Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag

Door middel van voortgangsrapportages wil ik uw Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die spelen op het gebied van kinderopvangtoeslag. In deze voortgangsrapportages geef ik uw Kamer een update van gedane toezeggingen, openstaande moties, lopende maatregelen en onderzoeken. Ook heb ik een overzicht van lopende en afgeronde moties en toezeggingen als bijlage bij deze rapportage opgenomen. In komende voortgangsrapportages zal ik zoveel als mogelijk dezelfde structuur aanhouden, maar de inhoud en voortgang zal leidend zijn. Ik begin in deze rapportage met de stand van zaken van de crisis- en herstelorganisatie. Vervolgens ga ik in op een aantal lopende onderzoeken en de maatregelen die worden genomen om herhaling van de problemen met kinderopvangtoeslag te voorkomen. Daarna besteed ik aandacht aan de reguliere organisatie Toeslagen en de verbeterprogramma's die daar zijn gestart en nog zullen starten. Tot slot ga ik in onderdeel 4 in op de voorstellen tot wijziging van het Toeslagenstelsel en ik sluit af met een aantal overige zaken.

Inhoudsopgave

1. Crisis en herstel kinderopvangtoeslag 2

a. Opzet crisisorganisatie en bijbehorende commissies 2

b. Planning uitvoering regelingen voor de verschillende groepen ouders 6

c. Communicatie met ouders 10

d. Aanpak verzoek persoonlijk dossier 13

2. Lopende onderzoeken en maatregelen die herhaling moeten voorkomen 14

a. Acties en lopende onderzoeken 14

b. Maatregelen ter voorkoming dat dit andere ouders kan overkomen 16

3. Verbeterprogramma reguliere Toeslagen-organisatie 20

a. Verbetertraject kinderopvangtoeslag 20

b. Programma verbetering dienstverlening 21

c. Inventarisatie strijdigheden uitvoering Toeslagen met wetgeving 21

d. Stand van zaken van de uitvoering bij Toeslagen 28

4. Stelselwijziging Toeslagen 29

a. Implementatie verbetermaatregelen 29

b. Toekomstig stelsel 30

5. Overige zaken 31

a. Procedure Landsadvocaat 31

b. Stukken met betrekking tot de correspondentie met de Nationale Ombudsman 31

1. Crisis en herstel kinderopvangtoeslag

In dit hoofdstuk ga ik in op de herstelwerkzaamheden van de crisisorganisatie en de werkzaamheden die daarbij horen. Allereerst ga ik in op de opzet van de crisisorganisatie, vervolgens licht ik de planning van de verschillende regelingen toe en ga ik in op de communicatie richting ouders. Ik sluit dit hoofdstuk af met een toelichting op het proces van verzoeken tot het inzien van persoonlijke dossiers.

a. Opzet crisisorganisatie en bijbehorende commissies

De opdracht van de crisisorganisatie is beschreven in de brief die op 27 februari jl. aan uw Kamer is gestuurd.[1] Eind februari is de organisatie begonnen met voorbereidend werk voor het zo snel en goed mogelijk uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Ik heb een Strategisch Crisisteam (SCT) samengesteld om de crisisorganisatie op basis van korte lijnen te besturen. Dit SCT staat onder leiding van de Secretaris Generaal van het Ministerie van Financiën en de leden komen uit alle benodigde disciplines en departementen. Vanuit het ministerie van Financiën, maar ook van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het SCT komt momenteel twee keer per week bij elkaar om voortgang te bespreken, mogelijke obstakels weg te nemen en richting te geven aan de organisatie.

Daarnaast richt ik een Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag op. De leden daarvan zijn experts vanuit verschillende relevante disciplines. Zij adviseren ons in de hersteloperatie. Ook richt ik een ouder- en kindpanel op. Dit panel, met gedupeerde ouders en kinderen, kan ons uit de eerste hand adviseren over hoe de hersteloperatie vanuit hun perspectief zo goed mogelijk kan worden ingericht en hoe de communicatie met ouders optimaal vorm en inhoud kan worden gegeven. Tot slot zijn verschillende onafhankelijke commissies ingesteld die de crisis- en herstelorganisatie adviseren bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Zij zorgen ervoor dat de kwaliteit van de besluitvorming ten aanzien van individuele dossiers en het uitvoeringsproces gewaarborgd blijft.

Het betreft de Commissie van Wijzen, de Bezwaarschriftenadviescommissie CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken en Hardheid van het toeslagenstelsel, en de Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade. De al voor de eerste hersteloperatie van de CAF 11 ouders ingerichte Commissie van Wijzen wordt versterkt en de andere twee commissies worden in mei geïnstalleerd. In de hieronder opgenomen figuren zijn de verschillende commissies, de bijbehorende taken en de processchema's opgenomen. Met UHT wordt in de afbeeldingen Uitvoering Herstel Toeslagen bedoeld, dat is de afdeling die specifiek is opgericht voor de hersteloperatie.

Voor de crisisorganisatie zijn vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming financiële middelen vrijgemaakt waardoor de herstelwerkzaamheden beschreven in de kabinetsreactie op het interim-advies en het eindadvies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) op een zorgvuldige en snelle wijze kunnen worden opgepakt en uitgevoerd. Het duurt in ieder geval tot en met 2021 voor de hersteloperatie afgerond is. We starten met de behandeling van de meest schrijnende gevallen die bij Toeslagen bekend zijn. Gedurende de herstelperiode zullen naar verwachting ongeveer 500 FTE ingezet worden. Deze doorlooptijd en het aantal FTE is gebaseerd op de omvang van de hersteloperatie zoals die op dit moment in beeld is gebracht. De noodzakelijke financiële middelen voor het eerste half jaar zijn inmiddels toegekend. Over de rest van de middelen is via de voorjaarsnotabesluitvorming besloten.

De uitvoeringslasten zijn als volgt over de jaren 2020 tot en met 2022 gebudgetteerd:

	2020	2021	2022	Totaal
Uitvoeringskosten	35	55	20	110

[1] Kamerstukken II, 2019/20, juri31066, nr. 607.

De uitvoerbaarheid van de maatregelen is op hoofdlijnen beoordeeld, maar er heeft nog geen volledige uitvoeringstoets plaatsgevonden. Deze uitvoeringstoets moet verdere invulling geven aan de inschattingen over onder andere de interactie met de gedupeerde ouders, de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, de personele gevolgen en de inpasbaarheid in ICT-systemen.

Figuur 1

TAKEN COMMISSIES

Commissie van Wijzen	Bezwaarschriftenadviescommissie	Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade
De commissie: • Beoordeelt of overige (CAF) zaken vergelijkbaar zijn met CAF 11. • Beoordeelt of in individuele gevallen een compensatie toegekend of geweigerd kan worden. • Adviseert over zeer schrijnende gevallen bij de toepassing van de hardheidsregeling. • De commissie kent een voorzitter en een nog nader te bepalen aantal leden. • De leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst en hebben een achtergrond in de wetenschap, rechtspraak of maatschappelijke organisatie. Zij worden ambtelijk ondersteund door UHT.	• De commissie brengt bij bezwaar tegen een compensatiebeschikking, een herstel of reparatiebeschikking en bij de hardheidsregeling een advies uit aan de UHT die dient te beslissen op het bezwaar. • De commissie bestaat uit een voorzitter en een nog nader te bepalen aantal leden. • De leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst en hebben een achtergrond in de wetenschap, rechtspraak of maatschappelijke organisatie. Zij worden ambtelijk ondersteund door UHT.	• De commissie buigt zich over verzoeken van burgers die van mening zijn dat de door hen geleden schade door de CAF aanpak aantoonbaar hoger is dan de aan hen forfaitair toegekende schadevergoeding. • Adviseert over zeer schrijnende gevallen bij de toepassing van de hardheidsregeling. • Het kader voor deze beoordeling zal in het beleidsbesluit compensatie CAF-zaken en de wettelijke vangnetregeling worden opgenomen. • De commissie bestaat uit een voorzitter en een nog nader te bepalen aantal leden. • De leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst en hebben een achtergrond in de wetenschap, rechtspraak of maatschappelijke organisatie. Zij worden ambtelijk ondersteund door UHT.

Figuur 2

PROCESSCHEMA COMMISSIE VAN WIJZEN

Waarschijnlijk met CAF 11 vergelijkbare zaak	Indien oordeel UHT negatief, dan naar Commissie	UHT conformeert zich aan het oordeel van de Commissie.
Mogelijk met CAF 11 vergelijkbare zaak	Positief en negatief oordeel van UHT naar Commissie	
Individuele zaak van ouders die zich gemeld hebben in een met CAF 11 vergelijkbare zaak	Indien oordeel UHT negatief, dan naar Commissie	
Individuele zaak van ouders die zich gemeld hebben in een niet met CAF 11 vergelijkbare zaak	Indien oordeel UHT positief, dan naar Commissie	

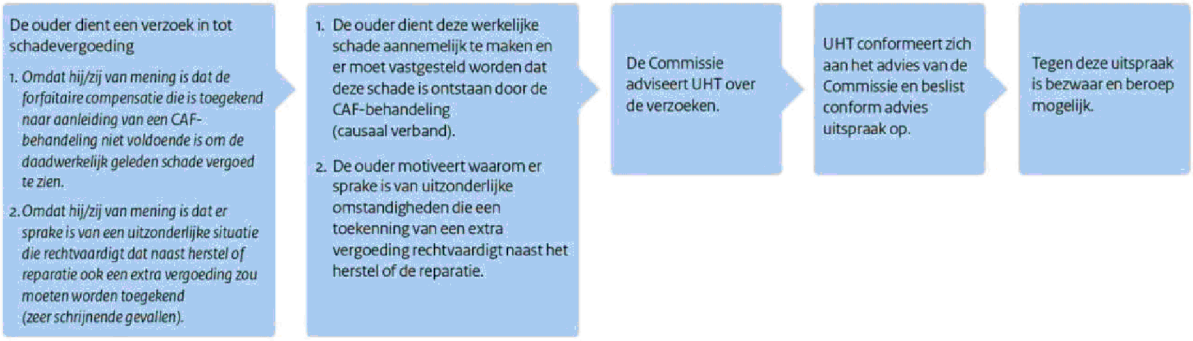
Met een 'negatief' oordeel wordt in figuur 2 bedoeld dat UHT oordeelt dat de zaak niet vergelijkbaar is aan CAF 11. Met 'positief oordeel' wordt in figuur 2 bedoeld dat UHT oordeelt dat de zaak vergelijkbaar is aan CAF 11.

Figuur 3

PROCESSCHEMA BEZWAARSCHRIFTENADVIESCOMMISSIE

Figuur 4

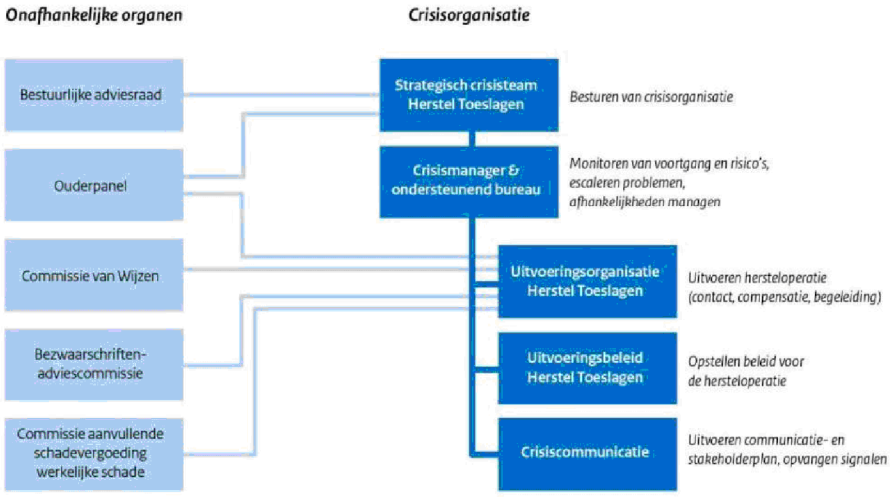
PROCESSCHEMA COMMISSIE AANVULLENDE SCHADEVERGOEDING



In onderstaand figuur is het organogram van de crisisorganisatie hersteloperatie en daarnaast opgerichte onafhankelijke organen opgenomen.

Figuur 5

ORGANISATIESTRUCTUUR VAN DE CRISISORGANISATIE HERSTELOPERATIE EN ONAFHANKELIJKE ORGANEN



Voor de uitvoering van de herstelwerkzaamheden is (uitbreiding van) beleid en wetgeving nodig. De eerste aanpassing in het Verzamelbesluit toeslagen is op 22 april in de Staatscourant gepubliceerd. Tevens verwacht ik begin mei een aantal andere beleidsbesluiten te publiceren in de Staatscourant. Ook is de uitvoeringsorganisatie voor de hersteloperatie druk bezig met het werven en opleiden van medewerkers en het regelen van kantoorprocessen en systemen. Dit moet ervoor zorgen dat de herstelwerkzaamheden transparant en conform alle relevante wetten, regels en waarborgen worden uitgevoerd. Zo zijn er reeds 8 opleidingsgroepen gestart met 10-15 nieuwe medewerkers per groep.

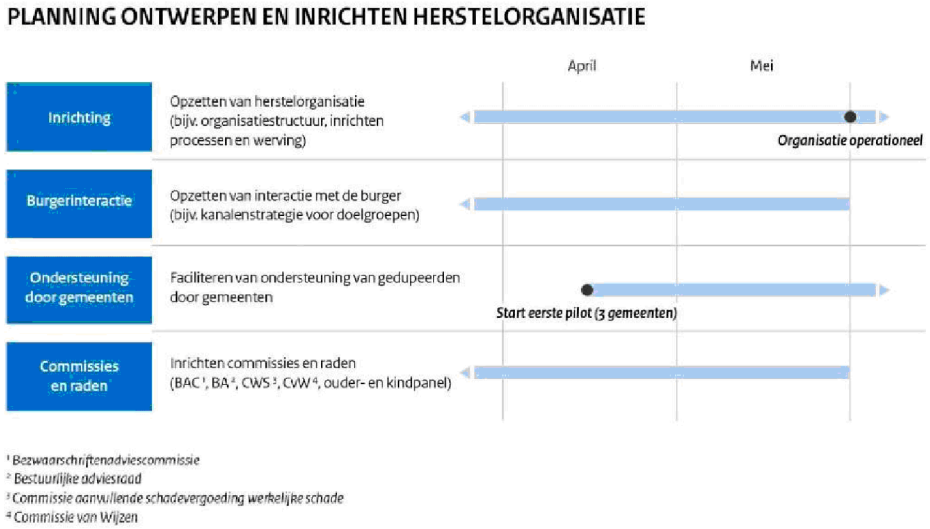
We werken samen met gemeentes om te bezien hoe we ouders bredere ondersteuning kunnen geven. De pilot voor dit ondersteuningstraject is in april van start gegaan.

Ouders kunnen zich op verschillende manieren bij ons melden. Dat kan digitaal, maar er komen in het land ook loketten waar ouders ontvangen kunnen worden. We zoeken nog een manier hoe we ouders kunnen bereiken die zich nog niet bij ons gemeld hebben, en die mogelijk toch gedupeerd zijn, Ik ga daar in het onderdeel Communicatie nader op in.

Ik streef ernaar dat de volledige uitvoeringsorganisatie voor 1 juni 2020 aan het werk is. Dat betekent dus een volledig operationele uitvoeringsorganisatie om herstelwerkzaamheden en bredere ondersteuning te verrichten voor alle verschillende doelgroepen van gedupeerde ouders. Kort na de kabinetsreactie[2] op het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (de Adviescommissie) op 13 maart zijn de maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beperken van kracht geworden. Werven en opleiden van nieuwe medewerkers gaat daardoor wel lastiger. Het is uiteindelijk afhankelijk van de duur en de exacte invulling van de COVID 19-maatregelen hoeveel effect dit zal hebben op de snelheid van de hersteloperatie. Maar desondanks dat is alles in het werk gesteld om in de hersteloperatie toeslagen snelheid te blijven maken.

[2] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.

Figuur 6



b. Planning uitvoering regelingen voor de verschillende groepen ouders

Opvolging kabinetsreactie

Op vrijdag 13 maart heb ik de kabinetsreactie op het eindrapport van de AUT naar uw Kamer gestuurd. Hierin ben ik ingegaan op de maatregelen voor reparatie en herstel. Voor die hersteloperatie is een crisisorganisatie opgezet, waar ik u in het vorige onderdeel over heb geïnformeerd.

De crisisorganisatie heeft als belangrijkste taak de dossiers van ouders opnieuw te beoordelen. Om vervolgens vast te stellen of ouders recht hebben op herstel, reparatie of compensatie. Deze organisatie is ook betrokken (geweest) bij het vaststellen en uitbetalen van compensatie in de CAF 11 zaak. Graag informeer ik u eerst over de stand van zaken met betrekking tot deze compensatie. Daarna zal ik u informeren over hoe de compensatie, herstel en reparatie in andere gevallen zal gaan plaatsvinden.

Uitbetaling compensatie CAF 11 en vervolgproces

In de week voor kerst 2019 zijn de eerste betalingen aan de betrokken ouders overgemaakt. Van de 309 betrokken ouders hebben 287 ouders recht op compensatie.[3] In totaal ging het om een bedrag van € 4.232.503, gemiddeld € 14.646[4]. Zeven ouders hadden geen bij de Belastingdienst bekend rekeningnummer.[5] Inmiddels hebben twee van die zeven ouders de uitbetaling alsnog ontvangen. Voor de overige vijf ouders is zonder resultaat getracht via andere instanties zoals de SVB de noodzakelijke contactgegevens te achterhalen. Geprobeerd wordt via buitenlandse belastingdiensten aan adresgegevens van deze ouders te komen. Indien de rekeningnummers van de vijf ouders kunnen worden achterhaald, zal ook aan hen de compensatie worden uitbetaald.

Er zijn 22 ouders die bericht hebben gehad dat zij geen compensatie ontvangen. Hun situatie is beoordeeld door een commissie van wijzen, conform de aanbevelingen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT). De commissie van wijzen heeft geoordeeld dat deze ouders geen recht hebben op compensatie. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat er evident sprake is van het ontbreken van het recht op kinderopvangtoeslag of dat er (over alle drie de toeslagjaren, 2012, 2013 en 2014) geen reactie van de ouder over de stopzetting is gekomen. Alle 309 ouders hebben een brief ontvangen waarin het besluit tot compenseren is toegelicht.[6] Tot 28 januari jl. konden beide groepen ouders reageren op deze vooraankondiging. De ouders die geen compensatie hebben ontvangen konden hierbij aangeven op welke gronden ze daar volgens hen wel recht op hebben. Geen van deze ouders heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De groep ouders die

[3] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 575.
[4] Zie hiervoor de brief van 17 december 2019; Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 574.
[5] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 575.
[6] Deze brieven zijn als bijlage bij de brief van 17 december jl. (Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 574.) naar uw Kamer gestuurd.

wel een eerste betaling heeft gekregen kon de bij Toeslagen bekende gegevens aanvullen en hun eventuele zienswijze geven. Van de 309 ouders hebben 80 ouders hier tot nu toe op gereageerd. De reacties zijn meegenomen bij het opstellen van de definitieve beschikkingen. Deze zijn op 26 en 27 maart verzonden aan de betreffende ouders. De nabetaling op basis van de beschikking heeft plaatsgevonden op 9 april 2020. Indien ouders het niet eens zijn met de definitieve beschikking kunnen ze hier bezwaar tegen maken. Een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie zal advies uitbrengen over de wijze van afdoening van deze bezwaarschriften. Daarnaast gaat de Commissie Werkelijke Schade de reeds ontvangen en nog te ontvangen verzoeken tot verhoging van zowel materiële als immateriële schadevergoeding beoordelen en daarover een besluit nemen. Het besluit zal vervolgens aan de ouders worden toegezonden en door de betrokken zaakbehandelaars indien gewenst toegelicht. In paragraaf a. is een schema opgenomen met daarin het proces voor de bij de CAF 11-zaak betrokken ouders.

Vormgeving en stand van zaken proces compensatie, reparatie en herstel zoals beschreven in de kabinetsreactie
Het beoordelingsproces of een CAF-zaak vergelijkbaar is met CAF 11 is gestart en wordt begin mei afgerond. De betrokken ouders in een met CAF 11 vergelijkbare zaak worden daarover in mei geïnformeerd en hen zal toestemming worden gevraagd om tot beoordeling van hun dossier over te mogen gaan. Daarna zal de individuele beoordeling plaatsvinden of een ouder recht heeft op de compensatie. Bij CAF-zaken waarbij wordt geoordeeld dat deze niet vergelijkbaar zijn met CAF 11, wordt de ouder eveneens hierover in mei geïnformeerd. Als de ouder van mening is dat hij wel degelijk op basis van collectieve vooringenomenheid tegemoet is getreden, kan deze ouder een verzoek indienen dat UHT opnieuw naar de situatie kijkt. Op dit verzoek van de ouder zal een beschikking worden afgegeven en als de ouder het niet eens is met deze beschikking kan deze daartegen in bezwaar of beroep. Dit bezwaar wordt door de bezwaarschriftenadviescommissie bekeken en hierop wordt een advies uitgebracht (zie ook het processchema van de bezwaarschriftenadviescommissie). Compensatie vindt plaats op basis van het gewijzigde beleidsbesluit compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF) zaken, zoals dat begin mei in de Staatscourant gepubliceerd zal worden. De persoonlijke behandelaar zal als eerste contact opnemen met de ouder.

Voor de ouders die gedupeerd zijn door de hardheid van het stelsel starten de voorbereidingen ook in mei. Ouders die zich reeds hebben gemeld bij Toeslagen dat ze gedupeerd zijn door een onterechte stopzetting van hun kinderopvangtoeslag hoeven geen apart verzoek om herbeoordeling meer in te dienen. Ouders die zich nog niet hebben gemeld en menen voor reparatie of herstel in aanmerking komen, kunnen zich nog melden voor een herbeoordeling. De volgorde van afdoening van deze verzoeken tot herbeoordeling zal in principe plaatsvinden op basis van de datum van binnenkomst van een dergelijk verzoek. Als een ouder kan aangeven dat zijn herbeoordeling urgent is, zal daar oog voor zijn en zal hij voorrang krijgen. Een vaste behandelaar zal bij aanvang van de herbeoordeling contact opnemen met de ouder en in gesprek gaan met de ouder of er nog aanvullende informatie beschikbaar is en/of dat die informatie nodig is voor de herbeoordeling van het dossier.

De behandeling van de ouders die opzet of grove schuld (OG/S) is verweten start eveneens in mei. Ook hier zal de behandeling starten met een persoonlijke benadering van de ouder waarbij hem de keuze zal worden voorgelegd wanneer hij de persoonlijke betalingsregeling gebaseerd op zijn betalingscapaciteit in wil laten gaan.

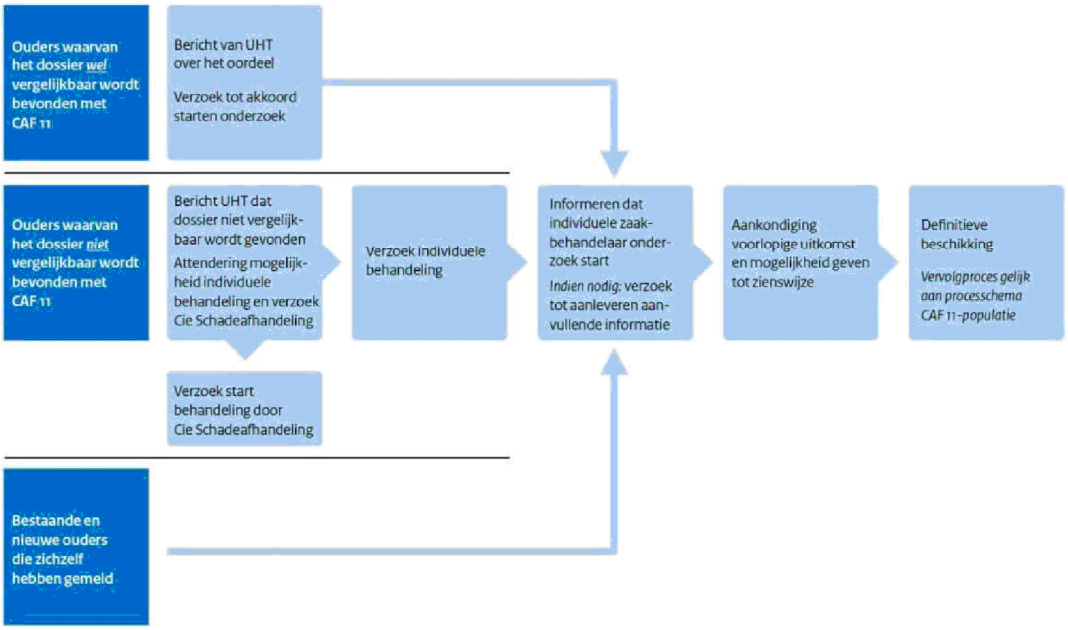
In de onderstaande schema's is per groep het verwachte proces opgenomen.

Figuur 7

PROCESSCHEMA CAF 11-ZAAK

Figuur 8

PROCESSCHEMA VERGELIJKBAAR CAF 11

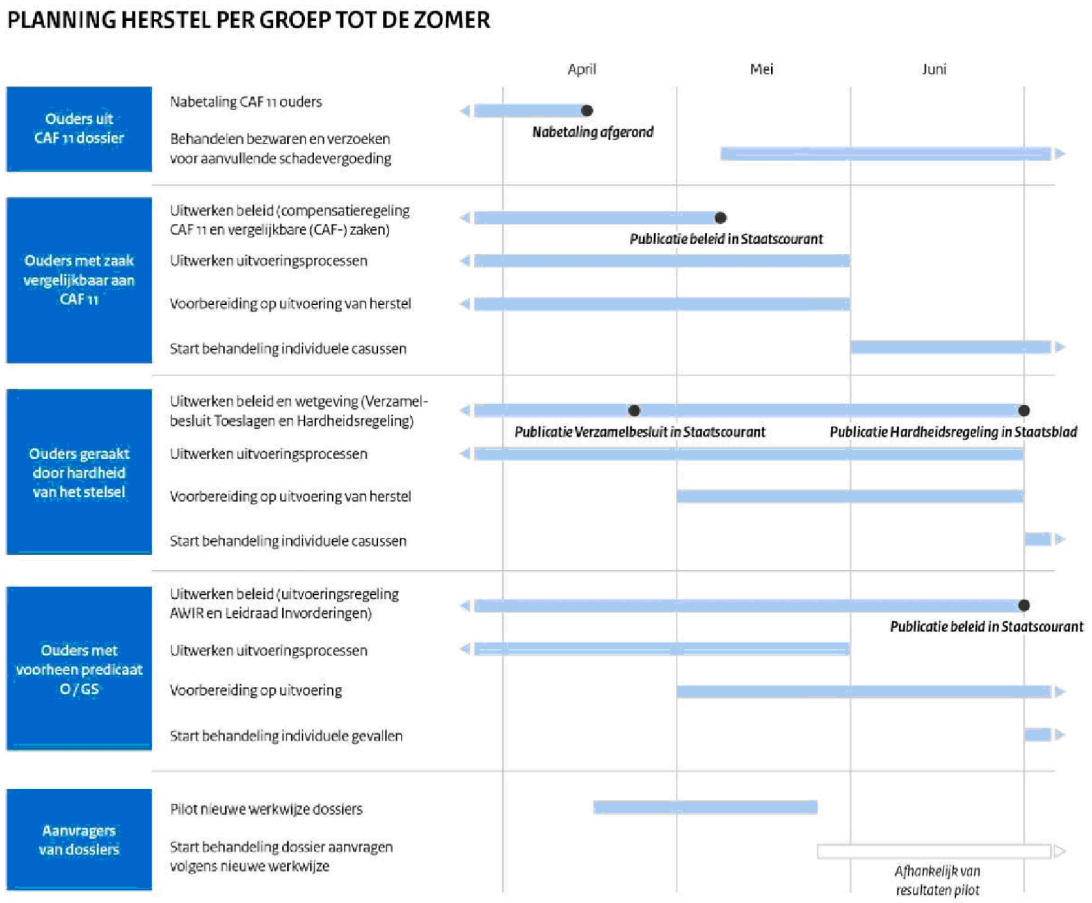


Figuur 9

PROCESSCHEMA HARDHEID STELSEL

In onderstaand schema is de planning van deze processen zichtbaar gemaakt.

Figuur 10



c. Communicatie met ouders

Het is belangrijk dat alle betrokken ouders gedurende het gehele compensatie en/of herstel traject zich op een toegankelijke manier kunnen (laten) informeren. Dit blijft voor mij gedurende de gehele hersteloperatie belangrijk. Om die reden is een breed pallet aan kanalen opgezet voor ouders om zich te (laten) informeren, waardoor we gebruik kunnen maken van veel verschillende manieren om met ouders in contact te komen en te blijven. U moet dan denken aan brieven en bijeenkomsten waar we ouders kunnen ontmoeten. Door de corona-maatregelen hebben we die bijeenkomsten vervangen door webinars. Regelmatig nemen we een videobericht op dat via Twitter wordt verspreid. Daarnaast krijgen ouders een vast contactpersoon. We zorgen er ook voor dat we goed bereikbaar zijn (via het telefoonnummer van het Serviceteam gedupeerden kinderopvangtoeslag). Op de website www.toeslagen.nl/herstel is alle informatie ook terug te lezen. Ik heb ook veel persoonlijk contact met ouders. Uit die gesprekken valt mij telkens weer op hoe heftig de problemen zijn waar de ouders in terecht gekomen zijn.

Wanneer het ouder- en kindpanel geïnstalleerd is wordt hen gevraagd te adviseren met betrekking tot de wijze waarop de communicatie richting de ouders plaatsvindt (inhoud, kanaal en toon). In de onderstaande figuur zijn de verschillende communicatiekanalen met de ouders schematisch opgenomen.

Figuur 11

COMMUNICATIE MET OUDERS

Webinars / bijeenkomsten	Websites en social media	Brieven	Persoonlijk contact	Overig
• Er hebben 2 webinars plaatsgevonden op 30 maart en 2 april. • De webinars hadden in totaal ongeveer 1250 kijkers. • Er vindt een evaluatie plaats van de tevredenheid van de ouders over de webinars. • Op het moment dat de maatregelen rondom COVID-19 dit toestaan, worden ook weer fysieke bijeenkomsten georganiseerd.	• Via social media zijn video updates en infographics gedeeld. • Aparte pagina op *www.toeslagen.nl/herstel* over het proces herstel en compensatie. • Informatie over het herstel-proces is ook op de websites van organisaties in het kinderopvangveld geplaatst.	• Ongeveer 20.000 ouders hebben rond 16 maart een brief ontvangen over de kabinetsreactie. • In mei wordt een brief verstuurd aan ouders onder welke omstandigheden zij mogelijk voor reparatie/ herstel in aanmerking komen en hoe zij zich kunnen melden indien dat het geval lijkt.	• Ouders krijgen een persoonlijk aanspreekpunt binnen toeslagen voor informatie en vragen. • Iedere week worden er persoonlijke gesprekken gevoerd met ouders en de staatssecretaris van Financiën – Toeslagene en Douane. • Op dit moment vinden deze gesprekken digitaal plaats. • Fysieke balies.	• Ondersteuningstraject met gemeenten start pilot in april. • Speciaal telefoonnummer voor vragen 0800 – 2 358 358. • Er wordt een ouder-kind-panel ingericht dat adviezen zal geven over de communicatie.

Regelmatig worden ouders per brief geïnformeerd. Er zal daarbij extra aandacht zijn om de brieven aan ouders begrijpelijk op te stellen. Dit houdt in dat juridische termen zo veel mogelijk vermeden worden en dat er een duidelijk handelingsperspectief in de brief staat. Voor meer informatie wordt in de brieven verwezen naar www.toeslagen.nl/herstel waar voor ouders alle praktische en achtergrondinformatie te vinden is.

In de week die volgde op het verschijnen van de rapporten van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en de ADR zijn er ongeveer 20.000 betrokken ouders per brief geïnformeerd. Het betreft hier een brief aan alle bij Toeslagen bekende adressen van:

- ouders die tijdens de CAF onderzoeken aangesloten waren bij een facilitator waar door het Combiteam Aanpak Facilitators onderzoek naar werd gedaan vanwege een vermoede van georganiseerde fraude;
- ouders die zichzelf de afgelopen maanden gemeld hebben omdat hun situatie mogelijk vergelijkbaar is met CAF 11 of om zijn/haar dossier op te vragen;
- ouders die hun dossier hebben gevraagd;

- ouders waarvoor gold dat dat ze in november 2019 een O/GS-kwalificatie hadden met een openstaande toeslagschuld. Van hen is toen de invordering gepauzeerd.

In de brief werden deze ouders geïnformeerd over de kabinetsreactie op het eindadvies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, de gevolgen voor het voorlopig uitstellen van bijeenkomsten vanwege het COVID-19 beleid en ze werden uitgenodigd voor een de webinars. Daarnaast verwees de brief naar toeslagen.nl/herstel voor meer informatie.

De brieven die we sturen, en de andere manieren waarop we met ouders in contact staan, worden voorgelegd aan het ouder-kindpanel. Zij kunnen ons helpen met de helderheid van de boodschappen.

De komende tijd informeert Toeslagen al deze ouders per brief of per telefoon over het vervolg. De brieven die aan ouders worden verstuurd worden zo begrijpelijk mogelijk opgesteld. Dit houdt in dat juridische termen zo veel mogelijk vermeden worden en dat er een duidelijk handelingsperspectief in de brief staat. Voor meer informatie wordt in de brieven verwezen naar www.toeslagen.nl/herstel waar ouders alle praktische en achtergrondinformatie te vinden is.

Zaterdag 14 maart, de dag volgend op de kabinetsreactie, heb ik tijdens een speciaal hiervoor georganiseerde bijeenkomst in Rotterdam met ouders kunnen spreken over het adviesrapport, de kabinetsreactie en het vervolgproces. Dergelijke interacties zijn voor mij van grote waarde, maar kunnen vanwege het huidige COVID-19 beleid momenteel niet worden georganiseerd. Dat is ook de reden waarom we in de hierboven genoemde brief naar aanleiding van de kabinetsreactie betrokken ouders hebben uitgenodigd voor de webinars. Hier konden deze ouders mij persoonlijk vragen stellen en zich (laten) informeren over het vervolgproces. De eerste twee webinars waren op maandag 30 maart en donderdag 2 april en zijn goed bezocht. Er waren ruim 1250 kijkers in totaal. Uit een eerste evaluatie blijkt dat ze op dit moment in een behoefte voorzien (het gemiddelde cijfer uit de evaluatie was een 7,5). Afhankelijk van de behoefte van ouders en het geldende COVID-19 beleid volgen er mogelijk meer webinars.

Daarnaast organiseert, als dit weer mogelijk is, de Belastingdienst onder andere in samenwerking met gemeenten ook bijeenkomsten op verschillende plekken in het land. Ouders worden hierover t.z.t. persoonlijk of per brief geïnformeerd. Tijdens de bijeenkomsten kunnen ouders zich laten informeren over onze aanpak. Ze kunnen vragen stellen, hun verhaal delen en eventueel op weg worden geholpen naar (schuld)hulp die door de gemeente kan worden gegeven. Zoveel mogelijk zijn ook de persoonlijke contactpersonen van de uitgenodigde ouders hierbij aanwezig.

Op de website van toeslagen is een aparte pagina ingericht waarop algemene informatie voor gedupeerde ouders staat (www.toeslagen.nl/herstel). De informatie op toeslagen.nl/herstel wordt regelmatig voorzien van nieuwe informatie over het herstelproces. Via deze pagina zijn bijvoorbeeld ook de webinars terug te zien. De informatie wordt ook regelmatig actief onder de aandacht gebracht via (sociale) media. Daarnaast worden ook andere laagdrempelige communicatiemiddelen ingezet zoals video's en infographics. Zo is er al een aantal videoboodschappen voor de betrokken ouders opgenomen die zowel via sociale media als via toeslagen.nl/herstel zijn verspreid. Dit zullen wij blijven doen. Op deze manier komen er geregeld updates om ouders te informeren en procesinformatie te geven. Ook is aan organisaties in het kinderopvangveld gevraagd informatie over het herstelproces op te nemen op hun websites. Ik ben verheugd te zien dat zij aan dit verzoek gehoor hebben gegeven.

Bij de exacte inrichting van de in de kabinetsreactie aangekondigde plekken in het land waar ouders terecht kunnen (balies) wordt uiteraard rekening gehouden met de maatregelen rondom COVID-19. Het is op dit moment moeilijk in te schatten hoeveel vertraging wordt opgelopen door deze maatregelen. Het contact met de ouders blijft echter een belangrijke pijler binnen de crisis- en herstelorganisatie. Dit wordt nu zoveel mogelijk vormgegeven door op andere manieren, zoals telefonisch of per webinar, in contact te treden met de ouders. Zodra de beperkingen vanwege COVID-19 worden opgeheven worden de balies ingericht.

Wekelijks voer ik persoonlijke en zeer indrukwekkende gesprekken met gedupeerde ouders. De gesprekken die ik voer, motiveren mij om met heel veel energie aan de problemen van de ouders te blijven werken. Ik bewonder de openhartigheid van de ouders en word iedere keer geconfronteerd met de ellende die veel ouders hebben doorgemaakt en de financiële problemen die voor de meesten nog akelig actueel zijn. Maar niet alleen dat, veel ouders zijn ook emotioneel zwaar in de problemen gekomen, zijn hun huis kwijtgeraakt of hun baan of partner en konden er niet voldoende voor hun kinderen zijn. In veel van de gesprekken gaat het over een domino-effect: van kwaad tot erger. Sinds mijn aantreden heb ik inmiddels met tientallen ouder(paren)

gesproken. Vanwege de maatregelen rondom COVID-19 is dat op dit moment via videoverbindingen. Naar aanleiding van de webinars hebben zich nog eens een 300 ouders gemeld, met het verzoek mij persoonlijk te spreken. De komende maanden ga ik in het land spreekuren houden. Ouders worden daarin uitgenodigd voor een individueel gesprek met mij. Daarbij kunnen ze ook kennis maken met hun persoonlijk contactpersoon van de crisis- en herstelorganisatie.

Advies vanuit gedupeerde ouders en kinderen
Er is een ouder- en kindpanel in oprichting. Ik heb onder andere de Bestuurlijke adviescommisssie, de Ombudsman en de Kinderombudsman gevraagd mij over de opzet en de samenstelling te adviseren. Zij zullen gevraagd en ongevraagd advies geven. Zij beoordelen onze communicatiemiddelen. Zo worden bijvoorbeeld conceptbrieven voorgelegd aan het ouder- en kindpanel. Naast adviezen over de wijze waarop met de ouders wordt gecommuniceerd, adviseert het ouder- en kindpanel ook over de helderheid van de boodschap. Uiteraard is er daarnaast regelmatig contact met belanghebbende koepel-, branche- en belangenorganisaties over de opzet van het herstelproces en de communicatie met ouders.

Ondersteuning door gemeenten
Veel ouders zijn hard getroffen. Ik wil hen zo snel mogelijk recht doen, en het vertrouwen herstellen. Maar daarbij gaat het niet alleen om herstel en compensatie. Soms is ook aanvullende hulp en ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld op het gebied van werk, huisvesting, gezondheid of schuldhulpverlening. Die aanvullende hulp en ondersteuning kan de Belastingdienst zelf niet bieden. Daarom is in april een pilot gestart waarbij de Belastingdienst en de gemeenten - die deze hulp vanuit hun expertise wél kunnen bieden, en vaak veel meer zicht hebben op eventuele meervoudige problematiek – nauwer samenwerken. Samen met drie pilotgemeenten doorlopen we – op basis van 45 dossiers – een pilot. De resultaten worden gebruikt om het ondersteuningstraject verder op te zetten bij de andere gemeenten. Ik heb grote waardering voor de energie en de voortvarendheid van de deelnemende gemeenten.

Serviceteam Gedupeerden Kinderopvangtoeslag (telefoonnummer)
Het Serviceteam Gedupeerden Kinderopvangtoeslag (Serviceteam) is zoals toegezegd door mijn ambtsvoorganger van start gegaan op 2 januari van dit jaar. Voor het Serviceteam is een apart telefoonnummer gereserveerd. Dit telefoonnummer is voor ouders die vermoeden dat hun kinderopvangtoeslag in het verleden onterecht is stopgezet. In het eerste kwartaal van 2020 heeft het Serviceteam 5488 telefoontjes beantwoord. De bereikbaarheid van het team is goed met een gemiddelde wachttijd van 34 seconden. Sinds 1 maart wordt de klanttevredenheid op de binnenkomende telefoontjes gemeten. Het is nog te vroeg om daaruit resultaten af te leiden. Naar verwachting is na een periode van 3 maanden meten begin juni meer te melden over de resultaten.

Het Serviceteam wordt het meest gebeld met een verzoek om herbeoordeling. Daarnaast is er veel gebeld over het ontbreken van een ontvangstbevestiging op deze verzoeken. De frequentie nam aanzienlijk af nadat op 16 januari jl. een grote groep verzoekers een ontvangstbevestiging van hun verzoek tot herbeoordeling heeft ontvangen. De laatste weken werd naast nieuwe aanmeldingen voor herbeoordeling vooral veel gebeld over de brieven die zijn verstuurd inzake de pauzering van de invordering en de gevolgen die dit heeft voor de ouders. Ook wordt er nog geregeld gevraagd wat de stand van zaken is van de herbeoordeling.

Het Serviceteam heeft ook proactief mensen benaderd die zich al bij de Belastingdienst hadden gemeld om hen te informeren dat de rapporten van de AUT en ADR later dan verwacht zouden verschijnen. Tevens heeft het Serviceteam afspraken gemaakt over het bezorgen van dossiers en is er door hen gebeld met ouders die zich hebben gemeld bij BOinK of de SP. De vraag was om hun gegevens aan te vullen en hen voor herbeoordeling te registreren. Daarnaast heeft het Serviceteam een aantal vragen beantwoord van mensen die bij de ouderbijeenkomst met de Minister-President en de Minister van Financiën op 20 januari jl. waren. Eind februari is door het Serviceteam contact opgenomen met de ouders die betrokken zijn in de CAF 11-zaak, dat de compensatiebeschikking later zou komen dan gepland. De compensatiebeschikking is zoals werd afgesproken in dit telefonisch contact met ouders, eind maart verzonden. Ook is op 30 maart gestart met het benaderen van ouders die hun telefoonnummer achter hebben gelaten naar aanleiding van het 'webinar ouderbijeenkomsten'. Al deze ouders zijn gebeld. Ruim 2500 mensen zijn zo inmiddels proactief benaderd.

Het is van groot belang scherp te houden wat mensen kunnen verwachten van het Serviceteam. Zo is het bijvoorbeeld, ook na de publicatie van de rapporten van de AUT en ADR, niet mogelijk om direct een uitspraak van het Serviceteam te krijgen over een individueel dossier. Daarvoor is meer onderzoek vanuit Toeslagen nodig. Wel kan het Serviceteam de aanpak van de herbeoordeling toelichten. Acht procent van het totaal aantal telefoontjes was niet bestemd voor het Serviceteam. Het nummer bleek regelmatig gebruikt te worden als een soort sluiproute voor de Belastingtelefoon.

d. Aanpak verzoek persoonlijk dossier

Inmiddels hebben ruim 650 ouders hun dossier opgevraagd (peildatum 14 april). In december zijn 19 dossiers uitgereikt, op 17 januari jl. zijn de volgende twaalf dossiers uitgereikt. Op 1 maart jl. hebben wederom tien ouders hun dossier ontvangen. Met alle ouders is contact gezocht of zij een toelichting willen ontvangen op het uitgereikte dossier. Hiervan hebben 15 ouders gebruik gemaakt. De persoonlijke gesprekken hebben, op een na, plaats gevonden. In verband met het coronavirus wordt één gesprek opnieuw gepland. Zeven ouders hebben aangegeven nog geen behoefte te hebben aan een toelichtend gesprek.

De samenvattingen bij de ouders, die vanaf 17 januari jl. zijn opgesteld, zijn positief ontvangen. Het dossier bevat namelijk erg veel technische informatie, die vaak lastig te duiden is. De samenvatting geeft de ouder een beter beeld van hetgeen gebeurd is. Een persoonlijk gesprek met de ouder, waarbij de betrokken ouder nadere vragen kan stellen wordt over het algemeen ook op prijs gesteld.

Het tijdig, volgens de wettelijke termijn van 12 weken, vervaardigen van alle nog openstaande aanvragen van dossiers is gezien de benodigde menskracht onmogelijk. De redenen hiervoor zijn dat de dossiers zijn opgebouwd uit vaak honderden documenten en soms duizenden pagina's die opgeslagen zijn in verschillende systemen. De betreffende documenten moeten worden hernoemd en in de juiste volgorde geplaatst, zodat de documenten op een logische volgorde in de dossiers terecht komen. De documenten moeten vervolgens handmatig worden gelakt volgens de AVG-normen. De nieuwe werkwijze houdt in dat de ouder die het dossier heeft opgevraagd, wordt gebeld. In dat gesprek wordt de informatiebehoefte vastgesteld. Vervolgens wordt een afspraak gepland om de vragen te beantwoorden. Wanneer de ouder na de gesprekken alsnog een volledig dossier wenst te ontvangen, zal het dossier uiteraard worden samengesteld. Met deze werkwijze wordt geprobeerd sneller antwoord te geven op vragen die de ouder heeft over zijn dossier. Over deze nieuwe werkwijze heeft overleg plaatsgevonden met de Nationale Ombudsman waarbij suggesties van zijn kant in het procesontwerp zijn meegenomen. De ervaringen met deze nieuwe werkwijze zullen ook met hem worden gedeeld.

2. Lopende onderzoeken en maatregelen die herhaling moeten voorkomen

In dit hoofdstuk ga ik in op de verschillende acties, onderzoeken en maatregelen die herhaling zouden moeten voorkomen. Daarbij start ik met de acties en onderzoeken en vervolg ik met de maatregelen die eerder al zijn aangekondigd en verder uitgewerkt.

a. Acties en lopende onderzoeken

Waarom ouders onterecht als fraudeur konden worden aangemerkt

Ouders hebben in verschillende situaties aangegeven dat zij het gevoel hadden door Toeslagen als fraudeur te zijn aangemerkt. Dit was aan de orde bijvoorbeeld:

- Bij de vooringenomen behandeling in CAF-zaken.
- Bij handmatige behandeling in verband met toezicht op hoge toeslag-aanvragen.
- In het geval zij bij een eerdere geconstateerde fout op een lijst voor handmatige behandeling zijn geplaatst, waardoor zij opmerkten dat zij bij nieuwe aanvragen of wijzigingen telkens gecontroleerd werden.
- Wanneer er een aantekening in een notitie veld in het Toeslagen systeem is gemaakt waarin een verdenking van oneigenlijk gebruik of misbruik werd genoemd.
- Wanneer bij de aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling of medewerking aan een schuldhulpverleningstraject dit werd afgewezen omdat de achterstand aan 'opzet of grove schuld' te wijten zou zijn.
- Bij een vermelding in de Fraude Signalering Voorziening (FSV).

Hoe hiermee omgaan binnen herstel?
Bij de herbeoordeling van dossiers zal aan betrokkenen worden aangegeven of zij eerder door Toeslagen als fraudeur zijn aangemerkt, of dat zij door een van bovengenoemde redenen zich als fraudeur behandeld gevoeld kunnen hebben. Indien dit onterecht was zal hiervoor excuses worden aangeboden.

Daarnaast is een aantal acties ondernomen om te voorkomen dat ouders in de toekomst nog als fraudeur aangemerkt worden. Zo is FSV inmiddels buiten gebruik gesteld. Ook heb ik samen met de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst – in mijn brief van 28 april 2020 over FSV een extern onderzoek aangekondigd naar de werking van FSV en naar het bestaan van met FSV vergelijkbare applicaties en toezichtprocessen binnen de Belastingdienst.

In andere systemen van Toeslagen kunnen ouders op andere manieren als (mogelijke) fraudeur worden gekenmerkt:

- Door plaatsing op een toezichtslijst of uitsluitlijst. Hierdoor worden nieuwe aanvragen, wijzigingen of definitieve toekenningen handmatig behandeld. Deze lijsten worden momenteel geschoond.
- Door de vermelding Opzet/grove schuld in geval van het niet-toekennen van een onpersoonlijke betalingsregeling. Op dit moment is het opzet/groveschuldproces stopgezet en is ook de invordering naar aanleiding van deze aantekening gepauzeerd. Daarnaast worden deze vermeldingen op basis van nieuw te formuleren beleid heroverwogen.

Hiermee beschouw ik de motie van Raan als afgedaan.[7]

Tot slot wordt op dit moment de behandeling van signalen van fraude binnen de Belastingdienst, zoals is toegezegd in de brief van 15 november[8] jl., tegen het licht gehouden. Het gaat dan om de vraag of, bij signalen van mogelijke fraude, gepaste middelen worden ingezet. En of er voldoende waarborgen in de organisatie zijn voor de gepaste benadering van burgers en bedrijven. Daarbij zal worden bezien welke verbeteringen hier bij nodig zijn. Naar verwachting is dit onderzoek in september afgerond.

[7] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 564.
[8] Kamerstukken II, 31066, nr. 538.

Onderzoek Nationale Ombudsman "Meldpunt etnisch profileren: eruit gepikt door de overheid?"
De Nationale Ombudsman is in 2019 gestart met een onderzoek naar de wijze waarop overheden omgaan met klachten over etnisch profileren. Er zijn gesprekken gevoerd met verschillende overheidsinstanties, waaronder de Belastingdienst. Daarnaast is gesproken met organisaties die zich inzetten om etnisch profileren tegen te gaan. Deze gesprekken leverden een beeld op van de aard van de klachten bij de overheid en hoe overheden daar vervolgens mee omgaan. De No heeft vastgesteld dat de overheid geen helder beoordelingskader voor klachten over etnisch profileren heeft. Daardoor is onduidelijk wat je als burger van die klachtbehandeling kunt verwachten en of het dus de moeite waard is te klagen. De No heeft in maart een Meldpunt etnisch profileren geopend waarbij opgeroepen wordt om ervaringen met klachten over etnisch profileren bij overheidsorganisaties te delen. [9]

Onderzoek Autoriteit Persoonsgegevens
De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) onderzoekt of de Belastingdienst, vanaf in ieder geval 6 januari 2014 tot heden, (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etniciteit blijkt mogelijk onrechtmatig (heeft) verwerkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent de tweede nationaliteit in het Toeslagen systeem en/of in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang. Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst, vanaf in ieder geval juni 2016, geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens - meer specifiek de tweede nationaliteit- mogelijk in strijd met de AVG toepast of heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang. In de documentanalyse naar aanleiding van het Wob-verzoek inzake CAF zijn documenten gevonden die wijzen op het gebruik van (tweede) nationaliteit als selectiecriterium bij andere CAF-zaken buiten Toeslagen. Deze signalen zijn in november aan de AP overgedragen om mee te nemen in het onderzoek. De betreffende stukken zijn openbaar gemaakt. Het is, ook in reactie op het verzoek[10] van uw Kamer van 12 maart jl., niet bekend wanneer de AP het onderzoek verwacht af te ronden. Begin april heeft de AP ten behoeve van haar onderzoek nog nadere vragen gesteld. De vragen zijn inmiddels beantwoord. Na de afronding zullen de resultaten van het onderzoek met uw Kamer worden gedeeld.

Naast het onderzoek van de AP treft de Belastingdienst ook intern maatregelen om het persoonskenmerk nationaliteit op een rechtmatige manier te gebruiken. Zo is in de brief van 27 februari jl. [11] aangegeven dat het verwijderen van gegevens over de tweede nationaliteit van Nederlanders in de systemen van Toeslagen nagenoeg geheel is voltooid.

Daarnaast zijn bij de overige onderdelen van de Belastingdienst de risicomodellen en de selectieregels van de Belastingdienst doorgelicht op het gebruik van nationaliteit. Naar aanleiding hiervan is de tweede nationaliteit uit de risicomodellen en selectieregels verwijderd. De eerste nationaliteit is hier slechts nog in opgenomen, als daar een wettelijke grondslag voor bestaat en noodzakelijk is om de taken uit te voeren. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke gevallen in de Loonheffing.

Intern onderzoek naar informatiebeheer bij Toeslagen
Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer op 11 oktober 2018 geïnformeerd over de noodzaak om het informatiebeheer bij Toeslagen te verbeteren.[12] Directe aanleiding destijds was het feit dat in de dossiers van CAF 11 niet alle voor de procesvoering relevante documenten beschikbaar waren voor de verweerder. Uit een interne verkenning binnen Toeslagen bleek dat een versterking van de informatiehuishouding c.q. het informatiebeheer noodzakelijk is. Er is onderzoek uitgevoerd naar deelprocessen binnen het primaire proces van Toeslagen waarin voor een dossier relevante informatie wordt gegenereerd en verwerkt. In het tweede kwartaal van dit jaar worden de resultaten van het interne onderzoek opgeleverd. Vervolgens worden de verbeteringen uit het onderzoek geïmplementeerd.

In de brief aan uw Kamer van de Minister van Financiën van 17 januari jl.[13] is aangegeven dat de aanhoudende signalen van ouders en media over kwijtgeraakte stukken aanleiding zijn om dit te laten onderzoeken door een onafhankelijke instantie. Ik laat momenteel een plan van aanpak opstellen om een onderzoek te doen naar specifieke gevallen waarin stukken vermeend zijn kwijtgeraakt. Dit plan van aanpak stem ik af met de ADR en DocDirekt, twee partijen met veel

[9] https://www.nationaleombudsman.nl/etnischprofileren
[10] 2020Z04960
[11] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 607.
[12] Kamerstukken II, 2018/19, 31066, nr. 434.
[13] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 579.

kennis op het vlak van informatiebeheersing en –processen. In samenspraak met de ADR en DocDirekt ga ik op zoek naar een geschikte partij die dit onderzoek op korte termijn kan uitvoeren. Om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen en de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen zal dit waarschijnlijk een externe partij zijn.

Daarnaast verricht de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ("de Inspectie) een onderzoek naar het informatiebeheer en de kwaliteit van archivering bij Toeslagen. De inspectie zal onderzoeken of de Archiefwet nageleefd is in het werkproces toeslagen kinderopvang tussen 2013 en heden. Op dit moment werkt de Inspectie aan een aangepaste planning naar aanleiding van de COVID 19-maatregelen. Wanneer deze gereed is zullen nadere afspraken worden gemaakt.

Voortgang second opinion naar ambtsmisdrijven
Op 20 maart jl. is uw Kamer bij brief[14] geïnformeerd over de voortgang van de second opinion naar ambtsmisdrijven die op 14 januari jl. is toegezegd. In de brief is aangegeven dat [redacted] de second opinion gaat uitvoeren. De opdrachtbrief aan hem is bij deze brief gevoegd. Op dit moment is [redacted] bezig met zijn werkzaamheden. Op 27 februari jl. heb ik aan uw Kamer gemeld dat de second opinion binnen twee maanden gereed zou zijn. Helaas is er meer tijd nodig voor het onderzoek. De second opinion zal naar verwachting in de tweede helft van mei gereed zijn. Zodra ik de bevindingen van [redacted] heb ontvangen, zal ik uw Kamer daarover informeren.

b. Maatregelen ter voorkoming dat dit andere ouders kan overkomen

In de brief van 15 november jl.[15] heeft mijn ambtsvoorganger een eerste set aan maatregelen geschetst die er, samen met een aantal al in gang gezette maatregelen zoals het verbetertraject kinderopvangtoeslag, voor moeten zorgen dat situaties als bij CAF 11 worden voorkomen. Inmiddels zijn veel van deze maatregelen uitgebreid. Graag geef ik uw Kamer langs de lijnen van de brief van 15 november een stand van zaken op de maatregelen.

1. Verbeteren van cultuur en vaardigheden
In de kabinetsreactie op het eindrapport van de AUT en het rapport van de ADR is een toelichting op dit onderwerp gegeven. Het doel van dit traject is het verleden op een passende manier af te sluiten en lessen te trekken voor de toekomst, om uiteindelijk nieuw perspectief te schetsen voor het opbouwen van een toekomstbestendige cultuur binnen Toeslagen waarin veiligheid, openheid, en de menselijke maat centraal staan in de activiteiten en werkwijze.

De aanpak kent verschillende fasen die variëren in ondersteuning en inhoud. In de voorfase zal gesproken worden met de OR en de personeelsraadspersonen die per 1 maart zijn ingesteld[16]. Vervolgens zal in de eerste fase een gesprek gevoerd worden met (een panel van) getroffen ouders. Dit gesprek richt zich op de volgende vragen: hoe hebben zij deze periode ervaren, wat zijn voor hen cruciale stappen in het proces geweest, hoe zijn zij bejegend door Toeslagen en wat willen zij verder meegeven ten aanzien van de huidige en gewenste cultuur. De uitkomsten van deze gesprekken vormen de basis voor het verdere traject van gesprekken met leidinggevenden en medewerkers. Het idee daarbij is om vanuit een kleine groep directbetrokkenen stapsgewijs op te schalen naar uiteindelijk actieve betrokkenheid van de hele keten Toeslagen. Medewerkers en leidinggevenden ontwikkelen, afzonderlijk van elkaar, onder professionele begeleiding een reconstructie van de toeslagenaffaire.[17] Er zal nadrukkelijk ruimte zijn om aan te geven hoe zij de periode hebben beleefd en wat dit met hen heeft gedaan:

- De stap wordt gezet naar de systeemgedachte: wat is er fout gegaan;
- Welke keuzes lagen hieraan ten grondslag;
- Hoe en met welke overwegingen werden deze gemaakt; en
- Vanuit welke intentie is gehandeld.

[14] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 615.
[15] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 538.
[16] stcrt-2020-21177 besluit personeelsraadspersonen.
[17] Medewerkers die nu niet meer werkzaam zijn bij DG Toeslagen, maar betrokken zijn geweest bij de kinderopvangtoeslagaffaire, worden ook betrokken bij de reconstructie in fase 3 om een volledig beeld te ontwikkelen.

Vanuit deze reconstructie worden verschillende kritieke beslissingen en gedragingen geïdentificeerd in de keten Toeslagen die anders ingericht moeten worden. Gezamenlijk worden door alle betrokken medewerkers en leidinggevenden lessen getrokken uit de reconstructie en wordt er vooruitgekeken. Dat gaat onder andere over keuzes, richtlijnen, afwegingen, protocollen, en beslismomenten.

Deze lessen krijgen beslag in een waardenkompas en een reflectie- en interventieplan dat verder invulling geeft aan de toekomstbestendige cultuur binnen Toeslagen. Hiermee wordt de basis gelegd en een aanpak geschetst voor de komende periode. Ook zullen de tussentijdse resultaten van het al lopende traject Visie, Strategie en Dienstverlening benut worden, waarmee beide trajecten samen komen en elkaar versterken. De uitkomsten komen vanzelfsprekend terug in verdere ontwikkelinterventies voor medewerkers en leidinggevenden zodat er sprake is van structurele borging van de gewenste cultuur binnen Toeslagen, ook op de lange termijn.

De opdracht voor de nadere invulling en begeleiding van dit traject bevindt zich nu in de fase van aanbesteding. Na gunning van de opdracht, en een korte opstartfase, is de totale doorlooptijd van het traject twee maanden. Gezien de COVID-19 situatie is het vooralsnog onduidelijk wanneer de opdracht daadwerkelijk kan starten.

2. Meer maatwerk in dienstverlening
Wanneer feiten en omstandigheden daarom vragen, moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk in het toekennen en aanpassen van het recht op een toeslag. Toeslagen zorgt daarom vanaf november 2019 voor meer uitleg en motivatie bij besluiten, vooral als deze een vermindering van de toeslag inhouden. Ook wordt contact gezocht om mensen in staat te stellen om meer toelichting of aanvullend bewijs te geven bij bijvoorbeeld een ingediend bezwaarschrift. Deze werkwijze zal gefaseerd verder worden doorgevoerd. Hiermee wordt bereikt dat mensen eerder en in 'één keer goed' worden geholpen en dat de toeslaggerechtigde de besluiten van Toeslagen beter begrijpt. Daarmee neemt naar verwachting de behoefte aan het stellen van (meer) vragen of het indienen van klachten en bezwaren af. Met het verder invoeren hiervan nemen de behandeltijden en de daarmee samenhangende benodigde capaciteit toe. Ook vraagt deze implementatie om het investeren in kennis en vaardigheden van medewerkers en management. De juridische waarborgen genoemd onder punt 3 ondersteunen dit. De resultaten die worden verwacht zijn minder klachten, minder bezwaren en minder vragen. Deze resultaten zullen blijken uit de reguliere voortgangsmonitoring.

2a. Programma Verbetervoorstellen Kinderopvangtoeslag

Met actuele gegevens over de grondslagen van een toeslag kunnen burgers erop geattendeerd worden dat het mogelijk beter is om de lopende toeslag aan te passen. Daarmee kan een terugbetaling achteraf worden voorkomen. Het terugdringen van hoge terugvorderingen is de doelstelling van het met SZW samen uitgevoerde programma Verbetervoorstellen Kinderopvangtoeslag. Ik ga in hoofdstuk 3, onderdeel a) nader in op dit programma.

3. Betere juridische waarborgen
De concerndirectie Fiscaal Juridische Zaken van de Belastingdienst en Corporate Dienst Vaktechniek van de Belastingdienst hebben een breed programma in uitvoering dat is gericht op de inrichting en versterking van de vaktechnische structuur waarmee de vaktechnische kwaliteit wordt geborgd. Met de vaktechnische kwaliteit wordt beoogd dat dilemma's over de toepassing van de wet in concrete situaties sneller naar boven komen om zorgvuldig beoordeeld en beschikt te worden, en eventueel tot overleg met beleidsdepartementen leidt. Dit heeft inmiddels geleid tot meerdere, met betrokken beleidsdepartementen afgestemde, (concept-)beleidsbesluiten, zoals het Besluit bestuursrecht Toeslagen en het Verzamelbesluit Toeslagen. De in het Besluit bestuursrecht Toeslagen opgenomen waarborg dat als uitgangspunt geldt dat bij de mondelinge behandeling van beroepszaken een procesvertegenwoordiger en een procesdeskundige aanwezig zijn, is geïmplementeerd. Inmiddels zijn bij de Corporate Dienst Vaktechniek twee (van de drie) nieuwe medewerkers, die de monitoring van beroepszaken ter hand zullen nemen, gestart. Zij moeten bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van procederen, waaronder ook het voorkomen van onnodige procedures wordt verstaan. De uitbreiding van de Vaktechniek draagt er tevens aan bij dat beleidsbesluiten en regelgeving sneller en meer toegesneden op de uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid van de burger tot stand komen.

Inmiddels hebben 40 medewerkers een vaktechnisch traject doorlopen, waarbij ook externe deskundigen in gesprek gaan met deze medewerkers over vaktechnische actualiteiten. Maatwerk in de uitvoering door Toeslagen is hierbij een centraal terugkerend thema. Dit leidt ook tot procesaanpassingen die gericht zijn op het bereiken van adequaat maatwerk bij de behandeling

van de burger. Zo is er reeds meer behandeltijd mogelijk gemaakt in de behandeling van bezwaren. Hierdoor kunnen medewerkers meer contact opnemen met de burger, meer tijd nemen voor intervisie en overleg en tijdig escaleren langs de vaktechnische lijn voor meer complexe besluiten. Het is van belang te benoemen dat deze inspanningen er op zijn gericht om binnen de kaders van rechtmatigheid een voor burgers zo passende en voordelige toekenning te kunnen doen. Verder zijn bij Toeslagen vaktechnisch coördinatoren (vaco's) geplaatst. Deze medewerkers zullen bijdragen aan meer afgestemde kwaliteit van de afweging of en hoe te procederen. De vaktechnische aanspreekpunten (vta's), die als aanspreekpunt in de teams functioneren, zullen de komende periode worden geworven en geplaatst.

4. Vermindering van complexiteit en verbetering van de aansturing van de Belastingdienst
In de brief 'Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen' van 27 februari jl. heb ik samen met de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst onder andere beschreven hoe we de aansturing van Toeslagen gaan verbeteren.[18] Een belangrijke stap daarin is het ontvlechten van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane, waarbij Toeslagen een apart dienstonderdeel onder het ministerie van Financiën wordt. Daarnaast willen we de dienstverlening verbeteren en een cultuurverandering bewerkstelligen. Voor de zomer ontvangt u een plan van aanpak voor het verbeteren van de aansturing en de ontvlechting.

5. Naar responsieve wet- en regelgeving
Met responsieve wetgeving wordt bedoeld dat regelgeving ontwikkelt en reageert op de daadwerkelijke effecten die soms anders kunnen uitpakken dan beoogd. Dat komt bijvoorbeeld doordat mensen niet handelen zoals verwacht of niet het doenvermogen hebben zoals de wetgever dat had ingeschat. Daarom wordt los van de voorgenomen heroverweging van het stelsel van toeslagen, gewerkt aan een betere balans tussen de complexiteit van het kinderopvangtoeslagstelsel, de (hoge) eisen die dit stelt aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers en de (financiële) verantwoordelijkheid voor de – juistheid van de – toeslagen die nu voor een belangrijk deel bij de burger ligt. In de brief van 15 november jl.[19] werd hierbij gewezen op het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen waarin maatregelen worden genoemd die bijdragen aan de verbetering en vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag. Deze maatregelen vormen een aanvulling op het verbetertraject kinderopvangtoeslag. Het tweede deelrapport van de IBO Toeslagen zal, vergezeld van een kabinetsreactie op beide delen, binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden. In onderdeel 4 ga ik verder in op de verbetermaatregelen die worden getroffen en de planning daarvan.

6a. Afschaffen opzet grove schuld in invorderingssfeer
Een toeslaggerechtigde kan verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling. Als het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de toeslaggerechtigde, dan komt hij niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling en daarmee ook niet voor het afzien van inning van een restschuld. In de brief van 8 november 2019[20] is aangekondigd dat het beleid ten aanzien van opzet en grove schuld wordt heroverwogen. Sindsdien is de invordering van schulden uit het verleden, die vanwege opzet of grove schuld niet in een persoonlijke betalingsregeling werden betrokken, gepauzeerd. Op 13 maart jl.[21] is uw Kamer bij brief geïnformeerd over de uitkomst van die heroverweging; het opzet-/grove schuldcriterium bij de invordering van toeslagschulden wordt afgeschaft. Dit betekent dat iedereen met een toeslagschuld recht krijgt op een persoonlijke betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit en vermogen. Evidente gevallen waarin sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen worden voortaan uitsluitend aangepakt via het opleggen van een (vergrijp)boete of strafrechtelijke vervolging. Ik pas dit nieuwe beleid ook toe op toeslagschulden uit het verleden. Toeslaggerechtigden met een oude toeslagschuld krijgen dus alsnog twee jaar de tijd om hun resterende schuld af te lossen via een persoonlijke betalingsregeling.

6b. Pauzeknop dwanginvordering
Voor de volgende groepen toeslaggerechtigden is de dwanginvordering stopgezet ("pauzeknop"):

(1) de CAF 11-ouders[22]
(2) de overige CAF-ouders[23]

[18] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 607.
[19] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 538.
[20] Kamerstukken II, 2019/20, 35302, nr. 26.
[21] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 613.
[22] Schriftelijke toezegging van 11 juni 2019, Kamerstukken II, 2018/2019, 31 066, nr. 490.
[23] Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.

(3) de (oude) opzet/grove schuldgevallen[24]
(4) ouders met een problematische kinderopvangtoeslagschuld die zichzelf gemeld hebben en in een vergelijkbare situatie verkeren als de CAF-ouders[25].

In de praktijk zijn niet alleen dwanginvorderingsmaatregelen zoals dwangverrekeningen en loonbeslagen opgeschort, maar zijn ook betalingsregelingen gepauzeerd. De pauzeknop geldt bovendien niet alleen voor alle soorten toeslagschulden van de betrokkenen, maar in beginsel ook voor al hun belastingschulden, zoals inkomstenbelasting- en motorrijtuigenbelastingschulden.

Voor ouders die recht hebben op toeslagen, geldt dat er door de pauzeknop geen verrekening meer plaatsvindt met de openstaande toeslag- of belastingschulden. Zij ontvangen dus hun volledige toeslagvoorschot. Voor zelfmelders waarvan het toeslagenvoorschot voor 2020 al is vastgesteld op het moment dat zij zich melden, vindt er eenmalig een herstelbetaling plaats van de te weinig ontvangen toeslagvoorschotten in de eerste maanden van dit jaar. Deze herstelbetalingen worden nu uitgekeerd. Door een technische fout hebben 259 ouders hebben op vrijdag 24 april nog geen herstelbetaling ontvangen, terwijl dat wel aangekondigd was. Deze ouders worden deze week door Toeslagen benaderd, waarna de betalingen alsnog zo snel mogelijk zullen plaatsvinden.

Een deel van de ouders voor wie gebruik is gemaakt van de 'pauzeknop' komt naar verwachting in aanmerking voor enige vorm van compensatie, reparatie of herstel. Voor een ander deel geldt dat de openstaande toeslagschuld alsnog voldaan moet worden. Ook de hierboven genoemde belastingschulden zullen vanzelfsprekend moeten worden voldaan. Zoals in de kabinetsreactie op het eindrapport van de AUT en het rapport van de ADR is aangegeven wordt de groep bij wie er nog een schuld open blijft staan in de komende maanden geïnformeerd over de (on)mogelijkheden van een (persoonlijke) betalingsregeling. De pauzeknop blijft gelden totdat Toeslagen hierover afspraken met de betreffende ouders heeft gemaakt.

[24] Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.
[25] Schriftelijke toezegging van 4 februari 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 31066, nr. 596.

3. Verbeterprogramma reguliere Toeslagen-organisatie

In dit hoofdstuk ga ik in twee verschillende trajecten die de dienstverlening van Toeslagen zouden moeten verbeteren. Daarnaast ga ik in op de 21 strijdigheden met wetgeving in de uitvoering van Toeslagen.

a. Verbetertraject kinderopvangtoeslag

Een van de reeds ingezette verbeteringen is het programma Verbetervoorstellen Kinderopvangtoeslag. SZW en Toeslagen hebben samen en in nauw contact met het maatschappelijke veld maatregelen ontwikkeld en gerealiseerd. Het streven is om over het jaar 2020 het aantal hoge terugvorderingen terug te brengen naar een derde ten opzichte van 2015. De tussentijds te meten effecten laten daarin een positieve voortgang zien. Daarbij is een algemene en continue voorlichtingscampagne voorbereid. Deze geeft uitleg over de werking van de kinderopvangtoeslag. Deze samenwerking toont dat in goede en bestendige verbinding tussen beleid en uitvoering en met inbreng vanuit het maatschappelijk veld een betere bediening mogelijk gemaakt kan worden.

Na een intensief voorbereidingsjaar, is het gezamenlijke programma van SZW en Toeslagen in 2020 overgegaan in de fase van implementatie. Ik ga hieronder in op de drie hoofdthema's van het verbetertraject: eerder signaleren, begeleiden van ouders met kans op een hoge terugvordering en verbeteren van de digitale dienstverlening.

Eerder signaleren
De hoeksteen van het verbetertraject is de maatregel om kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de Belastingdienst te laten leveren. Alle kinderopvanginstellingen kunnen maandelijks de afgenomen opvanguren in gaan sturen. Met deze informatie zullen ouders worden geattendeerd als er een aanwijzing is dat de toeslag moet worden bijgesteld. Zo kan de kans op hoge terugvorderingen worden verkleind. In het voorjaar wordt gestart met het telefonisch benaderen van ouders met deze hulp. Deze attenderingen zullen ook via een app worden gestuurd, die later dit jaar voor alle ouders ter beschikking komt. Hierin kunnen ook de gegevens van de toeslagen worden geraadpleegd en wijzigingen worden ingevoerd. Daar waar blijkt dat ouders meer begeleiding nodig hebben in het goed aanvragen en aanpassen van de toeslag zal dit worden geboden. Deze persoonlijke benadering is reeds op kleine schaal uitgeprobeerd en gereed voor bredere toepassing als voldoende capaciteit is aangetrokken. Het jaar 2020 is het groeijaar waarin de kinderopvangorganisaties geleidelijk zullen aansluiten op de gegevensuitwisseling. Vooralsnog ga ik uit van volledige realisatie van dit voornemen in 2020, waarna vanaf januari 2021 de leveringen verplicht zullen worden voor kinderopvangorganisaties.

Naast de gegevens van kinderopvangorganisaties, zal de levering van gegevens door DUO, UWV en Inlichtingenbureau vanaf dit jaar op maandelijkse basis gaan plaatsvinden. Hierdoor kan Toeslagen over actuele gegevens beschikken over het inkomen. Op basis van deze gegevens kunnen bij afwijkingen ten opzichte van de bij Toeslagen bekende gegevens notificaties naar de aanvrager worden gestuurd. De aanvrager kan vervolgens wijzigingen in de aanvraag doorgeven.

Begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen
In het Verbetertraject wordt ingezet op het (proactief) begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen. In 2019 is er, middels pilots, gedegen onderzocht welke doelgroepen hiervoor in aanmerking komen en welke begeleiding het meest effectief is. Aan het opstarten van deze begeleiding wordt op dit moment gewerkt.
Verbeteren digitale dienstverlening
Door het verbeteren van de digitale dienstverlening maken we het aanvraag- en wijzigingsproces voor de kinderopvangtoeslag makkelijker voor ouders. Zo zijn er in 2019 al wijzigingen doorgevoerd in het burgerportaal. We hebben het begrijpelijker gemaakt, waardoor de foutgevoeligheid verminderd is.

Daarnaast is er hard gewerkt aan de ontwikkeling van een kinderopvangtoeslag app. Een eerste versie van de app zal dit voorjaar breed beschikbaar zijn.

b. Programma verbetering dienstverlening

Voor 5,3 miljoen huishoudens met 8,8 miljoen burgers daarin betrokken verzorgt de dienst Toeslagen jaarlijks meer dan 7 miljoen toeslagen. Nog iedere dag merken wij dat de uitvoering van de Toeslagen – naast het oplossen van de problemen uit het verleden – moet verbeteren. De uitvoering moet klantgerichter worden met een zo groot mogelijke toekenningszekerheid voor alle toeslaggerechtigden en een behandeling waarin de informatiehuishouding op orde is en alle relevante individuele omstandigheden gemotiveerd kunnen worden meegewogen. Het beleid kan daaraan bijdragen door vereenvoudigingen door te voeren die het voor burgers en voor de uitvoering begrijpelijker en overzichtelijker maken.

Zo kan het aantal (hoge) terugvorderingen verder om laag worden gebracht, en kan de toekenningszekerheid van het voorschot toenemen en zullen bij definitieve vaststelling de na- en terugbetalingen kleiner zijn. Hierover ben ik in gesprek met mijn collega-bewindspersonen. Voor de zomer wordt het programmaplan daarvoor opgeleverd. We gaan gesprekken voeren met alle belanghebbenden, van burgers tot en met beleidsdepartementen. Daarnaast werken in gezamenlijkheid aan het ontwerpen van de strategie om deze effecten te realiseren. Er is daarvoor een meerjarige begroting ter besluitvorming voor de Voorjaarsnota aangeboden en inmiddels gehonoreerd voor het jaar 2020.

Het merendeel van de toeslaggerechtigden weet zich goed bediend met het digitaal aanvragen en wijzigen en het geautomatiseerd berekenen en ontvangen van toeslagen. Dat blijkt onder meer uit de Fiscale Monitor 2019 en de IBO Toeslagen deel 1. Zij vragen hun toeslag aan via het Toeslagenportaal en geven daar ook wijzigingen door. De betalingen vinden altijd plaats op de 20e van de maand. Maar als feiten en omstandigheden daarom vragen moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Daarom wordt de dagelijkse dienstverlening door Toeslagen aan de burgers uitgebreid. Dat geeft ruimte om met meer menselijke aandacht onze burgers ten dienste te staan. Om de voorbereiding en uitvoering van het plan niet te vertragen en de reeds ingezette verbeteringen te kunnen uitbreiden heb ik eerder middelen beschikbaar gesteld voor de eerste fase.

c. Inventarisatie strijdigheden uitvoering Toeslagen met wetgeving

De vorige staatssecretaris van Financiën heeft op 18 december jl. aangegeven dat, door de stapeling van een aantal voorbeelden, een verkenning moest worden gemaakt om alle systemen en processen in de uitvoering van Toeslagen te toetsen in het licht van de geldende wet- en regelgeving.[26] Graag wil ik u in deze brief informeren over verschillende uitkomsten van deze verkenning. Niet alle onderkende onderwerpen zijn even urgent en zullen op basis van de beschikbare capaciteit gefaseerd opgepakt worden. Per onderwerp is de planning opgenomen. Het onderkennen en opvolgen van dergelijke signalen is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering van Toeslagen en wordt in de komende jaren gecontinueerd. Het belang van rechtstatelijk bewustzijn (met respect voor wet- en regelgeving handelen) is voor de uitvoeringspraktijk bij Toeslagen cruciaal, en deze zal dan ook versterkt worden in het kader van het cultuurprogramma en de verbeterding van de dienstverlening. In de vandaag verstuurde brief over de FSV hebben de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en ik aangegeven dat wij de mogelijkheden voor extern toezicht onderzoeken. Hierbij zal ook bekeken worden welke rol het externe toezicht kan spelen bij het versterken van het rechtstatelijk bewustzijn bij Toeslagen.

I. Situaties waarin Toeslagen zeker of vrijwel zeker in strijd met de wet handelt

1. Uitspraak Raad van State herziene voorschotbeschikkingen

De aanleiding betreft een uitspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 over de rechtsgeldigheid van het uitsluitend elektronisch verstrekken van herziene voorschotbeschikkingen toeslagen.[27] De heer Omtzigt heeft Kamervragen over deze uitspraak gesteld, de antwoorden hierop treft u aan als bijlage bij de aanbiedingsbrief waar deze voortgangsrapportage een bijlage

[26] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 568.
[27] ECLI:NL:RVS:2019:3572.

van is. Ik betreur het dat uw Kamer niet eerder een reactie op deze derde uitspraak van 23 oktober jl. is gestuurd en ben dan ook het lid Omtzigt dankbaar voor het onder de aandacht brengen van deze uitspraak. Zoals bekend heeft de Raad van State op 23 oktober 2019 eveneens twee baanbrekende uitspraken gedaan rondom de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.[28] Aan deze uitspraken is de afgelopen maanden publicitair, bestuurlijk en politiek meer aandacht besteed. Op basis van de genoemde uitspraak over het uitsluitend elektronisch verstrekken van herziene voorschotbeschikkingen moet helaas worden geconstateerd dat deze beschikkingen niet bekend zijn gemaakt volgens de in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst voorgeschreven wijze. Volgens de bijlage bij deze regeling mogen kortgezegd alleen de eerste voorschotbeschikkingen uitsluitend digitaal worden verzonden. Alle overige berichten in verband met de toekenning, herziening, verrekening, uitbetaling en terugvordering van een tegemoetkoming of van een voorschot op de tegemoetkoming mogen niet uitsluitend digitaal worden verzonden. Deze berichten behoren ook via de papieren weg te worden verstuurd. Dat is helaas niet gebeurd. De feitelijke situatie is zo dat sinds eind 2015 alle voorschotbeschikkingen van toeslagen uitsluitend digitaal worden verstuurd. Het gaat daarbij om ruim 14 miljoen voorschotbeschikkingen per jaar. Dat is inclusief de circa 5,2 mln. herzieningen daarvan. Graag schets ik u de stappen die in de uitvoeringspraktijk worden gezet bij de aanvraag en toekenning van toeslagen. Achtereenvolgens worden de volgende berichten verzonden:

1. de eerste voorschotbeschikking en mogelijk herziene voorschotbeschikkingen. Een eerste voorschotbeschikking wordt verstuurd bij een eerste aanvraag en bij het automatisch continueren van de toeslag. Een herziene voorschotbeschikking wordt verstuurd na een wijziging van de grondslagen doorgegeven door de burger of op basis van door de Belastingdienst ontvangen contra-informatie;
2. de definitieve toekenningsbeschikking en mogelijk herziene definitieve toekenningsbeschikkingen na bijvoorbeeld een herziening van het vastgestelde inkomen.

De eerste voorschotbeschikking en de mogelijk volgende (herziene) voorschotbeschikkingen worden nu uitsluitend digitaal verzonden. Na afloop van een toeslagjaar ontvangt de burger altijd een definitieve toekenningsbeschikking waardoor de voorschotbeschikking niet meer van belang is. De definitieve toekenningsbeschikking wordt zowel op papier als digitaal verstuurd. Als een burger het niet eens is met deze toekenningsbeschikking kan een burger een bezwaarschrift indienen. Datzelfde geldt eveneens voor een herziene definitieve toekenningsbeschikking. Indien gewenst kunnen burgers (herziene) voorschotbeschikkingen ook op papier ontvangen. Burgers kunnen daarvoor een verzoek doen bij de Belastingtelefoon.[29] Medio november 2019 waren er circa 80.000 burgers die (vanaf 2015) een verzoek hebben gedaan om post van de Belastingdienst ook op papier te ontvangen. De Belastingdienst heeft voor deze werkwijze gekozen vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en in de overtuiging dat burgers hiermee optimaal worden gefaciliteerd en niet in hun belangen worden geschaad. Zoals hiervoor vermeld, erken ik dat deze werkwijze niet in overeenstemming is met de bijlage bij Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst. Dat betreur ik en daarom zal ik deze regeling per 1 juli 2020 aanpassen zodat de huidige uitvoeringspraktijk gecontinueerd kan worden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat circa 75% van de toeslaggerechtigden positief of neutraal staan tegenover het meer elektronisch versturen van correspondentie met Belastingdienst/Toeslagen.[30] De uitspraak van de Raad van State brengt wel de terechte vraag op of alle herziene toeslagenbeschikkingen die niet op papier zijn verstrekt sinds 2015, dit zijn er circa 20 mln., wel in werking zijn getreden. Inmiddels hebben nagenoeg alle personen die indertijd een herziene voorschotbeschikking hebben gehad ook een definitieve toekenningsbeschikking op papier gekregen waardoor de herziene voorschotbeschikking haar belang heeft verloren. Tegen de definitieve toekenningsbeschikking stond en staat bezwaar en beroep open. Voor deze groep zou het opnieuw op paper sturen van de herziene voorschotbeschikkingen overbodig zijn en waarschijnlijk tot veel onduidelijkheid leiden. Wel zijn er maximaal circa 1230 personen die een vergelijkbare situatie hebben als de bij de Raad van State aanhangig gemaakte zaak. Deze mensen hebben indertijd bezwaar gemaakt tegen de elektronisch

[28] ECLI:NL:RvS:2019:3536 en ECLI:NL:RvS:2019:3535.
[29] Helpdesk Digitale Post: 0800 - 235 83 52.
[30] www.fiscalemonitor.nl

verstuurde herziene voorschotbeschikking en zijn daarbij niet ontvankelijk verklaard aangezien volgens de Belastingdienst/Toeslagen de bezwaartermijn was overschreden. Tevens heeft deze groep nog geen definitieve toekenningsbeschikking gekregen. Ik zeg u toe dat ik voor deze groep maatwerk toepas. Dat houdt in dat het bezwaar van de groep (maximaal circa 30 personen) die deze na 23 oktober 2019 hebben ingediend alsnog wordt behandeld als de definitieve beschikking nog niet is opgelegd. Voor de groep (maximaal 1200 personen) die voor 23 oktober jl. bezwaar hebben gemaakt zullen de argumenten uit het bezwaar meegenomen worden bij de definitieve vaststelling van de toeslag. Beide groepen zullen hierover zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden.

II. Situaties die nadere beoordeling vergen op de vraag of en in hoeverre Toeslagen in strijd met de wet- en regelgeving handelt

2. Persoonsgegevens in het Toeslagensysteem

In het Toeslagensysteem worden persoonsgegevens van alle burgers geladen, ook van burgers die niet toeslag-betrokken zijn. Dit is mogelijk in strijd met het in de AVG neergelegde uitgangspunt van data-minimalisatie. Tijdens het ontwerp van het huidige systeem werd het laden van persoonsgegevens van alle burgers beschouwd als de enige mogelijkheid om aanvragers op redelijke termijn te bedienen, gegeven de omvang en kenmerken van de regelingen. Met de huidige stand van de techniek en voortschrijdend inzicht is waarschijnlijk verdergaande data-minimalisatie mogelijk. Daar staat tegenover dat burgers en de Belastingdienst een belang kunnen hebben bij de verwerking van deze persoonsgegevens, omdat daarmee tijdig partnerschappen en medebewoners opgemerkt kunnen worden en onjuiste (voorlopige) toekenning van toeslagen als gevolg van het niet bekend zijn van deze partners en medebewoners voorkomen kan worden. Een verkenning van de wetsuitleg en de verschillende technische mogelijkheden is onder handen. Voor de zomer zal besloten worden of en hoe een verdere data-minimalisatie vorm kan krijgen. De Autoriteit Persoonsgegevens is op de hoogte gesteld.

3. Ontbreken beschikking bij aanvragen die digitaal niet mogelijk zijn

Op basis van de 'beslisbomen' achter het Mijn Toeslagen-portaal zijn er situaties waarin een burger, om fouten te voorkomen, een bepaalde toeslag niet kan aanvragen via het portaal. Als een burger wordt belemmerd bij het indienen van een aanvraag, kan dit echter in strijd zijn met 'fair play' en het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit zijn beide algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In bepaalde situaties wordt de burger gewezen op de mogelijkheid contact op te nemen met de Belastingtelefoon, zoals indien de aanvrager jonger is dan zestien jaar, het opgegeven BSN onbekend is, of er geen ouder-kindrelatie bekend is bij een aanvraag voor kinderopvangtoeslag. In andere situaties, zoals het ontbreken van een bekend adres van de aanvrager, overschrijding van de uiterste aanvraagtermijn, of het ontbreken van het recht op kinderbijslag als voorwaarde voor kindgebonden budget, wordt de burger niet doorverwezen naar de Belastingtelefoon of wordt de burger verwezen naar de gemeente. Nagegaan moet worden of hiermee wel in alle situaties waarin dat volgens de wet vereist is, een voor bezwaar vatbare beschikking verkregen wordt. Waar nodig past Toeslagen de meldingen nog voor de komende zomer aan.

4. Tijdigheid definitief toekennen

De wet stelt eisen aan de termijn waarop een toeslag definitief toegekend moet worden. Deze termijn mag volgens de wet één keer met een 'redelijke termijn' verlengd worden. Toeslagen onderzoekt wat binnen de uitvoering een goede invulling van deze redelijke termijn is. Hierover wordt voor de zomer besloten.

5. Definitieve toekenning voor een deel van het jaar

Indien een toeslag in de loop van het jaar stopgezet wordt, krijgt de burger na afloop van het jaar een definitieve toekenning voor dat deel van het jaar waarover hij toeslag ontvangen heeft. Voor het deel van het jaar waarover geen toeslag ontvangen wordt, krijgt de burger geen definitieve toekenning. De wet gaat echter uit van een jaarrecht, waardoor mogelijk een definitieve beschikking voor het hele jaar afgegeven moet worden. Toeslagen zal onderzoeken of en in hoeverre de huidige praktijk in strijd is met de wet, en of het wenselijk is een definitieve beschikking over het hele jaar uit te geven. Uit deze beschikking blijkt dan dat over een deel van het jaar geen toeslag toegekend wordt. Dit onderzoek zal nog dit jaar worden uitgevoerd.

6. 50% toekenning van de zorgtoeslag in combinatie met toepassing van een woonlandfactor

Bij een recente beroepszaak bleek dat Toeslagen in uitzonderlijke gevallen bij uitbetalingen naar het buitenland waarbij een woonlandfactor[31] toegepast wordt, tegelijkertijd de 50% toekenning toepast die bedoeld is voor situaties waarin een partner onverzekerd is.

Na invoering van de in het deelrapport 1 van het IBO Toeslagen voorgestelde wijziging, waardoor er niet langer eisen gesteld worden aan de verzekerdheid van de partner, zal deze samenloop niet meer kunnen voorkomen.[32]

III. Eerder onderkende situaties waarin de vraag is beoordeeld of Toeslagen (mogelijk) in strijd met de wet- en regelgeving handelt, die vervolgens door aanpassingen in de uitvoering opgelost zijn of zullen worden

7. Vereisten stopzetting voorschot

De Raad van State heeft in 2017 geoordeeld dat er geen wettelijke basis is voor het stoppen van (voorschotten van) toeslagen zonder zorgvuldige communicatie en rechtsmiddelenverwijzing[33]. De Raad van State oordeelde dat het stoppen van toeslagen zonder beide elementen niet rechtmatig is. Opschorten is in het huidige systeem technisch niet mogelijk, de daarvoor benodigde systeemaanpassing is kostbaar. De beoogde en inmiddels opgepakte oplossing waarmee aan de uitspraak van de Raad van State tegemoetgekomen wordt, is het identificeren van situaties waar dit fout kan gaan, en het toepassen van zorgvuldige communicatie en toereikende rechtsmiddelenverwijzing bij nihilstellingen in de voorschotfase en stopzettingen in definitieve toekenningsfase. Voor wat betreft de handmatige verwerking is het toepassen van zorgvuldige communicatie en toereikende rechtsmiddelentoepassing reeds volledig doorgevoerd. Op dit moment worden de geautomatiseerde brieven beoordeeld en zo nodig aangepast. Deze beoordeling zal voor de zomer afgerond zijn.

8. Motiveren beschikkingen

De Raad van State heeft in één van de zaken van 23 oktober 2019 geoordeeld dat de beschikking onvoldoende gemotiveerd was.[34] Het gaat hier naar verwachting vooral om beschikkingen waarmee herzieningen, correcties of aanpassingen aangebracht worden. Toeslagen heeft de motiveringen voor beschikkingen die voortvloeien uit handmatige behandeling (bezwaar, beroep, toezicht) inmiddels uitgebreid, of is hiermee gestart (vraag- en uitval/uitworp proces). De noodzaak en de mogelijkheid tot uitbreiden van de motiveringen van beschikkingen uit de geautomatiseerde processen worden onderzocht. Dit onderzoek zal eind dit jaar afgerond zijn.

[31] De hoogte van de zorgtoeslag is mede afhankelijk van de gemiddelde zorgkosten in het land waarin de toeslagontvanger woont.

[32] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 540.

[33] ECLI:NL:RVS:2017:589

[34] ECLI:NL:RVS:2019:3536.

9. Horen in bezwaarprocedures

Het horen in bezwaarprocedures is niet vereist in het geval het bezwaar kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk is. Signalen over bezwaren waarbij ten onrechte is afgezien van het horen, zijn aanleiding geweest de werkwijze tegen het licht te houden. Toeslagen heeft daarbij de maatregel getroffen dat het niet horen omdat een bezwaar kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, altijd collegiaal getoetst moet worden (vier ogen-principe). In oudere, nog lopende beroepszaken kan het ten onrechte niet gehoord zijn bij de bezwaarbehandeling echter nog wel een rol spelen. In dergelijke gevallen worden verschillende mogelijkheden overwogen zoals alsnog horen, kosten vergoeden en/of schikken indien de zaak zich daar inhoudelijk voor leent.

10. Hanteren doelmatigheidsgrens

Bij de kinderopvangtoeslag wordt een niet op de wet gebaseerde doelmatigheidsgrens van € 300 gehanteerd. Als de kosten van kinderopvang volgens de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie niet meer dan € 300 afwijken van de kosten die de ouders zelf hebben opgevoerd voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag, volgt Toeslagen voor de definitieve toekenning de opgevoerde kosten voor de aanvraag. De staatssecretaris van Financiën heeft in 2008 expliciet akkoord gegeven voor het toepassen van deze doelmatigheidsgrens. Omdat het toepassen van de doelmatigheidsgrens er ook toe leidt dat ouders bij hogere kosten niet de daarmee samenhangende nabetaling van kinderopvangtoeslag ontvangen, heeft het MT Toeslagen in juli 2019 (na de start van de DT-campagne 2018) besloten dat de doelmatigheidsgrens vanaf toekenningsjaar 2019 heroverwogen wordt. De uitvoeringsconsequenties hiervan worden in kaart gebracht. Voor de zomer zal hier een besluit over genomen worden, met inachtneming van de sinds het besluit van juli 2019 ontstane werkvoorraden.

11. Overlijden op de eerste dag van de maand

Indien een burger overlijdt op de eerste dag van de maand, kende Toeslagen voor die maand geen toeslag meer toe. De Raad van State heeft echter bepaald[35] dat iemand geen deel meer uitmaakt van het huishouden met ingang van de eerste dag na overlijden, en dus nog wel op de dag van overlijden. Toeslagen heeft zijn systeem hier inmiddels op aangepast.

12. Toepassing van art. 21 Awir, herzien van definitieve toekenning in het nadeel van de aanvrager

Toeslagen kan volgens art. 21 Awir de definitieve toekenningen in het nadeel van de burger onder bepaalde voorwaarden herzien. In de Kamerbrief van 29 maart 2019 meldt de staatssecretaris dat een heldere vaktechnische inkadering voor herzieningen (in nadeel van belanghebbende) ontbreekt.[36] In reactie daarop heeft Toeslagen een kader opgesteld: Toeslagen kan een toegekende tegemoetkoming (niet zijnde een inkomenswijziging) herzien:

a) op grond van feiten of omstandigheden waarvan Toeslagen bij de toekenning redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de tegemoetkoming vermoedelijk tot een te hoog bedrag is toegekend (het 'nieuwe feit'), of
b) indien de tegemoetkoming tot een te hoog bedrag is toegekend en de belanghebbende of zijn partner dit wist of behoorde te weten.

De bewijslast rust op het bestuursorgaan Toeslagen. De feiten en omstandigheden van het geval zijn beslissend, en vereisen een individuele weging. De kan-bepaling van art. 21 Awir is niet te gebruiken om 'naar believen' wel of niet te herzien, dan wel terughoudend wel of niet te herzien. Voor de handmatige verwerking is het kader gereed en ingevoerd. Uitgezocht wordt op welke wijze grotere hoeveelheden contra-informatie die kunnen leiden tot een herziening beoordeeld en

[35] ECLI:NL:RVS:2014:1818
[36] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 479.

verwerkt moeten worden. In de loop van dit jaar zal duidelijk worden of dit moet leiden tot aanpassing van processen en systemen, en zal deze aanpassing zo nodig in gang gezet worden.

13. Huurtoeslag voor recreatiewoningen

Vanaf juli 2016 wordt geen huurtoeslag meer toegekend voor een woning die onderdeel uitmaakt van een hotel-, pension-, kamp- of vakantiebestedingsbedrijf. De Raad van State heeft volgens uitspraak van 17 juli 2019 geoordeeld dat in voorkomende gevallen bij het huren van een (voormalige) recreatiewoning, recht op huurtoeslag bestaat[37]. Na afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de uitvoeringspraktijk aangepast.

14. Verworven recht voor de huurtoeslag[38]

Volgens een uitspraak van de Raad van State van 24 juli 2019 gaat het 'verworven recht' op huurtoeslag voor een woning waarvan de huurprijs in de loop van de tijd tot boven de maximale huurgrens gestegen is, niet verloren als er tijdelijk geen recht op huurtoeslag is als gevolg van een te hoog huishoudinkomen of –vermogen.[39] Na afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de uitvoeringspraktijk aangepast. Zoals aangegeven in de antwoorden op de vragen van de leden Omtzigt en Ronnes over verworven rechten in de huurtoeslag zullen de minister van BZK en ik in mei terugkomen op de vraag hoe de uitspraak van de Raad van State ook van toepassing kan zijn voor de huishoudens voor wie in eerdere jaren het verworven recht niet is herleefd.[40]

15. Geen definitieve toekenning bij intrekking van de aanvraag per 1 januari

Indien een burger zijn toeslag stopzet per 1 januari in plaats van per 31 december van het voorgaande jaar, moet hij volgens de strikte letter van de wet (na afloop van dat jaar) een definitieve toekenning ontvangen. Toeslagen verzendt echter geen definitieve toekenningen voor toeslagen die door de aanvrager per 1 januari gestopt zijn, omdat dit communicatief verwarring veroorzaakt. Ik zal om die reden geen stappen ondernemen om de wet of de uitvoeringspraktijk aan te passen.

16. Belanghebbende staat op een ander soort adres geregistreerd ('briefadres')

Voor het recht op kinderopvangtoeslag moet het kind op hetzelfde woonadres staan ingeschreven als de aanvrager. In bepaalde situaties is inschrijving op een woonadres niet mogelijk, waardoor aanvragers en kinderen volgens de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven op een briefadres. Voorbeelden hiervan zijn het verblijf in een Blijf van mijn lijf-huis, of het tijdelijk verblijf in een accommodatie tussen opeenvolgende verhuizingen. De Raad van State bevestigt in zijn uitspraak van 3 april 2019 dat voor toekenning van de kinderopvangtoeslag afgeweken kan worden van het adres volgens de BRP als het woonadres feitelijk anders is[41]. Tegenwoordig kent Toeslagen een aanvraag voor kinderopvangtoeslag voor een op een briefadres verblijvende ouder en kind toe als duidelijk is dat zij bij elkaar verblijven. Dit moet aangegeven worden door de burger. Binnen de uitvoering wordt breder bekendheid gegeven aan deze mogelijkheid. Voor de zomer wordt uitgezocht wat dit verder betekent voor de implementatie (waaronder het terugmelden), en wordt nagegaan of bij briefadressen zowel kinderen als partners meegenomen kunnen of moeten worden bij de toekenning.

[37] ECLI:NL:RVS:2019:2440.
[38] Zie hiervoor ook de brief van de minister voor Milieu en Wonen van 13 december 2019, Kamerstukken II 2019/20, 27926 nr. 314.
[39] ECLI:NL:RVS:2019:2528.
[40] Kamerstukken II 2019/20, 27926 nr. 318.
[41] ECLI:NL:RVS:2019:1046.

17. Onderzoeksplicht Toeslagen naar het verblijfsrecht van een vreemdeling

Volgens een uitspraak van de Raad van State van 20 februari 2019[42] hebben bestuursorganen, zoals Belastingdienst/Toeslagen, de verantwoordelijkheid om te onderzoeken of een vreemdeling een verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[43]. In een recente zaak heeft de rechtbank uitgesproken dat dit onderzoek onvoldoende uitgevoerd is. Omdat situaties zoals de hiervoor genoemde zich sporadisch voordoen, zal Toeslagen voor het einde van het jaar nagaan welke aanpassing van de uitvoeringspraktijk noodzakelijk is.

18. Aansprakelijkstelling van partner, medebewoner of anderen

Volgens de wet vindt terugvordering van een teveel betaald voorschot plaats bij de aanvrager. Ook kunnen de partner, medebewoner(s) en derden die over de bankrekening kunnen beschikken waarop het voorschot uitbetaald is, hoofdelijk aansprakelijk gesteld worden. Dit is een bewerkelijk proces, en van de mogelijkheid is tot op heden beperkt gebruik gemaakt. Het aansprakelijk stellen van en het terugvorderen bij anderen kan een manier zijn waarop Toeslagen tegemoetkomt aan de gerechtvaardigde belangen van de aanvrager indien hij (een deel van) het ontvangen voorschot moet terugbetalen. Voor het einde van het jaar zal Toeslagen de uitvoeringspraktijk aanpassen, zodat voor aansprakelijkheidstelling van partners, medebewoners of anderen in aanmerking komende terugvorderingen zorgvuldig overwogen worden.

IV. Eerder onderkende situaties waarin getoetst is of Toeslagen (mogelijk) in strijd met de wet- en regelgeving handelt en, die bij nadere beschouwing geen structureel handelen in strijd met de wet in blijken te houden

19. Vervolgvragen over toepassing van wetgeving bij kindgebonden budget hersteloperatie

Bij de uitvoering van het kindgebonden budget hersteloperatie met terugwerkende kracht tot 2013 komen vraagstukken naar voren over de toepassing van de wet zoveel jaar na dato. Deze worden per geval beoordeeld en binnen de wettelijke kaders van een oplossing voorzien.

20. Fouten in gegevens of gegevenskoppelingen

Onderkend is dat er soms fouten zitten in data die Toeslagen vanuit verschillende bronnen ontvangt, of dat er een fout optreedt in de gegevenskoppeling. Als gevolg hiervan kunnen er fouten voorkomen in beschikkingen. Aangezien het hier over het algemeen basisregistraties betreft, is het niet geëigend dat Toeslagen de gegevens vooraf toetst. Als een fout in de gegevens of in de koppeling wordt geconstateerd, wordt dit per gebeurtenis beoordeeld en van een oplossing voorzien.

21. Co-ouderschap bij huurtoeslag

Bij een co-ouderschap staat een kind ingeschreven op het adres van één van de ouders. Als de andere ouder ook in aanmerking wil komen voor kinderopvangtoeslag, moet hij een verzoek indienen bij Toeslagen om dit kind in aanmerking te laten komen als ware het een op zijn adres

[42] ECLI:NL:RVS:2019:545.
[43] Op grond van dit artikel kan er in specifieke situaties – afwijkend van IND-gegevens waaruit blijkt dat er geen geldige verblijfstitel is - een (afgeleid) verblijfsrecht bestaan, waardoor er wel recht kan bestaan op één of meer toeslagen.

verblijvend kind. Toeslagen past de via de KOT bekende co-ouderschappen niet automatisch toe voor de huurtoeslag, waardoor het kind niet automatisch als medebewoner wordt aangemerkt. Verzoeken om toepassing van co-ouderschap voor de huurtoeslag worden door Toeslagen altijd ingewilligd.

d. Stand van zaken van de uitvoering bij Toeslagen

Inhalen achterstand behandelen van bezwaren en overige werkstromen binnen Toeslagen

Van 2017 tot en met 2019 lag het aantal tijdig behandelde bezwaren ruim boven de norm van 90%. Vanaf het vierde kwartaal van 2019 is de voorraad aan bezwaren echter flink gestegen door aan de ene kant een hogere instroom en anderzijds verminderde behandelcapaciteit. In februari was het aantal tijdig behandelde bezwaren gezakt tot 60%. Een vergelijkbare trend is te zien ten aanzien van andere werkstromen binnen de reguliere Toeslagen organisatie. Inmiddels is, met het separeren van de herstel activiteiten ten aanzien van het verleden, weer een voorzichtige dalende trend in de voorraden te zien. Binnenkort wordt een plan van aanpak opgeleverd om de opgelopen achterstanden in het reguliere proces zo spoedig mogelijk in te lopen.

Opschalen capaciteit

Voor de reguliere behandeling en de voorgenomen verbetering van de dienstverlening zijn meer en hoger gekwalificeerde medewerkers nodig. De benodigde budget-vrijgave is inmiddels gerealiseerd en voorbereidingen voor grootschalige werving zijn gestart. Door de COVID-19 maatregelen heeft de uitvoering hiervan de afgelopen weken enige vertraging opgelopen. De ambitie is echter stevig, ook doordat er in 2020 het nodige personeel uitstroomt in verband met de vertrekregeling.

4. Stelselwijziging Toeslagen

In dit hoofdstuk ga ik in op de implementatie van verbetermaatregelen en beoogde stelselwijzigingen.

a. Implementatie verbetermaatregelen

1. Verzamelbesluit Toeslagen
Het Verzamelbesluit Toeslagen geeft invulling aan twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 en bevat daarnaast drie goedkeuringen om enkele hardheden van het toeslagenstelsel te verzachten.[44] Hiermee is gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de kabinetsreactie op het eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT). Aan de andere wets- en beleidswijzigingen naar aanleiding van het eindadvies van de AUT wordt op dit moment nog gewerkt. U bent hierover geïnformeerd in mijn brief van 14 april jl.

Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
De twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 201945 bieden Toeslagen al onder de bestaande wetgeving meer mogelijkheden om maatwerk te bieden bij het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag. In beide uitspraken komt de Raad van State terug op eerder door haar gewezen jurisprudentie. De eerste uitspraak ziet hierbij op de situatie dat een ouder niet alle kosten van de kinderopvang volledig heeft betaald. Tot de uitspraak was de lijn dat dan in beginsel het volledige recht op kinderopvangtoeslag verviel en dat de ouder alle voorschotten moest terugbetalen. Met de uitspraak krijgt Toeslagen binnen het geldende wettelijke kader de ruimte om bij de vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag rekening te houden met het wel betaalde deel van de kinderopvangkosten. Aan deze uitspraak is met ingang van 23 oktober 2019 invulling gegeven in de eerdere versie van het Verzamelbesluit Toeslagen.[46] Op basis van deze invulling stelt Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag voortaan vast naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie (proportionele vaststelling). Met deze proportionele vaststelling van de kinderopvangtoeslag kunnen in een belangrijk aantal gevallen hoge terugvorderingen worden voorkomen.

Volgens de tweede uitspraak heeft Toeslagen bij een op zichzelf terechte vaststelling van een toegekende toeslag (of van een voorschot), een zekere discretionaire ruimte bij de vaststelling van het bedrag dat daadwerkelijk wordt teruggevorderd. Het uitgangspunt blijft dat Toeslagen een binnen het wettelijke kader ten onrechte uitgekeerd bedrag teruggevorderd. De uitspraak biedt Toeslagen echter wel de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden waarin de nadelige gevolgen van de beschikking tot terugvordering in een specifieke situatie evident onredelijk zijn, tot een passende oplossing te komen. De invulling van deze tweede uitspraak is opgenomen in de geactualiseerde versie van het Verzamelbesluit Toeslagen.

Overige goedkeuringen
In het Verzamelbesluit Toeslagen worden verder, vooruitlopend op wijzigingen in wet- en regelgeving, nog drie goedkeuringen opgenomen om enkele hardheden van het toeslagenstelsel te verzachten. De eerste goedkeuring ziet op de situatie waarin de kwijtscheldingswinst van een IB-ondernemer het toetsingsinkomen voor de toeslagen verhoogt als gevolg van openstaande te verrekenen verliezen. Dit betreft in feite papieren inkomen voor de ondernemer dat wel van invloed is op de hoogte van de toeslagen. Dit acht ik onwenselijk. Ik keur daarom goed dat in die situatie - op verzoek van belanghebbende - deze kwijtscheldingswinst voor de berekening van de toeslagen buiten beschouwing kan worden gelaten. De tweede goedkeuring ziet op de specifieke situatie waarin de toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen tussen fiscale partners in box 3 van de inkomstenbelasting leidt tot een verlies van het recht op huurtoeslag. Voor die situatie keur ik - op verzoek van belanghebbende - goed dat voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag mag worden uitgegaan van een zodanige toerekening van de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen dat de vermogensgrens niet langer wordt overschreden. Ten slotte keur ik goed dat de termijn voor het indienen van een verzoek om rekening te houden met bijzondere omstandigheden voor de huurtoeslag wordt verruimd van zes weken naar vijf jaren. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de toezegging van de minister van BZK in haar brief

[44] Het gaat hier om het beleidsbesluit van 17 april 2020 van de Staatssecretaris van Financiën, nr. 2020-72441, Stcrt. 2020, 22720.
[45] ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[46] Besluit van 20 december 2019, nr. 2019-215337, Stcrt. 2019, 70486.

van 29 oktober 2019 om in overleg met de Staatssecretaris van Financiën te bezien welke mogelijkheden er zijn om tot de door de Nationale Ombudsman gevraagde verlenging van de aanvraagtermijn bijzondere situaties huurtoeslag te komen (TK 2019-2020, 27 926, 312).

Herzieningsmogelijkheid
Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag wordt in het Verzamelbesluit terugwerkende kracht verleend aan het bovengenoemde beleid dat invulling geeft aan beide uitspraken van de Raad van State. Bij wijze van uitzondering geldt dit beleid ook voor de herziening van onherroepelijk vaststaande beschikkingen, met inachtneming van de wettelijke termijn van vijf jaar. Voor beschikkingen die Toeslagen wegens de vijfjaarstermijn niet meer kan herzien, werk ik op dit moment aan een wettelijke hardheidsregeling. Dit voorstel zal op korte termijn bij uw Kamer worden ingediend. De wetgeving heeft spoed omdat ik beoog dat de maatregelen in dit wetsvoorstel in werking treden met ingang van 1 juli 2020, zodat zo spoedig mogelijk kan worden begonnen met uitbetalingen aan de getroffen ouders. Deze regeling is gebaseerd op de in het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT) geschetste hardheidsregeling. Ook zal ik – met inachtneming van de wettelijke termijn van vijf jaar – een herzieningsmogelijkheid naar het verleden bieden voor de verlenging van de termijn voor het indienen van een verzoek om rekening te houden met bijzondere omstandigheden voor de huurtoeslag. Mocht ik op andere onderdelen van de toeslagen indicaties krijgen dat zich stelselmatig hardheden hebben voorgedaan, dan zal ik uiteraard bezien of een vergelijkbare benadering in de rede ligt.

Bovengenoemd beleid is vooruitlopend op aanpassing van de wet- en regelgeving. Door de uitvaardiging van dit beleidsbesluit heb ik daarop vooruitlopend enkele hardheden van het toeslagenstelsel verzacht, zodat de betreffende toeslaggerechtigden hier nu al iets aan kunnen hebben.

2. Wet verbetering uitvoering toeslagen op Prinsjesdag
Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie van 13 maart wordt in lijn met de in januari door uw Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s. wetgeving voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. Zoals ik uw Kamer op 14 april jl. per brief heb geïnformeerd streeft het kabinet ernaar op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een afzonderlijk wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van Toeslagen.

b. Toekomstig stelsel

Daarnaast vindt de voorbereiding plaats van de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen. Deze kabinetsreactie staat vooral in het teken van het uitvoering geven aan de eveneens door uw Kamer unaniem aangenomen motie Bruins/Van Weyenberg c.s. over de toekomst van het toeslagenstelsel en zal op korte termijn aan uw Kamer worden verzonden.

5. Overige zaken

In dit hoofdstuk ga ik in op overige zaken die ik aan uw Kamer wil melden.

a. Procedure Landsadvocaat

Tijdens het plenaire debat van 21 januari 2020 heeft het lid Leijten uitleg gevraagd over het met inzet van de Landsadvocaat doorzetten van het hoger beroep in een procedure waarbij de rechtbank onder meer heeft geoordeeld dat Toeslagen het volledige dossier over het onderzoek bij een gastouderbureau moet verstrekken aan een vraagouder.[47] Ik begrijp dat het merkwaardig kan overkomen dat er momenteel nog wordt geprocedeerd over het verstrekken van het dossier in een individuele zaak. In deze zaak is inmiddels echter een dossier verstrekt aan de vraagouder. Zoals mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 23 augustus 2019[48] heeft laten weten, is het belangrijk om van de Raad van State op een aantal punten duidelijkheid te krijgen over de uitspraak van de rechtbank.

In de uitspraak van 12 juli 2019 heeft de rechtbank Rotterdam geoordeeld dat Toeslagen het volledige dossier over het onderzoek bij een gastouderbureau moet verstrekken aan een vraagouder. Voor Toeslagen is het niet duidelijk wat precies onder het volledige dossier van het onderzoek moet worden verstaan en of alle gegevens uit dit volledige dossier wel mogen worden verstrekt. Het dossier bevat vertrouwelijke informatie, zoals privacygevoelige gegevens van anderen. Toeslagen wil graag voldoen aan het oordeel van de rechter, maar heeft tevens een verantwoordelijkheid om vertrouwelijk met de gegevens van derden om te gaan en kan ook gebonden worden door zijn geheimhoudingsplicht. De enige manier om de zekerheid te verkrijgen dat Toeslagen voldoet aan de verplichting die op hem rust, maakt, mede met het oog op andere zaken, het oordeel van de Raad van State nodig.

b. Stukken met betrekking tot de correspondentie met de Nationale Ombudsman

Tijdens het debat van 21 januari jl. met uw Kamer heeft de Minister van Financiën toegezegd om in overleg met de Nationale ombudsman (hierna: Ombudsman) te bepalen op welke wijze documenten van de Belastingdienst die met de Ombudsman zijn gedeeld in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire kunnen worden gedeeld met uw Kamer.[49] Hieronder versta ik ook de correspondentie met de Ombudsman over de kinderopvangtoeslagaffaire. Eerder heeft mijn ambtsvoorganger per brief[50] aan uw Kamer de correspondentie met de Ombudsman gedeeld over "Geen powerplay maar fair play" naar aanleiding van een verzoek van uw Kamer (2019D48782) op 28 november jl. Daarnaast heb ik op 4 februari jl. per brief[51] aan uw Kamer de correspondentie met de Ombudsman van 2019 gedeeld inzake – onder andere – de rappelplicht bij Toeslagen.

Daarnaast treft u hieronder een overzicht van de vindplaats van de stukken die door de Belastingdienst aan de Ombudsman zijn verstrekt als bijlage bij een brief waarin antwoorden worden gegeven op vragen van de Ombudsman die in het kader van het onderzoek "Geen powerplay maar fair play" zijn gesteld alsmede de vindplaats van de brief zelf. Vier van deze bijlagen zijn nog niet met uw Kamer gedeeld. Deze stukken treft u als bijlage bij deze rapportage. De inhoud van deze stukken bevestigen de inzichten die eerder met uw Kamer zijn gewisseld. Uit het stuk waarop antwoord wordt gegeven op een algemene klacht blijkt dat er te lang sprake is geweest van een tunnelvisie. Daarnaast blijkt uit het *Behandelvoorschrift voor het behandelen van bezwaren TVS* dat Toeslagen heeft gewerkt met lijsten voor handmatige behandeling van aanvragen. Deze worden in het document aangeduid als 'uitsluitlijsten'. Deze lijsten worden momenteel geschoond. Hierover is uw Kamer reeds eerder geïnformeerd.[52]

Ik beschouw hiermee de toezegging als afgedaan.

---

[47] Handelingen 2019-2020, nr. 43, item 26, pag. 52.
[48] Kamerstukken II, 2018/19, 31066, nr. 518.
[49] Handelingen 2019/20, nr. 43, item 26, p. 39.
[50] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 572.
[51] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 596.
[52] Zie ook: Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 493 p. 4.

	Naam document	(Openbare) vindplaats
0	Reactie op onderzoek No 221216	Wob-besluit 15 november 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/15/besluit-op-wob-verzoek-over-combiteam-aanpak-facilitators-caf (Bijlage 4.2, documentnummer 156)
1	Behandelvoorschrift behandelen bezwaren TVS vs. 2.1 van 7 november 2016	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
2	Rapport derdenbezoek MKB Eindhoven van 4 mei 2016	Vertrouwelijk verstrekt bij Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 440 (zie onder 'zes documenten' het tweede document.
3	Brief DVTBB van 20 oktober 2014	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
4	Brief DVTBV van 20 oktober 2014	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
5	Interne notitie met bevindingen van 21 mei 2014	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 5.
6	Overdrachtsdocument Casus Hawaii van 3 april 2014	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 3.
7	Notitie casus Hawaii vs. 0.9 van 7 oktober 2012	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 0.
8	Antwoord op bejegeningsklacht ingediend door	Wob-besluit 15 november 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/15/besluit-op-wob-

	[vertrouwelijk]	verzoek-over-combiteam-aanpak-facilitators-caf (Bijlage 4.2, documentnummer 159)
9	Antwoord op algemene klacht van [vertrouwelijk]	Als bijlage opgenomen in deze rapportage
10	Antwoord op klacht ingediend door [vertrouwelijk]	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 15.