**To:** Gelder, JH (Han) van (pSG)[Gelder]; ) (BOA/BO&P)[ ]; , ) (BOA/BO&P/STAS)[ ]; ) (BOA/BO&P/STAS)[ ]
**From:** ) (BOA/Advies)
**Sent:** Tue 10/22/2019 7:07:18 PM
**Importance:** Normal
**Subject:** FW: aanvullende stukken overleg CAF van morgen
**MAIL_RECEIVED:** Tue 10/22/2019 7:07:20 PM
Oplegnotitie CAF 22 okt.docx
Vergaderbundel CAF 23 okt 2019 excl oplegnotitie.pdf
Memo Verantwoording uitvoeren WOB verzoek RTL Nieuws def concept 1810 DJZBOA.docx

Ti

Verzonden met BlackBerry Work
(www.blackberry.com)

**Van:** Hauten, M (Michiel) van den (MT) <Hauten>
**Datum:** dinsdag 22 okt. 2019 7:04 PM
**Aan:** M. Snel, P (Postbus) (BEDR/Ext/ICT) <M. Snel>
**Kopie:** Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <Uijlenbroek>, ) (BOA/Advies) <>, ( ) (UITVOERINGSBELEID) <>, ) (BOA/Advies) <>, ) (COMM) <>, ( ) (UITVOERINGSBELEID) <>
**Onderwerp:** aanvullende stukken overleg CAF van morgen

Beste Menno,

Vanmiddag heb je de conceptversie brief CAF ontvangen. We wilden je aanvullend een nota voorleggen met een aantal memo's. Het is niet gelukt die tijdig via de reguliere digidoclijn aan te bieden. Dat doen we morgen alsnog en dan zoeken we ook een moment om de stukken die niet schriftelijk afgedaan kunnen worden te bespreken. Ik mail je de set wel alvast ter achtergrond informatie bij de brief, omdat ze raken aan de manier van herstel/tegemoetkomen waarover deze week ook informeel contact is met de adviescommissie. De oplegnotitie is een leeswijzer bij het geheel.

Een memo licht ik er specifiek uit, met het verzoek of je die wel tot je kunt nemen. Dat is een 3-pager met een analyse WOB-stukken en raakt de kernboodschap van de brief. Uiteraard is de inhoud gebruikt bij het schrijven daarvan, maar het memo geeft nadere informatie die nuttig is bij lezen van de brief. Dit memo is een aparte bijlage.

Met excuses dat het niet gelukt is de stukken vanmiddag bij je te krijgen. We zorgen er voor dat betrokkenen een kopie van deze mail en bijlagen krijgen.

Vriendelijke groet

Michiel

**Michiel van den Hauten**

Waarnemend directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ministerie van Financiën

+31(0) Hauten

Hauten

Ministerie van Financiën

**TER BESPREKING; 23 OKTOBER 9.00-10.00**
Aan
de staatssecretaris

**Directoraat-Generaal Belastingdienst**

**Inlichtingen**
Michiel van den Hauten

**Datum**
22 oktober 2019

**Notitienummer**
2019-0000174744

**Van**
Directeur-generaal Belastingdienst

**Bijlagen**

# notitie

Oplegnotitie CAF 22 okt

## Aanleiding/kernpunten

- Ter bespreking 23-10:Vanmiddag ontving u al de laatste versie van de concept brief. Wij vernemen graag uw reactie hierop.
- In bijgaande set diverse memo's en stukken rondom CAF:
- Ter bespreking 23-10: Memo Verantwoording Wob verzoek
- Ter bespreking op ander moment: Enkele memo's die we op een ander moment kunnen bespreken, ter informatie treft u bijgaand:
    1. Memo juridische inbedding tegemoetkoming
    2. Memo stroomlijnen
    3. Memo verrekenen tegemoetkoming AUT
    4. Appreciatie Memo werkinstructies (eerder toegezonden, toen niet besproken)
    5. Memo tegemoetkoming CAF en fiscale cq toeslagrecht impact
- Ter bespreking op ander moment of ter schriftelijke reactie: De concept brief rondom de klokkenluidersregeling is met een notitie met beslispunten bijgevoegd, zoals besproken zal deze separaat maar gelijktijdig met de brief n.a.v. AUT verstuurd worden.
- Ter bespreking op ander moment of ter schriftelijke reactie: Tevens het Strategisch communicatieplan Belastingdienst/Toeslagen met activiteitenplan
- In een volgende set zullen we u een concept brief aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorleggen. Hierbij krijgt de AP, naast enkele gevraagde casussen, ook enkele gevoelige documenten die gevonden zijn rondom nationaliteit/etnisch profileren met verzoek deze mee te nemen in haar onderzoek. Aangezien er al ambtelijk contact over is stellen we voor deze namens u te verzenden door de DGBD. In de brief n.a.v. het advies van Donner zal dan opgenomen worden dat dergelijke documenten inmiddels aan de AP zijn overhandigd met verzoek deze mee te nemen in haar onderzoek.

*Concept*

**Verantwoording uitvoeren WOB verzoek RTL Nieuws dd. 26 juli 2019**

- Na het ontvangen van het betreffende WOB-verzoek is gezorgd voor het verzamelen van de noodzakelijke informatie. Vanaf 24 september is door een projectgroep gewerkt aan het beoordelen van de (openbaarheid van de) verzamelde documenten op basis van de WOB en de AWR en een inhoudelijke analyse van de documenten op inhoud. De beoordeling op openbaarheid en de analyse zijn afgerond op 22-oktober 2019. In totaal zijn 1091 documenten beoordeeld.

- Basis van de beoordeling en de analyse vormt het zgn. Zylab bestand. Dit bestand omvat:

  - Deze documenten zijn verzameld via het doorzoeken op het trefwoord "CAF" in de documentregisters (Digidoc, de toegankelijke netwerkschijf en "Docgen")
  - het bevragen van medewerkers van de Belastingdienst die in het verleden betrokken waren bij CAF en/of het MT Fraudebestrijding,
  - de gevraagde bestandslijsten met uitzondering van de lijst bedoeld bij 3.8.
  - en de bestanden die door de EDP-ers zijn gevonden bij het uitvoeren van hun opdracht om de inhoud van de FIOD-Q-schijf te scannen op bestanden die gerelateerd zijn aan CAF-11
  - na deze eerste inventarisatieronde is op basis van de inhoud van de beoordeelde documenten verder gezocht naar documenten waar naar in de beoordeelde documenten verwezen werd. Indien deze werden aangetroffen zijn deze aan het Zylab-bestand toegevoegd.

- DGBD heeft de volledige set beoordeeld op vertrouwelijkheid. Alle documenten zijn via het vier-ogenprincipe beoordeeld. DJZ heeft vervolgens de juridische houdbaarheid van de vertrouwelijke passages getoetst en verwerkt. De gelakte set kan daarmee rekenen op het akkoord van zowel DGBD als DJZ. .

- Er is met DJZ frequent afstemming geweest over de wijze van het WOB-technisch beoordelen. Daarnaast heeft DJZ zorg gedragen dat 'derden' konden reageren op het feit dat zij voorkomen in de documenten van het WOB-verzoek en voor de verdere departementale afstemming. Het besluit en de notitie zijn door DJZ opgesteld. Deze zullen tezamen met de gelakte set in de week van 21 oktober de lijn in gaan.

- Er zijn twee producten opgeleverd: <1> een bestand met stukken die onder het verzoek vallen, waar nodig gelakt aan de hand van de bepalingen in de WOB en de AWR , <2>, een overzicht met relevante inhoudelijke bevinding. De inhoudelijke bevindingen volgen op hoofdlijn hieronder.

## Inhoudelijk beeld op hoofdlijnen

### Werkwijze CAF algemeen

- De toeslagensystematiek en daarbinnen de kinderopvangtoeslag is zeer gevoelig voor fraude door facilitators.
- CAF-team had prominente rol in de fraude-aanpak en kreeg waardering vanuit MT fraudebestrijding.
- Team CAF is transparant over doen en laten en de gevoelige issues. Dit wordt vooral inzichtelijk via de meer dan 100 weekverslagen. Daarin wordt op populaire toon gesproken over een veelheid aan 'acties' waarbij behalve kinderopvangtoeslag ook huurtoeslag, inkomstenbelasting etc. aan de orde komen. Nationaliteit wordt soms genoemd. Hierbij wordt ook verhaald over vormen van ' stoppen'. Een enkele toeslagencasus lijkt vergelijkbaar met CAF-11 - maar veelal is sprake van stoppen/tegenhouden in de zin van bijv. detectie aan de poort bij IH-systeemfraude, stoppen door signaleren voor uitworp IH en stoppen door het beëindigen van fraudeconstructies. Er is dan in voorkomende gevallen wellicht sprake geweest van een latere uitbetaling omdat de (voorlopige) aangifte door de inspecteur werd beoordeeld, net als dat kan bij andere aangiften die worden uitgeworpen. Er zijn geen indicaties dat er in de IH vanuit CAF trajecten zijn geweest vergelijkbaar met de CAF-11 problematiek.
- In enkele stukken zijn verwijzingen opgenomen naar het fenomeen "rekeningnummers poetsen". Dit blijkt te gaan om het blokkeren van uitbetalingen van toeslagen op specifieke bankrekeningnummers, waarbij het vermoeden van fraude aanwezig is.
- De inzichten vanuit het CAF-team werden op medewerkers- en teamleidersniveau vertaald in controleopdrachten binnen Toeslagen.

### Het opzoeken van de grenzen

- De verslagen van het toenmalig MT Fraude duiden dat de ambtelijk top (o.m. de Dgbel en de algemeen directeur van het toenmalige onderdeel Belastingen) wist van het 'de grenzen opzoekend' opereren van het CAF . Het gaat dan om de 80/20 verwijzingen, 80% van de aangepakte zaken is terecht, voor 20% niet terecht. Uit de verslagen kan ook worden opgemaakt dat het MT fraude - uiteraard - de focus had op fraudebestrijding maar daarbij duidelijk de intentie had de effecten daarvan op de goedwillende burger te verkleinen.
- Een mail van november 2013 tussen de teamleiders CAF geeft aan: "Blokpoel wil echt alles dichtdraaien, ook de toeslagen, zelfs als die waarschijnlijk wel goed zijn. Hij legt het voor aan Peter, daar komt dan een lijn ook voor de stas".

### Vooringenomenheid

- Er zijn vanaf de FIOD Q schijf veel documenten die gaan over de aanpak van het gastouderbureau in de casus CAF-11 en het vervolg (klachten bezwaar etc). Uit de documenten ontstaat een beeld dat veel inzet is gepleegd op het gastouderbureau. De starthypothese 'het zit daar fout' wordt nergens in de documenten 'gechallenged'. Op basis hiervan kan de vraag opkomen of al deze inzet op de juiste wettelijke basis plaatsvond, echter vijf jaar later is een bruikbare reconstructie hiervan problematisch.
- Enkele documenten kunnen de indruk wekken dat in mindere mate sprake was van onafhankelijke bezwaarbehandeling. Een document dat bezwaarbehandelaars informeert stelt "je kunt waarschijnlijk niets toekennen ' (eerder openbaar gemaakt) en in een verslag van het MT fraudebestrijding wordt de zorg uitgesproken over dat de bezwaren van CAF zaken elders behandeld worden. Verder nog een mailwisseling waarin de teamleider CAF interesse toont voor het verloop van de bezwaarbehandeling bij CAF-11.

### Q-schijf en eerdere verstrekking aan de Kamer

- Omdat nu een veelheid aan documenten van de Q-schijf FIOD inzichtelijk wordt kunnen er vragen komen over de selectie van de 5 documenten die hieruit vertrouwelijk naar de kamer zijn gezonden: Het mailbericht "Tonga en [redacted]" is aangetroffen op de FIOD Q-schijf. De mail duidt dat er (wellicht) in een andere casus gestopt gaat worden bij populatie gastouders waar 'goeden' onder zitten. Deze casus is niet gemeld aan de kamer, terwijl 5 andere stukken van de FIOD-Q schijf wel gemeld zijn. De kamer kan daardoor de indruk hebben niet juist te zijn geïnformeerd. Reden is dat in de eerste beoordeling gekeken is

naar memo's e.d. met een CAF-11 brede strekking en dit een mail is met een beperkte strekking.

**Nationaliteit**

- Er zijn in de WOB-set meerdere documenten met een vermelding van query aan de hand van nationaliteit aangetroffen. Enkele hiervan gaan over een query naar etniciteit in het kader van giftenaftrek (dus niet Toeslagen maar IH). Dit verzoek wordt voorgelegd aan een directeur van de data afdeling. Wob documenten geven ook inzicht in vervolg. Een ander document geeft inzicht in een query op alle toeslagaanvragers met de Ghanese nationaliteit. Deze documenten worden aangeboden aan de AP. Verder een formulier met vermelding van een 'cultuurgebonden casus' onderdeel van de set. In de weekverslagen worden soms nationaliteit genoemd.

**Andere gevoeligheden**

- In de documenten wordt melding gemaakt van het streven om de twee voormalig staatssecretarissen mondeling bij te praten. Het is niet duidelijk of dit ook is gebeurd en wat daar dan besproken is. Er is een maillijn betreffende een voorbereiding voor een AO in oktober 2013 waarin een presentatie voorkomt aan de Stas. Hierin wordt CAF/Toeslagen/stoppen benoemd. Gezien de verslaglegging van het MT Fraude over 80/20 uit februari 2014 is het niet waarschijnlijk dat daar over 80/20 is gesproken maar er ligt niets over vast.
- Uit de documenten komt naar voren dat een aantal oud-medewerkers van de BD na het verlaten van de dienst als fraudeur in beeld is gekomen. Dit geldt ook voor een ambtenaar van een ander ministerie en een medewerkers van een hulpdienst van een politieke partij.
- In de documenten zit informatie over het betrokken GOB in CAF 11, wat deze wellicht ingebracht gaat worden in de civiele zaak.

Uit de set memo's en notities inzake CAF die gericht zijn aan Stas en DGBD vanaf 1-1-2017:

- In een notitie aan de staatssecretaris wordt vermeld dat er een onderzoek loopt hoe een intern document naar buiten is gegaan. Tevens staat dat daarom is besloten de toegang van medewerkers tot informatie over CAF 11 te beperken.
- Uit een notitie blijkt dat er contact is geweest tussen de Staatssecretaris en dhr. Omtzigt over het CAF 11 dossier.
- Uit een notitie komt naar voren dat er verschil van inzicht is geweest tussen Stas Fin en Stas van Ark over het mediabeeld (oorzaak vooral beleid en wetgeving) na de 11 juni brief.
- Notitie (september 2018) geeft analyse waarom documenten door Toeslagen eerder niet met Stas en Kamer zijn gedeeld ('zelf evaluatie' en slechte informatiehuishouding').

Nadere analyse of verfijning van dit beeld op hoofdlijnen kan plaatsvinden aan de hand van bijv. het onderzoek van de ADR.

**Memo Juridische inbedding tegemoetkoming nav Donner I**

21 okt 2019

## Inleiding/kernpunten

- Vooruitlopend op het advies van de AUT is gekeken naar de beste mogelijkheid om de tegemoetkoming juridisch te verankeren.
- In de afwegingen over de vormgeving van de tegemoetkoming is een civielrechtelijke overeenkomst via een vaststellingsovereenkomst (VSO) afgevallen aangezien het dan meer om schadevergoedingen gaat die op individuele basis moeten worden vastgesteld.
- Er is een mogelijkheid om de ministeriële regeling te baseren op een bestaande grondslag in de Kaderwet subsidies SZW. Daarmee zou de nieuwe ministeriële regeling voor de tegemoetkomingen onder de beleidsverantwoordelijk van de minister van SZW vallen. Om die redenen betwijfelen wij of dit de te nemen route is.
- De Awir biedt op dit moment geen/onvoldoende grondslag voor een ministeriele regeling op basis waarvan de B/Toeslagen de tegemoetkoming kan verstrekken. Er is met name onvoldoende basis voor het toekennen van een tegemoetkoming voor kosten en immateriële schade. Er zou voor dat doel een nieuwe grondslag moeten worden gecreëerd in de wet.
- Met het oog op uw wens om nog dit jaar met uitbetaling van de tegemoetkomingen te beginnen, **wordt de volgende route voorgesteld**:
    - Door middel van een nota van wijziging (hierna: NvW) in het pakket Belastingplan 2020 een bevoegdheid opnemen in de Awir of in een zelfstandig artikel van het wetsvoorstel Belastingplan (nog nader te bezien) waarmee via een ministeriële regeling een tegemoetkoming aan toeslaggerechtigden kan worden gecreëerd.
    - In de tussentijd wordt gelijktijdig met de indiening van de nota van wijziging gestart met een beleidsbesluit conform de aanbevelingen van de AUT voor een compensatieregeling opdat dit jaar nog tot uitbetaling overgegaan kan worden. Idealiter wordt dit beleidsbesluit aan de Tweede Kamer toegezonden voorafgaand aan het AO CAF 11 (nog in te plannen).
    - Dit beleidsbesluit zal vervolgens worden omgezet in een ministeriële regeling. Direct na publicatie in het Staatsblad van het Belastingplan wordt de ministeriële regeling gepubliceerd met de inhoud van de tegemoetkoming.
    - U wordt geadviseerd om een spoedadvies bij de NvW aan te vragen bij de Raad van State (hierna: RvS). Hoewel dat niet persé nodig is omdat het geen ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel is, zou dat wel de koninklijke weg zijn om te volgen aangezien een geheel nieuw onderdeel wordt toegevoegd.
    - Deze route kan aangekondigd worden in de brief die uitgaat als reactie op het rapport van de Commissie Donner. Het tijdsschema is als volgt:
        - Vóór 25 oktober:
            - Ambtelijke voorbereiding NvW inclusief uitvoeringstoets
            - Ambtelijk contact met de Raad van State
        - 25 oktober:
            - Telefonisch contact tussen u en de vice-president van de Raad van State
            - Eerste onderhandse versie NvW naar de Raad van State
        - 31 oktober:
            - Presentatie rapport door AUT
            - Uitvoeringstoets uiterlijk vastgesteld
        - 1 november:
            - Ministerraad stemt in met brief
            - Ministerraad machtigt u voor de aanvraag spoedadvies RvS bij de NvW
            - Verzending brief met onder meer de aankondiging NvW
            - Indiening formele adviesaanvraag NvW bij de RvS via het Kabinet van de Koning
        - Uiterlijk 7 november:

        - Ontvangst adviesaanvraag RvS
        - Ontvangt uitvoeringstoets
        - Opstellen Nader Rapport
    - 8 november:
        - mogelijke ministerraad-behandeling voor het geval het dictum RvS daar aanleiding toe geeft
    - Uiterlijk 11 november:
        - Verzending NvW naar de Tweede Kamer
    - 12 en 13 november:
        - Eerste en tweede termijn plenaire behandeling Belastingplan
    - 14 november:
        - Stemmingen Belastingplan

- Aandachtspunten hierbij zijn:
    - Voor de nieuwe wettelijke bevoegdheid is een meerderheid in beide Kamers vereist, dat lijkt geen probleem maar is geen zekerheid. Na het AO over de kabinetsreactie op het deeladvies van de AUT (begin november!) moet duidelijk zijn of de regeling breed gesteund wordt.
    - Met de nota van wijziging wordt ook het CAF-dossier onderdeel van de behandeling van het Belastingplan. Dat zal van invloed kunnen zijn op de parlementaire behandeling van het Belastingplan. Om dit te vermijden zou als alternatief een apart (spoed) wetsvoorstel kunnen worden gemaakt waarin de grondslag wordt gecreëerd dat zijn eigen behandeltraject volgt los van het Belastingplan. Dat zou echter een langer traject vergen en wellicht ook meer aandacht trekken dan een nota van wijziging. Ook in dit scenario wordt voorafgaand aan de wettelijke grondslag een beleidsbesluit gepubliceerd.
    - Parallel hieraan dient de dekking conform begrotingsregels en -afspraken geregeld te worden, alsmede voldaan worden aan het budgetrecht van de Tweede Kamer, waarna de uitvoering ter hand genomen kan worden.
    - De vormgeving moet een uiteindelijke beslissing over wel/niet (volledig) verrekenen en wel/geen bezwaar en beroep mogelijkheden niet in de weg staan.
    - In de wettelijke bevoegdheid dient rekening gehouden te worden met het toekomstige tweede advies van de AUT, waarin mogelijk eveneens een tegemoetkoming wordt voorgesteld.

**Besluit**

1. Wij adviseren u akkoord te gaan met bovenstaande voorstel.
2. Indien u akkoord gaat, adviseren wij u op 25 oktober contact te hebben met de vice-president van de Raad van State over een spoedadvies.

**Memo Stroomlijnen invorderingsregelgeving toeslagen en belastingen**

**Aanleiding**
De vraag kwam op of het rapport van de commissie-Donner aanleiding is voor een heroverweging van het stroomlijnen van invorderingsmaatregelen voor belastingen en toeslagen. Deze stroomlijning heeft plaats gevonden in de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 en treedt na 2021, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, in werking.

**Belangrijkste maatregelen stroomlijnen**
In de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 is een pakket aan maatregelen opgenomen in het kader van het stroomlijnen van invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen. Hiermee verdwijnen voor een groot deel de verschillen tussen rood en blauw en wordt de invorderingsregelgeving een stuk eenvoudiger en overzichtelijker voor burgers en beter uitvoerbaar voor de Belastingdienst. De voorstellen sluiten aan bij de uitgangspunten van de Rijksincassovisie die op 4 april 2016 aan de TK is verstuurd (transparantie, ruimte voor maatwerk, aandacht voor het voorkomen van onnodige verhoging van de schuldenlast). Ook de Nationale ombudsman, de sociale raadslieden en de NVVK waren positief over de maatregelen.

Het pakket aan maatregelen bestaat uit 'zoet' en 'zuur'. De belangrijkste zijn:

1. Aanwijzing van de ontvanger als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van niet enkel belastingen, maar voortaan ook van toeslagen.
2. Introductie van een debiteurgerichte (in plaats van vorderinggerichte) betalingsregeling voor (in beginsel) burgers.
3. Kwijtschelding van restschuld na afloop van de betalingsregeling voor (in beginsel) burgers.
4. Rechtsbescherming via de fiscale rechter.
5. Wijziging van het verrekeningsregime (verrekening van toeslagen met belastingschulden wordt mogelijk).
6. Preferentie voor toeslagschulden (toeslagschulden krijgen bij de dwanginvordering dezelfde voorrang ten opzichte van andere schuldeisers als belastingschulden).

Voor een toeslagschuldenaar zullen in de praktijk voornamelijk de maatregelen 2 en 3 (voornamelijk 'zoet') en 5 ('zuur') merkbaar zijn.
Met de maatregelen 2 en 3 wordt een debiteurgerichte betalingsregeling geïntroduceerd, gevolgd door (voorwaardelijke) kwijtschelding van eventuele restschuld. De debiteurgerichte betalingsregeling houdt in dat de schulden die de burger bij de Belastingdienst heeft zoveel mogelijk worden samengenomen en als één schuld worden behandeld. Voor de totale schuld treft de Belastingdienst vervolgens, op verzoek, een uniforme betalingsregeling zonder daarbij onderscheid te maken tussen belasting- en toeslagschulden. De betalingsregeling worden via een automatische incasso voldaan. Voor toeslagschuldenaren geldt wel dat de standaardbetalingsregeling wordt ingekort van 24 naar 12 maanden. Een persoonlijke betalingsregeling van 24 maanden blijft mogelijk (en wordt ook voor belastingschulden mogelijk).
Met maatregel 5 wordt het, anders dan nu het geval is, mogelijk om lopende toeslagen te verrekenen met belastingschulden. Voorwaarde is wel dat de Belastingdienst proactief de beslagvrije voet toepast: dit voorkomt dat een schuldenaar door de verrekening onder het bestaansminimum terechtkomt.

**Heroverweging?**
Hoewel het stroomlijnen van de invorderingsregelgeving als totaalpakket positief uitvalt voor de burger, kan het huidige debat aanleiding zijn om een enkele maatregel nog eens kritisch onder de loep te nemen. Dit geldt vooral de verruiming van de verrekeningsmogelijkheden, maar mogelijk ook voor maatregel 6, die effect heeft op andere schuldeisers (en hun bereidheid om mee te werken aan een schuldsanering). De verruimde verrekening is met de nodige waarborgen omgeven (met name: proactief rekening houden met de beslagvrije voet). Een belangrijk argument om de maatregel overeind te houden is dat het onwenselijk is dat met de ene hand toeslagen worden uitbetaald, terwijl met de andere hand belastingschulden onder dwang worden geïnd. Toch kan het gewenst zijn, mede gelet op de tijdgeest, dit onderdeel van stroomlijnen opnieuw te bezien.

Afhankelijk van de uitkomst daarvan zou hier in algemene zin een opmerking over kunnen gemaakt in de TK-brief waarin gereageerd wordt op het rapport van de commissie-Donner.

# Memo verrekening

BD/FJZ, 22 oktober 2019

## Aanleiding

De commissie-Donner brengt binnenkort advies uit inzake de compensatie van de CAF-gedupeerden voor misgelopen toeslagen en eventueel daaruit ontstane schade. De tegemoetkoming die de CAF-gedupeerden krijgen bestaat naar verwachting uit meerdere componenten, waaronder (in ieder geval) een component nabetaling van toeslagen en een component schadevergoeding. In deze notitie adviseren wij u over de verrekening (al dan niet) van het 'nabetaling'-deel van de tegemoetkoming.
Het schadevergoedingsdeel heeft een zelfstandige rechtvaardiging die zou worden uitgehold door verrekening met een toeslagschuld. Bovendien is er voor verrekening onvoldoende (duidelijke) juridische basis. Om die redenen wordt dat deel uitbetaald zonder verrekening met openstaande schulden.

## Kern

Bij de verrekening van nabetalingen onderscheiden we in deze notitie de volgende drie vraagstukken:

1. Is verrekening van de nabetaling met openstaande terugvorderingen over een niet-CAF-jaar of van een andere toeslagsoort gewenst?
2. Is verrekening van de nabetaling met openstaande KOT-terugvorderingen die betrekking hebben op de CAF-jaren gewenst?
3. Is verrekening gewenst ter voorkoming van een zogenoemde 'dubbele vergoeding' als gevolg van eerder (materieel) kwijtgescholden schulden.

In vraagstuk 1 adviseren wij u niet te verrekenen. In de vraagstukken 2 en 3 adviseren wij u wel te verrekenen. Laatstgenoemde vraagstukken betreffen beide situaties waarin in het verleden de tegemoetkoming bij voorschot is uitbetaald, vervolgens teruggevorderd, maar niet terugbetaald. In beide gevallen zou niet-verrekenen leiden tot de –ons inziens- ongewenste situatie dat de belanghebbende feitelijk meer krijgt dan waarop hij recht heeft.

## Toelichting

*Ad 1) Verrekening van nabetalingen met andere openstaande toeslagschulden.*
Wij adviseren u het deel van de tegemoetkoming dat een toeslagnabetaling betreft niet te verrekenen met openstaande toeslagschulden van een andere soort of een ander jaar dan de KOT-jaren waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.

Voor zover (het gedeelte van) de tegemoetkoming is aan te merken als nabetaling van toeslagen en tevens sprake is van openstaande toeslagschulden is verrekening staande praktijk, maar niet wettelijk verplicht, en verdient daarom in beginsel de voorkeur. Echter in dit geval zijn er belangrijke argumenten om af te wijken van de staande praktijk, namelijk:

- De CAF-problematiek is in veel gevallen zo schrijnend dat verrekening tot onbegrip kan leiden, zowel bij de betrokken ouders als politiek.
- N.a.v. de aangehouden motie Leijten worden ook de nabetalingen kindgebonden budget niet verrekend met openstaande toeslagschulden.[1]

Bij een keuze voor niet-verrekenen moet wel worden bedacht dat er verwarring kan ontstaan bij belanghebbenden die een nabetaling toeslagen krijgen en menen dan wellicht "van alles af te zijn". Een goede communicatie richting belanghebbenden is dus van belang. Bovendien verdient het de

[1] Naar aanleiding van de motie Leijten en Kwint (35010 nr 22) is door u (staatssecretaris) bij het VSO Ambtshalve toekenning van kindgebonden budget (12 september 2019) toegezegd dat de commissie Donner ook kijkt naar de verrekening van Toeslagen. De motie is aangehouden. U heeft aangegeven dat u in dit specifieke geval niet tot verrekening wilt overgaan omdat het een herstelactie is naar aanleiding van een fout van Toeslagen.

voorkeur om dit beleid in het op te stellen Beleidsbesluit op te nemen om daarmee het risico op precedentwerking te beperken.

*Ad 2) Verrekening van nabetalingen met openstaande KOT-schulden*
Wij adviseren u de nabetaling wel te verrekenen met openstaande KOT-schulden die op hetzelfde CAF-jaar (dezelfde CAF-jaren) betrekking heeft. Indien deze schulden blijvend niet voldaan zouden worden, zou er immers feitelijk sprake zijn van een dubbele vergoeding, hetgeen ongewenst is. Ook leidt verrekening tot een definitieve afdoening van het KOT-dossier over de betreffende jaren: de CAF-gedupeerden kunnen wat dat betreft met een schone lei verder. Het zou de voorkeur verdienen als verrekening niet achteraf hoeft te gebeuren, maar dat hier bij de toekenning van de tegemoetkoming al rekening mee wordt gehouden (netto-tegemoetkoming).

*Ad 3) Dubbele vergoeding in geval van 'niet verder bemoeilijken'*
In enkele CAF-situaties is een toeslagterugvordering in het verleden niet verder bemoeilijkt, dat wil zeggen: de terugvordering (of een deel ervan) wordt niet actief ingevorderd, maar slechts gedurende 3 jaar verrekend met incidentele teruggaven. In deze situaties kan het verlenen van een tegemoetkoming, voor zover dat een nabetaling betreft, leiden tot een 'dubbele' vergoeding: de belanghebbende krijgt een nabetaling vanwege een ten onrechte opgelegde terugvordering, terwijl de terugvordering feitelijk nooit betaald is of hoefde te worden. Wij adviseren u deze dubbele tegemoetkoming te voorkomen. Bij voorkeur gebeurt dit door bij de vaststelling van de hoogte van de nabetaling direct rekening te houden met het deel van de KOT-schuld waarvoor een beschikking 'niet verder bemoeilijken' is afgegeven (netto-tegemoetkoming).

*Uitvoerbaarheid*
Voor alle hiervoor genoemde verrekensituaties geldt dat de uitvoerbaarheid ervan nog nader onderzocht moet worden. De vormgeving van de tegemoetkoming is hierbij naar verwachting medebepalend.

*Budgettaire aspecten*
Wel of niet verrekenen en de wijze waarop heeft budgettaire consequenties voor de begrotingen van Financien en SZW; dit dient te worden uitgezocht en afgestemd. U wordt hierover nog nader geïnformeerd.

*Zwartboek*
De derde aanbeveling van de SP, naar aanleiding van de casuïstiek die in het zwartboek is opgenomen, gaat over verrekening. De aanbeveling luidt: "Stop met verrekenen van 'schuld' met andere toeslagen. (...)". Hoewel aan deze aanbeveling (mogelijk) gedeeltelijk tegemoet wordt gekomen in het CAF-dossier, betekent dit niet dat de aanbeveling in brede zin wordt omarmd. Of verrekening in het algemeen ongewenst is dient nader onderzocht te worden en een beleidsmatige beslissing hierover ligt (mede) op het terrein van SZW.

**Memo Appreciatie notitie werkinstructies**
Dd 16 okt 2019, B/T en CD Vaktechniek

**Aanleiding**
De Adviescommissie uitvoering Toeslagen heeft de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/T) gevraagd informatie aan te leveren over werkinstructies, handreikingen, vaktechnische afstemming etc. die betrekking hebben op CAF 11. Via de notitie 'Beleid en werkinstructies CAF 11 Belastingdienst/Toeslagen' met bijbehorende bijlagen is de gevraagde informatie aan de commissie verstrekt.

**Kern**
- In CAF 11 is in 2014 de lopende toeslag van ouders stopgezet voordat duidelijkheid bestond over het vermoedelijke recht. Deze stopzetting werd "zachte stop" genoemd, omdat nog geen terugvordering van de reeds uitbetaalde voorschotten plaatsvond.
- Voor de toezichtprocessen bij B/T zijn algemeen geldende en (binnen B/T) vaktechnische afgestemde werkinstructies en behandelkaders aanwezig. Deze zijn op intranet vindbaar.
- Er zijn binnen B/T geen vaktechnisch afgestemde werkinstructies aangetroffen waarin het proces van wel (of niet) stopzetten van lopende toeslagen is uitgewerkt.
- Er heeft in 2014 ook geen zichtbare vaktechnische afstemming met specialisten binnen B/T plaatsgevonden over de toepassing van de stopzetting bij CAF 11. Enkele medewerkers geven wel aan dat hier vooraf mondeling over gesproken is. B/T voorzag in die tijd zelf in vaktechnische ondersteuning, vrijwel zonder verbinding met andere onderdelen van de Belastingdienst.
- Bij CAF-zaken werd gebruik gemaakt van een "opdrachtformulier" waarmee de coördinator van de CAF-zaken binnen B/T aan de specifieke behandelaars van een IST-team duidelijk maakte welke bewijsstukken over welke jaren zij moesten opvragen, op welke manier dit moest gebeuren en - gedurende de jaren 2013 t/m 2016 - op welk moment de stopzetting in het systeem moest plaatsvinden ten aanzien van de specifieke CAF-zaak.
- De opdrachtformulieren zoals toegepast bij CAF-zaken zijn niet aangetroffen bij andere toezichtprocessen binnen B/T.
- Het besluitvormingsproces over het toepassen van deze vorm van stopzetting hebben wij niet kunnen achterhalen. Elementen van het besluitvormingsproces zijn wel aangetroffen in de stukken die n.a.v. het WOB-verzoek en de beantwoording van vragen van de AUT en ADR zijn geanalyseerd. Hierover wordt u separaat geïnformeerd.
- Bij sommige CAF-zaken werd naast het opdrachtformulier tevens gebruik gemaakt van plannen van aanpak en standaardteksten, waarmee behandelaars van een IST-team ook informatie voor de aanpak kregen.
- In CAF-zaken werden meer bewijsstukken over een langere periode opgevraagd dan bij andere toezichtactiviteiten.
- U heeft eerder richting de Kamer over het bestaan van werkinstructies gecommuniceerd. Samengevat is eind augustus 2018 in de beantwoording op vragen van Omtzigt geschreven dat er geen werkinstructie is aangetroffen. Eind augustus 2018 zijn er zes documenten ter vertrouwelijke inzage gelegd waar het opdrachtformulier van CAF 11 geen deel van uitmaakte. In het kader van een eerder WOB-verzoek van 24 april 2019 is het opdrachtformulier wel openbaar gemaakt.
- Begin september 2018 is alsnog een 'concept leidraad' voor de afhandeling van bezwaarschriften aangetroffen, die toen ter vertrouwelijke inzage is gelegd. In de Kamerstukken van 11-9-2018, 11-10-2018 en 12-3-2019 is aangegeven dat deze 'concept leidraad' ziet op een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. Benoemd is dat het geen vastgestelde werkinstructie is, maar interne communicatie op operationeel niveau.
- Tijdens het plenaire debat op 21 maart 2019 heeft u gezegd dat het niet goed mogelijk was om documenten zoals werkinstructies terug te vinden doordat het informatiebeheer bij Toeslagen niet op orde was. Na 12 maart jl. is naar de Kamer geen schriftelijke correspondentie geweest over werkinstructies en vergelijkbare documenten.
- De complete tijdlijn over de meldingen aan de Kamer is opgenomen in de bijlage.

**Voorstel lijn richting Kamer**
Werkinstructies binnen de Belastingdienst dienen schriftelijk afgestemd te worden binnen de vaktechnische lijn. Binnen B/T vond in de afgelopen jaren vaktechnische afstemming van werkinstructies alleen intern plaats. Deze werkinstructies (die ook deze titel dragen) zijn voor alle medewerkers van B/T raadpleegbaar. Het opdrachtformulier van CAF 11 was niet zichtbaar vaktechnisch afgestemd en gold alleen voor de specifieke CAF-zaak. Er lag geen algemeen

geldende werkinstructie inzake stopzetting aan ten grondslag. Daarmee was het beeld dat het opdrachtformulier interne communicatie op operationeel niveau betrof.
In de voorbereiding op het onderzoek van de ADR is inmiddels naar voren gekomen dat ook voor andere CAF-zaken vergelijkbare opdrachtformulieren zijn gebruikt. In die zin kan het opdrachtformulier gezien worden als een niet formeel afgestemde werkinstructie.

**Vervolg vaktechnische inbedding**

- De technische mogelijkheid om de uitbetaling van toeslagen op te schorten in de systemen van Toeslagen op te nemen is in de afgelopen jaren meermaals onderzocht. In de prioritering binnen de IV-portefeuille zijn andere keuzes gemaakt. Momenteel onderzoekt B/T wederom op welke termijn het systeem kan worden aangepast om opschorting uit te kunnen voeren.
- We verwachten dat door de verbeterde vaktechnische inbedding in de toekomst vaker en vroegtijdig vaktechnische afstemming zal plaatsvinden. Dit wordt op dezelfde wijze ingericht als bij de andere directies van de Belastingdienst. U heeft de maatregelen hiervoor op 11 oktober 2018 aangekondigd. Dit is een langdurig proces waarvoor de eerste stappen zijn gezet.
- Wij wijzen u er op dat het van grote waarde is, om naast de inbedding voor rechtstoepassing ook vaktechnische inbedding voor het toezichtsproces in te richten. Daartoe zal op korte termijn een vaco toezicht bij B/T worden ingesteld.
- Tevens zal B/T invulling geven aan de concretisering van de uitvoerings- en toezichtsstrategie. Hiertoe zal B/T met de gestelde kaders van UHB een handhavingsplan opstellen. Ook hierbij is sprake van een groeiproces. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de dilemma's die spelen bij activiteiten waarmee vermoedens van georganiseerd misbruik worden onderzocht bij een groot aantal burgers. Of wanneer op basis van constateringen bij enkelen, overwogen wordt een groter gedeelte van de populatie in onderzoek te nemen. In een later stadium wordt u over de uitkomsten geïnformeerd.
- Voor de uitvoering van toezicht binnen Belastingen en Douane zijn diverse vaktechnische voorschriften in gebruik. De basis ligt in de Controle Aanpak Belastingdienst (CAB) waarin staat beschreven hoe de Belastingdienst de controle van aangiften uitvoert. Daarbij wordt ook ingegaan op het gebruik van statistische steekproeven. Er zal worden verkend in hoeverre deze methodiek ook binnen B/T kan worden gebruikt, zowel in het reguliere toezicht als bij vermoedens van misbruik/fraude.
- Daarnaast zal de toezichtmethodiek voor B/T concreet worden vastgelegd, in een vergelijkbare notitie als de CAB. Deze notitie kan als kapstok voor nadere werkinstructies dienen. Hierdoor kan bijvoorbeeld ook het opschorten van uitbetaling van toeslagen en het uitvragen van informatie gebeuren op een manier waarbij de gerechtvaardigde belangen van burgers worden beschermd. Wij wijzen u er op dat de totstandkoming van een dergelijke notitie een groeiproces zal zijn.

## Bijlage Tijdlijn: correspondentie Kamer inzake werkinstructies over stopzetten

**Samenvatting:** Eind augustus 2018 schrijft u in de beantwoording op vragen van Omtzigt dat er geen werkinstructie is aangetroffen. Eind augustus zijn er zes documenten ter vertrouwelijke inzage gelegd waar de instructie geen deel van uitmaakt. Begin september wordt alsnog een 'concept leidraad' aangetroffen, die toen ter vertrouwelijke inzage is gelegd. Daar zeggen we vervolgens meerdere keren in Kamerstukken (11-9-18, 11-10-18, 12-3-19) over dat het gaat om een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. We noemen dat het geen vastgestelde werkinstructie is, maar interne communicatie op operationeel niveau. Tijdens het plenaire debat op 21 maart heeft u gezegd dat het niet goed mogelijk was om documenten zoals werkinstructies terug te vinden doordat het informatiebeheer bij Toeslagen niet op orde was.

| **Datum/ Kamerstuk** | **Antwoord/passage** |
|---|---|
| **30 augustus 2018**, beantwoording vragen Omtzigt betreffende het stopzetten van kinderopvangtoeslag en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon. | 13. Was er een werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF-domein) of iets dergelijks die ongeveer inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd, geen nieuwe kinderopvangtoeslag toegekend kregen, wat voor een aanvraag ze ook deden?<br><br>**Antwoord**<br>Een instructie zoals hier beschreven heb ik niet aangetroffen. Alle mij bekende documenten in het kader van het onderzoek CAF 11 Hawaii verstrek ik aan uw Kamer ter vertrouwelijke inzage. Wel kregen ouders na een aanvraag niet eerder kinderopvangtoeslag toegekend dan nadat zij met bewijsstukken hadden aangetoond dat zij recht hadden op de toeslag. Deze werkwijze wordt standaard gehanteerd in situaties waarbij het sterke vermoeden van het onrechtmatig gebruik van de toeslag bestaat. |
| **11 september 2018**, Kamerbrief, Kinderopvangtoeslag casus 'geen powerplay, maar fair play' 2014 | Na het onderbreken van de betaling van de kinderopvangtoeslag is door een groot deel van de ouders bezwaar aangetekend. Onder meer om de collega's die belast zijn met de bezwaarbehandeling de context van deze bezwaren mee te geven, zijn collegiale handreikingen gedaan door middel van een casus en een concept leidraad voor de afhandeling, respectievelijk van april 2016 en juni 2016. Dit zijn geen vastgestelde werkinstructies, maar interne communicatie op operationeel niveau. Uiteraard dient elk bezwaar op gelijke wijze en aan de hand van wet- en regelgeving beoordeeld te worden.<br>In de genoemde handreiking worden onder meer de bevindingen uit de hiervoor genoemde onderzoeken samengevat. Op grond van die bevindingen wordt in die handreiking de verwachting uitgesproken dat in veel gevallen ouders hun bezwaar waarschijnlijk niet krijgen toegekend. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven leek het erop, gebaseerd op de bewijsstukken die aanwezig waren bij de gastouders, dat bij een groot aantal van de aanvragen iets niet klopte. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een instructie, zoals ook expliciet is opgenomen in het betreffende document en in e-mail uitwisselingen tussen medewerkers, april 2016. Verder wil ik benadrukken dat deze handreiking niet heeft geleid tot een andere werkwijze voor de inhoudelijke afhandeling van bezwaarschriften. |

| | |
|---|---|
| **11 oktober 2018**, beantwoording vragen Omtzigt betreffende het achterhouden van stukken in CAF 11-zaak | 6. Klopt het dat op 9 december 2014 bij de notitie staat: "LET OP!: Burger niet melden dat er sprake was van rechtsmatigheidsonderzoek ivm verhoogd toezicht. Bij bezwaar, klacht of andere afwijkende behandeling (waarbij sprake is van toekenning), dient de behandelaar contact op te nemen met het IST team via Toeslagen IST CAF_Postbus. Beoordeling CAF11, geen toekenning, bewijsstukken niet akkoord"?<br><br>**Antwoord**<br>Ja. Deze notitie is een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. Het is geen vastgestelde werkinstructie, maar interne communicatie op operationeel niveau. De handreiking is bedoeld om collega's erop te attenderen dat een specifieke toezichtsactie rond deze aanvraag heeft plaatsgevonden. Het toezicht is mede ingegeven door de mogelijke rol van het betrokken gastouderbureau als facilitator van misbruik. Het betrokken gastouderbureau mocht er op dat moment niet van op de hoogte raken dat er een toezichtsonderzoek naar zijn eventuele rol als facilitator liep, om het onderzoek niet te verstoren. Uiteraard dient elk bezwaar aan de hand van wet- en regelgeving beoordeeld te worden. Om te waarborgen dat dit op gelijke wijze gebeurt, is een team verantwoordelijk voor de coördinatie hiervan. |
| **12 maart 2019**, beantwoording vragen Omtzigt over de kinderopvangtoeslag, die bij veel gezinnen is stopgezet, het CAF 11-project en de brieven van de Kinderombudsman | 13. In uw brief van 11 september 2018 geeft u een toelichting op de collegiale handreiking. Hoe verklaart u dat Belastingdienst/Toeslagen op pagina 15 van het rapport van de Nationale ombudsman deze handreiking als instructie benoemt?<br><br>**Antwoord**<br>De collegiale handreiking die toegelicht is in de brief van 11 september 2018 en de instructie die benoemd is in het rapport van de Nationale ombudsman van 9 augustus 2017 zijn twee verschillende stukken. De collegiale handreiking is geen vastgestelde werkinstructie, maar betreft interne communicatie op operationeel niveau. De instructie in het rapport van de Nationale ombudsman betreft individuele aanwijzingen voor de klantbehandeling in de CAF-11 zaak. |
| **12 maart 2019**, Kamerbrief CAF-zaken bij Toeslagen | In het CAF-11 dossier heb ik eerder stukken ter vertrouwelijke inzage aan uw Kamer verstrekt waaronder de werkinstructie, omdat in dat dossier door meerdere organisaties sterke aanwijzingen werden afgegeven dat de behandeling onzorgvuldig was. Ik wil niet aan het verzoek van uw Kamer tegemoetkomen om ook toezichtvertrouwelijke informatie in andere CAF-zaken te verstrekken, te meer omdat ik in andere CAF-zaken geen externe aanwijzingen heb ontvangen. |
| **21 maart 2019**, plenaire debat KOT | "Ik had nog een vraag staan van de heer Azarkan. Hij vroeg hoe het zo mis kon gaan met de informatievoorziening. Uit de gang van zaken blijkt dat het informatiebeheer bij Toeslagen dus niet op orde was. Het is niet goed mogelijk om alle documenten, zoals bijvoorbeeld de werkinstructies, zomaar terug te vinden. Ook was de status van bepaalde documenten vaak moeilijk te achterhalen. Op dit punt vond ik Toeslagen dus niet goed in control. Daarom heeft Toeslagen de opdracht gekregen om het informatiebeheer op orde te brengen. Daar zal ik fel achteraan blijven zitten, maar dat zal niet van vandaag op morgen in één keer zijn opgelost. Er worden nu wel procedures opgesteld voor het vaststellen, opslaan, beheren en opleveren van bijvoorbeeld werkinstructies en andere relevante documenten. Met deze procedures moet het ook beter mogelijk worden om voortaan stukken tijdig aan burgers te verstrekken en ook om verantwoording af te kunnen leggen aan de Kamer." |

| | |
|---|---|
| **20 september 2019**, Kamerbrief aanbieding Kamervragen Leijten (SP), Azarkan (DENK) en Omtzigt (CDA) inzake het ten onrechte stopzetten van kinderopvangtoeslag | **Niet betreffende de werkinstructie stopzetten, maar beroepszaken**<br>Aangezien ik de ontstane situatie niet alleen wil herstellen, maar ook wil voorkomen dat er nieuwe problemen ontstaan is er een aantal maatregelen genomen die meteen effect sorteren:<br>• Collegiale toetsing bij beroepszaken wordt strikt voorgeschreven in een nieuwe werkinstructie; |

Belastingdienst

**VERTROUWELIJK**
Bert Wiersema
MT-Toeslagen

**Belastingdienst Toeslagen**

Programma herstel CAF Toeslagen

Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht
Postbus 2092
3500 GB Utrecht
www.belastingdienst.nl

**Contactpersoon**
[redacted]
*Strategisch adviseur*

M 06 [redacted]

# memo

Tegemoetkoming CAF en fiscale c.q. toeslagrecht impact

**Datum**
18 oktober 2019

**Versienummer**
0.9

**Referentie**
191018 Memo tegemoetkoming CAF en fiscale c.q. toeslagrecht impact

**Opdrachtgever**
Bert Wiersema

**Auteur**
[redacted]

**Bijlagen**
Geen

## Inleiding

In het CAF dossier wordt momenteel voorzien in een tegemoetkoming aan belanghebbenden.
Hierna geldt als leidraad dat de (concept)regeling zijn grondslag krijgt via een bevoegdheid in de Awir, waarmee via een ministeriële regeling een tegemoetkoming aan toeslaggerechtigden kan worden gecreëerd.

## Gevolgen inkomstenbelasting en toeslagen

De in het CAF dossier voorziene tegemoetkoming kan, afhankelijk van inhoud en vormgeving van de nieuwe regeling, leiden tot fiscale gevolgen (heffing inkomstenbelasting) en verlies van recht c.q. lagere aanspraak op toeslag(en).

In eerdere memo's[1] zijn de fiscale- en toeslaggevolgen van meerdere varianten van tegemoetkoming c.q. compensatie uitgebreid geduid.
In de kern gaat het om eventueel

- hoger voordeel uit sparen en beleggen (inkomstenbelasting, 'box 3'[2]) indien de tegemoetkoming op de peildatum van 1 januari (nog) deel uitmaakt van het vermogen én tevens het heffingsvrije vermogen overstijgt;
- verlies van recht op toeslagen en kindgebonden budget vanwege hogere draagkracht (inkomenstoets) of hoger vermogen (vermogenstoets) omdat de tegemoetkoming via box 3 wordt meegenomen.

## Mitigerende maatregelen

In de nieuwe regeling is aandacht voor de fiscale- en toeslaggevolgen van de tegemoetkoming benodigd.
Deze eventuele gevolgen[3] kunnen worden gemitigeerd door een 'forfaitaire tegemoetkoming' in de nieuwe regeling op te nemen die tevens dient tot afdekking van (eventuele) hogere heffing inkomstenbelasting en verlies van recht

[1] 'Memo fiscale gevolgen' (FJZ, [redacted], 16-09-2019) en 'Appreciatie memo fiscale gevolgen en de gevolgen voor toeslagen van een tegemoetkoming voor gedupeerden in de CAF11 zaken'(UHB, [redacted] 10-10-2019)
[2] Box 1 heffing is alleen aan de orde als de tegemoetkoming kwalificeert als een directe compensatie voor gederfde inkomsten. Daarvan lijkt géén sprake.
[3] Het ligt in de lijn der verwachting dat het effect veelal beperkt of zelfs nihil zal zijn, omdat het bedrag van de tegemoetkoming (deels) is uitgegeven voor de peildatum of het heffingsvrije vermogen niet of in beperkte mate wordt overschreden voor zover de tegemoetkoming op de peildatum nog tot het vermogen behoort.

c.q. lagere aanspraak op toeslag(en).

Indien de 'forfaitaire' tegemoetkoming beleidsmatig of anderszins ongewenst is, lijkt de ('eenvoudige') aanvraagprocedure conform de 'Q-koorts regeling' een werkbaar alternatief[4].
Daarbij kan de verkrijger van de tegemoetkoming een extra tegemoetkoming aanvragen als de tegemoetkoming er aantoonbaar toe leidt dat belanghebbende over het kalenderjaar na die verkrijging geen aanspraak meer kan maken op zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget. Tevens zou dit moeten worden uitgebreid tot de (aantoonbaar) hogere IB-box 3 belasting.

De aanvraagprocedure moet worden geïnitieerd door belanghebbende[5], waarbij de Belastingdienst Toeslagen – mede op basis van eigen gegevens - concreet wijst op de mogelijkheid van de aanvullende tegemoetkoming.

[4] Criteria Q-koorts regeling (art 10-3 van 'Beleidsregel tegemoetkoming q-koorts 2019, stcrt 2019-39315')
[5] Betreft maatwerk. Naar verwachting zijn niet alle actuele gegevens beschikbaar bij de Belastingdienst Toeslagen

*Concept*

**Verantwoording uitvoeren WOB verzoek RTL Nieuws dd. 26 juli 2019**

- Na het ontvangen van het betreffende WOB-verzoek is gezorgd voor het verzamelen van de noodzakelijke informatie. Vanaf 24 september is door een projectgroep gewerkt aan het beoordelen van de (openbaarheid van de) verzamelde documenten op basis van de WOB en de AWR en een inhoudelijke analyse van de documenten op inhoud. De beoordeling op openbaarheid en de analyse zijn afgerond op 22-oktober 2019. In totaal zijn 1091 documenten beoordeeld.

- Basis van de beoordeling en de analyse vormt het zgn. Zylab bestand. Dit bestand omvat:

  - Deze documenten zijn verzameld via het doorzoeken op het trefwoord "CAF" in de documentregisters (Digidoc, de toegankelijke netwerkschijf en "Docgen")
  - het bevragen van medewerkers van de Belastingdienst die in het verleden betrokken waren bij CAF en/of het MT Fraudebestrijding,
  - de gevraagde bestandslijsten met uitzondering van de lijst bedoeld bij 3.8.
  - en de bestanden die door de EDP-ers zijn gevonden bij het uitvoeren van hun opdracht om de inhoud van de FIOD-Q-schijf te scannen op bestanden die gerelateerd zijn aan CAF-11
  - na deze eerste inventarisatieronde is op basis van de inhoud van de beoordeelde documenten verder gezocht naar documenten waar naar in de beoordeelde documenten verwezen werd. Indien deze werden aangetroffen zijn deze aan het Zylab-bestand toegevoegd.

- DGBD heeft de volledige set beoordeeld op vertrouwelijkheid. Alle documenten zijn via het vier-ogenprincipe beoordeeld. DJZ heeft vervolgens de juridische houdbaarheid van de vertrouwelijke passages getoetst en verwerkt. De gelakte set kan daarmee rekenen op het akkoord van zowel DGBD als DJZ. .

- Er is met DJZ frequent afstemming geweest over de wijze van het WOB-technisch beoordelen. Daarnaast heeft DJZ zorg gedragen dat 'derden' konden reageren op het feit dat zij voorkomen in de documenten van het WOB-verzoek en voor de verdere departementale afstemming. Het besluit en de notitie zijn door DJZ opgesteld. Deze zullen tezamen met de gelakte set in de week van 21 oktober de lijn in gaan.

- Er zijn twee producten opgeleverd: <1> een bestand met stukken die onder het verzoek vallen, waar nodig gelakt aan de hand van de bepalingen in de WOB en de AWR , <2>, een overzicht met relevante inhoudelijke bevinding. De inhoudelijke bevindingen volgen op hoofdlijn hieronder.

**Inhoudelijk beeld op hoofdlijnen**

**Werkwijze CAF algemeen**

- De toeslagensystematiek en daarbinnen de kinderopvangtoeslag is zeer gevoelig voor fraude door facilitators.
- CAF-team had prominente rol in de fraude-aanpak en kreeg waardering vanuit MT fraudebestrijding.
- Team CAF is transparant over doen en laten en de gevoelige issues. Dit wordt vooral inzichtelijk via de meer dan 100 weekverslagen. Daarin wordt op populaire toon gesproken over een veelheid aan 'acties' waarbij behalve kinderopvangtoeslag ook huurtoeslag, inkomstenbelasting etc. aan de orde komen. Nationaliteit wordt soms genoemd. Hierbij wordt ook verhaald over vormen van ' stoppen'. Een enkele toeslagencasus lijkt vergelijkbaar met CAF-11 - maar veelal is sprake van stoppen/tegenhouden in de zin van bijv. detectie aan de poort bij IH-systeemfraude, stoppen door signaleren voor uitworp IH en stoppen door het beëindigen van fraudeconstructies. Er is dan in voorkomende gevallen wellicht sprake geweest van een latere uitbetaling omdat de (voorlopige) aangifte door de inspecteur werd beoordeeld, net als dat kan bij andere aangiften die worden uitgeworpen. Er zijn geen indicaties dat er in de IH vanuit CAF trajecten zijn geweest vergelijkbaar met de CAF-11 problematiek.
- In enkele stukken zijn verwijzingen opgenomen naar het fenomeen "rekeningnummers poetsen". Dit blijkt te gaan om het blokkeren van uitbetalingen van toeslagen op specifieke bankrekeningnummers, waarbij het vermoeden van fraude aanwezig is.
- De inzichten vanuit het CAF-team werden op medewerkers- en teamleidersniveau vertaald in controleopdrachten binnen Toeslagen.

**Het opzoeken van de grenzen**

- De verslagen van het toenmalig MT Fraude duiden dat de ambtelijk top (o.m. de Dgbel en de algemeen directeur van het toenmalige onderdeel Belastingen) wist van het 'de grenzen opzoekend' opereren van het CAF . Het gaat dan om de 80/20 verwijzingen, 80% van de aangepakte zaken is terecht, voor 20% niet terecht. Uit de verslagen kan ook worden opgemaakt dat het MT fraude - uiteraard - de focus had op fraudebestrijding maar daarbij duidelijk de intentie had de effecten daarvan op de goedwillende burger te verkleinen.
- Een mail van november 2013 tussen de teamleiders CAF geeft aan: "Blokpoel wil echt alles dichtdraaien, ook de toeslagen, zelfs als die waarschijnlijk wel goed zijn. Hij legt het voor aan Peter, daar komt dan een lijn ook voor de stas".

**Vooringenomenheid**

- Er zijn vanaf de FIOD Q schijf veel documenten die gaan over de aanpak van het gastouderbureau in de casus CAF-11 en het vervolg (klachten bezwaar etc). Uit de documenten ontstaat een beeld dat veel inzet is gepleegd op het gastouderbureau. De starthypothese 'het zit daar fout' wordt nergens in de documenten 'gechallenged'. Op basis hiervan kan de vraag opkomen of al deze inzet op de juiste wettelijke basis plaatsvond, echter vijf jaar later is een bruikbare reconstructie hiervan problematisch.
- Enkele documenten kunnen de indruk wekken dat in mindere mate sprake was van onafhankelijke bezwaarbehandeling. Een document dat bezwaarbehandelaars informeert stelt "je kunt waarschijnlijk niets toekennen ' (eerder openbaar gemaakt) en in een verslag van het MT fraudebestrijding wordt de zorg uitgesproken over dat de bezwaren van CAF zaken elders behandeld worden. Verder nog een mailwisseling waarin de teamleider CAF interesse toont voor het verloop van de bezwaarbehandeling bij CAF-11.

**Q-schijf en eerdere verstrekking aan de Kamer**

- Omdat nu een veelheid aan documenten van de Q-schijf FIOD inzichtelijk wordt kunnen er vragen komen over de selectie van de 5 documenten die hieruit vertrouwelijk naar de kamer zijn gezonden: Het mailbericht "Tonga en [redacted]" is aangetroffen op de FIOD Q-schijf. De mail duidt dat er (wellicht) in een andere casus gestopt gaat worden bij populatie gastouders waar 'goeden' onder zitten. Deze casus is niet gemeld aan de kamer, terwijl 5 andere stukken van de FIOD-Q schijf wel gemeld zijn. De kamer kan daardoor de indruk hebben niet juist te zijn geïnformeerd. Reden is dat in de eerste beoordeling

gekeken is naar memo's e.d. met een CAF-11 brede strekking en dit een mail is met een beperkte strekking.

**Nationaliteit**

- Er zijn in de WOB-set meerdere documenten met een vermelding van query aan de hand van nationaliteit aangetroffen. Enkele hiervan gaan over een query naar etniciteit in het kader van giftenaftrek (dus niet Toeslagen maar IH). Dit verzoek wordt voorgelegd aan een directeur van de data afdeling. Wob documenten geven ook inzicht in vervolg. Een ander document geeft inzicht in een query op alle toeslagaanvragers met de Ghanese nationaliteit. Deze documenten worden aangeboden aan de AP. Verder een formulier met vermelding van een 'cultuurgebonden casus' onderdeel van de set. In de weekverslagen worden soms nationaliteit genoemd.

**Andere gevoeligheden**

- In de documenten wordt melding gemaakt van het streven om de twee voormalig staatssecretarissen mondeling bij te praten. Het is niet duidelijk of dit ook is gebeurd en wat daar dan besproken is. Er is een maillijn betreffende een voorbereiding voor een AO in oktober 2013 waarin een presentatie voorkomt aan de Stas. Hierin wordt CAF/Toeslagen/stoppen benoemd. Gezien de verslaglegging van het MT Fraude over 80/20 uit februari 2014 is het niet waarschijnlijk dat daar over 80/20 is gesproken maar er ligt niets over vast.
- Uit de documenten komt naar voren dat een aantal oud-medewerkers van de BD na het verlaten van de dienst als fraudeur in beeld is gekomen. Dit geldt ook voor een ambtenaar van een ander ministerie en een medewerkers van een hulpdienst van een politieke partij.
- In de documenten zit informatie over het betrokken GOB in CAF 11, wat deze wellicht ingebracht gaat worden in de civiele zaak.

Uit de set memo's en notities inzake CAF die gericht zijn aan Stas en DGBD vanaf 1-1-2017:

- In een notitie aan de staatssecretaris wordt vermeld dat er een onderzoek loopt hoe een intern document naar buiten is gegaan. Tevens staat dat daarom is besloten de toegang van medewerkers tot informatie over CAF 11 te beperken.
- Uit een notitie blijkt dat er contact is geweest tussen de Staatssecretaris en dhr. Omtzigt over het CAF 11 dossier.
- Uit een notitie komt naar voren dat er verschil van inzicht is geweest tussen Stas Fin en Stas van Ark over het mediabeeld (oorzaak vooral beleid en wetgeving) na de 11 juni brief.
- Notitie (september 2018) geeft analyse waarom documenten door Toeslagen eerder niet met Stas en Kamer zijn gedeeld ('zelf evaluatie' en slechte informatiehuishouding').

Nadere analyse of verfijning van dit beeld op hoofdlijnen kan plaatsvinden aan de hand van bijv. het onderzoek van de ADR.

Ministerie van Financiën

**TER BESLISSING**
Aan
de staatssecretaris

**Directoraat-Generaal Belastingdienst**

**Inlichtingen**

www.minfin.nl

**Datum**
22 oktober 2019

**Notitienummer**
2019-0000175244

**Auteur**

**Van**
Directeur Cd Organisatie en Personeel

**Kopie aan**

**Bijlagen**
1: Brief aan Tweede Kamer: Reactie op Motie Omtzigt en Lodders (TK 2018-2019, 31066, nr. 509)

# notitie

Reactie op Motie Omtzigt over Klokkenluiders

## Aanleiding

De Kamerbreed ondersteunde motie Omtzigt en Lodders verzoekt om de richtlijnen van de Raad van Europa (RvE) voor de bescherming van klokkenluiders volledig te implementeren bij de Belastingdienst en over de voortgang hiervan te rapporteren in oktober. Bijgevoegd treft u een conceptbrief aan met uw reactie aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Deze reactie is intern ambtelijk afgestemd met het kerndepartement en met BZK en J&V. Een punt is nog open: de mogelijke rol van de Commissie Integriteit Belastingdienst bij een jaarlijkse voortgangsrapportage.

**Beslispunt**
Gaarne uw reactie aangeven op de bijgevoegde conceptbrief.

## Kern

- De implementatie van de "Aanbeveling CM/Rec(2014)7 van het Comité van Ministers van de RvE van 30 april 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders" is in Nederland geregeld in de Wet Huis voor klokkenluiders (en onderliggende regelgeving, die m.i.v. 1 januari a.s. is opgenomen in de onlangs afgesloten CAO) en geldt ook voor de Belastingdienst.
- De motie legt met name de vinger op de cultuur bij de Belastingdienst en overweegt dat het essentieel is dat medewerkers en externen vrijelijk misstanden kunnen melden binnen de organisatie.
- Daartoe zijn in de bijgevoegde reactie zes maatregelen opgenomen die thans worden doorgevoerd om hieraan tegemoet te komen.
- Risico:
  Een punt kan niet worden doorgevoerd: in de Aanbeveling is opgenomen dat misstanden ook publiek moeten kunnen worden gemaakt, bijv. aan de pers of aan parlementsleden, afhankelijk van de omstandigheden, waarbij de keuze aan de melder is.
  In de Nederlandse geldende wet- en regelgeving is een volgordelijkheid opgenomen in wijze waarop gemeld kan worden. U kunt wel een maatregel doorvoeren als werkgever, nl. om geen disciplinaire maatregelen te nemen tegen melders die te goeder trouw toch naar de pers of parlement gaan, doch er blijft een volgordelijkheid in het melden bestaan: intern, zo nodig extern bij bevoegde instanties, en pas daarna publiek wanneer de externe instanties niet binnen de gestelde tijd reageren.
  U heeft in het mondeling overleg van 17 oktober jl. laten weten dat u dit verdedigbaar vindt. De argumentatie hiervoor is nu nog niet opgenomen.

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500EA Den Haag

**Directoraat-Generaal Belastingdienst**

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

**Inlichtingen**

www.minfin.nl

**Ons kenmerk**
2019-0000175245

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 22 oktober 2019
Betreft Reactie op Motie Omtzigt en Lodders (TK 2018-2019. 31066, nr. 509)

Geachte voorzitter,

De motie Omtzigt en Lodders verzoekt, constaterende dat de cultuur bij de Belastingdienst het zeer sterk bemoeilijkt om intern kritiek te leveren, om de richtlijnen van de Raad van Europa (RvE) voor de bescherming van klokkenluiders volledig te implementeren bij de Belastingdienst, en om jaarlijks onafhankelijk en extern te laten rapporteren over de naleving van deze richtlijnen door de Belastingdienst[1].

Meer specifiek gaat het om de implementatie van de Aanbeveling CM/Rec(2014)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 30 april 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders[2]. Deze Aanbeveling bevat 29 algemene, richting gevende principes of richtlijnen en spoort lidstaten aan om kanalen te hebben die interne melding mogelijk maken binnen organisaties en bedrijven (inclusief interne vertrouwelijke melding), als ook externe kanalen voor meldingen bij inspecties, rechtshandhavers en toezichthoudende instanties. Ook publieke openbaarmaking ('disclosure') bijvoorbeeld aan de pers of aan parlementsleden, moet, onder omstandigheden, leiden tot bescherming van de melder.

In Nederland geldt de Wet Huis voor klokkenluiders, die aansluit bij de principes zoals verwoord in de bedoelde Aanbeveling van de Raad van Europa. De daarop gebaseerde Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie, wordt voor de groep rijksambtenaren per 1 januari 2020 (wanneer de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking treedt) omgezet in de reeds afgesloten CAO Rijk 2020, die onlangs door de minister van BZK ondertekend is. Deze wet en onderliggende regelgeving zijn van toepassing op de Belastingdienst. De wetgever heeft in deze wet- en regelgeving gekozen voor de implementatie van een volgtijdelijk model, waarbij een (vermoeden van) een misstand eerst intern gemeld wordt, voordat er sprake kan zijn van een externe melding bij daartoe bevoegde instanties.

[1] Gewijzigde motie van de leden Omtzigt en Lodders ter vervanging van die gedrukt onder nr. 504 (TK 2018-2019, 31066, nr. 509)

[2] Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, CM/Rec (2014) 7.

De motie legt, gezien de referentie aan de cultuur, met name de vinger op de cultuur bij de Belastingdienst en overweegt dat het voor een cultuurverandering bij de Belastingdienst essentieel is dat medewerkers en externen vrijelijk misstanden kunnen melden binnen de organisatie en dat dat positief gewaardeerd dient te worden.

Dit sluit aan bij het in de Aanbeveling van de RvE opgenomen principe 12 '*The national framework should foster an environment that encourages reporting or disclosure in an open manner. Individuals should feel safe to freely raise public interest concerns*'. Dit belangrijke basisprincipe is geïncorporeerd in de Nederlandse regelgeving en zo ook in het klokkenluidersbeleid dat de dienst voert.

Ik beschouw de motie dan ook tevens als een verzoek om, naast datgene wat in wet- en regelgeving reeds geregeld is, alles te doen wat mogelijk is om te zorgen dat medewerkers bij de Belastingdienst op de hoogte zijn wat zij kunnen doen. Dat zij, wanneer zij misstanden vermoeden of ontdekken waarbij sprake is van het in geding zijn van het maatschappelijk belang, deze misstand kunnen melden en zij daarbij als melder of klokkenluider niet benadeeld mogen en niet benadeeld zullen worden. Voor alle medewerkers én leidinggevenden moet helder zijn dat als er bijvoorbeeld gevaar is voor het goed functioneren van de dienst als gevolg van een ernstige onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, dit gemeld kan worden.

In de regel zal een medewerker een vermoeden eerst intern bespreken: met de direct leidinggevende, met de hogere leidinggevende of met een vertrouwenspersoon. Is de medewerker vervolgens van oordeel dat het vermoeden serieus genoeg is om te melden, dan kan een melding gedaan worden bij het bevoegd gezag of een van de speciaal daarvoor ingestelde meldpunten. Desgewenst kan de vertrouwenspersoon namens de melder een melding doen en is de vertrouwenspersoon verplicht om diens naam vertrouwelijk te houden.

En natuurlijk moet algemeen bekend zijn dat er ook extern melding kan worden gedaan van een misstand, bij het Huis voor klokkenluiders, bij een inspectie, of bij de onafhankelijke Commissie Integriteit Belastingdienst. Dit als de interne melding niet tijdig of niet naar behoren wordt afgehandeld. Zo nodig kan dit ook rechtstreeks, bijvoorbeeld als meerdere leidinggevenden en/of het hogere management zelf bij de misstand zijn betrokken, of als de melder vreest dat het risico bestaat dat bewijsmateriaal verdwijnt.

Voor wat betreft de interne implementatie is verbetering van de bekendheid van de huidige wet- en regelgeving in de dienst en van de bijbehorende bescherming van klokkenluiders dan ook prioriteit, evenals permanente aandacht dat deze principes ook echt worden gedragen en gevoeld.

Daartoe is ten eerste alle informatie over het gehele thema integriteit en klokkenluiden thans prominenter op de intranetsite van de dienst gepositioneerd op een eigen makkelijk vindbare plek.

Ten tweede is bij de Belastingdienst een cultuurtraject gestart waarbij het creëren van een open en veilig klimaat een centraal thema is. Een klimaat waar dilemma's worden besproken en wordt gereflecteerd op wat beter kan, waar fouten mogen worden gemaakt, die fouten op het juiste niveau worden gemeld, en nadrukkelijk van fouten wordt geleerd.

Medewerkers van de Belastingdienst kunnen zich in dit open klimaat verantwoordelijk, geloofwaardig en zorgvuldig opstellen - zowel binnen de organisatie als in de communicatie met burgers en bedrijven.

Leidinggevenden hebben hierin een voorbeeldfunctie. Dat betekent dat leidinggevenden zelf integer handelen, transparant zijn, elkaar wijzen op onzorgvuldigheden ter verbetering, initiatief nemen voor gesprekken over integriteit en een veilige werkomgeving creëren waarin medewerkers signalen over misstanden durven te geven. Moreel leiderschap en rechtstatelijk handelen zijn daarbij de standaard.

Ten derde is recent een plan van aanpak ter versterking van het gehele integriteitsstelsel vastgesteld door het Directieteam van de Belastingdienst, met daarin 14 verbeterpunten die ervoor moeten zorgen dat naast het cultuurtraject ook concrete maatregelen worden genomen op een breed scala aan integriteits-bevorderende onderwerpen. Onder meer het benoemen van voldoende integriteitscoördinatoren, het opstellen van concrete integriteits-jaarplannen per directie, en het actualiseren van het interne opleidings- en trainingsaanbod, bijvoorbeeld op het gebied van vaardigheden voor het bespreekbaar maken van signalen en mogelijke misstanden.

Ten vierde is recent besloten om de ingestelde (externe) Tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst na afloop van de huidige instellingstermijn permanent in te regelen, omdat ik het kunnen melden van vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden bij een onafhankelijke commissie buiten de Belastingdienst van groot belang blijf vinden. Met het instellen van deze voorziening voor het veilig en vertrouwelijk melden en onafhankelijk onderzoeken van vermoedens van misstanden, beoog ik eveneens invulling te geven aan de genoemde Aanbeveling.

*Deze externe commissie zal ook de taak krijgen om onafhankelijk en extern te rapporteren over de naleving van de in deze brief genoemde maatregelen. (Nog niet afgestemd!)*

Ten vijfde zal, zodra het technisch omzetten van de interne personele regelgeving (de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst) naar de vereisten van de Wnra is afgerond, deze regelgeving geactualiseerd worden met de meest recente informatie over het melden van integriteitsschendingen en vermoedens van misstanden. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van het op dit moment lopende traject waarbij in interdepartementaal verband alle informatie, zowel de rechten als de plichten, over melden van vermoedens van schendingen en misstanden begrijpelijk vanuit het oogpunt van de melder op een rij wordt gezet. Ook zal de onlangs geactualiseerde Gedragscode Integriteit Rijk hiervoor worden gebruikt.

Tot slot wordt, binnen de bevoegdheden die de Belastingdienst als werkgever heeft, een kader opgesteld ten aanzien van het publiek maken van vermoedens van ernstige misstanden. Hierin wordt uitgewerkt dat wanneer de melder te goeder trouw vermoedens van ernstige misstanden heeft gemeld bij extern daarvoor bevoegde instanties, en deze instanties daar niet binnen de gestelde termijnen op reageren, er geen disciplinaire maatregelen worden getroffen jegens de melder wanneer deze de melding vervolgens publiek maakt door naar bijvoorbeeld parlementsleden te gaan of naar vertegenwoordigers van de pers.

Met dit kader weten melders vooraf waar ze aan toe zijn en kan in voorkomende gevallen achteraf getoetst worden of het gerechtvaardigd was dat van de melder niet kon of mocht worden verwacht dat de afwikkeling van de interne of externe meldprocedure zou worden afgewacht.

Daarmee vertrouw ik erop dat ik tegemoet kom aan de strekking van de motie, binnen de mogelijkheden die ik hiervoor tot mijn beschikking heb.

**Directoraat-Generaal**
**Belastingdienst**

**Ons kenmerk**
2019-0000175245

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel



Ministerie van Financiën

# Actieplan Communicatie TSL

18/10/'19

Versie 1.02

# Bouwen aan vertrouwen

## 18 oktober 2019

van excuus naar inzicht, herstel en vernieuwing

1 Quickscan
2 Feitenoverzicht
3 Kernboodschap
4 Fasering
5 Stakeholders
6 AUT-1 (Donner) + ADR
7 WOB-2 + AP
8 AUT-2 + IBO
9 Interne communicatie

# Quickscan

## Tijdlijn

- AUT-1
- WOB-2
- AO
- ADR
- Vervolg (AUT-2, IBO, AP, Ombudsman)

## Discours

1. Excuses
2. Inzicht en herstel
3. Vernieuwen (vaktechniek, cultuur, systematiek)

## Middelen

- Brieven ouders (excuus, begripvol, richting oplossing)
- Kamerbrieven (context, narratief)
- AO
- Mediaoptreden (en social)
- Werkbezoeken (transparantie)
- Gerichte stakeholders benadering
- Interne communicatie (zie uitwerking laatste sheet)

Belastingdienst

# Bouwen aan vertrouwen

## (overzicht verbetermaatregelen)

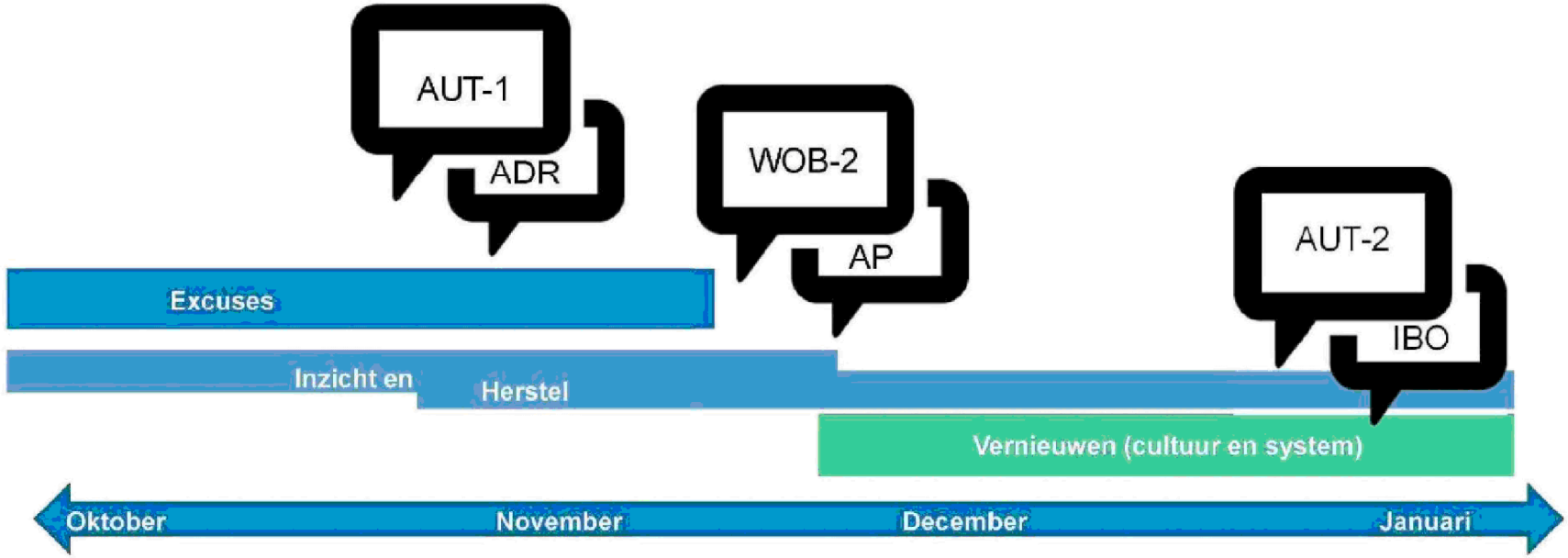
| | Proces<br>(verbeteren kwaliteit) | Cultuur<br>(richting menselijke maat) | Informatie<br>(inzet middelen) |
|---|---|---|---|
| **Verleden** | Stopzetten toeslag na verdenking<br>Query's met nationaliteit<br>Proces gericht op verwerken van massa | Strikt volgen rigide wet- en regelgeving (W&R)<br>Productie- en kwantitatieve inzichten prevaleren<br>Lastige dossiers vooruitschuiven<br>Bij twijfel afwijzen | W&R, werkdocumenten en -instructies leidend<br>Door gerechtelijke uitspraken gesteund beleid<br>Dossiers onvolledig of zoekgeraakt<br>Automatisering gericht op massa, niet op uitz |
| **Heden** | Stopzetten toeslag na toetsen<br>Doorlichten administratieve systemen op omissies uit het verleden<br>Inzet extra capaciteit tbv doorlichten dossiers<br>2e nationaliteit uit systeem (TVS)<br>Opschorting invorderingen CAF-11<br>Toepassen 4 ogen principe bij alle CAF zaken<br>Handreiking bijzondere situaties<br>Inbedden vaktechnische structuur met (La)VaCo | Ruimte voor bespreken uitzonderingen<br>Herbeoordeling dossiers door (La)VaCo<br>Toename veranderbesef bij medewerkers & management<br>Geen consequenties klokkenluiders<br>Werkhouding steeds meer gericht op samenwerking<br>Start programma Cultuur & Leiderschap<br>In dialoog met ministeries mbt W&R | Programmateam CAF werkt aan herstel<br>Onderzoek naar oorzaken door onderzoekcie's<br>Extra capaciteit beantwoorden Kamervragen<br>Inzet Toeslag Service Punten<br>Stimuleren werkbezoeken<br>Verbeterprogramma KOT ism SZW<br>Accountmanagers TSL op IM dagen en najaarsbijeenkomsten |
| **Toekomst** | Aanbevelingen onderzoekcie's opvolgen<br>Dossiers toetsen op herbeoordelingskaders<br>Herstellen van geconstateerde omissies<br>Nieuwe werkinstructies bij beroepszaken<br>Herinrichten proces met oog voor menselijke maat<br>Start vernieuwing Toeslagen | Vernieuwde cultuur<br>In dialoog met omgeving<br>Ruimte voor individuele benadering<br>Toepassen hardheidsclausule<br>Omgaan met discretionaire bevoegdheid | Inbreng advies op aanpassing W&R<br>Inbreng advies toekomstbestendig TSL systeem<br>Structureel overleg met ministeries en stakeholders<br>Verbeterprogramma KOT ingevoerd |

Kernboodschap

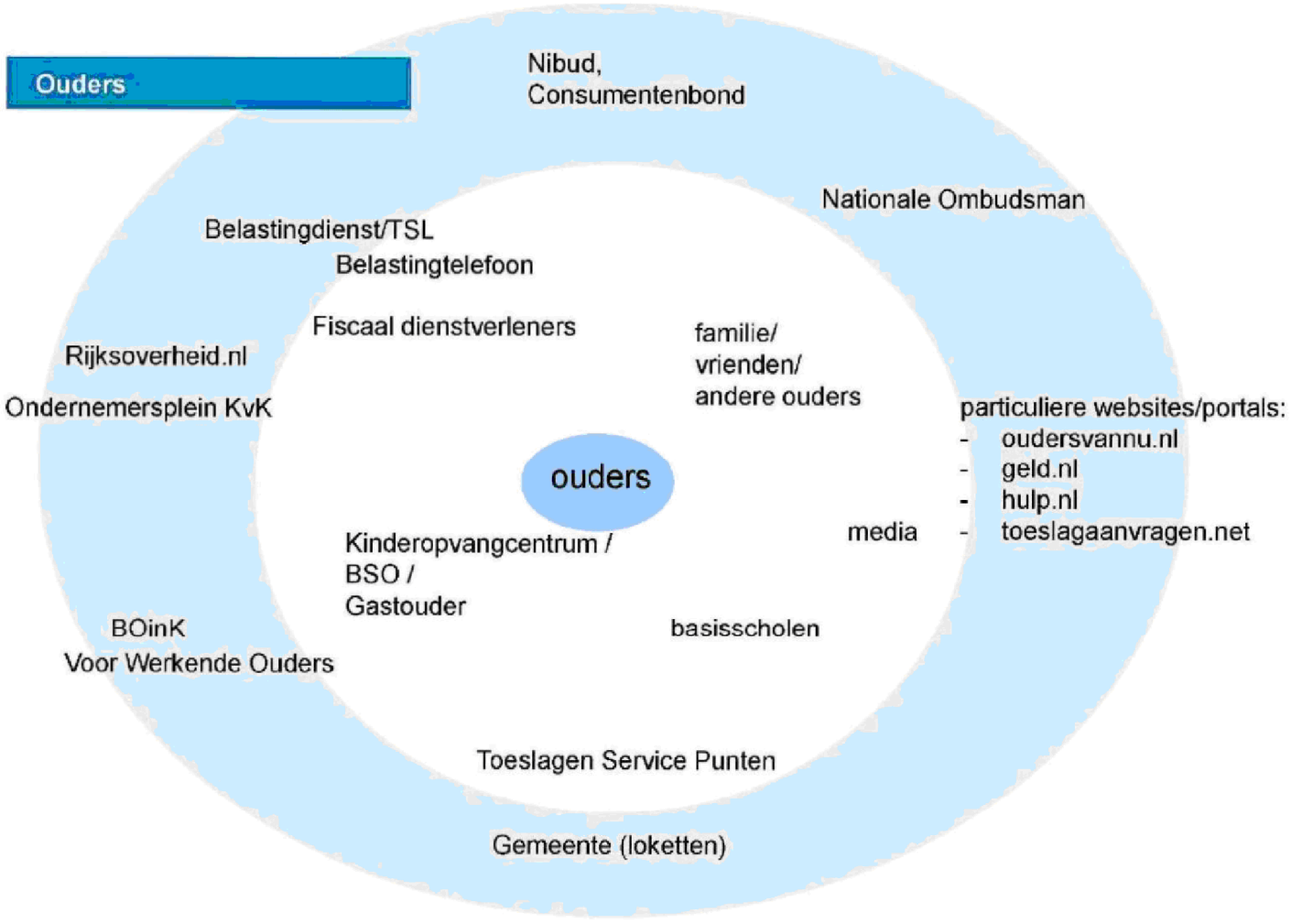
Kernboodschap

- In de fraude aanpak van kinderopvangtoeslag is veel niet goed gegaan. Belastingdienst/Toeslagen heeft daarbij gevolgen en impact van ouders uit het oog verloren
- Dat betreuren we zeer. De ouders waar het om gaat komen we tegemoet
- En we zorgen dat in de uitvoering meer ruimte is voor de menselijke maat

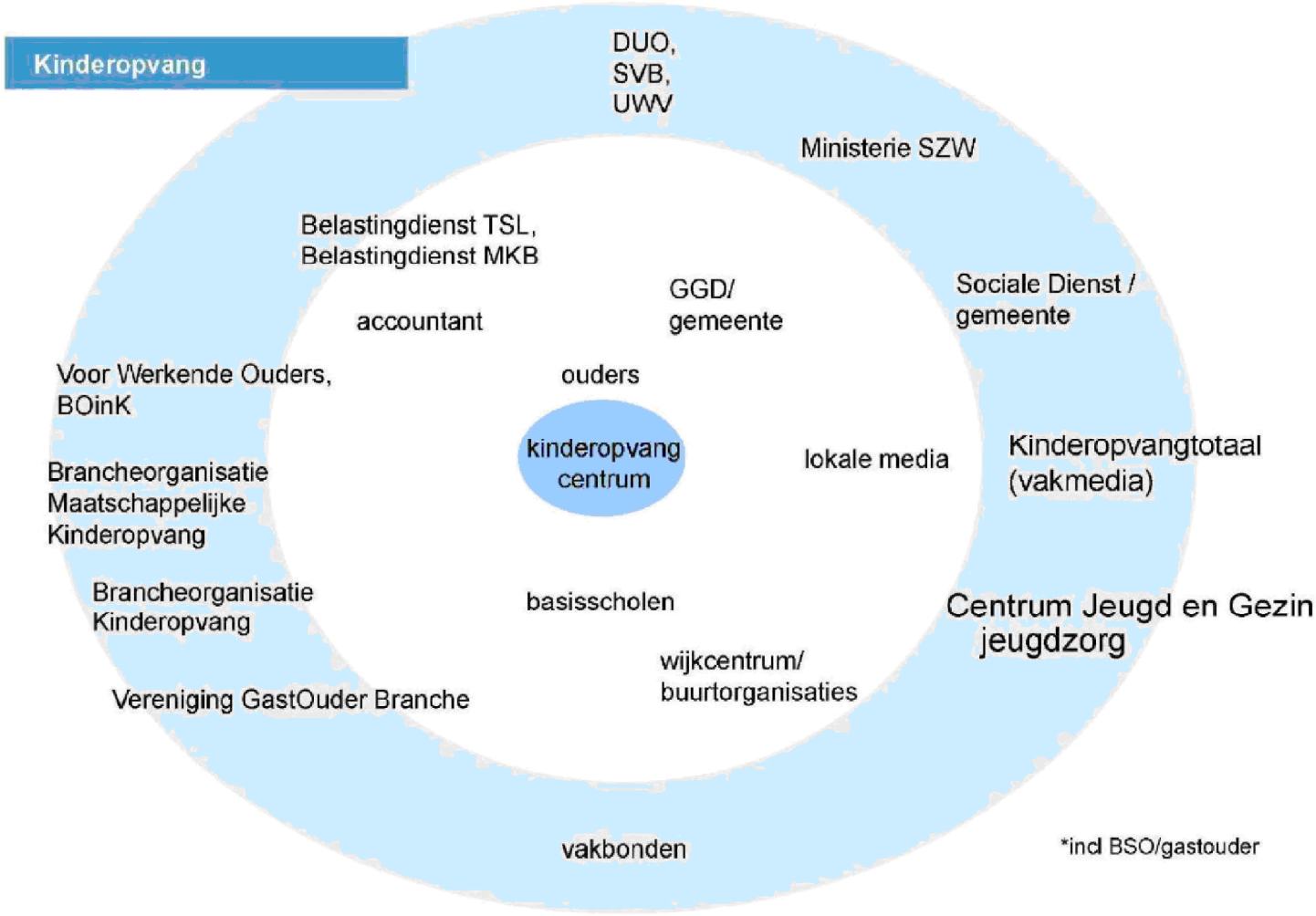
# Fasering


AUT-1
ADR
WOB-2
AP
AUT-2
IBO
Excuses
Inzicht en
Herstel
Vernieuwen (cultuur en system)
Oktober
November
December
Januari

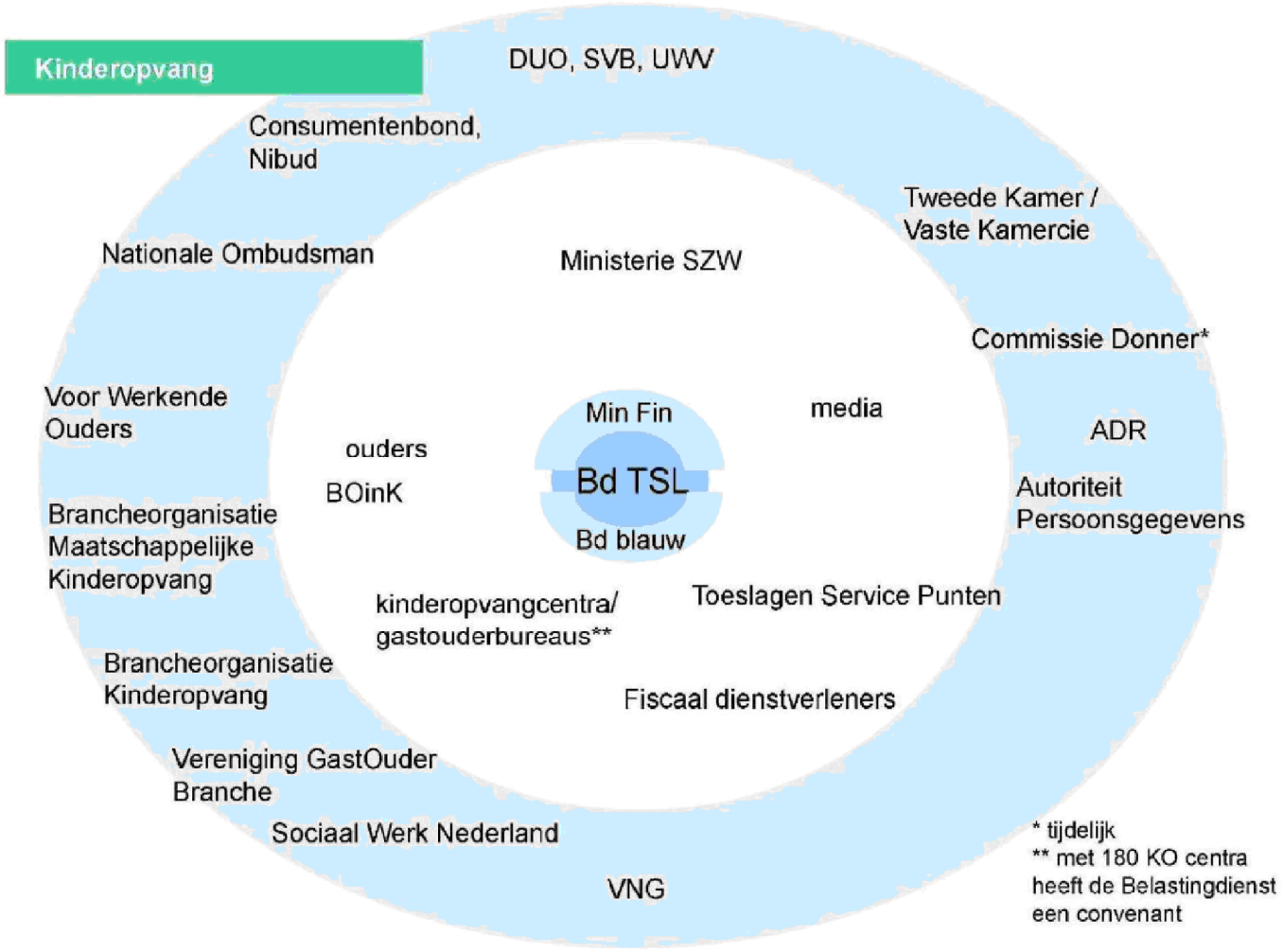
# Stakeholders



# Stakeholders



# Stakeholders



AUT-1 + ADR

## Kernboodschap: excuses en tegemoetkomen

- Toen: Organisatiecultuur gericht op massale verwerking en fraude bestrijding
  - → Onvoldoende aandacht voor individuele gevolgen en impact
  - → Lange duur afhandeling bezwaar
  - → Strikt volgen rigide regelgeving
- Nu: Excuses aan gedupeerden en tegemoetkoming conform adviezen
- Vervolg: Zorgen dat er in de uitvoering meer oog is voor de menselijke maat

## Middelen

- Kamerbrief (Rijksoverheid)
- Media inzet (ook social)
- Brieven ouders (excuus, begrip)
- BelTel (dienstverlenend)
- Direct contact met stakeholders + IM & Najaarsdagen + Nieuwsbrief +TSP
- Interne Communicatie (zie uitwerking laatste sheet)

## Doelgroepen

- CAF11 ouders
- Zelf melders en zwartboek
- TK
- Samenleving (middels media)
- Stakeholders
- Interne organisatie

WOB-2 + AP

## Kernboodschap: inzicht en herstel

- Toen: Organisatiecultuur gericht efficiënte fraude bestrijding
  - ⟹ oneigenlijk gebruik van bevoegdheden
  - ⟹ rigide handhaving
- Nu: Werkprocessen sluiten dit uit
- Vervolg: Beheerst vernieuwen en Leiderschap en cultuur

## Middelen

- Media inzet (ook social)
- Interne communicatie (zie uitwerking laatste sheet)
- Kamerbrief (Rijksoverheid)

## Doelgroepen

- TK
- Samenleving (middels media)
- Media
- Stakeholders
- Interne organisatie

AUT-2 + IBO

## Kernboodschap: vernieuwen cultuur en systeem

- Waar nodig, is ruimte voor een individuele benadering
- Om een hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden aan burgers, waar meer aandacht is voor de menselijke maat
- En om te handhaven op een wijze die effectief is, maar ook de rechten van burgers waarborgt
- Meedenken over toeslagen systeem

## Middelen

- Dilemmasessies
- Debat met stakeholders
- Website
- Video's
- Werkbezoeken
- Interne communicatie (zie uitwerking laatste sheet)

## Doelgroepen

- TK
- Samenleving
- Ministeries SZW / BZK/ VWS
- Externe stakeholders
- Interne organisatie

Intern

## Kernboodschap: vertrouwen en motivatie (draagvlak creëren voor de verbeteraanpak)

- Conform kernboodschap plan

## Middelen

- Artikel op Bd.Vandaag
- Weekbericht DG
- MT-update dir TSL
- Q&A, FAQ op intranet
- Bespreken in werkoverleg
- Mail naar leidinggevenden
- Aandacht in MU/op Managementsite
- Webinar
- Bezoek DG aan TSL
- Zeepkist per locatie (MT TSL)
- Dilemmasessies
- Verbetersessies

## Doelgroepen

- Leidinggevenden van Toeslagen + Invordering
- Medewerkers Toeslagen + Invordering
- Leidinggevenden BD
- Medewerkers BD + Fin
- Top 25

VERTROUWELIJK

# COMMUNICATIEPLAN BELASTINGDIENST/TOESLAGEN

Bouwen aan vertrouwen

Versie 1.05

Datum 18 oktober 2019
Status Definitief

## Colofon

| | |
|---|---|
| Projectnaam | CAF COMMUNICATIE TASKFORCE |
| Versienummer | 1.05 |
| Projectleider | [redacted] |
| Contactpersoon | [redacted]<br>M 06 [redacted]<br>[redacted]<br>Belastingdienst/Corporate Dienst Communicatie<br>[redacted] |
| Bijlage(n) | actieplan communicatie TSL v.1.02 |
| Auteurs | [redacted] (Corporate Dienst Communicatie, Belastingdienst)<br>[redacted] (Directie Communicatie, ministerie van Financiën) |



01137

# Inhoud

DOELEN COMMUNICATIE ..... 6
COMMUNICATIEKADER ..... 7
OMGEVINGSBEELD ..... 8
EXTERN ..... 8
INTERN ..... 10
BOODSCHAP ..... 12

## DOELEN COMMUNICATIE

Het eerste doel van de communicatie-aanpak rond Toeslagen is het herstellen en versterken van het vertrouwen van de samenleving (burgers, stakeholders, politiek, media) in de werkwijze van de Belastingdienst (Toeslagen). In engere zin betreft dit de werkwijze en aanpak bij vermoedens van georganiseerd misbruik van kinderopvangtoeslag en in het bijzonder bij een bemiddelingsbureau van gastouderopvang, de daarbij aangesloten ouders (CAF-11) en vergelijkbare gevallen. Hier richten de adviescommissie uitvoering toeslagen (Donner) (1e deelonderzoek) en een onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) zich op.

Een tweede doel is het behoud van het intern vertrouwen en motivatie binnen de organisatie van de Belastingdienst.

Het CAF dossier is de laatste in een reeks dossiers die er toe geleid hebben dat voor het zomerreces cultuur als vierde pijler is toegevoegd. Zo raakt het ook het bredere vernieuwingstraject Belastingdienst 'Beheerst vernieuwen'.

Daarnaast zal het bredere thema over de toekomstige inrichting van het Toeslagenstelsel op de agenda komen door het eindrapport van de commissie Donner (december) en het IBO-rapport. Voor de uiteindelijke visie en keuzes ten aanzien van de toekomst van het toeslagenstelsel geldt het politieke primaat (kabinet, Tweede Kamer), waarbij de Belastingdienst gevraagd wordt wat de uitvoerings- en organisatie consequenties kunnen zijn van de mogelijke opties.

In de hele communicatie-aanpak is het juist bij dit dossier van groot belang om de samenhang tussen beide doelen en ook de wisselwerking tussen externe en interne communicatie goed te managen. Daarbij is er volledige samenwerking tussen Min Fin en Belastingdienst vanuit de eigen rollen en taken.

## COMMUNICATIEKADER

Om de bovengenoemde doelen te realiseren, is het belangrijk om in de gehele aanpak (extern en intern) te sturen vanuit een communicatiekader, dat ook rechtstreeks raakt aan de interne waarden van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Zo kunnen communicatie en gedrag elkaar versterken (woord en daad, 'practice what you preach'). Zodat uiteindelijk de communicatie geloofwaardig is en daarmee het vertrouwen kan groeien.

Voor het communicatiekader gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

- Mensgericht en sensitief voor de reële problemen van ouders
- Benoemen fouten, onrechtmatigheden en wat is mis gegaan
- Ontwikkelingen plaatsen in de tijd (verleden-heden-toekomst)
- Verbetermaatregelen zichtbaar maken (lerende organisatie, herkenning van de gestelde gebreken)
- Eerlijk en integer
- Open en transparant
- Zorgvuldig en correct
- Voorkomen defensieve communicatie

Het is nu nog te vroeg om nadruk te leggen op wat er goed gaat. Dat zal eerder als defensief worden gepercipieerd. Dit zal worden geduid als een organisatie die onder vuur ligt en die niet wil/noodzaak inziet om te veranderen. Ook is het nu nog te vroeg om te benadrukken hoe moeilijk het allemaal is (zelfs als we weten dat dit het geval is) want dat geldt ook voor heel veel andere organisaties. Nadruk leggen op verbeteracties draagt op dit moment eerder bij aan doel om vertrouwen te herstellen.

Op basis van het omgevingsbeeld en externe ontwikkelingen, kunnen we later het communicatiekader uitbreiden met:

- Evenwicht brengen in het debat (realisme)– o.a. spanning/dilemma tussen fraudebestrijding en dienstverlening. En ook: wat gaat er wel goed
- Context geven zoals organisatie ontwikkeling, complexiteit toeslagensystematiek, maatschappelijke trends

## OMGEVINGSBEELD

Hier geven we een korte analyse vanuit de verschillende stakeholders en arena's. Dit schetst het krachtenveld en belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de gekozen communicatie-aanpak. Tegelijk zullen vanuit de Taskforce Communicatie Toeslagen de verschillende stakeholders en issues permanent gemonitord worden zodat eventuele snelle actie mogelijk is.

Daarnaast zullen we monitoren wat de toon is van het debat, de positie van de verschillende stakeholders. Maar ook of er eventueel een verschuiving komt in de issues en de gekozen frames.

### EXTERN

Het omgevingsbeeld extern laat zien dat de gemoederen hoog zijn opgelopen: er ligt een zwartboek met klachten, veel ouders melden zich in de media en TK-leden hebben de staatssecretaris in de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen. De emoties zitten uiteraard het sterkst bij de betrokken ouders, maar dat vertaalt zich ook in de media en in de politiek. Het algehele beeld is dat de Belastingdienst de belangen en rechtspositie van ouders uit het oog is verloren. En hen daarmee in grote financiële problemen heeft gebracht. In de Tweede Kamer en media zijn zorgen of de dienst de gestelde gebreken wel herkent/erkent. Die zorgen zijn er omdat het al sinds 2014 duurt en er al eerdere signalen waren van o.a. de Ombudsman. Dit alles draagt bij aan een breder negatief beeld over de Belastingdienst waar meerdere problemen zich hebben voorgedaan, maar de oplossingen niet altijd direct zichtbaar waren.

#### a. Politiek

De Tweede Kamer is al langer kritisch over de wijze waarop Belastingdienst Toeslagen de handhaving heeft uitgevoerd mede naar aanleiding van eerdere rechtszaken, uitspraken van de Raad van State en rapporten van o.a. de Ombudsman. Dit kwam weer op scherp door de media aandacht in mei dit jaar. De kritiek geldt zorgvuldigheid, menselijke maat, etnisch profileren en transparantie. De meest kritische inbreng in de Vaste Kamercommissie Financiën komt van CDA, SP en DENK. De kritiek vanuit de Tweede Kamer is ook breder, over de werkwijze en cultuur van de Belastingdienst als geheel. Dit is tot uitdrukking gekomen tijdens Kamerdebatten, waarin de staatssecretaris zich de kritiek zich aantrok, excuses heeft aangeboden en verbetering beloofde.
Door de gehele voorgeschiedenis rond andere dossiers (vertrekregeling, ICT) en de kritiek op eerdere staatssecretarissen, wordt er momenteel in 'Den Haag' sowieso met extra zorg naar de Belastingdienst gekeken. Tegelijkertijd is er wel politieke steun vanuit de coalitie voor de aanpak van de staatssecretaris.

Alle aandacht voor de CAF brengt in de politiek en media ook in beeld dat het uitkeren van toeslagen (rood) een wezenlijk ander proces is dan het innen van belastingen (blauw). Met daarbij de notie dat bevoorschotting ook frauderisico's in zich kan bergen. Dit krijgt nu enige aandacht. De verwachting is dat rond het uitbrengen van eindrapport Donner deze noties over wetgeving en stelsel in het politieke debat aan de orde zullen
komen.

#### b. Aanbieders

De focus ligt sterk op één aanbieder, gastouderbureau FXDADIM1 uit Eindhoven, waarmee de CAF 11 zaak is begonnen. Eigenaar de 10.2.e dat er fraude heeft plaats gevonden bij FXDADIM1
De rest van de kinderopvangsector houdt zich op de vlakte, inclusief de stakeholders Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Ondernemers Kinderopvang,

Kinderopvangtotaal (vh MO Groep Kinderopvang) en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang. Het gaat ook niet over de eventuele fraudegevoeligheid van de sector als geheel.

Het is des te belangrijker om nu een beeld te krijgen van wat deze stakeholders vinden, om zo bijtijds te weten wat er speelt in de relatie met de Belastingdienst.

Verder: als gevolg van het ADR-onderzoek kunnen er straks wel meer kinderopvangaanbieders in beeld komen. Daarnaast gaan waarschijnlijk oudere KOT-dossiers zoals De 10.2.g, de 10.2.g, Tonga en 't Voortvarend scheepje opnieuw opspelen. De vraag is hoe die zich dan in de openbaarheid gaan roeren.

### c. Cliënten/burgers

Bij betrokken cliënten zijn veel emoties en ook onbegrip over de handelwijze van de Belastingdienst. Daar leven verschillende sentimenten:

- Belastingdienst heeft geen oog voor de menselijke maat
- Belastingdienst heeft proces niet op orde
- Belastingdienst handelt onrechtmatig
- Belastingdienst houdt (dossier)informatie achter
- Belastingdienst doet aan etnisch profileren
- 'Kafka'-gevoel, mensen kunnen niet 'winnen' van de Belastingdienst

Een deel van de cliënten uit deze sentimenten ook duidelijk in de media. Een veelgehoorde klacht is dat ze onterecht door de Belastingdienst worden weggezet als fraudeurs en dat is in strijd met hun eigen rechtsgevoel. Daarnaast is een deel van de cliënten in financiële problemen geraakt en zijn ze geconfronteerd met de eis tot betaling van enorme bedragen (10.000'en euro's) wat een gevoel van wanhoop geeft. Ze ervaren de Belastingdienst als onbenaderbaar en kil. De lopende rechtszaken houden dat sentiment en dat beeld in stand. De staatssecretaris en ambtenaren (directeur Toeslagen) hebben persoonlijk gesproken met een deel van de ouders in de CAF-11 zaak, waarin deze beelden en emoties werden benoemd.

Een deel van de ouders wordt bijgestaan door een advocaat [redacted] die ook actief de media zoekt.

BOinK vertegenwoordigt de ouders in de kinderopvang en is ook zeer kritisch over de CAF-afhandeling. Ze zijn medeopsteller van het zwartboek. Tegelijk is BOinK ook partner van de Belastingdienst in het verbetertraject KOT. Daar is de samenwerking goed, wat BOinK ook in de media heeft benoemd.
De Bond van Belastingbetalers hebben eveneens het zwartboek mede aangeboden.

Bij klantinteractie Belastingdienst komen intussen weinig vragen binnen over CAF-11. Zonder oproep te doen, zijn er nu 37 meldingen gekomen waarbij mensen verwijzen naar de behandeling in de CAF-11 zaak en aangeven het zelfde te hebben meegemaakt.

### d. Media

De CAF zaak is vanaf mei breed uitgemeten in alle media. Alle media volgen de ontwikkelingen nauwgezet, waarbij telkens ook de verbinding wordt gemaakt de eerdere problemen rond de Belastingdienst (NRC, FD). Daarbij is er vanuit de media ook veel aandacht besteed aan de klokkenluiders-kwestie en aan etnisch profileren.

Journalisten [redacted] (RTL) [redacted] (Trouw) volgen extra kritisch de CAF-zaak en in het functioneren van de Belastingdienst. Ze benadrukken dat de Belastingdienst grove fouten heeft gemaakt en dat hier sprake is van een structureel probleem dat symptomatisch is voor de werkwijze en cultuur van de Belastingdienst ('Kafka'). Zolang er geen nieuwswaardige feiten komen, lijkt de overige pers hun berichtgeving beperkt over te nemen.

Verder zijn er WOB-verzoeken vanuit de media (RTL en Trouw).

**e. Overige stakeholders**

Een stakeholder die een actieve rol speelt in de CAF-zaak is de Ombudsman. Deze was vanaf het begin al kritisch en noemt de aanpak door de Belastingdienst 'onevenredig hard' in het rapport Geen powerplay, maar fair-play (2017). De kritiek van de Ombudsman richt zich op het onvoldoende laten meewegen van burgerperspectief en het creëren van onzekerheid en financiële problemen bij burgers. In het kielzog roert zich de Kinderombudsman, die wijst op de belangen van het kind.

De Raad van State heeft in 2017 uitspraak gedaan dat de preventieve stopzetting als onrechtmatig werd beoordeeld.

De Algemene Rekenkamer richt zich in de media op de bredere problematiek rond de Belastingdienst. Ze leggen hierbij sterk de verbinding met complexiteit van regelgeving, de inrichting van het toeslagenproces. Ze spreken van een beeld van 'chaos' en een 'giftig mengsel'.

GGD'en spelen een belangrijke en formele rol in het signaleren van problemen bij de kinderopvang. Zij hebben in de hele zaak vooralsnog geen externe positie ingenomen.

**f. Beleidsdepartementen**

Belastingdienst Toeslagen voert de wetten uit voor de beleidsdepartementen SZW, BZK en VWS. Het beleidsdepartement voor de kinderopvang, SZW, blijft in de discussie en in de media nog vrijwel geheel buiten beeld. De staatssecretaris heeft samen met de staatssecretaris van SZW afgesproken om de huidige jaarsystematiek van de kinderopvangtoeslag en de bijbehorende wettelijke bepalingen tegen het licht te houden. Daar komt ook de vraag aan de orde of de huidige kinderopvangwetgeving de uitvoering door de Belastingdienst niet te veel belemmert in het hanteren van de menselijke maat (weinig ruimte voor hardheidsclausules, kwijtschelding etc.).

INTERN

*Belastingdienst*

Per definitie heeft een organisatie die onder externe druk staat vaak intern een ander (zelf)beeld dan het beeld dat de omgeving heeft. De buitenwereld legt immers sterk de nadruk op de fouten en onvolkomenheden, terwijl intern de beleving is dat er juist heel veel (ook) goed gaat. En waar de buitenwereld bewuste opzet vermoedt, is de interne organisatie juist overtuigd van de eigen goede intenties en inspanningen. Het wordt dan vervolgens allemaal zwart-wit, er is geen ruimte meer voor nuances, maar ook niet voor zelfreflectie. Het risico is dat de organisatie vervolgens in zijn schulp kruipt, waardoor de afstand met de buitenwereld alleen maar groter wordt, inclusief het ontwikkelen van een tunnelvisie. Terwijl de kritiek dus maar blijft groeien. Dat mechanisme zien we ook ontstaan bij de Belastingdienst en de kunst is om dat in het handelen (en daarvan afgeleid in de communicatie) te doorbreken en in positieve zin om te buigen.

Een thema is het bewaken en bewaren van de onderlinge cohesie en saamhorigheid in de Belastingdienst inclusief de solidariteit tussen 'rood' en 'blauw'. Intussen is een start gemaakt met een interne campagne 'Wij zijn de Belastingdienst', waarin veel aandacht is voor het menselijke

gezicht, de verhalen van de eigen collega's. Dat zal kunnen bijdragen aan het onderling begrip en het versterken van de menselijke maat binnen het professionele handelen van de Belastingdienst. Bij die menselijke maat gaat het dan onder andere om billijkheid en nuance, het toelaten van twijfel. Daar hoort dan bij het kunnen hanteren van meerdere perspectieven en die ook laten meewegen. Daar waar nu vaak vooral de nadruk ligt op eenduidigheid en efficiency. Dat moet zich dan wel vertalen in competenties, sturing en gedrag.

De Belastingdienst heeft meerdere malen kenbaar gemaakt, ook in rapportages aan de Tweede Kamer, dat de werkdruk hoog is. Heel veel energie en werk zit in het afhandelen van lopend werk (continuïteit) en in het aanpakken van problemen uit het verleden, zoals nu de CAF-zaak. Ook worden de complexiteit van de regelgeving en de stapeling van nieuw beleid als belemmering genoemd. Daarmee was er volgens de organisatie nog niet genoeg tijd en ruimte voor het maken van zichtbare verbeterstappen gericht op de toekomst. Tegelijk zijn er wel vernieuwingstrajecten in gang gezet en worden in de werkprocessen Toeslagen al concrete verbetermaatregelen genomen, die echter nog niet altijd als zodanig herkenbaar zijn.
De politieke leiding van het Ministerie van Financiën toont zich nadrukkelijk verantwoordelijk voor het maken van zichtbare verbeterstappen bij de Belastingdienst. Dit is ook aan de Tweede Kamer gemeld onder andere in de laatste voortgangsbrief over de aanpak 'Beheerst vernieuwen'.

BOODSCHAP

We maken een kernverhaal dat de basis vormt voor alle vormen van externe en interne communicatie. Dit verhaal sluit rechtstreeks aan op het (huidige) omgevingsbeeld, om daarmee effectief te zijn in de communicatie. Uiteraard zal dit binnen de lijn zijn zoals die tot nu toe al is gehanteerd door de staatssecretaris. Ter ondersteuning van het kernverhaal hebben we ook een message house gemaakt. Hierin concrete acties die in de verdere communicatie ondersteuning bieden aan het kernverhaal van de Belastingdienst. Daarbij hebben we een hele korte kernboodschap, die continu kan terugkeren.

Het kernverhaal is opgeschreven op basis van de uitgangspunten van het communicatiekader. Het kernverhaal bestaat uit twee onderdelen: een eerste deel voor extern en intern tegelijk. En een toevoeging alleen voor intern (desgewenst) te gebruiken.

Daarnaast kent het verhaal een fasering. Afhankelijk van het moment en de adressant ligt er nadruk op bepaalde onderdelen.

## Kernverhaal – Bouwen aan vertrouwen

**EXTERN EN INTERN**

In de fraude aanpak van kinderopvangtoeslag is er veel niet goed gegaan. Gezinnen zijn daardoor financieel benadeeld, ze zijn onnodig lang in onzekerheid gebleven en ze zijn aangetast in hun rechtsgevoel omdat zij werden gekwalificeerd als fraudeur. Dat betreuren wij ten zeerste en daar bieden wij onze excuses voor aan.

De Belastingdienst heeft daarbij te veel geopereerd vanuit fraude vermoedens en te weinig vanuit effecten op de burgers. Toeslagen zijn te abrupt stopgezet. Binnen een kader van strikte regelgeving en jurisprudentie, had de Belastingdienst toen onvoldoende oog voor problemen van ouders. Met het inzicht van vandaag willen we dit herstellen.

Als eerste doen we er nu alles aan om de problemen voor de benadeelde ouders zo snel mogelijk op te lossen. Daarom is de commissie Donner gevraagd om met aanbevelingen te komen voor concrete maatregelen voor ouders. Wij willen hen namelijk tegemoet komen en ook hun rechtsgevoel proberen te herstellen.

We doen alles wat mogelijk is om te voorkomen dat deze fouten in de toekomst opnieuw worden gemaakt. Om te voorkomen dat burgers onterecht benadeeld worden.

De Belastingdienst gaat daarom alle werkprocessen die te maken hebben met fraude aanpak toeslagen doorlichten en verbeteren. Daar zijn intussen al concrete stappen in gezet en het komende jaar gaan we daar voluit mee door. En we werken met ministerie SZW aan voorstellen voor verbetering regelgeving kinderopvang.

We zorgen dat in de uitvoering, waar de situatie er om vraagt, ruimte is voor een individuele benadering. Om een hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden aan burgers, waar meer aandacht is voor de menselijke maat. En om te handhaven op een wijze die effectief is, maar ook de rechten van burgers waarborgt.

**INTERN (TOEVOEGING)**

De leiding en medewerkers van de Belastingdienst werken met enorme toewijding en inzet voor de publieke zaak. Er wordt veel van de organisatie gevraagd, dat is niet altijd makkelijk. En de wetten en regels die we moeten uitvoeren zijn soms ingewikkeld en beperkend. Maar we willen wel het beste kunnen leveren. Daarin worden soms fouten gemaakt, maar we willen ook leren van onze fouten. Om zodoende onze organisatie te blijven verbeteren. En gelukkig gaat er veel goed, de basisdienstverlening aan miljoenen burgers en bedrijven is van hoog niveau en zeer efficiënt. Daarbij hoort ook een goede individuele benadering in die gevallen waar dat echt nodig is. Daar werken we aan.

We zijn een overheidsdienst die er is voor alle burgers. Daarom willen we rekenschap afleggen over ons werk. We willen ons meer open stellen voor signalen van buiten en vaker samenwerken met anderen. Dat alles draagt bij aan de verdere verbetering van de Belastingdienst, waar onze mensen met trots kunnen werken. En we menen dat we op die manier verder kunnen blijven bouwen aan vertrouwen.

## Kernboodschap

- In de fraude aanpak van kinderopvangtoeslag is veel niet goed gegaan. Belastingdienst/Toeslagen heeft daarbij gevolgen en impact van ouders uit het oog verloren
- Dat betreuren we zeer. De ouders waar het om gaat komen we tegemoet
- En we zorgen dat in de uitvoering meer ruimte is voor de menselijke maat

## Fasering

Rondom de oplevering van het eerste advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen ligt de nadruk op de excuses en herstelmaatregelen. Tegen de achtergrond van WOB-2 komt er meer nadruk op de context waarbinnen de organisatie in het verleden heeft geopereerd. Dit moment vraagt om erkenning van zaken die verbetering behoeven of ronduit fout waren, met ruimte voor het benoemen van verbetermaatregelen die reeds zijn ingezet om te borgen dat dergelijke fouten nu niet meer kunnen optreden. In dialoog met de Kamer tijdens het AO is dan mogelijk het moment een streep onder de oude affaire te zetten en aan te geven hoe de staatssecretaris controle heeft over de uitvoering. Daarna komt de ADR waarbij voor eventueel getroffen ouders opnieuw het accent op excuses en herstel komt te liggen. Om vervolgens, wanneer tegen het einde van het jaar de adviescommissie uitvoering toeslagen met haar tweede advies komt en ongeveer gelijktijdig het IBO haar bevindingen rapporteert, de blik gericht kan worden op de toekomst. De nieuwe cultuur en mogelijk een vernieuwing van het systeem.