

To: [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; Hauten, M (Michiel) van den
 (MT) [redacted] Hauten; Diepstraten, F (Frances) (MT) [redacted] Diepstraten; [redacted]
 (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] Wiersema; [redacted]
 [redacted] (FISCALITEIT) [redacted]; Lamers, MJH
 (Marjo) (MT) [redacted] Lamers; [redacted] (BEDRIJF) [redacted]; [redacted]
 (BOA/Advies) [redacted]; [redacted] (BOA/Advies) [redacted]; Obbink, NST (Niels)
 (HDFEZ) [redacted] Obbink; [redacted] (DJZ/PUBLIEK) [redacted]
 (COMM) [redacted]; [redacted] (COMM) [redacted]; [redacted] (DB/FRI) [redacted]; [redacted]
 [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted]
 [redacted]; [redacted] (HDFEZ/BC) [redacted]; [redacted]
 [redacted] (DJZ/KWALITEIT) [redacted]; [redacted] (DB/FRI) [redacted]; [redacted]
 [redacted] (BEDRIJF) [redacted]; [redacted]
 [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] (DB/FRI) [redacted]; [redacted]
 [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] (HDFEZ/BC) [redacted]; [redacted]
 [redacted]; dg-secretariaat Belastingdienst [redacted] Secretariaat DG
 [redacted] (COMM) [redacted]
Cc: [redacted] (BLKB/SECR) [redacted]; [redacted]
 (FISCALITEIT) [redacted]; [redacted] (FISCALITEIT) [redacted]; Beks, MHM (Tiny)
 (BLKB/CSS) [redacted] Beks
From: [redacted] (FISCALITEIT)
Sent: Mon 11/4/2019 12:05:47 PM
Importance: Normal
Subject: RE: DBO CAF 4 november 2019
MAIL_RECEIVED: Mon 11/4/2019 12:05:48 PM
[Schoon Kamerbrief Deeladvies Adviescommissie revFJZ.docx](#)

Hoi,

Hierbij de opmerkingen van FJZ, hieronder aangevuld met een eerste reactie van Cd Vaktechniek.

Succes,

Groet, [redacted]

Onderdeel b2

Er staat deze vaktechnische lijnen zijn momenteel ingeregeld bij toeslagen en moeten worden aangesloten op de landelijke lijnen. Volgens mij is dit niet juist. Toeslagen is bezig deze lijnen in te richten. Er is inmiddels 1 vaco, en er zijn vta's bij beroep, maar verder moet dit nog worden besloten en vervolgens geïmplementeerd. De landelijke vaktechnische structuur bestaat in die zin al dat er een lavaco toeslagen is, en voor de invordering en toezicht/controle hebben wij de lavaco's aangesloten op de vraagstukken van toeslagen.

Binnen brieven en beleidsbesluiten zijn wij toegerust om de hardheidsclausule verzoeken te behandelen en beleidsbesluiten voor te bereiden, dus dit deel is ingericht.

Wij zijn bezig om de kennisgroep toeslagen vorm te geven.

Voor het monitoren van de hoger beroepszaken van toeslagen zitten we nog in het stadium van werven. Overigens wordt dit in het normale spraakgebruik niet verstaan onder de inrichting van de vaktechnische infrastructuur.

Onderdeel B3

Klopt het wel dat er geen discretionaire bevoegdheid in de huidige wetgeving zit. De raad van State heeft toch anders geoordeeld. Hier past het misschien beter te melden dat wij 26 weken hebben gekregen om hier (beleidsmatig) invulling aan te geven. Daarna kunnen wij wij beter aangeven in hoeverre de wet gewijzigd moet worden.

Van: [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>
Verzonden: vrijdag 1 november 2019 17:35
Aan: Hauten, M (Michiel) van den (MT) <[Hauten]>; Diepstraten, F (Frances) (MT) <[Diepstraten]>;
 [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>; Wiersema []7
 [] (FISCALITEIT) <[]>; [] (FISCALITEIT)
 <[]>; Lamers, MJH (Marjo) (MT) <[Lamers]>; [] (BEDRIJF)
 <[]>; [] (BOA/Advies) <[]>; [] (BOA/Advies)
 <[]>; Obbink, NST (Niels) (HDFEZ) <[Obbink]>; [] (DJZ/PUBLIEK)
 <[]>; [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>; []
 (COMM) <[]>; [] (COMM) <[]>; [] (DB/FRI)
 <[]>; [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>; []
 (UITVOERINGSBELEID) <[]>; [] <[]>; []
 <[]>; [] (HDFEZ/BC) <[]>; []
 (DJZ/KWALITEIT) <[]>; [] (DB/FRI) <[]>;
 [] <[]>; [] (BEDRIJF)
 <[]>; [] (UITVOERINGSBELEID) <[]>; []
 [] (DB/FRI) <[]>; [] (UITVOERINGSBELEID)
 <[]>; [] (HDFEZ/BC) <[]>; [] dg-
 secretariaat Belastingdienst <[Secretariaat DG]>; [] (COMM) <[]>
CC: [] (BLKB/SECR) <[]>
Onderwerp: DBO CAF 4 november 2019

Beste leden,

Bijgesloten stuur ik jullie de agenda en vergaderstukken voor het DBO CAF 11 van 4 november as.

In de bijlage vinden jullie de nieuwe tussenversie van de brief (in tc en schoon). Een aantal zaken staat nog op PM, die hopen we in te kunnen vullen op basis van de memo's. Graag een seintje als jullie al andere onderwerpen in de brief missen. Verzoek om voor maandag 12u te reageren op deze versie. Als jullie naast tekstuele suggesties meer fundamentele bespreekpunten hebben voor het DBO van maandag horen we dat ook graag. Voor de versie aan de stas markeren we nog de onderdelen; oa die nieuw/gevoelig zijn.

Met vriendelijke groet,

[]

Senior bestuursadviseur

Bureau DG Belastingdienst

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Korte Voorhout 7 | 2511 CW Den Haag

Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag

.....

T: 06

M:

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

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. Het zorgvuldige werk van de Adviescommissie heeft mij geholpen om tot een juiste aanpak en oplossing voor deze ouders te komen. De belangrijkste conclusie van het deeladvies is dat in de CAF 11-zaak, die speelde in de periode 2013-2016, de rechtsbescherming geen of onvoldoende bescherming bood tegen de vooringenomen aanpak door de Belastingdienst en de daaropvolgende besluitvorming. Hierbij zijn doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en wat mij betreft ook overschreden. Zo is met het stopzetten van de toeslagen van de betrokken ouders in de CAF 11-zaak, zonder eerst de gevraagde informatie af te wachten, onrechtmatig gehandeld. Deze handelswijze heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de getroffen ouders en ik heb het volste begrip voor de onmacht en boosheid die hier het gevolg van zijn. Met de Adviescommissie ben ik van mening dat dit compensatie rechtvaardigt. Voor de invulling daarvan omarm ik de oplossing die de Adviescommissie aandraagt: [PM: belangrijkste bestanddelen oplossing AUT opnemen]

De conclusies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen roept ook vragen op over de cultuur en checks and balances. In deze brief geef ik daar invulling aan en 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:

- Compensatie voor de gedupeerde ouders
- Voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen
- Handelswijze CAF 11-zaak

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

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

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

Inlichtingen

Met opmaak: Duits (standaard)

Met opmaak: Nederlands (standaard)

Ons kenmerk

2019-0000181532

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

3

Met opmerkingen (1): Of: antwoorden op?

Met opmerkingen (2): Voor de Adviescommissie plaatsen?

- D. Institutionele vooringenomenheid
- E. Het gebruik van (tweede) nationaliteit

Tot slot informeer ik u in bijlage 1 over de stand van zaken van alle lopende toezeggingen en maatregelen in het CAF dossier. Ik heb uw Kamer op 31 oktober jl. geïnformeerd over de implementatie van de Klokkenluidersregeling conform de motie Omtzigt en Lodders uit het debat van 4 juli jl.²

A. Compensatie voor de gedupeerde ouders

De ouders zijn slachtoffer geworden van de vooringenomen aanpak van de Belastingdienst. In de CAF 11-zaak handelde ging Toeslagen vanaf het begin uit van uit vermoedens van fraude door de gedupeerde ouders. Die et vermoedens beruisten niet op het handelen van de ouders, maar op de informatie uit het enkele feit dat naar aanleiding van de fraudevermoedens bijzonderzoek naar het gastouderbureau ook de aangesloten ouders 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, te meer omdat juist ouders met een laag inkomen vaak geconfronteerd werden met hoge terugvorderingen, bij de kinderopvangtoeslag de hoogste bedragen terechtkomen bij de ouders met het laagste inkomen. Juist deze ouders kunnen dergelijke eventuele terugbetalingen terugvorderingen moeilijk het minst dragen.

Ik wil niets liever dan de ouders tegemoetkomen die de dupe zijn geworden van het handelen van mijn dienst. Ik ben dan ook heel blij dat de Adviescommissie tot de conclusie komt dat de ouders een compensatie moeten krijgen. Voor de invulling van de compensatie omarm ik de oplossing die de Adviescommissie voorstelt: [PM]

Ik stel de gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak gelijktijdig met uw Kamer op de hoogte van de vervolgstappen, evenals de ouders die zich hebben gemeld bij Toeslagen omdat zij in een vergelijkbare situatie verkeren. Ouders die zich nog niet hebben gemeld kunnen terecht bij de Belastingtelefoon. Ook zij zullen geïnformeerd worden over de vervolgstappen.
[PM: Afstemming proces met Toeslagen en uitbetaling]
[PM: Passage haakje in wetgeving].

B. Voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen

In blok C. wordt ingegaan op de handelswijze in de CAF 11-zaak. Geconcludeerd wordt dat de aandacht voor rechtmatigheid-fraudebestrijding en efficiëntie ertoe heeft 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 voor om de rechtszekerheid te waarborgen. De rechtsbescherming bood onvoldoende een

² Kamersstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 509.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0090181532

Met opmerkingen [3]: Klopt dat idd?

Met opmerkingen [4]: Dit is m.i. niet (per definitie) het geval.

Met opmerkingen [5]: Toevoegen: in de overige CAF-zaken?

Met opmerkingen [6]: Hebben we het hier over Overige CAF?? CAF 11 is immers in beeld.

Met opmerkingen [7]: Aangeven dat deze term van de cie is: met de cie ben ik van mening dat hier sprake is van....

Met opmerkingen [8]: Wordt hier idd 'rechtszekerheid' bedoeld? Of: maatwerk, of: rechtsbescherming?

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 bij~~ het handelen van de Toeslagen ~~ten onrechte is~~ uitgegaan van het vermoeden van fraude ~~door de ouders~~. Een vermoeden dat niet op persoonlijk handelen berustte, maar enkel op het feit dat zij ~~onderdeel waren van 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.

In mijn brief van 20 september jl. heb ik aangeven dat ik de ontstane situatie niet alleen wil herstellen, maar ook te allen tijde wil voorkomen dat andere ouders in eenzelfde situatie terechtkomen. Daarom heb ik maatregelen genomen. De bijlage geeft 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.

1. Meer maatwerk in dienstverlening (informatiehuishouding)

Toeslagontvangers mogen, net als alle ~~klienten van de~~ ~~Belastingdienstbelastingplichtigen~~, een goede dienstverlening van ons verwachten. Zij moeten weten waar zij aan toe zijn. Dat vraagt om heldere, toegankelijke en volledige berichtgeving vanuit Toeslagen. Als ouders daar vragen over hebben, wil ik dat zij terecht kunnen bij de Belastingtelefoon. Om ouders snel te kunnen helpen, moeten hun dossiers op orde zijn. Dat was in de CAF 11 zaak niet het geval en er wordt bij Toeslagen hard gewerkt om de vastlegging en vindbaarheid te verbeteren [PM: Aanvulling obv memo Toeslagen]. Ik ~~geloof ben~~ ~~ervan overtuigd~~ dat we met snelle adressering van vragen en adequate signalering van problemen kunnen voorkomen dat ouders ~~onnodig~~ in bezwaar of beroep moeten gaan.

Daarbij wil ik dat toeslaggerechtigden proactief en via passende kanalen worden ~~bereikt~~ ~~geïnformeerd~~. Ook ouders met minder bureaucratische vaardigheden moeten kunnen rekenen op onze diensten. ~~In het geval dat Als~~ de ouder toch bezwaar of beroep instelt, is het van belang dat wij het dossier van de ouder(s) goed op orde hebben. Volledige en tijdige informatie~~voorziening~~ aan de burger en een goede interne informatiehuishouding zijn essentieel. Daarbij sluit ik aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject "Maatwerk in Dienstverlening" van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD TOPConsult. [PM: Samenloop met brief maatwerk]

Het thema maatwerk krijgt op dit moment nog te weinig aandacht in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en opdrachtnemers in de uitvoering (Blok C). Aspecten als efficiency en rechtlijnigheid voeren in deze gesprekken te veel de boventoon. Maatwerk zal meer centraal moeten komen te staan. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag waarover uw kamer op 18 oktober jl. is geïnformeerd.

2. Juridische checks [PM: Memo Vaktechniek]

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000181532

Met opmerkingen ☐ (9): Kunnen ze toch nu ook al terecht.
Moet er niet een aparte Toeslagatelefoon komen?

Met opmerkingen ☐ (10): Inmiddels toch wel?

Ook ouders met meer ingewikkelde vragen moeten tijdig en goed antwoord krijgen. Dat vraagt van Toeslagen dat met vier ogen naar die vraag wordt gekeken. Als niet duidelijk is hoe op een juiste manier met een vraag moet worden omgegaan, wil ik dat tijdig wordt geëscaleerd. Op deze manier worden knelpunten en ontwikkelingen ~~bij bezwaar en beroep~~ tijdig gesignaleerd en worden de beleidsverantwoordelijke departementen in een vroeg stadium betrokken. Die juridische, ook wel vaktechnische, lijnen zijn momenteel ingeregeld binnen Toeslagen. De volgende stap is dat de gehele organisatie goed op deze lijnen is aangesloten. Daarom heb ik het MT Toeslagen gevraagd om daar werk van te maken. Ik wil Toeslagen dus in de juridische inrichting gelijktrekken met de rest van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de data-specialisten. Ik wil dat zij gaan werken onder aansturing en kaders van de data-afdeling van de rest van de Belastingdienst.

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 van het toeslagensysteem 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 in relatie tot het recht op kinderopvangtoeslag bij de betaling van de kosten kinderopvang. Concreet betekent dit dat ouders niet meer direct geconfronteerd worden met een nihilstelling op het moment zij niet alle kosten voor kinderopvang hebben voldaan. Daarnaast is het goed om te onderzoeken of het wenselijkheid is om een ~~brede meer algemene~~ hardheidsclausule op te nemen in de Awir.

4. Cultuur en personeel

De bovengenoemde maatregelen vragen van medewerkers van Toeslagen dat zij, in daartoe aanleiding gevende gevallen, 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 gezien].

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', vraag ik het onderzoeksbureau om gericht te kijken naar de huidige en gewenste cultuur bij Toeslagen. In afwachting van dat onderzoek zijn we aan de slag met het cultuurprogramma. Onlangs is ook bij Toeslagen gestart met dialoogsessies over de bovengenoemde kernwaarden van de Belastingdienst, waarin onder meer wordt gereflecteerd op het gedrag in het dagelijks werk. Daarmee bevorderen we bewustwording, het aangaan van het gesprek, maar ook de ontwikkeling van het gewenste gedrag en het sturen daarop.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000181532

Met opmerkingen [SM((11): Of: structuur?

Met opmerkingen [SM((12): Of: operationeel?

Met opmerkingen [SM((13): En ook de directie Vaktechniek?

Met opmerkingen [SM((14): De vraag is of deze conclusie nog steeds geldt na de uitspraken van de RvS van 23-10.

Met opmerkingen [WJ((15): Naam noemen?

5. Structuuronderzoek

Het optreden ~~in op~~ het CAF 11-dossier onderstreept de problemen ten aanzien van de bestuur- en beheersbaarheid van de Belastingdienst. Ik wil uitvoeringsproblemen als deze adequater oplossen. Het aanpassen van de structuur van de Belastingdienst kan zorgen voor vermindering van complexiteit, verbetering van de aansturing en daarmee het optimaler functioneren van de Belastingdienst. Ik laat daartoe onderzoeken hoe het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst de organisatie effectiever maakt. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan.

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 op basis van de beschikbaar gekomen informatie aan met elementen die tot op heden niet met uw Kamer gewisseld zijn en waar wij actie op ondernemen (blok A). [PM in lijn brengen met aangepast rapport Donner] [PM FJZ: hoe gehandeld met werkinstructies + vraag OGS]

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 dat 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 geëffectueerd. Dit had niet mogen gebeuren. Dit stopzetten is in strijd met artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), datie 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 op de vraag of dit afwijken gevolgen heeft voor de praktische rechtsbescherming in toezicht en fraudeaanpak. De Adviescommissie geeft aanvullend nog mee dat stopzetting van toeslagen in het CAF 11-dossier niet had mogen plaatsvinden gebeuren, omdat vraagouders tot twee maanden na een toeslagjaar de tijd hebben om de kosten van de kinderopvangtoeslag (alsnog) te voldoen. Het voorgaande wordt beschouwd als in dat geval is er sprake van 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 gebeurt slechts mogelijk vanuit dienstverleningsoogpunt (toeslaggerechtigde vraagt erom) en op basis van harde informatie, omdat het recht op kinderopvangtoeslag niet bestaat, bijvoorbeeld omdat vanwege de leeftijd van de kinderen hier geen recht op geven.

Het feit dat het digitale toeslagen systeem van besluitvorming van Toeslagen, de mogelijkheid van schorsing niet kende, maar alleen voorzorg 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 heeft plaatsgevonden

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000000000

Met opmerkingen [SM((16)): Is dat idd zo?

Met opmerkingen [SM((17)): Of: dat de eisen bij het leveren van bewijsstukken in CAF11 strenger waren dan in andere gevallen (binnen het reguliere toezicht)?

Met opmerkingen [WJ((18)): Moeten we hier niet aangeven dat een brede uitvraag wel mag maar dat er daarna onvoldoende rekening is gehouden met de effecten?

Met opmerkingen [SM((19)): Want wettelijk is het ook in andere gevallen mogelijk.

Met opmerkingen [WJ((20)): Kunnen we dit actiever maken: heb opgepakt..

Met opmerkingen [SM((21)): Is dat idd een probleem? Even overleg met Henk.

geëffectueerd niet meer voorkomt, is het wel van belang om de opschorting van lopende toeslagen naar de toekomst toe mogelijk te maken. In de uitvoeringstoets zal in kaart worden gebracht wat dit van de uitvoering vergt 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 een compensatie. Daarnaast de reeds in gang gezette stappen moet worden 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 is het van belang dat hij erop mag kan vertrouwen dat Toeslagen beschikt over alle (aangeleverde) informatie.

Onderzoek gevraagde informatie, correctiebeslissingen en bezwaar- en beroep Door de focus op fraudebestrijding vonden de controles bij de ouders 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 mogelijk systeemfraude zou kunnen blijken. De veronderstelling waarmee gekeken werd, was dat er iets mis moest zijn en dat dit alleen nog moest worden aangetoond. Op iedere mogelijke onregelmatigheid 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 vrijwillige 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, ook 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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000181532

Met opmerkingen (22): Dit geldt niet voor de inkomensschade.

Met opmerkingen (23): ?

Met opmerkingen (24): Of: strenge eisen?

Invoordering

PM: Memo FJZ

Toeslagen kent zware invorderingsmaatregelen. Met de inwerkingtreding van Stroomlijnen verandert het invorderingsregime en wordt onder andere de formele kwijtschelding van toeslagsschulden 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. Geïstitutionaliseerde 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 die zijn verstrekt naar aanleiding 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 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 is ~~wordt~~ de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als bij ~~van~~ wijzigingen gedurende het kalenderjaar bij de verantwoordelijkheid van 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

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

Directoraat-Generaal

Belastingen

Ons 1
2019

Met opmerkingen [25]: Een paragraaf over de invordering volgt na bespreking notitie OGS met de stas. Nog bezien in hoeverre stroomlijning hier moet worden genoemd: het maakt het invorderingsregime voor toeslagen iha niet perse soepeler. Stroomlijnen zorgt er vooral voor dat er 1 regime voor rood en blauw komt, waardoor er betalingsregelingen voor de totale schuld getroffen kunnen worden (ipv per aanslag/invordering) en een burger meer overzicht krijgt over zijn schuldpositie. Ook kwijtschelding zal in de praktijk weinig impact hebben: niet verder bemoeilijken is feitelijk al een soort kwijtschelding, zeker gezien het feit dat de verrekeningsmogelijkheid van 3 jaar weinig wordt toegepast.

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 intern 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 ~~document~~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 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 een 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 de intentie 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

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

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

geleid tot de institutionele vooringenomenheid. De multidisciplinaire aanpak brengt bovendien het risico met zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De Adviescommissie concludeert dan ook terecht dat de wijze waarop de uitvraag van bewijsstukken werd bepaald geen basis kende in de op schrift gestelde kaders of afspraken binnen 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 afwijking, 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 ~~beoordeeld doorgenomen~~ door juristen ~~langs de juridische meetlat~~ 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 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 is ook onder de aandacht van de staatssecretaris gebracht. Er zijn stukken aangetroffen 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 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 medeplagers, dienen de verstrekte toeslagen geheel terug te betalen. Uiteindelijk is eind 2014 interdepartementaal op ambtelijk niveau gesproken over het aanpassen van de wet op dit punt. Uit documentatie lijken deze overleggen begin 2015 naar de achtergrond te zijn geraakt toen miljoenenfraude met de kinderopvangtoeslag door samenspanning tussen ouders en gastouders hoog op de politieke agenda kwam. De politieke focus verschoof toen van dienstverlening naar fraudebestrijding.

PM: WOB niet in relatie tot CAF 11:

1. Toonsetting Mails
2. E-mail Tonga/hawai ()
3. Nationaliteit in den brede
4. Werkinstructies
5. Positionering MT-fraude

F. De (tweede) nationaliteit

In de analyse van de beschikbaar gekomen informatie ben ik stukken tegengekomen die laten zien dat de problematiek rondom het gebruik van nationaliteit mogelijk breder is dan de CAF 11-zaak. Ook in andere CAF-zaken

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000181532

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 heb de stukken hierover openbaar gemaakt en deze informatie ook voorgelegd aan de Adviescommissie en de ADR ten behoeve van hun onderzoeken. Ik heb de Autoriteit Persoonsgegevens verzocht om deze signalen mee te nemen in het lopende onderzoek naar het gebruik van nationaliteit bij Toeslagen.

Op basis van deze signalen 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.

Tot slot meld ik u dat ook de Nationale ombudsman bezig is met een onderzoek naar de aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren. Bij afronding van dat onderzoek informeer ik uw Kamer hierover.

Hoe ga ik verder

De oplossing voor deze ouders had ik liever gisteren dan vandaag getroffen. Ik realiseer mij dat compensatie voor veel ouders ontzettend laat komt. Ook kan ik het onrecht dat hen is aangedaan niet volledig wegnemen. Compensatie aan deze ouders voelt voor mij als de enige juiste oplossing: ouders worden na een lange periode van onzekerheid eindelijk in het gelijk gesteld.

Maar hier stopt het niet. Ik wil boven tafel krijgen hoe de handelwijze van Toeslagen heeft uitgewerkt in andere CAF zaken ~~van Toeslagen~~. Op basis van de conclusies van de ADR hierover en het tweede rapport van de Adviescommissie denk ik na hoe om te gaan met mogelijk andere gedupeerde ouders. Ik hoop u daar **spoedig na** het Kerstreces over te informeren. En in de tussentijd zit ik niet stil. Ik wil dat de veelheid aan ingezette maatregelen tot daadwerkelijke verbeteringen voor toeslaggerechtigden gaan leiden. Dat doe ik waar het knelpunten in de wetgeving betreft samen met andere bewindspersonen. Mijn gedrevenheid om dit op te lossen en voor altijd te voorkomen is onverminderd groot.

Hoogachtend,

Menno Snel

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000181532