

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Cluster Uitvoeringsbeleid

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

Inlichtingen

--	--

@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
Betreft Beantwoording vragen met betrekking tot
kinderopvangtoeslag

Ons kenmerk

2019-0000085251

Uw brief (kenmerk)

Geachte Voorzitter,

Uw Kamer heeft de afgelopen maanden op verschillende momenten aandacht gevraagd voor het CAF 11 dossier. Een dossier waarin de kinderopvangtoeslag van 235 ouders in 2014 door de Belastingdienst/Toeslagen is stopgezet en een groep ouders met hoge terugvorderingen werden geconfronteerd. Ik heb met uw Kamer op 21 maart jl. een verhelderend debat gevoerd over de volle breedte van het CAF-dossier. Tijdens het Vragenuurtje van 21 mei jl. heeft een aantal leden van uw Kamer opnieuw aandacht gevraagd voor het CAF-dossier. In deze brief informeer ik uw Kamer over de volgende onderwerpen:

- De gevolgen van de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019¹,
- De artikelen in de pers over CAF,
- De gesprekken met ouders,
- Antwoorden op vragen van uw Kamer in het Vragenuurtje van 21 mei jl.,

Daarnaast ontvangt u bij deze brief antwoorden op vragen van het lid Omtzigt van 30 april jl. en antwoorden op de lijst van vragen van de vaste commissie voor Financiën van 15 mei jl.

Adviescommissie

Bij de kinderopvangtoeslag is sprake van vrij strikte wetgeving die de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsinstelling beperkte marges biedt. Daarnaast speelt het dilemma dat bij het opsporen van fraude wellicht ook bonafide toeslaggerechtigden in beeld komen die niet noodzakelijk moedwillig frauderen. Ook relevant is dat in het tijdsgewricht waarin de CAF-zaken begonnen te lopen veel aandacht was voor fraudebestrijding bij Toeslagen. De omstandigheid dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het optreden in de CAF11-zaken procedurele steken heeft laten vallen, neemt niet weg dat in die zaken nog steeds aan materiële vereisten voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag moet zijn voldaan (aantal uren opvang, betaalvereiste). Wel doet zich hierbij de lastige vraag voor hoe de Belastingdienst/Toeslagen in het vervolg van deze zaken op passende wijze met de gemaakte procedurele fouten rekening kan of moet

¹ RvS 24 april 2019, 201710375/1/A2, ECLI:NL:RVS:2019:1333

houden. De uitspraak van de Raad van State van 24 april jl. lijkt de eerdere strikte rechtspraak enigszins te nuanceren. De uitspraak heeft mij gesterkt in mijn opvatting dat er voor alle betrokkenen, meer specifiek de ouders in de CAF-zaken, op korte termijn een passende oplossing kan worden gevonden. Hierbij speelt de vraag welke (beleids)ruimte de Belastingdienst/Toeslagen heeft of kan nemen om tot een dergelijke passende oplossing te komen. In deze zaken komen namelijk verschillende aspecten samen: regelgeving die op onderdelen niet aansluit bij de maatschappelijke realiteit, een uitvoeringsorganisatie die procedureel steken heeft laten vallen en burgers die – hierdoor – onvoldoende wisten wat er precies van hen verwacht werd en daardoor in de knel kwamen. Dit maakt, in combinatie met de kwetsbaarheid van de regelgeving voor misbruik en het maatschappelijk belang om dit misbruik tegen te gaan², het vinden van een oplossing complex.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000085251

De ervaringen uit de CAF-zaken roepen daarnaast in algemene zin de vraag op hoe het met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigde is gesteld. Vergelijk de recent door de Tweede Kamer aanvaarde moties van Omtzigt³ en Leijten⁴ (die overigens een bredere strekking hebben dan alleen de toeslagen).

Ik heb besloten een Adviescommissie in te stellen die advies moet uitbrengen over de wijze waarop in de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen en bij de kinderopvangtoeslag in het bijzonder optimaal rekening kan worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de (individuele) toeslaggerechtigden, alsmede over de mogelijkheden voor de Belastingdienst/Toeslagen om hierbij binnen de bestaande wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid, waar nodig, maatwerk te bieden.

Ik heb de heer Donner bereid gevonden het voorzitterschap van de Adviescommissie op zich te nemen. Ook [] zal zitting nemen in de commissie. Met de zeer ruime ervaring van beiden op een groot aantal terreinen in de Nederlandse politiek, heb ik er vertrouwen in dat deze Adviescommissie met een gedegen en breed gedragen advies zal komen. Zodra hierover duidelijkheid is, zal ik uw Kamer informeren over de precieze samenstelling van de commissie.

Gegeven de hiervoor weergegeven aanleiding tot het instellen van de Adviescommissie, valt de adviesaanvraag uiteen in drie deelvragen:

1. Welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst/Toeslagen naar het oordeel van de Adviescommissie in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF11-zaken en in aanverwante zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019, en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De Adviescommissie wordt hierbij uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.

² Mede om het maatschappelijke draagvlak voor de toeslagen te behouden. Het is juist de balans tussen het beschermen en helpen van de goedwillende burger en het tegengaan van misbruik wat de taak van de Belastingdienst/Toeslagen zo lastig maakt.

³ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 468.

⁴ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 477

2. Wat is het oordeel van de Adviescommissie in meer algemene zin over het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen in andere zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn? Is de positie van de toeslaggerechtigden hierbij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst hier binnen de bestaande wettelijke kaders en welke conclusies kunnen hieruit voor de uitvoering van de toeslagen in de toekomst worden getrokken?
3. Hoe is het volgens de Adviescommissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden gesteld, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk? Hierbij kan mede in de beschouwing worden betrokken dat het bij de toeslagen om kwetsbare groepen kan gaan waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Bij het advies wordt ook betrokken de aanwezigheid van bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit - bij de BD/Toeslagen.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000085251

De eerder aangehaalde motie van het lid Omtzigt heeft een breder bereik dan praktische rechtsbescherming bij toeslagzaken. Vanzelfsprekend zal ik, voor zover de bevindingen van de Adviescommissie zich daarvoor lenen, deze ook betrekken bij de praktische rechtsbescherming in belastingzaken.

Gelet op de maatschappelijke urgentie heb ik de Adviescommissie gevraagd om vóór 1 juli 2019 met een deeladvies te komen over de hiervoor onder 1 genoemde vraag. Het eindrapport wordt eind 2019 verwacht. Daarbij is van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens recent reeds een onderzoek is gestart naar het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens door de Belastingdienst/Toeslagen en of de Belastingdienst geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer specifiek de tweede nationaliteit – gebruikt in het kader van controle op de kinderopvangtoeslag. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 25 april 2019 een 'onderzoek ter plaatse' gedaan bij de Belastingdienst/Toeslagen. Er zal door de Belastingdienst contact worden gezocht met de Autoriteit Persoonsgegevens op welke termijn zij denken het rapport op te leveren.

Naast deze Adviescommissie en het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens onderzoekt de ADR, conform mijn toezegging aan uw Kamer in het debat van 21 maart jl., het handelen van de Belastingdienst/Toeslagen in de CAF-zaken die in de periode 2014 tot medio 2016 hebben gespeeld. De ADR komt eind 2019 met zijn bevindingen.

Toekennen van Toeslagen

Als er een aanvraag of wijziging bij Toeslagen wordt ingediend vindt in het Toeslagensysteem een aantal controles plaats. Daarnaast wordt maandelijks voorafgaand aan de eventuele verstrekking van een voorschot huurtoeslag of kinderopvangtoeslag risicoselectie uitgevoerd. Het resultaat van deze selectie betekent dat er in de meeste gevallen direct een voorschot wordt toegekend. Aanvragen die als te risicovol worden aangemerkt worden eerst voor handmatige controle aangeboden. Afhankelijk van het resultaat van deze beoordeling wordt er wel of geen (nieuw)voorschot verstrekt.

Werking risicoselectiemodel

Bij risicoselectie werd en wordt de indicator Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap gebruikt voorafgaand aan handmatige behandeling van individuele gevallen. Bij een dubbele nationaliteit, waaronder de Nederlandse, wordt uitgegaan van Nederlanderschap. Gegeven over Nederlanderschap is in april 2013 bij de start van het risicoselectiemodel als indicator opgenomen om, in combinatie met tientallen andere risico-indicatoren, tot een uitworp te komen voor nadere handmatige beoordeling.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000085251

Vermoedens georganiseerd misbruik met toeslagen

Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) van de Belastingdienst had bij de start in 2013 als doel fraude, gepleegd door facilitators, in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Het CAF doet aan gericht toezicht op facilitators (vermoeden van systematisch misbruik) met als doel het gedrag in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen. CAF-zaken starten op basis van onderbouwde vermoedens van georganiseerd misbruik. Deze vermoedens kunnen vele verschillende bronnen hebben, waaronder signalen van buiten de Belastingdienst van bijvoorbeeld de GGD of gemeenten, constatering tijdens feitelijk uitgevoerd toezicht door de Belastingdienst of anderszins. Pas na weging van de signalen wordt een CAF-zaak gestart.

Ook relevant is dat in het tijdsgewricht waarin de CAF-zaken begonnen te lopen veel aandacht was voor fraudebestrijding bij Toeslagen naar aanleiding van de Bulgarenfraude. Daarnaast speelt het dilemma dat bij het opsporen van fraude wellicht ook bonafide toeslaggerechtigden in beeld komen die niet noodzakelijk moedwillig frauderen. Bij de kinderopvangtoeslag is sprake van vrij strikte wetgeving die de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsinstelling beperkte marges biedt. De omstandigheid dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het optreden in de CAF11-zaken procedurele steken heeft laten vallen, neemt niet weg dat in die zaken nog steeds aan materiële vereisten voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag moet zijn voldaan (aantal uren opvang, betaalvereiste).

Registratie nationaliteit

Indien iemand naast de Nederlandse nationaliteit ook nog een tweede nationaliteit bezit dan is het volgende van belang. Deze tweede nationaliteit wordt sinds 2014 niet meer door de gemeente vastgelegd in de Basisregistratie Personen. De Belastingdienst krijgt sinds 2014 alleen nog de eerste nationaliteit door. In het interne bronsysteem van de Belastingdienst met persoonsgegevens (BVR) wordt de tweede nationaliteit (die voor 2014 was doorgegeven) sinds januari 2015 niet meer bijgehouden. Voor het Toeslagensysteem is medio 2018 in gang gezet dat er nog maar één nationaliteit wordt bijgehouden. Op dit moment is de tweede nationaliteit in welk systeem BVR en/of Toeslagensysteem nog raadpleegbaar voor medewerkers. Deze raadpleegfunctie zal voor de zomer van dit jaar nog worden afgesloten.

Bij het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit geldt het volgende. Op databaseniveau wordt de andere nationaliteit in historische data nog wel vastgehouden. In de actuele situatie wordt uitsluitend de Nederlandse nationaliteit vermeld en blijft dus een eventuele tweede nationaliteit onbekend.

Gesprekken met ouders uit de CAF 11 casus

Conform mijn toezegging aan uw Kamer tijdens het debat van 21 maart jl. heeft de [] van de Belastingdienst/Toeslagen een aantal gesprekken met ouders gevoerd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 15, 17 en 22 mei. Op 5

juni zal ik zelf met een afvaardiging van de ouders in gesprek gaan. Over de uitkomsten daarvan informeer ik uw Kamer bij het Algemeen Overleg Belastingdienst op 19 juni.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000085251

Lopende zaken CAF

Het lid Leijten vroeg mij op 21 mei jl. of ik lopende zaken in het CAF-11 dossier kan stilzetten.

Er lopen in het CAF-11 dossier nog drie zaken waarbij door de belanghebbende beroep is ingesteld bij de Rechtbank en vijfmaal PM is door belanghebbende beroep ingesteld bij de Raad van State. Belanghebbenden maken gebruik van hun recht om het oordeel van de rechter te vragen. Op deze zaken wordt door de Belastingdienst/Toeslagen het huidige recht en de huidige jurisprudentie toegepast, dus ook de uitspraak van 24 april 2019 van de Raad van State. Het staat de Belastingdienst/Toeslagen niet vrij om daar naar willekeur van af te wijken. Daarbij wil ik niet vooruitlopen op het oordeel van de Adviescommissie. Aan de Adviescommissie is gevraagd welke beleids- en beoordelingsruimte de Belastingdienst/Toeslagen heeft in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF-11 zaken en in aanverwante zaken - mede in het licht van de genoemde uitspraak van de Raad van State - en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De Adviescommissie wordt hierbij uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.

Tot slot

Ik heb uw Kamer toegezegd dat de Belastingdienst/Toeslagen aansluit bij het traject van ABD Topconsult over het leveren van maatwerk bij kwetsbare groepen. De eerste werksessies hebben plaatsgevonden. Ik verwacht uw Kamer dit najaar te informeren over de resultaten van dit traject.

(PM)

Hoogachtend,
De staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel