire aanpak brengt bovendien het risico met zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De Adviescommissie concludeert dan ook terecht dat de wijze waarop de uitvraag van bewijsstukken werd bepaald geen basis kende in de op schrift gestelde kaders of afspraken binnen Belastingdienst/Toeslagen. De uitvraag kwam zonder checks and balances tot stand en was zeer afhankelijk van degene die het opdrachtformulier opstelde. Hier lag geen welafgewogen besluitvorming aan ten grondslag. Dit leidt zoals de Adviescommissie terecht stelt tot een afwikkeling, zonder context van achtergrond en bedoeling. Resultaat is dat niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' met als gevolg dat een ieder gelijkelijk (negatief en vooringenomen) wordt behandeld. Bovendien moet onderkend worden dat de informatie van ouders niet werd doorgenomen door juristen die de wet ernaast hebben liggen, maar door uitvoerende medewerkers die slechts het opdrachtformulier kennen en primair 'afgerekend' worden op de mate waarin zij zich daaraan houden.

Ondanks de institutionele vooringenomenheid wijst de Adviescommissie erop (en dat blijkt ook uit interne stukken) dat medewerkers binnen

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Met opmerkingen [GJ(v14): En wat heeft management BD vanaf 2013 gedaan om dit op te lossen? Ik vraag me af of deze formulering Stas helpt.

Met opmerkingen [GJ(v15): Hebben we dat nagevraagd bij die ambtelijke leiding?

Met opmerkingen [GJ(v16): Is dus gewoon contra legem.

Met opmerkingen [GJ(v17): Onzorgvuldig en zeer slecht ambtelijk vakmanschap, Stas gaat gevraagd worden wie hiervoor verantwoordelijk waren.

Met opmerkingen [GJ(v18): Ik zou Stas willen weghouden van dit onderscheid. Dat mag het MT fraude hanteren, maar Stas moet wereld niet in goeden en kwaden verdelen.

Met opmerkingen [GJ(v19): Laat stas de medewerkers niet afzeiken (waren maar domme medewerkers en geen slimme juristen).

Met opmerkingen [GJ(v20): Formulering legt commissie iets in de mond, is dat gecheckt?

³ Kamersukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

⁴ Kamersukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

Belastingdienst/Toeslagen constateerden dat veel ouders in de CAF 11-zaak worden getroffen door het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis uit de wet was ook een bron is ook diverse malen onder de aandacht van de staatssecretaris gebracht. Er zijn stukken waaruit blijkt dat de toenmalige staatssecretaris in december 2012 heeft ingestemd om in bepaalde gevallen minder streng terug te vorderen (ter hoogte van de eigen bijdrage), deze actie werd in de stukken wel gekwalificeerd als afwijkend van de geldende wet- en regelgeving en onrechtmatig. Deze soepelere houding is met instemming van de toenmalige staatssecretaris teruggedraaid na een voor de Belastingdienst voordelige uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 waarin de 'harde lijn' als norm werd bevestigd. De Tweede Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van de harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van facilitators. De betreffende ouders, al of niet slachtoffers dan wel medeplegers, dienen de verstrekte toeslagen terug te betalen. Uiteindelijk is wel eind 2014 de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, via een gezamenlijk ambtelijk notitie, gevraagd de wet op dit punt aan te passen. Een daadwerkelijk reactie hierop hebben we in de stukken van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën niet aangetroffen. **PM aanvulling SZW/AC verwijst er ook naar. Conclusie SZW is dat het door actuele fraudezaken naar achtergrond is verdwenen er volgt nog nadere duiding van SZW**

Conclusie: Hoe institutionele vooringenomenheid moet worden aangepakt en voorkomen?

De aandacht voor rechtmatigheid en efficiëntie heeft ertoe geleid dat een te grote prioriteit is gegeven aan een rechtsbedeling die zich kenmerkt door een binaire uitvoering (iets is of rechtmatig of onrechtmatig). Onder invloed van de politieke wens heeft het verleggen van de focus van dienstverlening naar fraudebestrijding en regulier toezicht geleid tot institutionele vooringenomenheid. Hierbij zijn er onvoldoende waarborgen ingebouwd om de rechtszekerheid te waarborgen. De rechtsbescherming bood geen soelaas tegen de geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid waar ouders slachtoffer van zijn geworden. Met de Adviescommissie ben ik van mening dat die vooringenomenheid ertoe heeft geleid dat het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen ertoe heeft geleid dat is uitgegaan van het vermoeden van fraude. Een vermoeden dat niet op persoonlijk handelen beruiste, maar enkel op het feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier gecontroleerd werden.

Deze conclusie past niet bij de uit het bestuursrecht afkomstige notie dat bij het nemen van een beslissing in een individueel geval alle relevante belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. In de besluitvorming zijn daar onvoldoende waarborgen voor ingebouwd. Dit beeld sluit aan bij de bevindingen van de Commissie onderzoek Belastingdienst over informele structuren en besluitvormingsprocessen. Als gevolg van de aanbevelingen is sindsdien de topstructuur van de Belastingdienst gewijzigd, worden informele structuren en besluitvormingsprocessen uitgebannen en is de relatie met het departement formeel voorzien van sturingsarrangementen waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven zijn voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeurs-generaal. Daarnaast vereist deze constatering een set aan maatregelen die reeds in gang zijn gezet, lopen of worden opgestart. Hierop zal ik uitgebreid ingaan in blok C.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Met opmerkingen [GJ(v21): Dit is in het verkeer tussen overheid en burger en in behoorlijk bestuur echt een doodzonde.

Met opmerkingen [GJ(v22): "de door BD/Toeslagen gehanteerde besluitvorming is in een rechtstaat onbestaanbaar en dat deze praktijk zo lang heeft kunnen bestaan is schokkend.

Met opmerkingen [GJ(v23): Maar die aanbevelingen zijn van januari 2017, hoe kan dit probleem dan tot 2019 overeind blijven?

Met opmerkingen [GJ(v24): Overwegen om blok C. A te laten zijn

B. Effect op CAF-zaken

De Adviescommissie heeft in hoofdstuk twee van haar rapport de gang van zaken omtrent CAF 11 zo feitelijk mogelijk beschreven. Ik kan mij volledig vinden in die analyse en ik ga in deze paragraaf kort in op de meest opvallende zaken die actie vereisen.

Aanschrijving, stopzetting en informatiehuishouding

Met betrekking tot de aanschrijving van de ouders onderken ik met de Adviescommissie dat bij de uitvraag van bewijsstukken een omvangrijkere uitvraag is gedaan dan de uitvraag in het reguliere toezicht. Dit wringt omdat er geen checks and balances aan zijn voorafgegaan. Ook het feit dat de adviescommissie niet heeft kunnen vaststellen op welk moment stopzetting van de voorschotten werd geëffectueerd, maar wel heeft vastgesteld dat de stopzetting van het voorschot eerder plaatsvond dan dat op basis van de verkregen informatie beslist kon worden had niet mogen gebeuren. Dit stopzetten is in strijd met artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Adviescommissie bevestigt hier dat stopzetting niet had mogen gebeuren, mede ook omdat vraagouders tot twee maanden na een toeslagjaar de tijd hebben om de kosten van de kinderopvangtoeslag te voldoen. Het voorgaande wordt volgens een leidraad van Toeslagen beschouwd als een tijdige betaling van de kosten voor de kinderopvangtoeslag. Het argument dat een stopzetting van een lopend toeslagjaar aan de orde is omdat de kosten nog niet volledig zijn voldaan, gaat daarom niet op.

Het feit dat het digitale systeem van besluitvorming van Belastingdienst/Toeslagen, de mogelijkheid van schorsing niet kende, maar alleen voorzag in stopzetting is een belangrijk punt dat ik oppak, ook omdat het systeem daar nu nog steeds niet in voorziet. Ik breng momenteel in kaart op welke termijn dat kan geschieden, mede ook in het licht van de portfolio-discussie. Daarnaast waren er alternatieven om het proces op een andere wijze in te richten, maar is daar niet voor gekozen. Gelet op de besluitvorming bij de doorontwikkeling van toeslagen in 2013 en de conclusies over de vooringenomen handelswijze is hier niet voor gekozen, omdat de focus daar niet lag en er te weinig oog was voor checks and balances. Ander punt dat echt anders moet is de gebrekkige informatiehuishouding. In de bewuste periode moesten alle bewijsstukken worden ingescand, maar tijdens het scannen en opslaan zijn fouten gemaakt waardoor stukken ontbraken of onvolledig waren in het systeem. Ik trek hier de les uit dat er moet worden geïnvesteerd in een deugdelijke informatiehuishouding. Van de burger wordt immers ook verwacht dat hij zijn informatiehuishouding op orde heeft, maar dan is wel een vereiste dat de Belastingdienst het goede voorbeeld geeft. Hierop kom ik terug in de maatregelen die ik neem blok C.

Onderzoek gevraagde informatie, correctiebeslissingen en bezwaar- en beroep

Door de focus op fraudebestrijding vonden de controles in het CAF 11-dossier met bijzondere gestrengheid plaats vanwege de herkomst uit het CAF en de gedachte dat door die controles mogelijk systeemfraude zou kunnen blijken. De veronderstelling waarmee gekeken werd, was dat er iets mis moest zijn en dat dit alleen nog moest worden aangetoond. Op iedere mogelijke onregelmatigheid

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Met opmerkingen [GJ(v(25): Had je hier de commissie voor nodig, hoezo?

Met opmerkingen [GJ(v(26): Technisch stukje vanuit BD, wat vindt nou de Stas?

Met opmerkingen [GJ(v(27): ...laet de BD in kaart brengen....

Met opmerkingen [GJ(v(28): Portfolio zou ik niet noemen, is alleen maar remmend en wat in de portfolio is er belangrijker dan CAF-misstanden voorkomen?

Met opmerkingen [GJ(v(29): Stas moet geen conclusie trekken over oplossingen, die moeten van BD komen, Stas moet aangeven dat BD moet verbeteren

werd de vinger gelegd. De adviescommissie omschrijft dit als 'zero tolerance' handhaving die met geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid werd toegepast. Daarbij werden geen andere regels gehanteerd dan het wettelijk kader, maar de eisen die werden gesteld aan bewijs en administratieve bescheiden werden op deze wijze uitzonderlijk scherp. Deze constatering geeft aan dat er naar de letter van de wet is beoordeeld, maar er niet is gekeken naar de menselijke maat daarin. Eventuele correctiebeslissingen werden niet in standaardformuleringen gegoten, waardoor de adviescommissie stelt dat per dossier zal moeten worden bezien op welke gronden zij rusten. Dit proces is inmiddels afgerond en wordt meegenomen in de toekenning van de compensatie.

In de bezwaar en beroepsprocedure kan de conclusie worden getrokken dat de afhandeling veel te lang heeft geduurd. De adviescommissie concludeert dat het bij beslissingen op bezwaar opvallend is dat 50% van de bezwaren gegrond is verklaard. De Adviescommissie wijst als mogelijke oorzaak van de langzaam veranderende houding het tijdsverloop aan, waardoor de aanvankelijk felle fraudeaanpak geleidelijk naar de achtergrond verdween. De onaanvaardbaar lange tijd die de behandeling van bezwaar duurde heeft naar mijn mening meegewogen, evenals de veranderende visie, maar dit is gezien de nog lopende rechtzaken geen overall beeld geweest. De doorlooptijden van bezwaar hebben mijn aandacht belastingdienstbreed en ik rapporteer daarover aan uw Kamer.

Invordering

De Adviescommissie concludeert dat de schuld in de CAF 11-zaak altijd de standaard betalingsregeling geldt. Mocht niet aan de verplichting van de standaardbetalingsregeling kunnen worden voldaan kan worden verzocht om een persoonlijke betalingsregeling. De resterende schuld wordt bij een persoonlijke betalingsregeling na 24 maanden niet meer actief ingevorderd, wel kan worden verrekend met nabetalings toeslagen en eenmalige teruggaven in de inkomstenbelasting. Mochten er na drie jaar nog restschuld bestaan geeft de Belastingdienst een 'niet verder bemoeilijken beschikking af', zodat de terugvordering buiten de invordering wordt geplaatst. De schuld kan niet worden kwijtgescholden, omdat de Awir hier niet in voorziet. Dit punt zal in blok C. nader worden uitgewerkt.

C. Kern van de oplossing: herstel en voorkomen

Herstel

De belangrijkste conclusie van de Adviescommissie is dat de normale rechtsbescherming in de CAF 11-zaak geen of onvoldoende bescherming bood tegen de vooringenomen aanpak van onderzoek en de daarop volgende besluitvorming. Dit rechtvaardigt dat er reden bestaat om de ouders die getroffen werden niet met de gevolgen van deze besluitvorming te laten zitten. Ik omarm de oplossing die de Adviescommissie hanteert. PM komt in hoofdstuk 5 van het Interimadvies.

Ik ga hierna in op het tijdspad dat ik hierbij voor ogen heb, waarbij ik ook rekening zal houden met het eindadvies van de commissie en de uitkomsten van het onderzoek van de ADR en de autoriteit persoonsgegevens. pm

Voorkomen

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Met opmerkingen [GJ/v(30): Is er gestuurd op trage bezwaren of is er onvoldoende gestuurd? Koppelen aan algemene vertraging van bezwaren binnen BD is wel erg makkelijk.

In mijn brief van 4 juli jl. ben ik ingegaan op de maatregelen die ik genomen heb die meteen effect sorteren. In de bijlage geef ik uw Kamer een totaaloverzicht van de maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn of binnenkort in gang worden gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Hieronder ga ik in op de belangrijkste maatregelen waarbij ik onderscheid maak tussen maatregelen die binnen Belastingdienst/Toeslagen worden genomen, binnen de Belastingdienst en Rijksbreed.

PM zie bijlage, deze wordt toegeschreven naar haakjes AC

omgeven moeten worden met de nodige waarborgen.⁵

D. De (tweede) nationaliteit

E. Klokkenluidersregeling

F. De pijler cultuur (beheerst vernieuwen)

G. Lopende onderzoeken en overige punten

Hoogachtend,

Menno Snel

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

⁵ Brief min. JWV van 8 oktober 2019 (nog geen kamerstuknummer).

Bouwblok Tweede Nationaliteit (brief en bijlage bij brief)

Let op in de concepttekst is ervoor gekozen geen specifieke groepen / etniciteiten te noemen, deze zijn wel herleidbaar in de Wob-stukken. In de stukken zijn niet veel voorbeelden gevonden, maar elk voorbeeld is er een te veel: appreciatie in de brief luistert nauw (balans incidenten - generiek beeld? Proportionele respons in maatregelen/acties).

Hoofdttekst

De (tweede) nationaliteit

In mijn brief van 11 juni jl. ben ik ingegaan op de aanwezigheid van de (tweede) nationaliteit in de systemen van Toeslagen en heb ik etnisch profileren ten strengste afgekeurd. Ik ben in afwachting van een onderzoek naar etnisch profileren bij de Belastingdienst door de Autoriteit Persoonsgegevens. Daarnaast loopt er een onderzoek van de Nationale ombudsman naar de aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren. Vooruitlopend hierop wil ik graag mijn bevindingen naar aanleiding van een analyse van interne documenten met u delen. De stukken hierover maak ik ook openbaar. Hieruit komt naar voren dat deze problematiek breder ligt dan uitsluitend in de CAF 11 zaak. Ook in enkele andere CAF zaken binnen en buiten toeslagen zijn er verschillende documenten opgedoken waaruit blijkt dat er onderzoeken gedaan zijn waarbij (tweede) nationaliteit en/of kenmerken die wijzen op een niet-Nederlandse oorsprong als indicatoren zijn gebruikt. Ik moet hieruit constateren dat er in de uitvoering in die zaken door de Belastingdienst etnisch geprofileerd is, in bijlage 6D ga ik hier nader op in. Gegevens over de tweede nationaliteit (naast de Nederlandse nationaliteit) spelen in de wetgeving geen rol en zouden dan ook in de uitvoering geen rol mogen spelen. Voor medewerkers van Toeslagen zijn deze gegevens dan ook niet meer raadpleegbaar zoals ik in mijn brief van 20 september jl heb aangegeven. De volledige verwijdering van deze gegevens in de systemen, voor de gehele Belastingdienst niet alleen Toeslagen, is eind dit jaar gereed **PM check**. Daarnaast speelt dat de nationaliteit van burgers bij de Belastingdienst bekend is, dit is noodzakelijk ten behoeve van diverse wettelijke bepalingen in onder meer de loonheffingen / sociale zekerheid en Douane wetgeving. Ik heb opdracht gegeven, uitgezonderd indien er een expliciete wettelijke grondslag voor is, nationaliteit niet meer in risicomodellen te gebruiken ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst. [PM optie verbreden AP onderzoek]

Met opmerkingen [GJ(v1)]: De interne bevindingen van BD, niet "mijn".

Met opmerkingen [GJ(v2)]: Wanneer?

Tekst bijlage

Bijlage 6D Etnisch profileren

In aanvulling op de hiervoor beschreven politieke duiding treft u in deze bijlage een beschouwing aan van het gebruik van (tweede) nationaliteit en etnisch profileren door de Belastingdienst op basis van een analyse van de interne stukken. Zo is er in de zomer van 2015 door een data afdeling van de Belastingdienst op verzoek van het CAF een onderzoek ingesteld naar systeemfraude in de inkomstenbelasting met betrekking tot de giftenaftrek. Dit naar aanleiding van signalen over fraude met valse kwitanties, doorgaans gefingeerde contante giften, die tot veroordelingen leidden bij personen met een niet Nederlandse nationaliteit. In het onderzoek zijn personen met de Nederlandse – en niet Nederlandse nationaliteit onderzocht, voorzover achterhaald kon worden werd hierbij niet gekeken naar de tweede nationaliteit. Het onderzoek concludeerde evenwel dat: "...geen duidelijke aanleiding te vinden om specifiek op de groep niet-Nederlanders in te zoomen.". Wel was het opvallend dat veel 25-35 jarigen sterk zijn vertegenwoordigd in hoge giftenaftrekken. In een memo over dit onderzoek vanuit het CAF aan de toenmalige algemeen directeur Belastingen werd echter onder meer geconcludeerd: "Als je de populatie die naar voren komt uit deze bredere analyse nader bestudeert, dan bevestigt dit de eerderde veronderstelling dat het daadwerkelijk probleem zich met name concentreert bij j de eerder

Met opmerkingen [GJ(v3)]: Hebben wij intern de exacte gevallen scherp (Ghanzen/antillen cases?)

Met opmerkingen [GJ(v4)]: "zo meldt de DGBD dat..." ik zou alle constatering hieronder echt bij BD laten en scheiding maken met wat Stas daar mee doet.

genoemde gemeenschap en niet significant ook op andere plaatsen voorkomt.”. Deze constatering werd niet onderschreven door het **onderzoek**. Daarnaast zijn documenten gevonden waaruit blijkt dat er queries zijn gemaakt die met de gebruikte parameters heel sterk lijken te focussen op burgers met een migratieachtergrond. Er is nagezocht in hoeverre dergelijke queries zijn uitgevraagd. De complexiteit van het IV-landschap en IV-processen bij de Belastingdienst is hierbij een beperkende factor. Binnen de Belastingdienst worden veel systemen gebruikt voor de diverse processen. Elk systeem heeft zijn eigen (on)mogelijkheden voor onderzoeken en queries. Met queries wordt bedoeld het uitdraaien van kwantitatieve gegevens uit de systemen. Deze worden tienduizenden malen per jaar voor allerlei redenen gebruikt zoals voor managementinformatie (bijvoorbeeld hoeveel bezwaren staan nog open), beleidsinformatie (bijvoorbeeld hoeveel alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 jaar hebben betaald werk) en handhavingsinformatie (bijvoorbeeld welke belastingplichtigen hebben een relatief hoge aftrek van giften). In het verleden hadden enkele honderden medewerkers autorisatie tot een systeem waarmee vanaf de eigen werkplek zelf queries gedraaid konden worden. Dit werd niet gemonitord zowel qua data input als data output, waardoor er geen zicht is op wat voor queries er zijn uitgedraaid. Vanaf 2016 is de toegang tot dit systeem fors beperkt, vanaf mei 2018 zijn persoonskenmerken als nationaliteit verwijderd en vanaf mei 2019 is het systeem geheel uitgezet. De aanvraag van queries gaat via de twee grote data-afdelingen van de Belastingdienst die werken met een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB). Hierbij worden queries aan de voorkant getoetst op het gebruik van discriminerende variabelen. Deze nieuwere queries zijn gelogd en daarmee toetsbaar. De ingewikkeldheid van welke variabelen discriminerend zijn of niet kan geïllustreerd worden door de geboortedatum en het BSN nummer. Beide zijn los gezien niet discriminerend op afkomst maar gezamenlijk zouden ze dat wel kunnen zijn. Van het BSN nummer wordt namelijk ook de registratiedatum bijgehouden, als de geboortedatum daar bijvoorbeeld meer dan een jaar van afwijkt zou dat een indicatie kunnen zijn dat de desbetreffende persoon een migratieachtergrond heeft. Gezien de nieuwe werkwijze met GEB's en de omvang van deze nieuwe queries (inmiddels meer dan 60.000) heeft generiek onderzoek hiernaar geen meerwaarde. Overigens zijn bijvoorbeeld queries op basis van leeftijd in de fiscaliteit en toeslagen niet onlogisch gezien de vele wettelijke leeftijdsbepalingen.

Met opmerkingen [GJ](v[5]): Wanneer hebben we dat geconstateerd? DG zei in juni dat BD niet etnisch profileerde?

Blok C Kern van de oplossing: herstel en voorkomen

Deze concepttekst bevat twee delen, die geïntegreerd in de brief landen (actie 20/21 oktober) :

1. Voorgenomen maatregelen die blok A, die moeten landen in Blok C
2. Overzicht maatregelen blok C (deel overlap – vergt redactie).

1. Voorgenomen maatregelen die blok A, die moeten landen in Blok C:

- o Voor de lopende bezwaar- en beroepsprocedures van burgers in CAF-zaken zijn vaktechnische waarborgen ingebouwd: het strikt hanteren vier ogen principe, herbeoordeling lopende zaken door landelijk vaktechnisch coördinator, in overleg met betrokkenen wordt gekeken of lopende bezwaar- en beroepszaken met raakvlakken met de CAF11-problematiek kunnen worden aangehouden en opschorten belastingschulden in CAF 11-zaken.
- o Het proces is ingezet om de vaktechnische infrastructuur, met heldere hiërarchie en verantwoordelijkheden, zoals bij andere onderdelen van de Belastingdienst gebruikelijk, ook voor Belastingdienst/Toeslagen in te richten.
- o Wet- en regelgeving die ruimte biedt aan de uitvoering om maatwerk te leveren, anders gezegd om te zorgen voor adempende regelgeving (discretionaire bevoegdheden). Hierbij moet worden gedacht aan de introductie van proportionaliteit zoals is voorgesteld in het kader van de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag bij brief van pm gaat 18-10 naar kamer. Daarnaast is het goed om te verkennen of de hardheidsclausule zoals wij die ook kennen binnen Belastingdienst/blauw ook geïntroduceerd kan worden binnen het Toeslagenstelsel.
- o De introductie van adempende wet- en regelgeving vraagt van medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Dat vraagt iets van de medewerkers, omdat de beoordeling van een situatie en verdieping in de omstandigheden van het individuele geval andere vaardigheden vragen dan het toepassen van een rechtlijnige behandeling hun werkzaamheden. Dat betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen personeel gaat opleiden en aanvullen d nieuw personeel met andere vaardigheden panneemt.
- o Overnemen en uitwerken van de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject «Maatwerk in Dienstverlening» van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD Topconsult. Toeslagen maken ook onderdeel uit van dit traject.
- o Intensivering van de samenwerking met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen. Wat daarbij in het verleden niet heeft geholpen is dat de uitvoering en de regelgeving te ver van elkaar verwijderd waren waardoor knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering niet altijd als beleidsprobleem ervaren. Inmiddels is deze samenwerking geïntensiveerd met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen, maar er valt op dit punt nog veel winst te behalen. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag, waarbij beleid en uitvoering intensief samenwerken en wat ook heeft geleid met het oog op CAF 11 tot een ambtelijke werkgroep die heeft gekeken in welke mate er een meer proportionele benadering mogelijk is, in het geval de ouders de eigen bijdrage niet geheel hebben betaald.
- o In uitvoeringstoetsen zal in gezamenlijkheid moeten worden bekeken in welke mate meer maatwerk zal leiden tot hogere uitvoeringskosten en daarmee hogere uitgaven aan programmagelden.

Met opmerkingen [GJ(v1): Hebben we dit in 8 niet ook al toegezegd aan de Kamer?

Met opmerkingen [GJ(v2): Ik zou niet zeggen 'andere', dat diskwalificeert de huidige medewerkers.

2. Overzicht maatregelen (excl. herstel) die – na check/onderbouwing – landen in Blok C:

Voorkomen

In mijn brief van 4 juli jl. ben ik ingegaan op de maatregelen die ik genomen heb die meteen effect sorteren. In de bijlage geef ik uw Kamer een totaaloverzicht van de maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn of binnenkort in gang worden gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Hieronder ga ik in op de belangrijkste maatregelen waarbij ik onderscheid maak tussen maatregelen die binnen Belastingdienst/Toeslagen worden genomen, binnen de Belastingdienst en Rijksbreed.

Toeslagen

Systemen

Enkele wettelijke bepalingen worden nu nog niet via de systemen van Toeslagen ondersteund waardoor enkele processen handmatig en daarmee foutgevoelig moeten worden verricht. Het gaat hierbij om het opschorten van betalingen, toepassing van hoofdelijke aansprakelijkheid bij een derde en het opleggen van verzuim- en vergrijpboetes. Gezien de complexiteit van de systemen en de portfolio aan wijzigingen is naar de huidige planning alleen van de eerste aan te geven dat deze in 2020 wordt geïmplementeerd.

Klantinteractie

Er zijn verbeteringen aangebracht in de website voor aanvragen en wijzigen van Toeslagen voor meer begrijpelijkheid en gemak. Ook is de website beter via mobiele devices te gebruiken. Eind oktober zal een pilot worden uitgevoerd met de Kinderopvangtoeslag App die is ontwikkeld en die begin 2020 breed ter beschikking komt. Dit heeft burgers nog meer overzicht en gemak van wijzigen. Per 1 januari zal nieuwe regelgeving WKO van kracht zijn waarmee kinderopvangorganisatie op maandelijks basis gegevens moeten gaan leveren over de actuele situatie van het gebruik van kinderopvang. Met deze gegevens zal de Belastingdienst burgers actief gaan attenderen op een mogelijke afwijking van de aangevraagde en lopende toeslag, met de boodschap dat aanpassing van de aanvraag nodig kan zijn om latere terugvordering bij definitief vaststellen te voorkomen. Het signaleren zal zowel digitaal naar alle app gebruikers gaan, maar ook middels persoonlijke benadering. Het jaar 2020 is een opbouwjaar dat kinderopvanginstellingen in staat stelt deze gegevenslevering in te regelen. In 2020 zal een nieuwe werkwijze worden geïmplementeerd waarmee persoonlijke benadering wordt geïntroduceerd in een zo vroeg mogelijk stadium van een lopende kinderopvangtoeslag. Op basis van zo actueel mogelijke gegevens omtrent afgenomen opvanguren en doelgroepsituatie wordt de burger begeleid in het tijdig wijzigen zodat latere terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Met deze vorm van casemanagement wordt door de Belastingdienst momenteel pilots uitgevoerd om een effectieve aanpak te ontwikkelen.

Toeslagen 2.0

Gewerkt wordt aan voorstellen om Toeslagen een fundamentele omslag te laten maken van een op efficiency gerichte goedkope organisatie naar een op rechtsbedeling gerichte organisatie. Dat betekent onder meer dat Toeslagen op het gebied van de interactie met burgers versterkt wordt met hoger opgeleide medewerkers. Daarmee moet breed en op alle uitvoerende niveaus worden gewerkt aan het verhogen van de professionaliteit, vakken en een organisatie inrichting die dit stuurt, borgt en faciliteert. Dat betekent een radicale omslag in de primaire sturing en uitvoering van Toeslagen. De richting daarvan is duidelijk. De implementatie daarvan vraagt grote zorgvuldigheid en beheersing en zal zich zeker over een periode van twee jaar uitstreken, waarbij een continu proces van optimalisatie en bijstellingen wordt vervolgd. Daarbij moet de continuïteit van de geautomatiseerde massale processen van toekennen en uitkeren onverstoord blijven. Dit vraagt ook inzet van de beleidsdepartementen op het gebied van wet- en regelgeving en vraagt een extra investering in Toeslagen.

Vaktechnische infrastructuur

De vaktechnische infrastructuur wordt ingericht zoals gebruikelijk bij de rest van de Belastingdienst. Hiermee wordt eenheid van beleid en uitvoering bevorderd. Dit houdt in dat er bij juridische vraagstukken er vanaf teamniveau er contact kan worden opgenomen met een vaktechnische coördinator en opgeschaald kan worden naar een landelijke vaktechnische coördinator die vervolgens de verbinding vormt met de hoofddirecteur Fiscaal en Juridische Zaken van de Belastingdienst. Daarnaast komt er een kennisgroep Toeslagen waarin zaken op het snijvlak van operationele en vaktechnische zaken worden afgestemd.

Jurisprudentie

Uitspraken van rechters kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering van Toeslagen. Indien de uitspraak definitief is dienen zo snel mogelijk de werkprocessen aangepast te worden en met de toeslagdepartementen geschaakt worden over de beleidsgevolgen. Deze stappen werden niet structureel genomen en zullen nu dan ook geformaliseerd worden via de vaktechnische infrastructuur bij Toeslagen.

Wetgeving

Zoals hiervoor beschreven zal ik samen met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de wetgeving aanpassen zodat de bepalingen rondom de eigen bijdrage bij de kinderopvangtoeslag meer proportioneel worden toegepast. Tevens wil ik in overleg met de toeslagdepartementen de wetgeving rondom toeslagen aanpassen zodat er meer maatwerk voor individuele gevallen mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is het uitbreiden van de bepalingen rondom de hardheidsclausule die nu de Belastingdienst uitsluitend op het terrein van de vermogenstoetsen mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden. Tenslotte wordt eind dit jaar het rapport van het IBO Toeslagen die zich gebogen heeft over de structuur van de Toeslagen, uit de aanbevelingen kunnen tevens aanpassingen van beleid- en wetgeving voortvloeien.

Zaak- en klantdossiers

De zaak- en klantdossiers zijn nu niet eenduidig te herleiden voor medewerkers die een individuele zaak behandelen. Er zullen kaders ontwikkeld voor het vaststellen van de zaak- en klantdossiers bij Toeslagen, dit vergt investeringen in ICT systemen.

Cultuur

Er hebben diverse massale en kleinere medewerkersbijeenkomsten plaatsgevonden waar in aanwezigheid van de Staatssecretaris, DG of MT leden is gesproken over de lessen die uit CAF getrokken kunnen worden en wat dit voor het dagelijkse werk betekent.

Belastingdienst breed

Fraudebeleid

Het streven naar naleving van fiscale regelgeving en het betalen van belasting door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door diegenen die bewust frauderen. Het is daarom belangrijk dat deze (kleine) groep fraudeurs de aandacht krijgt die deze groep verdient en dat de Belastingdienst stevig optreedt als er een vermoeden van fraude is. De fraudebestrijding door de Belastingdienst dient tegelijkertijd aan hoge normen te voldoen en in balans te zijn met het benaderen van burgers en bedrijven vanuit het idee van vertrouwen. Ook bij de fraudeaanpak gelden de basiswaarden, in het bijzonder verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid, van de Belastingdienst. De verantwoordelijkheid houdt in dat we kunnen uitleggen waarom bepaalde stappen zijn ondernomen. Onderbouwd moet kunnen worden op basis waarvan een onderzoek naar iemand is gestart, wat de controlebevindingen zijn en wat de conclusies zijn met betrekking tot die

Met opmerkingen [GJ(v3)]: Dus: BD op dit moment gewoon niet plus?

bevindingen. Onderzoeken dienen daarom aan strikte maatstaven te voldoen wat betreft vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie wil ik de fraudeaanpak verder verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen ten aanzien van een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van fraudeaanpak, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. Om de dossieropbouw te verbeteren zal opnieuw worden gekeken naar de uitgangspunten en protocollen die gelden voor de dossieropbouw en verslaglegging bij fraudedossiers en zal worden gekeken hoe we dit, en de naleving daarvan, kunnen verbeteren. Overigens staan deze voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke aspecten los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Daarvoor gelden heldere, bindende afspraken en wettelijke verplichtingen met betrekking tot de opsporing en de vervolging.

ICT

De vaktechnische toetsing van de ICT systemen zal niet alleen voor Toeslagen maar breed voor de Belastingdienst extra aandacht krijgen. Enerzijds wordt hiervoor de bestaande route van de uitvoeringstoetsen gebruikt voor nieuwe wet- en regelgeving. Voor bestaande wet- en regelgeving zullen de systemen een vaktechnische check-up krijgen.

Werkinstructies

In de huidige situatie bestaat het risico dat werkinstructies, of documenten die deze kenmerken hebben, onbedoeld aan eigen beleidsvorming doen en/of contra-legem-elementen bevatten. De Belastingdienst zal voor de gehele organisatie een proces inrichten waarmee de werkinstructies vaktechnisch worden geborgd en transparant voor de hele organisatie worden.

Rijksbreed

Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid

Risico's doen zich voor bij risicotaxatiemodellen zoals in gebruik bij diverse overheidsorganisaties. In dergelijke modellen worden persoonsgegevens geanalyseerd met als doel om op basis van risico-indicatoren op individueel niveau voorspellingen te doen ten aanzien van mogelijke onregelmatigheden. Voor deze modellen doet het risico zich voor dat men ten onrechte een bepaalde eigenschap krijgt toegekend (false positive) of ten onrechte niet krijgt toebedeeld (false negative). In het vervolgetraject van de minister van J&V zal dan ook nader onderzocht worden of ook deze instrumenten omgeven moeten worden met de nodige waarborgen.⁴

⁴ Brief min. J&V van 8 oktober 2019 (nog geen kamerstuknummer)