Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
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

Ons kenmerk
2019-0000185650

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
3

Datum 15 november 2019
Betreft Oplossing voor de CAF 11-ouders, reconstructie handelwijze CAF en maatregelen om herhaling te voorkomen

Geachte voorzitter,

Al meerdere keren heb ik aangegeven vastberaden te zijn om een oplossing te vinden voor de getroffen ouders in de CAF 11-zaak. Ik realiseer mij dat ik met de gepresenteerde oplossing in deze brief het geduld van de getroffen ouders en uw Kamer lang op de proef heb gesteld. Ik betreur dat. Het zorgvuldige werk dat de Adviescommissie heeft geleverd, was nodig om tot een juiste aanpak en oplossing voor deze ouders te komen. Ik ben de Adviescommissie zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden. Ik omarm het advies en neem de aanbevelingen over. Ook wil ik dit moment aangrijpen uw Kamer zo volledig mogelijk te informeren over deze zaak, zoals aangegeven in mijn brief van 9 oktober 2019.[1]

De belangrijkste conclusie van het deeladvies van de Adviescommissie is dat de Belastingdienst in de CAF 11-zaak vooringenomen heeft gehandeld en dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming daar geen of onvoldoende bescherming tegen boden. De Adviescommissie spreekt daarnaast van institutionele vooringenomenheid. De grenzen van de handhaving zijn doelbewust opgezocht en wat mij betreft overschreden. Met het stopzetten van de toeslagen van de betrokken ouders in de CAF 11-zaak - zonder eerst de gevraagde informatie af te wachten - is onrechtmatig gehandeld. Deze handelwijze 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. Ik wil dat de burger kan vertrouwen op een integere, geloofwaardige, zorgvuldige en verantwoordelijke Belastingdienst. Dit waren ook toen de geldende basiswaarden en die hanteer ik ook nu als meetlat voor houding en gedrag en als basis voor het nemen van beslissingen binnen de Belastingdienst.

Met de Adviescommissie ben ik van mening dat de geleden schade bij ouders een compensatie rechtvaardigt. Voor de invulling daarvan omarm ik de oplossing die de Adviescommissie aandraagt om te komen tot een compensatie voor de immateriële en materiële schade die is geleden door de institutionele vooringenomenheid waar de ouders slachtoffer van zijn geworden.

[1] Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 530.

De oplossing van de Adviescommissie is opgebouwd uit de volgende zes elementen:

i. Het bedrag dat is gemoeid met het totaal van de correctiebesluiten die zijn genomen naar aanleiding van het CAF 11-onderzoek waardoor aanspraken op kinderopvangtoeslag van de getroffen ouders over 2014, 2013 en 2012 verminderden of tenietgingen;
ii. Voor zover onder (i) een recht op compensatie wordt vastgesteld, wordt ook een forfaitair bedrag per belanghebbende toegekend voor immateriële schade (stress, ongemak en onzekerheid) van € 500 voor ieder halfjaar dat is verlopen tussen het eerste correctiebesluit in het kader van CAF 11 en het moment dat de aanspraken op kinderopvangtoeslag volledig zijn vergoed of compensatie werd gegeven, met als maximum het bedrag dat wordt uitgekeerd onder (i);
iii. Een forfaitair bedrag als compensatie voor veronderstelde materiële schade dat bestaat uit 25% van het bedrag genoemd onder (i);
iv. Vergoeding van de in rekening gebrachte invorderingskosten van de na het CAF-onderzoek teruggevorderde kinderopvangtoeslag, voor zover deze kosten niet eerder zijn vergoed;
v. Een vergoeding van de kosten van juridische bijstand conform de reguliere forfaitaire bedragen, voor zover deze kosten niet eerder zijn vergoed;
vi. Op het hierboven berekende bedrag van de compensatie worden in mindering gebracht (1) eventuele bedragen die al zijn toegekend naar aanleiding van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures tegen de correctiebesluiten of de herziening daarvan, en (2) niet ingevorderde toeslagschulden.

Naast deze elementen zal voor zover mogelijk rekening worden gehouden met de eventuele nadelige effecten van de compensatie zoals uitgewerkt onder A.

Leeswijzer

De conclusie van de Adviescommissie bevestigt het beeld dat rondom het stopzetten van kinderopvangtoeslag van een groep ouders veel niet goed is gegaan. De analyse van de Adviescommissie bevestigt ook de noodzaak tot verdere acties. Ik ga in deze brief in op acties op het terrein van het fraudebeleid, de cultuur binnen de Belastingdienst, de *checks and balances* in de sturing en op de werking van het toeslagenstelsel. Ik informeer uw Kamer daarbij ook over de aanvullende inzichten en detaillering op basis van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en een Wob-verzoek. Een specifiek aandachtspunt daarbij is het gebruik van (tweede) nationaliteit. Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

A. Compensatie en erkenning voor de gedupeerde ouders
B. Maatregelen om te voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen
C. Reconstructie en conclusies over de handelwijze CAF breed en CAF 11
D. Hoe heeft de institutionele vooringenomenheid kunnen ontstaan?
E. Gebruik van (tweede) nationaliteit bij toezicht

Tot slot informeer ik u in bijlage 1 over de stand van zaken van alle lopende en afgeronde moties en toezeggingen in het CAF-dossier.

A. Compensatie en erkenning voor de gedupeerde ouders

Institutionele vooringenomenheid bij CAF 11
Ouders in de CAF 11-zaak zijn slachtoffer geworden van institutionele vooringenomenheid en ten onrechte als fraudeur aangemerkt. Toeslagen handelde in de CAF 11-zaak vanaf het begin vanuit vermoedens van fraude bij alle gedupeerde ouders. Die vermoedens berustten niet op het handelen van al deze ouders, maar op de informatie uit het onderzoek bij enkele gastouders en een gastouderbureau. De Adviescommissie constateert: "*Bij het onderzoek kwamen in enkele gevallen ernstige onregelmatigheden 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 handelwijze getroffen*". Dit wringt temeer omdat het kwetsbare groepen betreft, waarbij het stopzetten of intrekken van een toeslag extra schrijnend kan uitpakken. Dat met name huishoudens met een lager inkomen zwaarder zijn getroffen, is inherent aan de kinderopvangtoeslag omdat juist ouders met een laag inkomen een hoge toeslag ontvangen en zij bij correcties of gewijzigde omstandigheden vaak geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen. Juist deze ouders kunnen dergelijke terugvorderingen moeilijk dragen. Ik wil dan ook alle gedupeerde CAF 11-ouders tegemoetkomen die de dupe zijn geworden van het vooringenomen handelen van Toeslagen. Ik ben blij dat de Adviescommissie mij voor deze tegemoetkoming een oplossing aanreikt.

Wettelijke grondslag voor compensatie
De Adviescommissie concludeert dat de huidige wetgeving een rechtsgrondslag voor een compensatieregeling ontbeert. Ik zal op korte termijn in de Fiscale Verzamelwet 2021 met een voorstel komen voor een wettelijke grondslag om de compensatie aan de ouders te kunnen uitbetalen. Vooruitlopend daarop vaardig ik een beleidsbesluit uit, zodat de ouders op korte termijn kunnen worden betaald. Dit beleidsbesluit zal zodra de wetgeving in werking is getreden met terugwerkende kracht - tot de dag van uitvaardiging van het beleidsbesluit - worden omgezet in een ministeriële regeling. Het beleidsbesluit zal zijn gebaseerd op het advies van de Adviescommissie en bevat de zes hierboven genoemde elementen voor compensatie. Ik zal de Adviescommissie volgen om in gevallen waarin sprake is van ernstige onregelmatigheden geen compensatie te verstrekken. De Adviescommissie stelt dat hiervan sprake is indien uit het dossier blijkt dat er evident geen recht op kinderopvangtoeslag bestond in het onderzochte toeslagjaar of de ouder(s) ook na (herhaalde) verzoeken geen enkele reactie hebben gegeven. Om dit laatste te beoordelen zal een onafhankelijke "commissie van wijzen" worden ingesteld, die wordt geraadpleegd indien Toeslagen voornemens is een aanvraag om compensatie af te wijzen. Verder wordt een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie ingesteld voor eventuele bezwaren tegen de compensatiebesluiten. Op korte termijn informeer ik u over de samenstelling van deze commissies.

Ik denk met de Adviescommissie dat de voorgestelde compensatieregeling de burger tegemoetkomt, als erkenning van het feit dat Toeslagen de CAF 11-ouders met een structureel vooringenomen houding heeft benaderd en ouders ten onrechte als fraudeurs zijn behandeld. Ik hoop dat de getroffen ouders dat ook als zodanig ervaren en dat ik daarmee recht doe aan het gesprek dat ik hierover

met de ouders heb gehad. Hoewel ik de hoop uitspreek dat het niet nodig is, laat de compensatieregeling onverlet dat voor de gedupeerde ouders de rechtsmiddelen blijven openstaan om de hoogte van de compensatie aan de rechter voor te leggen. Het is mijn streven om nog in 2019 tot betaling over te gaan, maar zorgvuldigheid gaat daarbij boven snelheid.

De compensatie maakt geen onderdeel uit van het inkomen (box 1). Het bedrag vormt daarentegen na uitkering wel onderdeel van box 3 (vermogen). Daarvoor wordt een eenmalige compensatie geboden op het uitbetaalde compensatiebedrag van 0,54%. Negatieve gevolgen bij de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden eenmalig opgevangen. Dat betekent dat als de aanvragers in het jaar na uitkeren boven de vermogensgrens komen en daardoor hun toeslag verliezen, zij eenmalig gecompenseerd worden met een aanvullende compensatie. Deze compensatie wordt nader uitgewerkt en in de formele begrotingscyclus verwerkt en aan uw Kamer voorgelegd. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de compensatie daarnaast toevoegen aan de ministeriële regeling waarin uitkeringen en vergoedingen voor materiële en immateriële schadevergoedingen zijn opgenomen, die worden vrijgelaten in de Participatiewet. Hierdoor blijft de compensatie buiten beschouwing bij het bepalen van het eigen vermogen voor de bijstand. Ontvangers van de compensatie lopen hierdoor niet het risico dat hun bijstand wordt gekort ten gevolge van de tegemoetkoming.

Communicatie met de betrokken ouders
Ik stel de gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak gelijktijdig met uw Kamer op de hoogte van de vervolgstappen. In bijlage 2 treft u een voorbeeld van deze brief. De ouders die zich reeds buiten CAF-11 proactief hebben gemeld bij Toeslagen omdat zij menen in een vergelijkbare situatie te verkeren, hebben een voortgangsbericht ontvangen. De ADR doet momenteel ook onderzoek naar alle CAF-zaken vanaf 2013 - de start van het CAF - tot heden om te beoordelen om welke ouders het binnen alle CAF-zaken gaat en wat de handelwijze van Toeslagen is geweest. De Adviescommissie zal daarnaast over deze groep een vervolgadvies uitbrengen. Voor de zaken buiten CAF-11 kan ik nu nog niet vaststellen of een vergelijkbare compensatie geboden is. De Adviescommissie heeft zich in haar eerste deelrapport beperkt tot de CAF 11-zaak en laat zich nu nog niet uit over deze zaken. Het is niet gepast om vooruit te lopen op de onderzoeken van de Adviescommissie en de ADR. Mocht voor vergelijkbare gevallen compensatie geboden zijn, dan is het uitgangspunt dat de regeling – indien nodig – eenvoudig kan worden verbreed. Ouders die zich nog niet hebben gemeld kunnen terecht bij de Belastingtelefoon, bereikbaar op nummer 0800 – 0543. De melding wordt zorgvuldig geregistreerd en doorgeleid naar de juiste afdeling waar de melding wordt opgepakt. Ook deze ouders zullen geïnformeerd worden over de vervolgstappen. Ouders die mogelijk geraakt zijn in andere CAF-zaken zullen in de reactie op het vervolgadvies van de Adviescommissie worden betrokken. Het is dus niet noodzakelijk dat deze ouders zich voor het uitkomen van dat vervolgadvies al melden.

B. Maatregelen om te voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen

Het is belangrijk om herhaling in de toekomst te voorkomen. De Adviescommissie geeft in haar conclusie ook aan dat er geen eenvoudig recept is van nadere regels, nieuwe procedures en betere waarborgen, die, als ze nu maar worden toegepast, ervoor zorgen dat alles 'goed' gaat zonder dat we verder hoeven op te letten. Daar komt bij dat ook in het eerste deel van het IBO Toeslagen wordt geconcludeerd dat de basisprincipes van het toeslagenstelsel niet altijd goed aansluiten op de werkelijkheid en dat de problemen die mensen ervaren binnen het toeslagenstelsel een fundamentelere wijziging van het stelsel vereisen. Het ontstaan en voorkomen van de institutionele vooringenomenheid moet daarmee in breder perspectief worden geplaats waarvan de onderliggende oorzaken ook deels in het IBO Toeslagen en door de Adviescommissie worden geduid. Mijn conclusie daaruit is dat de institutionele vooringenomenheid is ontstaan door de samenloop van drie ontwikkelingen:

- De inrichting van het toeslagenstelsel als een efficiënt, geautomatiseerd, massaal en homogeen proces met weinig tot geen ruimte voor maatwerk. Dit sluit ook aan bij de bevindingen van het eerste deelrapport van het IBO Toeslagen waarin wordt ingegaan op complexiteit versus zekerheid.
- De tijdgeest waarin de focus van een snelle uitbetaling aan de burger (dienstverlening) is verlegd naar het tegengaan van misbruik en fraude.
- De eerder door de Commissie Onderzoek Belastingdienst geconstateerde gebreken in sturing en beheersing bij de Belastingdienst, in het bijzonder ten aanzien van de informele werkwijze en vastlegging van besluitvorming. Hierin is cultuur een belangrijke factor.

Samenloop drie ontwikkelingen

In 2013 is onder politieke druk van de zogenoemde Bulgarenfraude de fraudeaanpak geïntensiveerd ten koste van dienstverlening. Dat blijkt ook uit de brief van mijn ambtsvoorganger uit 2013: "*Een effectievere aanpak van systeemfraude vergt maatregelen die ertoe zullen leiden dat burgers onder omstandigheden met een minder dienstverlenende Belastingdienst worden geconfronteerd. In de praktijk zal dit ook goedwillende burgers raken, bijvoorbeeld omdat zij als gevolg van door de Belastingdienst uitgevoerde controles langer op een toeslag moeten wachten. (..) (D)e balans in de weging tussen dienstverlening en fraudebestrijding (zal) vaker in het voordeel van fraudebestrijding (..) doorslaan.*"[2] Direct gevolg is geweest dat aan de uitvoering van toeslagen naast rechtmatigheid, dienstverlening en efficiëntie een element wordt toegevoegd, namelijk fraudebestrijding. De stringente wetgeving en daarbinnen de strikte uitvoering van het toeslagenstelsel hebben geleid tot een zwart-wit-benadering zonder grijstinten. De handhaving kende twee smaken; de toeslag is rechtmatig of onrechtmatig.[3] De fraudebestrijding werd vormgegeven door de introductie van de CAF-aanpak in 2013 (paragraaf C), waarbij vermoedens van fraude door tussenkomst van een "facilitator" (zoals een gastouderbureau in het geval van kinderopvangtoeslag) ook doorwerken naar de behandeling van de betrokken toeslaggerechtigden in het reguliere toezicht. Als fraude niet kon worden aangetoond, werden onvolkomenheden in de administratie van mogelijke "facilitators" aangegrepen om een intensieve behandeling van een groot aantal toeslaggerechtigden te rechtvaardigen.

[2] Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 432.
[3] Dit wordt ook wel een binaire uitvoering genoemd.

Dat fraudevermoedens op deze vooringenomen wijze doorwerkten in het reguliere toezicht is onacceptabel. In een beslissing in een individueel geval moeten alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen en moeten er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de rechtszekerheid voor burgers te borgen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. In de (informele) manier van werken noch in de wijze van sturing bestonden hiervoor adequate *checks and balances*. Dit alles leidde in de CAF-aanpak tot een zwart-wit-benadering op basis van de wet die met een strikte interpretatie door de uitvoering niet alleen correcties op toeslagen tot gevolg had die in individuele gevallen vergaande consequenties konden hebben, maar waarvan de impact nog groter werd door onrechtmatige stopzettingen tot en met 2016. Deze aanpak werd vervolgens grotendeels bevestigd in de jurisprudentie, waardoor de aanpak werd gecontinueerd.

Om herhaling te voorkomen moet de toeslaggerechtigde meer centraal komen te staan in beleid en uitvoering van het stelsel. Mede op basis van moties en toezeggingen zijn of worden maatregelen in gang gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Samen met de onderstaande maatregelen beogen deze de voedingsbodem voor vooringenomen handelen weg te nemen. Daarbij richt ik mij vanzelfsprekend ook op de huidige organisatie. Tegelijkertijd geef ik aan in welke richting het toeslagenstelsel en de uitvoering daarvan zich in mijn ogen moet ontwikkelen om aandacht te hebben voor proportionaliteit en maatwerk, voor een betere balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening en voor professionalisering van sturing en beheersing. Mijn ambitie is om de toeslagenorganisatie om te vormen tot een uitvoeringsorganisatie die de burger centraal stelt, betrouwbaar is en vakmanschap toont. De voortgang van de maatregelen zal ik nauwgezet monitoren en ik zal medio 2020 een audit laten uitvoeren naar de stand van zaken.

1. Verbeteren van cultuur en vaardigheden

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.[4] In lijn met de deelvraag over 'menselijke maat', heb ik het onderzoeksbureau gevraagd om te kijken naar de huidige en gewenste cultuur bij de Belastingdienst en dus ook bij Toeslagen. In afwachting van dat onderzoek is de Belastingdienst aan de slag met het cultuurprogramma, waarbij ook binnen Toeslagen indringend met medewerkers en leidinggevenden zal worden gesproken over, en gereflecteerd op, het gewenste gedrag. In deze gesprekken zal de komende periode ook stilgestaan worden bij de uitkomsten van het deelrapport van de Adviescommissie, vanuit de vraag hoe institutionele vooringenomenheid (eerder) herkend, (beter) bespreekbaar en tegengegaan kan worden. Daarmee stimuleer ik bewustwording, het aangaan van het gesprek, de ontwikkeling van het gewenste gedrag en de sturing daarop. Ik hecht eraan dat de dienst daarbij op een gepaste manier omgaat met signalen van medewerkers, zoals ik ook in de brief van 31 oktober jl. over klokkenluiders aan uw Kamer heb laten weten.[5] Deze veranderingen in de cultuur acht ik noodzakelijk om herhaling van vooringenomen handelen, respectievelijk institutionele vooringenomenheid, in de toekomst uit te sluiten.

[4] Kamerstukken II, 2019/20 31066, nr. 529.
[5] Kamerstukken II, 2019/20 31066, nr. 534.

Tegelijkertijd vraagt een meer mensgerichte werkwijze van leidinggevenden en medewerkers van Toeslagen dat zij conflicterende situaties herkennen en een belangenafweging kunnen maken. Er moet nadrukkelijk naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde worden gekeken. De burger staat centraal. Deze aanpassing in de werkwijze vereist andere vaardigheden en betekent dat Toeslagen in kaart zal brengen hoe de competenties en beschikbaarheid van medewerkers die dergelijke afwegingen kunnen maken kunnen worden vergroot.

2. Meer maatwerk in dienstverlening

Toeslaggerechtigden mogen, net als alle belastingplichtigen, van de Belastingdienst een goede dienstverlening verwachten. Er ligt een opgave om de interactie met burgers te verbeteren en te moderniseren.[6] De burger verwacht daarbij van de Belastingdienst (a) snelle, nauwkeurige en foutloze processen, (b) dienstverlening op maat en (c) zo veel mogelijk zekerheid. Het doel van deze interactie is om toeslaggerechtigden beter op weg te helpen en hen van goede en volledige informatie te voorzien om zodoende minder vragen, klachten, bezwaren en foutherstel te bewerkstelligen. Dit moet aansluiten bij de competenties en belevingswereld van burgers en zich met name richten op het bevorderen van naleving. Het is belangrijk dat toeslaggerechtigden weten waar zij aan toe zijn. Tevens moet het voor de burger in de toekomst mogelijk worden om bewijsstukken digitaal in te dienen en als er stukken ontbreken, moet helder worden gecommuniceerd wat er nog aangevuld dient te worden. Ik ben ervan overtuigd dat met een snelle adressering van vragen, adequate signalering van mogelijke problemen en heldere uitleg van besluiten kan worden voorkomen dat burgers onnodig in bezwaar of beroep gaan. Hierbij is het van belang dat ook burgers met minder bureaucratische vaardigheden kunnen rekenen op de Belastingdienst. Als de burger bezwaar of beroep instelt is het van belang dat het dossier van de burger(s) goed op orde is. Volledige en tijdige informatievoorziening aan de burger en een goede interne informatiehuishouding zijn essentieel. Ook in het eerste deelrapport van het IBO Toeslagen worden in lijn hiermee aanbevelingen gedaan over de dienstverlening, zoals het verbeteren van de toelichting op beschikkingen en vereenvoudiging van het taalgebruik. Deze aanbevelingen zullen worden overgenomen.

Bij het nemen van besluiten moeten de individuele feiten en omstandigheden van burgers meegenomen kunnen worden. Bij maatwerk is het nodig om de ruimte die wet- en regelgeving biedt te benutten of als de situatie daarom vraagt er van af te wijken. In vergelijkbare wet- en regelgeving bestaan in sommige situaties wettelijke hardheidsclausules, waarmee onvoorziene gevolgen kunnen worden gemitigeerd. Voor het toeslagensysteem wordt onderzocht of het wenselijk is om een hardheidsclausule op te nemen. Dit moet in samenhang worden bezien met de uitspraak van 23 oktober jl. van de Afdeling bestuursrechtspraak die onder maatregel 5 wordt besproken.[7] Daarbij sluit ik aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject "Maatwerk in Dienstverlening" van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD TOPConsult. Zoals toegezegd aan uw Kamer in mijn brief van 11 juni jl. kan ik over de stand van zaken schetsen dat Toeslagen heeft deelgenomen aan dit onderzoek, dat zich richtte op de huurtoeslag. Toeslagen heeft vervolgens ook deelgenomen aan een vervolgonderzoek

[6] Bijlage bij kamerstukken II, 2017/18, 31066, nr. 421.
[7] ECLI:NL:RvS:2019:3536.

door middel van een enquête onder medewerkers. Daarover is recent een seminar georganiseerd met het netwerk van publieke dienstverleners.

Voor de kinderopvangtoeslag is medio 2018 samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een speciaal verbetertraject ingezet waarover uw Kamer onlangs een brief heeft ontvangen. Het verbetertraject heeft als doel om binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag de dienstverlening aan ouders te verbeteren en daarmee de problematiek van hoge terugvorderingen terug te dringen.[8] De hoeksteen van het verbetertraject is de maatregel om kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de Belastingdienst te laten leveren. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat namelijk door een afwijking in de door de ouder geschatte en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Met actuele gegevens kan de Belastingdienst afwijkingen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders, zoals ouders tijdig op deze afwijking attenderen. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan een kinderopvangtoeslag-app, waarin ouders makkelijk en overzichtelijk hun eigen situatie kunnen raadplegen, alsmede notificaties kunnen ontvangen waarmee ze erop geattendeerd worden om hun kinderopvanggegevens te controleren en deze zo nodig aan te passen aan hun huidige situatie. De samenwerking in het verbetertraject Kinderopvangtoeslag is een voorbeeld van de manier waarop opdrachtgever en opdrachtnemer naar de toekomst toe moeten samenwerken. In het eerste deelrapport van het IBO Toeslagen is de lijn die is ingezet met het verbetertraject kinderopvangtoeslag doorgetrokken naar andere toeslagen. Dit betekent dat maatregelen als periodiek notificeren en het actief begeleiden van burgers met hoge terugvorderingen ook worden aanbevolen voor de andere toeslagen. Het thema maatwerk krijgt daarmee, meer dan in het verleden, de aandacht in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en opdrachtnemers in de uitvoering.

3. Betere juridische waarborgen

Ook burgers met meer ingewikkelde vragen moeten tijdig en goed antwoord krijgen op hun vragen. Dat vraagt van Toeslagen dat juridische kennis in alle teams voldoende geborgd wordt. Als niet duidelijk is hoe op een juiste manier met een dilemma in de uitvoering moet worden omgegaan, wil ik dat tijdig wordt geëscaleerd. Zo kunnen knelpunten en ontwikkelingen tijdig worden gesignaleerd en kunnen de beleidsverantwoordelijke departementen in een vroeg stadium worden betrokken. Er is een begin gemaakt met de benoeming van medewerkers die de juridische en de controletechnische, ook wel vaktechnische, lijnen moeten borgen binnen Toeslagen. De volgende stap is dat alle uitvoerende teams goed op deze lijnen zijn en worden aangesloten. Daarom heb ik de leiding van Toeslagen gevraagd om daar werk van te maken. Ik wil Toeslagen daarmee voor de juridische- en controle inrichting gelijktrekken met de rest van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de data-specialisten. Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens dat er geen tekortkomingen meer zijn bij de centrale data-afdeling (Corporate dienst Datafundamenten en Analytics).[9] Toeslagen maakt niet meer zelfstandig risico-selecties en data-analyses; dit komt onder verantwoordelijkheid en aansturing van de centrale data-afdeling te liggen.

[8] Kamerstukken II, 2019/20, 31322, nr. 406.
[9] Kamerstukken II, 2019/20, 32761, nr. 150.

4. Vermindering van complexiteit en verbetering van de aansturing van de Belastingdienst

Het optreden in het CAF 11-dossier onderstreept de problemen ten aanzien van de bestuur- en beheersbaarheid van de Belastingdienst als geheel. Ik wil uitvoeringsproblemen als deze adequater oplossen. Het aanpassen van de structuur van de Belastingdienst kan zorgen voor vermindering van complexiteit, verbetering van de aansturing en daarmee het optimaler functioneren van de Belastingdienst. Ik laat daartoe onderzoeken of en hoe het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst door het op- of afsplitsen, ontvlechten of op (grotere) afstand zetten van onderdelen de organisatie effectiever maakt. In bijlage 3 treft u de onderzoeksopdracht aan. De eerste fase van het onderzoek zal op korte termijn starten en worden uitgevoerd door ABD TOPConsult. Ik zal uw Kamer vanzelfsprekend op de hoogte brengen van de uitkomsten daarvan.

5. Naar responsieve wet- en regelgeving

Het Toeslagensysteem legt de (financiële) verantwoordelijkheid van de toeslag(en) voor een groot deel neer bij de burger, terwijl de complexiteit van het systeem hoge eisen stelt aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. De Adviescommissie concludeert dat het wettelijk kader voor de kinderopvangtoeslag in combinatie met Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zowel complex als strikt is en het wettelijk systeem uitgaat van "alles of niets". Ook in het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen wordt geconcludeerd dat de basisprincipes waarop het toeslagenstelsel is vormgegeven, niet optimaal aansluiten bij het menselijk handelen. Het IBO Toeslagen noemt het stelsel complex en de persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks kunnen weten. Onbegrip leidt daarbij tot gevoelens van procedurele onrechtvaardigheid. In het IBO Toeslagen worden maatregelen genoemd die bijdragen aan verbetering en vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag. Hierbij wordt ook gekeken naar discretionaire bevoegdheid. Deze aanbevelingen zullen worden meegenomen en daarnaast zal ook worden gekeken naar de aanbevelingen van het rapport van de sociale raadslieden met de vraag of het partnerbegrip op onderdelen moet worden aangepast. In het IBO Toeslagen wordt daarbij gemeld dat deze maatregelen het verbetertraject kinderopvangtoeslag aanvullen.

Tot voor kort bevestigde de Afdeling bestuursrechtspraak de strikte interpretatie van de toeslagenwetgeving. Als bijvoorbeeld de ontvanger van een toeslag niet alle kosten voor de kinderopvang voor dat jaar had betaald, verviel tot nu toe in beginsel het volledige recht op kinderopvangtoeslag en moest de ontvanger alle voorschotten terugbetalen. Ook moest Toeslagen altijd het volledige bedrag terugvorderen als er een te hoog voorschot was betaald. Er kon met andere woorden geen rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden van het concrete geval. In een uitspraak van 23 oktober jl. komt de Afdeling bestuursrechtspraak terug van deze eerdere lijn, omdat in de praktijk is gebleken dat de gevolgen van deze strenge uitleg van de wet voor gezinnen ernstig kunnen zijn.[10] De Afdeling bestuursrechtspraak stelt in haar uitspraken de Belastingdienst in staat om binnen een termijn van 26 weken te beoordelen hoe de thans gewijzigde jurisprudentie moet worden toegepast. De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot dit oordeel door de vele rechtszaken die de Afdeling bestuursrechtspraak de afgelopen jaren heeft behandeld en het totaaloverzicht

[10] ECLI:NL:RvS:2019:3536 en ECLI:NL:RvS:2019:3535.

dat is ontstaan. Daarnaast verwijst de Afdeling bestuursrechtspraak naar de verschillende rapporten over dit onderwerp van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Nationale ombudsman. De afdeling bestuursrechtspraak wijst daarbij ook op de gevolgen die zich voordeden in gevallen waarin ontvangers van kinderopvangtoeslag zelf slachtoffer zijn geworden van fraude van anderen, zoals gastouderbureaus, of waarin zij een groot deel van het vooraf opgegeven bedrag wel degelijk aan kinderopvang hadden besteed.

Voor alle betrokkenen is het prettig dat de Afdeling bestuursrechtspraak op 23 oktober jl. is teruggekomen van de eerdere lijn, omdat dit meer ruimte biedt voor een evenredige afweging van belangen. Deze wijzigingen brengen het belang van het voorkomen van fraude en de belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht. Ik heb de uitspraak onder de aandacht gebracht van het kabinet en in gezamenlijkheid beziet het kabinet hoe hier invulling aan gegeven kan worden. Deze uitspraak biedt daarmee voor een deel de gewenste ruimte in de wet om maatwerk te kunnen toepassen. Ook in het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen wordt een discretionaire bevoegdheid voorgesteld voor kwijtschelding bij schrijnende gevallen. Hiermee kan worden voorkomen dat als een ouder niet alle gestelde kosten aan kinderopvang voor een bepaald jaar heeft betaald, er in zijn geheel geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat en de in dat jaar uitgekeerde voorschot volledig moeten worden teruggevorderd. Deze doorgaans hoge terugvorderingen stonden in een aantal gevallen niet in verhouding tot de oorzaak van het niet (volledig) kunnen betalen van de kosten van de kinderopvang.

Zowel de uitspraken van de Raad van State als de aanbevelingen uit het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen sluiten aan bij de eerdere toezeggingen die ik samen met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan uw Kamer heb gedaan om te komen tot een meer proportionele benadering bij het vaststellen van de kinderopvangtoeslag. Het onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe was al in gang gezet en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zullen hierbij worden betrokken. [11] Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten kan dit het benodigde maatwerk bieden bij hoge terugvorderingen. Daarnaast wordt onderzocht of het binnen het Toeslagensysteem mogelijk is om in bijzondere omstandigheden te bezien in welke gevallen derden of facilitators aansprakelijk kunnen worden gesteld en deze aansprakelijkheid niet neer te leggen bij de ouders. In mijn onderzoek neem ik ook de signalen mee uit het Zwartboek die ik eerder heb ontvangen van het lid Leijten van de fractie van de SP. Samen met mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kom ik begin volgend jaar met een brief aan uw Kamer over het Zwartboek.

6. Heroverweging en pauzeknop invordering

Als een toeslaggerechtigde toeslagvoorschotten moet terugbetalen komt hij automatisch in aanmerking voor een standaardbetalingsregeling van 24 maanden. Ook kan hij een verzoek doen om een persoonlijke betalingsregeling, waarbij rekening wordt gehouden met zijn betalingscapaciteit en waarbij wordt afgezien van de inning van een restschuld na 24 maanden. Een persoonlijke betalingsregeling wordt echter niet verleend als blijkt dat het ontstaan van de

[11] Kamerstukken II, 2019/20, 31322, nr. 406.

terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld. Mede ingegeven door de discussies van de afgelopen periode en recente jurisprudentie van de Raad van State, zal ik het gehanteerde beleid ten aanzien van opzet/grove schuld heroverwegen. Daarbij wil ik in ieder geval kijken naar de intern gehanteerde doelmatigheidsgrens van € 10.000 en de toets bij de opzet/grove schuld-kwalificatie. Ook neem ik daarin mee of voor deze kwalificatie kan worden aangesloten bij een onherroepelijk geworden vergrijpboete die is opgelegd of een ingestelde strafrechtelijke vervolging in de fase waarin het recht op de toeslag is vastgesteld. In dat verband merk ik op dat de Auditdienst Rijk (ADR) in zijn onderzoek[12] ook aandacht zal schenken aan opzet/grove schuld-kwalificaties die in het verleden zijn gegeven. In afwachting hiervan heb ik tijdens het wetgevingsoverleg van 4 november 2019 toegezegd de "pauzeknop" te hanteren. Deze toezegging heb ik nader toegelicht in mijn brief aan uw Kamer van 8 november 2019.[13]

7. Herzien van fraudebeleid Belastingdienstbreed

In de fraudeaanpak moet een balans worden gevonden tussen dienstverlening en het tegengaan van bewuste fraude. Het is daarom belangrijk dat de (kleine) groep werkelijke fraudeurs de aandacht krijgt die noodzakelijk is en dat er stevig wordt opgetreden als fraude wordt vastgesteld. Op het moment dat er slechts vermoedens van fraude zijn binnen het reguliere toezicht moet er voldoende balans zijn en moeten burgers benaderd worden vanuit het idee van vertrouwen. Zo gelden er normen voor vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie ga ik de fraudeaanpak 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 in een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van onderzoek, 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 het handboek controle, waarin onder meer de dossieropbouw en verslaglegging worden beschreven en daarin zal worden meegenomen hoe de naleving daarvan kan worden verbeterd. 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.

C. Reconstructie en conclusies over de handelwijze CAF-breed en CAF 11

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. Eerder heb ik al aan uw Kamer gemeld dat er in de stopzetting, de bezwaar- en beroepsfase en de nog lopende procedures veel zaken niet goed zijn gegaan. In deze paragraaf ga ik in op de CAF-brede aanpak en meer specifiek op CAF 11. Ik doe dit op basis van het interim-advies van de Adviescommissie en de verdere detaillering op basis van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en een Wob-verzoek (hierna: opgevraagde informatie).

[12] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 519.
[13] Kamerstukken II, 2019/20, 35302, nr. 26.

Werkwijze CAF breed
De Belastingdienst is in 2013 gestart met de aanpak om fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) speelde hierin een centrale rol. Ook Toeslagen participeerde in CAF. Uit de opgevraagde informatie komt naar voren dat in 2013 de toeslagensystematiek en daarbinnen de kinderopvangtoeslag als zeer gevoelig voor fraude door facilitators werd gezien. Het CAF-team kreeg hierbij een prominente rol in deze fraudeaanpak en kreeg daarbij waardering voor het werk vanuit het Managementteam fraudebestrijding. Het CAF-team is dan ook transparant over doen en laten en de gevoelige issues. Dit wordt vooral inzichtelijk via de meer dan honderd weekverslagen. Daarin wordt op ongepaste toon gesproken over een veelheid aan 'acties' waarbij behalve kinderopvangtoeslag ook bijvoorbeeld de huurtoeslag en de inkomstenbelasting aan de orde komen. Om een beeld te geven van de ongepaste toon heb ik een paar citaten opgenomen die terugkomen in de opgevraagde informatie: *"Bij een gastouderbureau waarbij de personen erachter in het verleden ook al aantoonbaar hebben gefraudeerd, worden volgende week op meerder plaatsten tegelijk bezoeken gebracht aan gastouders. Het vermoeden bestaat dat alles fake is, maar om het stopzetten te rechtvaardigen moeten we een paar concrete gevallen hebben. Als dat is vastgesteld gaan alle kranen dicht (plm 130 gevallen). Ook zit daar een mogelijk IH gevolg aan. De te bezoeken personen zijn deze week met zorg uitgezocht."* Daarnaast wordt in het CAF-weekverslag bijvoorbeeld ook een ongepaste internationale vergelijking gemaakt bij de aanpak van een facilitator: *"Ladies and gentleman, we got him. Dat waren de legendarische woorden van George W. Bush bij de arrestatie van Saddam."* Eerder zijn al signalen verschenen over medewerkers die bekend stonden als "het duo pek en veren", notities met daarop de tekst "*licence to disturb*", en een medewerker met een pen met daarop het opschrift "*bij twijfel altijd afwijzen*". Ik neem afstand van dergelijk ongepaste uitingen.

Ook worden duidelijk signalen afgegeven binnen de Belastingdienst om te komen tot een integrale fraudeaanpak. *"Het kost veel moeite om door de hele keten tot en met verweer iedereen achter de aanpak van de valse kwitanties in de giftenaftrek te krijgen. Het is van belang dat de keten gesloten blijft, om aan de bewuste populatie duidelijk te maken dat het opvoeren van dergelijke aftrekposten zinloos is."* Daarnaast komen in de weekverslagen ook diverse vormen van 'stopzetting' aan bod. Uit de opgevraagde informatie blijkt dat er zich binnen Toeslagen vergelijkbare zaken als de CAF 11-zaak hebben voorgedaan. Dit is nog in onderzoek bij de Adviescommissie en de ADR en in de eindrapporten van de Adviescommissie en van de ADR zal worden ingegaan op de vraag of, en in welke mate, de gewraakte aanpak die in de CAF 11-zaak is gehanteerd verder nog is toegepast en of daarvoor ook compensatie zal moeten worden geboden. Uit de opgevraagde informatie blijkt dat wanneer er buiten toeslagen over de CAF-aanpak wordt gesproken, stopzetting met name wordt gebruikt bij detectie aan de poort, bij systeemfraude in de inkomensheffing, bij het signaleren voor uitworp in de inkomensheffing of door het beëindigen van fraudeconstructies. Er is in deze voorkomende gevallen wellicht sprake geweest van een latere uitbetaling omdat de (voorlopige) aangifte door de inspecteur werd beoordeeld, maar er zijn geen indicaties dat er in de inkomensheffing vanuit CAF-trajecten zich zaken hebben voorgedaan die vergelijkbaar zijn met de CAF 11-problematiek. Wel zijn in de stukken verwijzingen aangetroffen naar het

fenomeen "rekeningnummers poetsen". Dit blijkt te gaan om het blokkeren van de uitbetalingen van toeslagen op specifieke bankrekeningnummers, waarbij het vermoeden van fraude aanwezig is geweest. Uit de opgevraagde informatie komt ook informatie naar boven die ziet op de fraude-aanpak van Belastingen. In dat kader merk ik op dat het lid Omtzigt van de fractie van het CDA een motie heeft ingediend om onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toeslagzaken.[14] Naast de hierboven genoemde herziening van het fraudebeleid Belastingdienstbreed zal de Adviescommissie in haar eindrapport aandacht besteden aan verbetermogelijkheden van de praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden. Deze informatie kan in dat kader worden meegenomen.

Werkwijze CAF 11
De Adviescommissie geeft in haar rapport een volledige beschrijving over het verloop van de CAF 11-zaak vanaf 2013, waarbij het CAF-team onderzoek heeft gedaan naar de facilitator (het gastouderbureau); vervolgens is in 2014 voor het reguliere toezicht de opdracht gegeven om bij de vraagouders in de CAF 11-zaak bewijsstukken op te vragen ter beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag. In de brief van Toeslagen met het verzoek om nader bewijs wordt vervolgens ook bij een groot aantal ouders de kinderopvangtoeslag voor 2014 stopgezet. Dit heeft geleid tot een groot aantal correctiebesluiten over de jaren 2012, 2013 en 2014. De Adviescommissie constateert dat bij het onderzoek naar de gevraagde informatie van bewijsstukken in CAF 11 een meer omvangrijke uitvraag is gedaan dan de uitvraag in het reguliere toezicht. Dit wringt omdat er geen zichtbare *checks and balances* aan zijn voorafgegaan. Daarbij wordt vastgesteld dat stopzetting van de voorschotten 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. Vroegtijdige stopzetting in een lopend toeslagjaar is in strijd met artikel 23 van de Awir, dat slechts in de mogelijkheid van opschorting voorziet bij het vermoeden dat het voorschot onterecht of op een te hoog bedrag wordt uitgekeerd. Dat vergt een afweging op basis van de concrete omstandigheden van het geval. Dat is bij de CAF 11-ouders niet gebeurd. Het feit dat het toeslagensysteem de mogelijkheid van schorsing niet kende maar alleen voorzag in stopzetting mag nooit een argument zijn om tegen de wettelijke vereisten in de stopzetting toe te passen. Dergelijke beperkingen in de uitvoering van het toeslagensysteem moeten in een uitvoeringstoets aan het licht komen en moeten samen met het beleidsverantwoordelijke beleidsdepartement worden opgepakt. Hoewel de stopzetting zoals deze bij CAF 11 heeft plaatsgevonden niet meer voorkomt, is het wel van belang om alsnog via een uitvoeringstoets de uitvoeringsgevolgen in kaart te brengen van de implementatie van de wettelijke mogelijkheid van opschorting. Een ander punt dat al eerder is aangestipt, is de gebrekkige informatiehuishouding. Bewijsstukken werden gescand, maar tijdens het scannen en opslaan zijn fouten gemaakt waardoor stukken ontbraken of onvolledig waren. In de afgelopen zomerperiode heeft Toeslagen al het mogelijke gedaan om de CAF-dossiers op orde te brengen en is alle informatie beschikbaar gekomen voor de toekenning van een compensatie. Dit mag naar de toekomst toe niet meer gebeuren en derhalve heb ik in paragraaf B maatregelen met betrekking tot de informatiehuishouding opgenomen.

[14] Kamerstukken II, 2018/19, 31066 nr. 468.

Vooringenomenheid in de CAF-aanpak en CAF 11
Door de focus op fraudebestrijding vond de beoordeling van dossiers van ouders in het CAF 11-dossier met bijzondere gestrengheid plaats. Dit kwam vanwege de brede uitvraag vanuit de CAF-aanpak en de gedachte dat door die beoordelingen systeemfraude zou kunnen blijken. De veronderstelling 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 institutionele vooringenomenheid werd toegepast. Daarbij werden geen andere regels gehanteerd dan het wettelijk kader, maar de eisen die werden gesteld aan bewijs en administratieve bescheiden waren uitzonderlijk scherp. Ook in de opgevraagde informatie blijkt dat er in de CAF 11-zaak van de verkeerde werkhypothese is uitgegaan. De veronderstelling dat "*het daar fout zit*" wordt nergens in de documenten ter discussie gesteld. Dit stelt vraagtekens bij de capaciteit die hier destijds op is ingezet. De Adviescommissie geeft aan dat deze betreurenswaardige gang van zaken indringend reden geeft tot nadenken. Hierbij komt de Adviescommissie tot de volgende conclusies: "*Organisaties die op zoek gaan naar fraude, doen dit grondig, zonder aanziens des persoons en op een wijze dat achteraf niemand kan zeggen dat men naïef, achteloos of te mild was. (..) Ieder handelt daarbij in beginsel naar beste weten en 'rechtmatig', maar de som van dat handelen is een 'onbehoorlijke' handelswijze' jegens individuele burgers die niet worden gehoord en zich niet kunnen verweren. En deze handelswijze wordt alleen nog maar rechtlijniger, 'blinder' en onontkoombaarder naarmate daarbij meer geautomatiseerde processen worden ingeschakeld om het allemaal nog sneller, doelmatiger, zorgvuldiger en genuanceerder te maken.*"
Deze constatering vindt steun in de opgevraagde informatie. Zo is in een eerder openbaar gemaakt document dat bezwaarbehandelaars informeert gesteld: "*je kunt waarschijnlijk niets toekennen*", wordt in een verslag van het managementteam fraudebestrijding de zorg uitgesproken dat de bezwaren van CAF-zaken elders behandeld worden en is er een mailwisseling waarin [redacted] CAF interesse toont voor het verloop van de bezwaarbehandeling bij CAF 11. Om dit soort processen te voorkomen concludeert de Adviescommissie dat er geen eenvoudig recept voorhanden is. Met de maatregelen onder paragraaf B en de aanbevelingen uit het eindrapport van de Adviescommissie hoop ik dat er winst kan worden geboekt. Om herhaling te voorkomen is verandering en verbetering in het bestuurlijk proces noodzakelijk en moet de rechtsbescherming voor de burger worden versterkt.

D. Hoe heeft institutionele vooringenomenheid kunnen ontstaan?
Het lid van Weyenberg van de fractie van D66 heeft op 4 november jl. tijdens het wetgevingsoverleg over het pakket Belastingplan 2020 ook gevraagd naar een analyse hoe de werkwijze van CAF 11 heeft kunnen ontstaan. De Adviescommissie constateert dat de vooringenomen handelwijze niet is gelegen in de afweging van afzonderlijke beslissingen, maar veelal is begonnen met de wijze waarop het hele CAF 11-dossier is aangepakt. Het gaat bij deze gesignaleerde vooringenomenheid niet om een persoonlijke, maar om een institutionele houding die in instructies en organisatie vastlag. De Adviescommissie gaat daarbij ook in op de vraag of de leiding van Toeslagen hiervan op de hoogte zou zijn geweest en 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 opgevraagde informatie komt naar voren dat de ambtelijke leiding op de hoogte

is geweest van de CAF-aanpak. Om de context van het handelen van de dienst 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 hoe in een wettelijk, juridisch en politiek klimaat de door de Adviescommissie beschreven situatie kan ontstaan waarin niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' en waarin iedereen gelijkelijk (negatief en vooringenomen) wordt behandeld.

Juridische kader: complex en strikt
De Adviescommissie oordeelt dat de wijze waarop is gehandeld deels is vormgegeven door het wettelijk kader waaraan Toeslagen is gebonden bij de uitvoering van zijn taken. Het eerste deel van de IBO Toeslagen zegt hierover dat in zijn algemeenheid geconcludeerd kan 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 de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als bij wijzigingen gedurende het kalenderjaar de verantwoordelijkheid van de burger.

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 van het toeslagenstelsel 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. Een document (doorontwikkeling toezicht op toeslagen) uit juni 2013 laat zien dat Toeslagen onvoldoende is geëquipeerd om de omslag te maken naar een focus op toezicht. In dit document 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.[15] Voor het adequaat kunnen oppakken van fraudesignalen wordt in dat document opgemerkt dat contacten met collega's van Belastingen en FIOD onmisbaar zijn en dat de doorontwikkeling van toezicht merkbaar zal zijn in langere wachttijden. Ook wordt het onontkoombaar genoemd 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 en bovendien langer op zijn geld moet wachten.

Uit de analyse van het totaalbeeld blijkt dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst het CAF-team ook nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt wel gesproken over 80%/20%: bij 80% van de zaken is de fraudeaanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet alleen bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op een voorschot, dat werd onderkend en geaccepteerd in de Kamerbrief die de maatregelen ter

[15] Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 435.

bestrijding van fraude met toeslagen aankondigt, maar ook dat de kans bestond dat de toeslag ten onrechte zou worden stopgezet. [16] Dit is uitdrukkelijk afgewogen, maar daarbij zijn intern ook vraagtekens gezet en om die reden is de intentie 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 zover ik dat heb kunnen nagaan niet gebeurd. Dit sluit aan bij de eerder door de Commissie Onderzoek Belastingdienst aangeduide informele werkwijze. De Adviescommissie 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 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 zichtbare *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 eenieder gelijkelijk (vooringenomen) wordt behandeld. Bovendien moet onderkend worden dat de informatie van ouders niet werd beoordeeld door juristen langs de juridische meetlat, maar door uitvoerende medewerkers die slechts het opdrachtformulier kenden en primair 'afgerekend' werden op de mate waarin zij zich aan de instructies hielden. Alleen in specifieke gevallen werden de juristen ingeschakeld.

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 te maken kregen met het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis van wetgeving en interpretatie van de rechtelijke macht is – al eerder - ook onder de aandacht van de toenmalige staatssecretaris gebracht. Er zijn stukken aangetroffen waaruit blijkt dat de 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. Uw Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van deze harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van facilitators. De betreffende ouders, slachtoffers dan wel medeplegers, dienden 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 de 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.

[16] Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 435.

E. Gebruik van (tweede) nationaliteit bij toezicht

In mijn brief van 11 juni jl. ben ik ingegaan op het gebruik van nationaliteit bij het toezicht op individuele toeslaggerechtigden en CAF-zaken. In de opgevraagde informatie ben ik stukken tegengekomen waar nationaliteit aan de orde is geweest buiten hetgeen is beschreven in de CAF 11-zaak. Zo is er naar aanleiding van een fraudesignaal in het kader van de giftenaantrek, strafrechtelijk onderzoek gedaan naar de achtergrond van de verdachte. In die context is ook een verzoek gedaan naar een query met nationaliteit daarin. Daarbij is vervolgens geconcludeerd dat dit geen duidelijke aanleiding geeft om specifiek op een groep niet-Nederlanders in te zoomen. Ook in andere CAF-zaken zijn documenten naar boven gekomen waaruit blijkt dat gebruik is gemaakt van (tweede) nationaliteit of kenmerken die wijzen op een niet-Nederlandse oorsprong. Om hier een beeld van te geven neem ik een aantal citaten op uit de opgevraagde informatie. Dit betreft de giftenaftrek (a) en toeslagen (b): (a) *"Gisteren kwam bij mij het verzoek van CAF aan BCA binnen om een query uit te voeren op etnische afkomst in verband met jullie onderzoek naar mogelijke fraude op giftenaftrek. Ik begrijp de vraag en wil graag zorgen dat je de informatie krijgt om jullie onderzoek verder te helpen. De vraag die gesteld is letterlijk uitvoeren, vind ik echter zeer riskant in verband met privacy, proportionaliteit en het publieke debat over gebruik van data door overheden en anderen. De opdracht klinkt als een doelredenering en kan zomaar een eigen leven gaan leiden. Ik heb daarom het volgende bedacht. BI&A maakt een statistische analyse op de giftenaftrek en zoekt naar anomalieën. De uitkomst rechtvaardigt andere en verdere analyse en houdt de vraagstelling objectief."*

(b)"Deze casus betreft een quick-scan naar de compliance van de toeslag-aanvragers met de Ghanese nationaliteit." En men concludeert*: "Het is uit deze quick-scan niet duidelijk geworden of de oorzaken van eventueel misbruik liggen bij de nationaliteit van de doelgroep danwel worden bepaald door een geografische samenhang (Amsterdam en Amsterdam Zuidoost."* Ik heb de stukken met deze en andere signalen 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 van de Autoriteit Persoonsgegevens naar het gebruik van nationaliteit bij Toeslagen.

Op basis van deze signalen heb ik wel al eerder 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 ook in de uitvoering geen rol mogen spelen. Voor medewerkers van Toeslagen zijn deze gegevens niet meer raadpleegbaar zoals ik in mijn brief van 20 september jl. heb aangegeven. De verwijdering van deze gegevens in de systemen, voor de gehele Belastingdienst, zal voor het einde van dit jaar worden afgerond.
Tot slot meld ik u dat ook de Nationale ombudsman bezig is met een onderzoek naar de behandeling van klachten bij de overheid over etnisch profileren. Bij afronding van dat onderzoek informeer ik uw Kamer over de resultaten die de Belastingdienst betreffen.

Hoe ga ik verder
Ik realiseer mij dat de compensatie - waar de getroffen ouders zolang op hebben moeten wachten - het onrecht dat hen is aangedaan niet volledig kan wegnemen. De compensatie aan de getroffen ouders voelt voor mij als de enige juiste oplossing. Maar hier stopt het niet. De Adviescommissie gaat voor het einde van dit jaar in haar eindoordeel nog in op de vraag of er verandering en verbetering van het bestuurlijk proces en de rechtsbescherming van burgers mogelijk is om herhaling te voorkomen. Daarnaast zal de Adviescommissie, evenals de ADR, nog ingaan op de vraag hoe de institutionele vooringenomenheid heeft uitgewerkt in andere CAF-zaken en of ook daar compensatie aan de orde is. Zij zal daarbij ingaan op de vraag welke situaties als aanverwante gevallen kunnen worden gezien. Ik zal u daar na het Kerstreces over te informeren.

Vooruitlopend daarop zal ik, zoals toegezegd in mijn brief van 8 november jl., voor alle toeslagen voorlopig geen nieuwe dwanginvorderingsmaatregelen nemen in gevallen waarin een persoonlijke betalingsregeling wegens opzet/grove schuld is afgewezen. Ook wordt er bij nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagschuld voorlopig geen onderzoek gedaan naar opzet/grove schuld, tenzij er in het voortraject (de toekenningsfase) een inmiddels onherroepelijk geworden vergrijpboete is opgelegd of strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Dit geldt ook voor verzoeken die nog niet onherroepelijk vaststaan, omdat er bijvoorbeeld nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt. Mijn toezegging geldt in beide situaties in ieder geval totdat het eindrapport van de Adviescommissie en het rapport van de ADR zijn gepubliceerd. Na die publicatie zal ik bezien op welke wijze omgegaan wordt met de oude gevallen (CAF-breed).

Ik betreur de hele gang van zaken en heb al eerder laten weten het aangedane onrecht te willen herstellen en naar de toekomst toe te voorkomen. Daarom wil ik dat de veelheid aan ingezette maatregelen tot daadwerkelijke verbeteringen voor toeslaggerechtigden gaan leiden. Voor zover het knelpunten in de wetgeving betreft doe ik dat samen met andere bewindspersonen. Mijn gedrevenheid om dit op te lossen en in de toekomst te voorkomen is onverminderd groot.

Hoogachtend,

Menno Snel