To: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)[Uijlenbroek]; Diepstraten, F (Frances) (MT)[Diepstraten]; Hauten, M (Michiel) van den (MT)[Hauten]
Cc: dg-secretariaat Belastingdienst[Secretariaat DG]
From: dg-secretariaat Belastingdienst
Sent: Mon 10/28/2019 4:50:22 PM
Importance: Normal
Subject: RETOUR STAS: kamerbrief deeladvies adviescie uitvoering toeslagen
MAIL_RECEIVED: Mon 10/28/2019 4:50:24 PM
175282a stas.pdf

Met vriendelijke groet,

directeur-generaal Belastingdienst

Ministerie van Financiën

T 070 Uijlenbroek

Secretariaat DG

Ministerie van Financiën

23/10-09:00 uur

TER BESPREKING; PM
Aan
de staatssecretaris

23/10

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Inlichtingen
Michiel van den Heuten

Datum
22 oktober 2019

Notitienummer
2019-0000175282

Van
Directeur-generaal Belastingdienst

Bijlagen

notitie

Oplegnotitie brief CAF 22 okt 2019

Aanleiding
Bijgaand treft u een nieuwe versie van de Kamerbrief over het deeladvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen. Daarin zijn de opmerkingen uit het departementsbrede overleg van 21 oktober meegenomen. Deze versie wordt op 23 oktober om 9:00 met u besproken. Separaat aan deze brief ontvangt u memo's ten behoeve van dezelfde bespreking.

(p)SG leest parallel

De bijlage met het overzicht van alle lopende maatregelen en toezeggingen en het concept beleidsbesluit volgen na het weekend.

Bespreekpunten:

1. First line of defence in brief
   Het zoeken naar balans tussen anticiperen op kritische geluiden waarom een deel van de feiten nu pas bekend zijn en aan de andere kant dit debat naar ons toetrekken, terwijl wij het accent op burgers/ouders willen leggen.

2. Zwartboek
   Nog niet verwerkt. Aansluiten bij aanbevelingen die passen in brief, maar hier niet dieper op ingaan. Voordeel is goodwill bij kamerleden, nadeel is dat het de brief verder compliceert. Groot deel kan worden meegenomen in reactie samen met staatssecretaris SZW.

3. Verwijzingen in de brief
   In hoeverre wilt u verwijzen naar Kamerleden, WOB-verzoekers en eventueel naar de advocate die de betrokken ouders bijstaat?

I

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Directoraat-Generaal Belastingdienst

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

Inlichtingen
dhr. mr. [redacted]

T [redacted]
[redacted]
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000175266

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
3

Datum
Betreft Deeladvies Adviescommissie uitvoering toeslagen over de aanpak en oplossing gedupeerde ouders CAF 11

Geachte Voorzitter,

Ik realiseer mij dat ik - in afwachting van de Adviescommissie uitvoering toeslagen - het geduld van de getroffen ouders in de CAF 11-zaak en uw Kamer lang op de proef heb gesteld. De belangrijkste conclusie van het deeladvies is dat in de CAF 11-zaak de rechtsbescherming geen of onvoldoende bescherming bood tegen de vooringenomen aanpak van onderzoek door de Belastingdienst en de daaropvolgende besluitvorming. Hierbij zijn doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en wat mij betreft ook overschreden. Met het stopzetten van de toeslagen van de betrokken ouders in de CAF 11-zaak is onrechtmatig gehandeld. Ook de adviescommissie constateert dat er veel is fout gegaan in de CAF 11-zaak, die speelde in de periode 2013-2016. Met de Adviescommissie ben ik daarom van mening dat dit compensatie rechtvaardigt. Voor de invulling daarvan omarm ik de oplossing die de Adviescommissie aandraagt: **[één zin bestanddelen oplossing AUT]**

De gemaakte fouten in de CAF 11-zaak roepen vragen op over verantwoording en verantwoordelijkheden, maar ook over de inrichting en cultuuraspecten van de fraudebestrijding binnen en buiten het reguliere toezicht. In deze brief informeer ik uw Kamer over de aanvullende inzichten en detaillering op basis van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en een Wob-verzoek.[1]

Daarbij hanteer ik de basiswaarden van de Belastingdienst, geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk, als meetlat voor het handelen in die periode. Deze zijn immers niet veranderd; de burger mocht daar ook toen op vertrouwen. Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

A. Herstel voor de gedupeerde ouders
B. Voorkomen voor andere toeslaggerechtigden
C. Handelswijze CAF 11-zaak
D. Geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid
E. Het gebruik van (tweede) nationaliteit

[1] Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 509.

Tot slot treft u in de bijlage een overzicht aan met een stand van zaken van alle lopende toezeggingen en maatregelen. Uw Kamer is daarnaast recent geïnformeerd over de implementatie van de Klokkenluidersregeling conform de motie Omtzigt en Lodders uit het debat van 4 juli jl.[2]

A. Herstel voor de gedupeerde ouders
De ouders zijn slachtoffer geworden van de vooringenomen aanpak, ook wel geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid. In de CAF 11-zaak ging Toeslagen vanaf het begin uit van vermoede fraude door de ouders. Dat vermoeden berustte niet op persoonlijk handelen van de ouder, maar op het enkele feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier gecontroleerd werden. De Adviescommissie constateert dat: "*Bij het onderzoek kwamen soms ernstige onregelmatigheden, gebreken en onjuistheden aan het licht die evident, ook naar de beleidsinzichten van nu, tot het intrekken van de aanspraken op toeslag of de vermindering daarvan moesten leiden. De meeste ouders zijn evenwel ten onrechte door deze vooringenomen handelswijze getroffen*". In individuele casussen kon dit extra schrijnend uitpakken, omdat bij de kinderopvangtoeslag de hoogste bedragen terechtkomen bij de ouders met het laagste inkomen. Juist deze ouders kunnen eventuele terugbetalingen het minst dragen.

Dit is voor de Adviescommissie reden om de getroffen ouders compensatie te bieden voor de gevolgen van deze besluitvorming. Laat ik vooropstellen dat dit ook mijn wens is, die ik eerder met uw Kamer deelde op 4 juli 2019 jl. Voor de invulling van de compensatie omarm ik de oplossing die de Adviescommissie hanteert. De invulling van de compensatie ziet er als volgt uit: [PM]

De CAF 11 ouders in kwestie worden per brief op de hoogte gesteld, evenals de ouders die zich hebben gemeld bij Toeslagen dat zij in een vergelijkbare situatie verkeren. Ouders die zich nog niet hebben gemeld kunnen terecht bij de Belastingtelefoon. Om tot compensatie aan de getroffen ouders over te kunnen gaan heb ik uw Kamer parallel aan deze brief een Nota van Wijziging voorgelegd in het pakket Belastingplan 2020. Dat is nodig als wettelijke basis (Awir/zelfstandig artikel) om de tegemoetkoming via een ministeriële regeling aan toeslaggerechtigden vorm te geven. [Uitvoeringstoets/RvS]. Om nog dit jaar tot betaling over te kunnen gaan stuur ik uw Kamer vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wettelijke basis en de ministeriële regeling een concept beleidsbesluit toe conform de aanbevelingen van de Adviescommissie. Het beleidsbesluit omvat de rechtswaarborgen die nodig zijn om de belangen van de gedupeerde ouders te borgen en kan als basis dienen voor de uitkomsten van het onderzoek van de ADR in de andere CAF-zaken of handelswijze toeslagen breed.

B. Voorkomen voor andere toeslaggerechtigden
In mijn brief van 20 september jl. heb ik aangeven dat 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. In de bijlage geef ik uw Kamer een totaaloverzicht van de maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn of binnenkort in gang worden gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Hieronder ga ik in op de belangrijkste maatregelen.

[2] Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 509.

1. Meer maatwerk in dienstverlening (informatiehuishouding)

Om problemen sneller te kunnen signaleren is het noodzakelijk om binnen Toeslagen het klantcontact met de burger te verbeteren (zoals via de Belastingtelefoon en brieven) en zo bezwaren en beroepen zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij wil ik toe naar een werkwijze waarbij toeslaggerechtigden proactief en via het voor hen passende kanaal voor klantcontact worden bereikt. Dit om ook meer maatwerk te bieden aan alle ouders, dus ook ouders met minder bureaucratische vaardigheden en uithoudingsvermogen. In het geval dat de ouder toch bezwaar of beroep instelt is het van belang dat de medewerkers aan de voorkant het dossier op orde hebben en goed contact hebben met de bezwaar- en beroepsbehandelaars. Volledige en tijdige informatie aan de burger en een goede interne informatiehuishouding zijn dus essentieel. Daarbij sluit ik aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject "Maatwerk in Dienstverlening" van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD Topconsult.

2. Vaktechnische inbedding

In het derdelijns klantcontact is het proces reeds ingezet om de juridische lijnen, ook wel vaktechnische infrastructuur, in te richten met heldere hiërarchie en verantwoordelijkheden. Op dat vlak wil ik Toeslagen gelijktrekken aan de inrichting van de rest van de Belastingdienst. Dit is van belang om juridische knelpunten en ontwikkelingen bij bezwaar- en beroep te signaleren, tijdig via de vaktechnische lijn te escaleren en de beleidsverantwoordelijke departementen in een vroeg stadium bij de knelpunten in de uitvoering van de wetgeving te betrekken. Daar hoort ook bij dat data-analisten van Toeslagen onder aansturing en kaders van Datafundamenten en Analytics gaan werken.

3. Meer ruimte voor ademende wet- en regelgeving

Het Toeslagensysteem legt de (financiële) verantwoordelijkheid voor een groot deel neer bij de burger, terwijl de complexiteit hoge eisen stelt aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. De Adviescommissie concludeert dat het wettelijk kader voor de Kinderopvangtoeslag en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) strikt is en het wettelijk systeem uitgaat van "alles of niets". In blok C zal hier dieper op worden ingegaan. Geconcludeerd kan worden dat het wettelijk kader onvoldoende ruimte biedt om maatwerk te leveren. Anders gezegd om te zorgen voor ademende regelgeving (discretionaire bevoegdheden). Voor de toeslaggerechtigde moet worden gedacht aan de introductie van proportionaliteit zoals is voorgesteld in het kader van de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag bij brief van 18 oktober jl. Concreet betekent dit dat de (financiële) aansprakelijkheid wordt beperkt tot de eigen bijdrage in de kinderopvangtoeslag. Daarnaast is het goed om te onderzoeken of het wenselijkheid is om een brede hardheidsclausule op te nemen in de Awir.

4. Investeren in personeel

De bovengenoemde maatregelen vragen van medewerkers van Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Van hen wordt verwacht dat zij zich voor een afweging verdiepen in de omstandigheden van het individuele geval. Dat vereist andere vaardigheden en betekent dat Toeslagen personeel gaat opleiden [PM: financiële dekking voor aanvullend nieuw personeel met andere vaardigheden wordt bezien].

5. Relatie opdrachtgever en opdrachtnemer

Het thema maatwerk krijgt ook te weinig aandacht in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en de opdrachtnemers in de uitvoering (Blok C). Aspecten als efficiency en rechtmatigheid spelen hier een te belangrijke rol. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag waarover uw kamer op 18 oktober jl. is geïnformeerd.

6. Structuuronderzoek

De institutionele vooringenomenheid en de tekortkomingen in de CAF 11-zaak benadrukken het belang van een goede structuur en aansturing van de Belastingdienst. Met de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst en de inspanningen onder het Beheerst Vernieuwen programma zijn stappen gezet om de interne bestuur- en beheersbaarheid te verbeteren. De implementatie van de topstructuur is daar een voorbeeld van. Tegelijkertijd is duidelijk dat de opgave om de bestuurbaarheid te vergroten en de complexiteit terug te brengen onverminderd groot en urgent is. Om in de toekomst waar mogelijk incidenten te voorkomen of adequater op te lossen zijn verdere verbeteringen van de aansturing van de Belastingdienst nodig. Ik laat onderzoeken of het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst de organisatie effectiever maakt. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan.

7. Cultuur

In mijn brief van 20 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invulling van het externe onderzoek naar de cultuur van de Belastingdienst. In lijn met de deelvraag over 'menselijke maat', wil ik ook dat gericht wordt gekeken naar de huidige en gewenste cultuur bij Toeslagen. Dit externe cultuuronderzoek gaat nog dit jaar van start. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan het cultuurprogramma. Dat programma ziet op de gehele Belastingdienst en daarmee ook op Toeslagen. De acties bevorderen bewustwording, het gesprek, het ontwikkelen van het gewenste gedrag en het sturen daarop. Onlangs is gestart met dialoogsessies over de bovengenoemde kernwaarden van de Belastingdienst, waarin onder meer wordt gereflecteerd op het gedrag in het dagelijks werk.

C. Handelswijze CAF 11-zaak

De Adviescommissie heeft in hoofdstuk twee van haar rapport de gang van zaken omtrent CAF 11 zo feitelijk mogelijk beschreven. Ik kan mij volledig vinden in de geschetste analyse en ik ga in dit blok kort in op de meest opvallende zaken van de Adviescommissie en ik vul deze aan met elementen die tot op heden niet met uw Kamer gewisseld zijn en waar wij actie op ondernemen (blok A).

Aanschrijving, stopzetting en informatiehuishouding

Met betrekking tot de aanschrijving van de ouders onderken ik met de Adviescommissie dat bij de uitvraag van bewijsstukken in CAF 11 een omvangrijkere uitvraag is gedaan dan de uitvraag in het reguliere toezicht. Dit wringt omdat er geen checks and balances aan zijn voorafgegaan. De adviescommissie heeft vastgesteld stopzetting van het voorschot eerder plaatsvond dan dat op basis van de verkregen informatie beslist kon worden en dat niet is vast te stellen op welk tijdstip de stopzetting is geeffectueerd. Dit had niet mogen gebeuren. Dit stopzetten is in strijd met artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), die slechts in de wettelijke

mogelijkheid van opschorting voorziet bij het vermoeden dat het voorschot onterecht of te hoog is vastgesteld. De commissie constateert dat de Awir op belangrijke punten afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Adviescommissie zal in haar eindadvies nog terugkomen of dit afwijken gevolgen heeft voor de praktische rechtsbescherming in toezicht en fraudeaanpak. De Adviescommissie geeft aanvullend nog mee dat stopzetting niet had mogen gebeuren, omdat vraagouders tot twee maanden na een toeslagjaar de tijd hebben om de kosten van de kinderopvangtoeslag te voldoen. Het voorgaande wordt beschouwd als een tijdige betaling van de kosten voor de kinderopvangtoeslag. Het argument dat een stopzetting van een lopend toeslagjaar aan de orde is omdat de kosten nog niet volledig zijn voldaan, gaat daarom niet op. Als een besluit tot stopzetting wordt genomen, is dat nu met waarborgen omkleed. Stopzetting is slechts mogelijk vanuit dienstverleningsoogpunt (toeslaggerechtigde vraagt erom) en harde informatie, omdat het recht op kinderopvangtoeslag niet bestaat, bijvoorbeeld omdat de leeftijd van de kinderen hier geen recht op geven (Blok A).

Het feit dat het digitale systeem van besluitvorming van Toeslagen, de mogelijkheid van schorsing niet kende, maar alleen voorzag in stopzetting is een belangrijk punt dat ik oppak, ook omdat het systeem daar nu nog steeds niet in voorziet. Hoewel de stopzetting zoals deze bij CAF 11 is geeffectueerd niet meer voorkomt, is het wel van belang om de opschorting naar de toekomst toe mogelijk te maken. In de uitvoeringstoets zal in kaart worden gebracht wat de gevolgen hiervan zijn. Een ander punt dat al eerder is aangestipt, is de gebrekkige informatiehuishouding. In de bewuste periode moesten alle bewijsstukken worden ingescand, maar tijdens het scannen en opslaan zijn fouten gemaakt waardoor stukken ontbraken of onvolledig waren in het systeem. In de zomerperiode heeft Toeslagen al het mogelijke gedaan om de CAF-dossiers op orde te brengen en is met de kennis van nu alle beschikbare informatie beschikbaar voor de toekenning van de compensatie. Naast de reeds in gang gezette stappen moet er verder geïnvesteerd worden in een structurele en deugdelijke informatiehuishouding. Van de burger wordt immers ook verwacht dat hij zijn informatiehuishouding op orde heeft, maar dan is wel een vereiste dat de Belastingdienst het goede voorbeeld geeft. Voor de geloofwaardigheid is het voor de toeslaggerechtigde van belang dat hij erop mag vertrouwen dat Toeslagen beschikt over alle (aangeleverde) informatie.

Onderzoek gevraagde informatie, correctiebeslissingen en bezwaar- en beroep
Door de focus op fraudebestrijding vonden de controles afkomstig uit het CAF 11-dossier met bijzondere gestrengheid plaats in reguliere toezicht. Dit kwam vanwege de uitvraag vanuit de CAF-aanpak en de gedachte dat door die controles mogelijkerwijs systeemfraude zou kunnen blijken. De veronderstelling waarmee gekeken werd, was dat er iets mis moest zijn en dat dit alleen nog moest worden aangetoond. Op iedere mogelijke onregelmatigheid werd de vinger gelegd. De adviescommissie omschrijft dit als 'zero tolerance' handhaving die met geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid werd toegepast. Daarbij werden geen andere regels gehanteerd dan het wettelijk kader, maar de eisen die werden gesteld aan bewijs en administratieve bescheiden werden op deze wijze uitzonderlijk scherp. Het streven naar naleving van fiscale regelgeving en het betalen van belasting door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door diegenen die bewust frauderen. Het is daarom belangrijk dat deze (kleine)

groep fraudeurs de aandacht krijgt die deze groep verdient en dat de Belastingdienst stevig optreedt als er een vermoeden van fraude is. De fraudebestrijding door de Belastingdienst dient tegelijkertijd aan hoge normen te voldoen en in balans te zijn met het benaderen van burgers en bedrijven vanuit het idee van vertrouwen. Onderzoeken dienen daarom aan strikte maatstaven te voldoen wat betreft vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie wil ik de fraudeaanpak verder verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen ten aanzien van een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van fraudeaanpak, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. Om de dossieropbouw te verbeteren zal opnieuw worden gekeken naar de uitgangspunten en protocollen die gelden voor de dossieropbouw en verslaglegging bij fraudedossiers en zal worden gekeken hoe we dit, en de naleving daarvan, kunnen verbeteren. Overigens staan deze voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke aspecten los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Daarvoor gelden heldere, bindende afspraken en wettelijke verplichtingen met betrekking tot de opsporing en de vervolging.

Invordering
Toeslagen kent zware invorderingsmaatregelen. De Adviescommissie concludeert dat voor toeslagschulden altijd de standaard betalingsregeling geldt. Mocht niet aan de verplichting van de standaardbetalingsregeling kunnen worden voldaan kan worden verzocht om een persoonlijke betalingsregeling. De resterende schuld wordt bij een persoonlijke betalingsregeling na 24 maanden niet meer actief ingevorderd, wel kan worden verrekend met nabetalingen toeslagen en eenmalige teruggaven in de inkomstenbelasting. Mochten er na drie jaar nog restschuld bestaan geeft de Belastingdienst een 'niet verder bemoeilijken beschikking af', zodat de terugvordering buiten de invordering wordt geplaatst. De schuld kan niet worden kwijtgescholden, omdat de Awir hier niet in voorziet. Met de inwerkingtreding van Stroomlijnen verandert het invorderingsregime en wordt onder andere de formele kwijtschelding van toeslagschulden geregeld.[3] [PM: Naast dit positieve effect van stroomlijnen heeft het ook een keerzijde. Memo stroomlijnen Rood/Blauw volgt over intentie destijds en hoe dat in de maatwerkaanpak past].

C. Geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid
Met de Adviescommissie ben ik van mening dat er sprake is van institutionele vooringenomenheid in de CAF 11-aanpak. De Adviescommissie verwijst daarbij naar de opgekomen vraag of de leiding van Toeslagen hiervan op de hoogte zou zijn geweest. De Adviescommissie merkt daarbij op dat het opmerkelijk en bedenkelijk zou zijn indien de leiding in het geheel *niet* op de hoogte zou zijn geweest. Uit de analyse van de stukken komt van uw Kamervragen en de Wob komt naar voren dat de ambtelijke leiding op de hoogte is geweest van de CAF-aanpak. Om de context van het handelen uit die periode nader te kunnen duiden, te reconstrueren en te beoordelen ga ik uit van de analyse van de

[3] Wetgeving Stroomlijnen invorderingsregelgeving belastingen en toeslagen (Kamerstukken II 2016/17, nr. 34 554).

Adviescommissie en beschrijf ik kort de wettelijke, juridische en politieke achtergrond. Daar waar het nieuwe informatie betreft die nog niet met uw Kamer is gedeeld zal ik dat benoemen.

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

Politiek kader
De Adviescommissie merkt op dat juridische bevoegdheden feitelijk worden ingevuld en gebruikt binnen het politieke klimaat. De manco's in inrichting en uitvoering worden pregnant als de nadruk verschuift van een snelle uitbetaling aan de burger naar fraude en regulier toezicht. Dit gebeurt mede onder politieke druk van enkele fraudezaken in de kinderopvangtoeslag en de zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag met name in 2013. Een interne document (doorontwikkeling toezicht op toeslagen) uit juni 2013 laat zien dat de Toeslagen onvoldoende is geëquipeerd om de omslag te maken naar een focus op toezicht. In deze stukken wordt onder meer gekeken naar de effectiviteit van de voorzieningen in relatie tot de maatregelen die mijn ambtsvoorganger op 10 mei 2013 heeft aangekondigd in een brief over maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen.[4] Voor het adequaat kunnen oppakken van fraudesignalen wordt geconstateerd dat contacten met collega's van Belastingen en FIOD onmisbaar

[4] Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

zijn en dat de doorontwikkeling van toezicht merkbaar zal zijn in langere wachttijden, maar dat het ook onomkoombaar is dat aanvragers die te goeder trouw zijn hier gevolgen van zullen ondervinden. Door het samenstel van de aangekondigde maatregelen wordt geconstateerd dat de dienstverlening aan de burger zal afnemen en de burger meer moeite moet doen de toeslag te krijgen waar hij recht op heeft. Ook wordt geconstateerd dat de aanvrager, langer op zijn geld moet wachten.

Vanaf september 2013 krijgt de samenwerking binnen de Belastingdienst vorm doordat het multidisciplinaire opgerichte CAF-team operationeel wordt en ook actief op het gebied van toeslagenfraude. Uit de analyse van het totaalbeeld blijkt dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt gesproken over 80%/20%: bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op voorschot - dat werd onderkend en geaccepteerd in de Kamerbrief die de maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen aangekondigd, maar dat hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet.[5] Dit is uitdrukkelijk afgewogen, hoewel daarbij ook intern vraagtekens bij werden gezet en werd uitgesproken deze groep zo klein mogelijk te houden. Hoewel het de uitdrukkelijke bedoeling van de leiding van de Belastingdienst was om deze afweging te delen met de politieke leiding is dat, voor zo ver blijkt uit de aangetroffen documenten, niet gebeurd. Dit sluit aan bij de eerder door de Commissie Onderzoek Belastingdienst aangeduide informele werkwijze. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen duidt dit als de institutionele vertaling in instructies om snel wat te doen aan vermoedens van fraude en dat dit heeft geleid tot de institutionele vooringenomenheid. De multidisciplinair aanpak brengt bovendien het risico met zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De Adviescommissie concludeert dan ook terecht dat de wijze waarop de uitvraag van bewijsstukken werd bepaald geen basis kende in de op schrift gestelde kaders of afspraken binnen Toeslagen. De uitvraag kwam zonder checks and balances tot stand en was zeer afhankelijk van degene die het opdrachtformulier opstelde. Hier lag geen afgewogen besluitvorming aan ten grondslag. Dit leidt zoals de Adviescommissie terecht stelt tot een afwikkeling, zonder context van achtergrond en bedoeling. Resultaat is dat niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' met als gevolg dat een ieder gelijkelijk (negatief en vooringenomen) wordt behandeld. Bovendien moet onderkend worden dat de informatie van ouders niet werd doorgenomen door juristen die de wet ernaast hebben liggen, maar door uitvoerende medewerkers die slechts het opdrachtformulier kennen en primair 'afgerekend' worden op de mate waarin zij zich daaraan houden.

Ondanks de institutionele vooringenomenheid wijst de Adviescommissie erop (en dat blijkt ook uit interne stukken) dat medewerkers binnen Toeslagen constateerden dat veel ouders in de CAF 11-zaak worden getroffen door het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis uit de wet was ook een bron is ook diverse malen onder de aandacht van de staatssecretaris

[5] Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

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

Conclusie
De aandacht voor rechtmatigheid en efficiëntie heeft ertoe geleid dat een te grote prioriteit is gegeven aan een rechtsbedeling die zich kenmerkt door een binaire uitvoering (iets is of rechtmatig of onrechtmatig). Onder invloed van de politieke wens heeft het verleggen van de focus van dienstverlening naar fraudebestrijding en regulier toezicht geleid tot institutionele vooringenomenheid. Hierbij zijn er onvoldoende waarborgen ingebouwd om de rechtszekerheid te waarborgen. De rechtsbescherming bood geen soelaas tegen de geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid waar ouders slachtoffer van zijn geworden. Met de Adviescommissie ben ik van mening dat die vooringenomenheid ertoe heeft geleid dat met het handelen van de Toeslagen is uitgegaan van het vermoeden van fraude. Een vermoeden dat niet op persoonlijk handelen berustte, maar enkel op het feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier gecontroleerd werden. Dit past niet in de kernwaarden van de Belastingdienst en vind ik onacceptabel. Deze conclusie past ook niet bij de notie dat bij het nemen van een beslissing in een individueel geval alle relevante belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. In de besluitvorming zijn daar onvoldoende waarborgen voor ingebouwd.

F. De (tweede) nationaliteit
De Autoriteit Persoonsgegevens doet momenteel onderzoek naar etnisch profileren bij de Belastingdienst. Ook de Nationale ombudsman is bezig met een onderzoek naar de aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren. Vooruitlopend op de onderzoeken wil ik graag mijn bevindingen naar aanleiding van de analyse van interne documenten met u delen. Ik heb de stukken hierover openbaar gemaakt.

De stukken suggereren dat de problematiek mogelijk breder is dan de CAF 11-zaak. Ook in andere CAF-zaken binnen en buiten Toeslagen zijn documenten naar boven gekomen waaruit blijkt dat (tweede) nationaliteit en/of kenmerken die wijzen op een niet-Nederlandse oorsprong zijn gebruikt. Ik vind die signalen ernstig en wil onderzoeken of door de Belastingdienst etnisch is geprofileerd. Ik heb daarom de Autoriteit Persoonsgegevens verzocht om deze signalen mee te nemen in het lopende onderzoek.

Op basis hiervan heb ik de opdracht gegeven, uitgezonderd indien er een expliciete wettelijke grondslag voor is, nationaliteit niet meer te gebruiken ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst. Gegevens over de tweede nationaliteit (naast de Nederlandse nationaliteit) spelen in de wetgeving geen rol en zouden dan ook in de uitvoering geen rol mogen spelen. Voor medewerkers van Toeslagen zijn deze gegevens dan ook niet meer raadpleegbaar zoals ik in mijn brief van 20 september jl. heb aangegeven. De volledige verwijdering van deze gegevens in de systemen, voor de gehele Belastingdienst niet alleen Toeslagen, is eind dit jaar gereed [PM check].

[PM: Slotpassage]

Hoogachtend,

Menno Snel

Geprint met Digidoc 2 op 22-10-2019, 15:58

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp:	DGBD 175282 Kamerbrief Deeladvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen
Nummer:	2019-0000023036
Algemeen taakverzoek:	BDG: DGBD graag paraferen ^JS 22-10 Tas heden. Nieuwe versie Kamerbrief Deeladvies Adviescommissie uitvoering toeslagen.

Document: Oplegnotitie brief CAF 22 okt 2019 (2019-0000175282)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	22-10-2019, 13:05	DGBD Paraferen
Hauten, M (Michiel) van den (MT)	22-10-2019, 13:00	DGBD/UHB Paraferen

Document: Kamerbrief Deeladvies Adviescommissie uitvoering toeslagen over de aanpak en oplossing gedupeerde ouders CAF 11 (2019-0000175266)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	22-10-2019, 13:05	DGBD Paraferen
Hauten, M (Michiel) van den (MT)	22-10-2019, 13:00	DGBD/UHB Paraferen

Laatste wijziging: [redacted] (FISCALITEIT) op 22-10-2019, 15:47

brief + notitie niet afgestemd