Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Directoraat-Generaal Belastingdienst

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

Ons kenmerk
2020-0000049781

Uw brief (kenmerk)

Datum	13 maart 2020
Betreft	Kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek

Geachte voorzitter,

In de uitvoering van de kinderopvangtoeslag is veel fout gegaan. Ouders zijn de dupe geworden van een combinatie van fraudebestrijding die soms gebaseerd was op vooringenomen handelswijzen, het ontbreken van de menselijke maat binnen Toeslagen, harde regelgeving met een buitenproportioneel "alles of niets"-karakter en een grote maatschappelijke en politieke druk om fraude te bestrijden. Wat de gedupeerde ouders als gevolg hiervan is overkomen, had nooit mogen gebeuren. Hier bied ik deze ouders mijn welgemeende excuses voor aan.

De afgelopen tijd heb ik veel verschillende gesprekken gehad over wat allemaal is misgegaan. Ik heb onder meer gesproken met ouders en hun vertegenwoordigers. Dat waren indringende gesprekken, waarin ik schrijnende verhalen heb gehoord. Daarnaast heb ik vele anderen gesproken, onder wie de Ombudsman en de Kinderombudsman, medewerkers van Toeslagen, burgemeesters en wethouders en onderzoekers. Voor mij zijn deze gesprekken, die ik de rest van mijn ambtsperiode overigens zal blijven voeren, zeer waardevol. Ik ben met name de ouders dankbaar voor het delen van hun verhalen.

Het kabinet wil de gedupeerde ouders zo snel mogelijk duidelijkheid bieden en tegemoet te komen. Daarnaast moet de menselijke maat terugkeren in het totale toeslagenstelsel en het vertrouwen in de Belastingdienst als uitvoerder van de toeslagenregelgeving hersteld worden. Ik realiseer me dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Maar u kunt er op vertrouwen dat ik alles in het werk zal zetten om in dit belangrijke proces zoveel mogelijk snelheid te blijven maken.

In deze brief geef ik, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mijn reactie op drie documenten: het eindrapport en advies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (de Adviescommissie); het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) naar de vergelijkbaarheid van Toeslaggerelateerde CAF-zaken met de CAF 11 zaak; en het Zwartboek samengesteld door leden van de fractie van de SP, BoiNK en de Bond van Belastingbetalers.

Ik ben de Adviescommissie en de ADR zeer erkentelijk voor al hun inspanningen en de zorgvuldigheid van hun onderzoek. Hetzelfde geldt voor alle Kamerleden die zich hebben ingespannen voor de gedupeerde ouders, en in het bijzonder de leden van de SP die hebben bijgedragen aan het Zwartboek. Ik heb de getuigenissen van ouders en de aanbevelingen uit het Zwartboek nadrukkelijk meegenomen bij de totstandkoming van de maatregelen die ik nu voorstel.

De voorgestelde aanpak betreft naast het uitbreiden van de compensatieregeling voor CAF 11 ook een – in de woorden van de Adviescommissie – uniek traject om de erfenis van een onredelijk hard toeslagenstelsel zo veel mogelijk te repareren. Hoewel ik zal zorgen dat de meest gedupeerde ouders als eerste geholpen zullen worden, zullen de behandelingen van de totale groep ouders niet op korte termijn afgerond zijn. De maatregelen voor de gedupeerde ouders waar het kabinet nu voor kiest brengen grote gevolgen voor de uitvoering en hoge kosten met zich mee. Potentieel gaat het hier om meer dan 20.000 ouders die in aanmerking komen voor compensatie, reparatie of kwijtschelding. De financiële gevolgen, inclusief uitvoeringslasten, schat ik op ongeveer €500 miljoen. €360 miljoen daarvan betreft herziening en reparatie van toeslagen voor CAF-zaken en de hardheid van het stelsel en €30 miljoen betreft aanvullende compensatie voor vastgestelde institutionele vooringenomenheid bij de CAF-zaken. Tot slot wordt voor de herstelactie door Toeslagen rekening gehouden met €110 miljoen aan uitvoeringskosten.

De uitvoering van de aanbevelingen van de Adviescommissie en de overige maatregelen die ik in deze brief aankondig zijn pas het begin van het herstel van vertrouwen. Een voortvarende uitvoering van deze maatregelen is daarbij de eerste, belangrijke stap in een langdurig traject waarbij vooral de daden op het gebied van klantgerichte dienstverlening en wijziging van de regeling tellen. Ik zal uw Kamer hierin stap voor stap meenemen.

Leeswijzer

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op:

1. Het interim-advies van de Adviescommissie en de stand van zaken met betrekking tot de opvolging hiervan.

2. Het eindrapport van de Adviescommissie en mijn reactie daarop. Kort gezegd omarm ik de conclusies en aanbevelingen van de Adviescommissie en neem ik maatregelen om binnen deze aanbevelingen het maximale te doen om gedupeerde ouders te helpen.

3. Aanvullende maatregelen die ik, naast de door de Adviescommissie genoemde maatregelen, neem om gedupeerde ouders verder te ondersteunen.

4. Structurele veranderingen in het toeslagenstelsel naar aanleiding van de Adviescommissie en de noodzakelijke aanpassingen bij Toeslagen.

5. Het rapport van de ADR en mijn reactie daarop.

6. Het Zwartboek en mijn reactie daarop.

7. De financiële gevolgen van de voorgestelde aanpak.

Met deze brief wordt invulling gegeven aan diverse moties die in de afgelopen maanden zijn aangenomen en toezeggingen die gedaan zijn. Ik zal uw Kamer voorafgaand aan het te plannen Algemeen Overleg over Toeslagen via een

voortgangsrapportage informeren over de stand van zaken ten aanzien van de afgeronde en nog openstaande moties en toezeggingen op het terrein van toeslagen.

Gerelateerd aan de onderzoeken van de Adviescommissie en ADR loopt een onderzoek dat nog niet is afgerond. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) doet bij Toeslagen onderzoek naar het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit. Zodra de AP haar onderzoek heeft afgerond zal ik uw Kamer over de uitkomsten van dat onderzoek en mijn reactie daarop informeren.

1. Stand van zaken afhandeling interim-advies Adviescommissie

Alvorens nader in te gaan op het eindrapport blik ik kort terug op het interim-advies van de Adviescommissie en de eerste fase van de uitvoering van de compensatieregeling die naar aanleiding van dit advies vanaf november 2019 in gang is gezet. In haar interim-advies heeft de Adviescommissie haar bevindingen over de CAF 11-zaak gepresenteerd. Zij concludeerde dat Toeslagen in de CAF 11-zaak vooringenomen heeft gehandeld en dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming daar geen of onvoldoende bescherming tegen boden. De Adviescommissie sprak van institutionele vooringenomenheid bij het onderzoek en de beoordeling van toeslagaanvragen. Het politieke klimaat dat fraudebestrijding hoog in het vaandel had en harde wetgeving waren hierbij cruciaal.

De Adviescommissie adviseerde een compensatie voor CAF 11-ouders die bestaat uit meerdere elementen. In het kort wordt gecompenseerd voor correctiebesluiten, immateriële schade (€500 per half jaar), materiële schade (25% van het bedrag van de compensatie voor correctiebesluiten), invorderingskosten en proceskosten. Daarnaast wordt aanvullend gecompenseerd voor eventuele schade door gedwongen verkoop van bezittingen. Mijn ambtsvoorganger heeft dit advies volledig overgenomen en hier nog twee elementen aan toegevoegd. Op aanvraag wordt eenmalig aanvullend gecompenseerd indien door uitbetaling van de compensatieregeling de vermogensgrens bij toeslagen wordt overschreden en daardoor het recht op de toeslag zou vervallen. Daarnaast wordt een extra compensatie toegekend voor mogelijke effecten in box 3 en eventueel daaruit voortvloeiende afbouw van inkomensafhankelijke toeslagen (toeslag van 1% over gehele compensatiebedrag).

In de week voor kerst 2019 is een eerste deel van de betalingen overgemaakt. Van de 309 betrokken ouders hebben 287 ouders recht op compensatie. In totaal ging het om een bedrag van €4.232.503. Toeslagen beschikte niet over de rekeningnummers van zeven ouders. Inmiddels hebben twee van die zeven ouders de uitbetaling alsnog ontvangen. Op dit moment hebben dus 282 ouders de uitbetaling ontvangen. Het streven blijft om alle ouders die aanspraak hebben op compensatie, zo snel mogelijk te compenseren.

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. 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 over compenseren is toegelicht.[1] Tot 28 januari jl. konden beide groepen ouders reageren op deze vooraankondiging.[2] De ouders die geen compensatie hebben ontvangen konden hierbij aangeven op welke gronden ze daar volgens hen wel aanspraak op hebben. De groep ouders die wel een eerste betaling heeft gekregen kon de bij Toeslagen niet bekende gegevens aanvullen en hun eventuele zienswijze geven. Van de 309 ouders hebben 77 personen op deze vooraankondiging gereageerd. De reacties worden meegenomen bij het opstellen van de definitieve beschikkingen, waarbij ik ernaar streef dat die uiterlijk eind maart verzonden worden. Tegen deze definitieve compensatiebeschikkingen kan bezwaar worden aangetekend waarbij over de afhandeling van het bezwaar advies zal worden uitgebracht door een onafhankelijke adviescommissie

In aanvulling op de compensatieregeling en de daarin opgenomen forfaitaire bedragen voor materiële en immateriële schade zal ik ook mogelijk maken dat ouders in schrijnende gevallen meer schade vergoed krijgen. Daarvoor is echter onontkoombaar dat ouders aannemelijk maken dat sprake is van aanvullende schade en dat die schade het gevolg is van het hiervoor bedoeld vooringenomen optreden van Toeslagen. De beoordeling van deze verzoeken zal door een onafhankelijke commissie plaatsvinden.

2. Reactie op het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen

In haar eindrapport gaat de Adviescommissie in op twee groepen:

(A) ouders die op mogelijk vergelijkbare wijze als in het CAF 11-dossier zijn behandeld; en

(B) ouders die zijn getroffen door de reguliere werking en handhaving van de regelgeving rondom de Kinderopvangtoeslag en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven.

Per groep bespreek ik hieronder eerst de bevindingen van de Adviescommissie, om daar vervolgens een reactie op te geven.

Daarnaast geeft de Adviescommissie handvatten voor de verbetering van de werkwijze van Toeslagen in fraudezaken (C).

<u>A: ouders in zaken die vergelijkbaar zijn behandeld als in CAF 11</u>

De Adviescommissie constateert dat een met CAF 11 vergelijkbare werkwijze van Toeslagen helaas niet uniek was, maar zeker ook niet normaal. Mede op basis van het ADR-rapport heeft de Adviescommissie een aantal dossiers geïdentificeerd waar Toeslagen *waarschijnlijk* vergelijkbaar of *mogelijk* vergelijkbaar heeft gehandeld als bij CAF 11. Het betreft mogelijk 3.000 ouders die op vergelijkbare

[1] Deze brieven zijn als bijlage bij de brief van 17 december jl. (Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 574.) naar uw Kamer gestuurd.
[2] Enkele ouders of hun gemachtigden hebben na 28 januari jl. hun zienswijze kenbaar gemaakt, deze worden ook meegenomen bij de definitieve beschikkingen.

wijze zijn behandeld als bij CAF 11. Er moet volgens de Adviescommissie per zaak worden beoordeeld of sprake is geweest van een institutioneel vooringenomen aanpak.

De Adviescommissie hanteert hierbij een aantal criteria die een individuele beoordeling vergen. Het betreft:

1. een collectieve stopzetting zonder een voorafgaande individuele beoordeling die dit rechtvaardigde;
2. het breed uitvragen van bewijsstukken over één of meerdere jaren;
3. gevolgd door een zero tolerance-controle;
4. het niet nader uitvragen van informatie bij gebleken tekortkoming daarin;
5. het afwijzen of reduceren van de aanspraak op Kinderopvangtoeslag bij de minste of geringste onregelmatigheid in de stukken.

De Adviescommissie merkt nog op dat het voor de beoordeling van de vergelijkbaarheid niet gaat om de optelsom van deze kenmerken of het afzonderlijk aanwezig zijn daarvan, maar om het in samenhang voorkomen daarvan in een dossier. De afwezigheid van één kenmerk betekent niet dat geen sprake is van institutionele vooringenomenheid evenmin als dat de aanwezigheid van meerdere kenmerken per definitie institutionele vooringenomenheid betekent.

Ten aanzien van de ouders die op een vergelijkbare, institutioneel vooringenomen wijze zijn behandeld als de ouders die zijn betrokken bij de CAF 11-zaak, meent de Adviescommissie dat eenzelfde compensatieregeling als voor CAF 11 dient te worden getroffen.

De Adviescommissie adviseert de volgende werkwijze. De Adviescommissie meent dat de door haar geïdentificeerde dossiers eerst door Toeslagen moeten worden beoordeeld op een mogelijk vooringenomen behandeling op bovenstaande kenmerken.

De Adviescommissie is van mening dat indien Toeslagen heeft vastgesteld dat in een dossier geen sprake is van een vooringenomen behandeling dit dossier altijd zou moeten worden voorgelegd aan de Commissie van Wijzen. Voor de ouders betekent dit dat wanneer wordt geconcludeerd dat sprake is van een vergelijkbare behandeling als bij CAF 11 zij actief op de hoogte moeten worden gebracht van het feit dat zij mogelijk voor compensatie in aanmerking komen. Na een daartoe strekkende aanvraag van de betreffende ouders zou Toeslagen de individuele aanspraak op compensatie moeten vaststellen. De ouders moeten actief bij de aanvraag worden ondersteund. De Adviescommissie adviseert nadrukkelijk om niet zonder een daartoe strekkend verzoek van de ouders een beslissing te nemen.

Daarnaast moeten ouders die voorkomen in een CAF-dossier waarvan door Toeslagen niet wordt vastgesteld dat de aanpak vergelijkbaar is aan CAF 11 maar wel menen op vergelijkbare, institutioneel vooringenomen wijze te zijn behandeld, zichzelf kunnen melden met bewijsstukken. Een afwijzing van een dergelijke melding door Toeslagen zou in een reguliere procedure, dus zonder beoordeling door de Commissie van Wijzen, moeten uitmonden in een besluit waartegen weer bezwaar en beroep open staat. Bij bezwaar wordt advies ingewonnen bij een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie. Een voorgenomen toewijzing zou wel moeten worden voorgelegd aan de Commissie

van Wijzen zodat de grens met de categorie 'niet vooringenomen behandeld' steeds beargumenteerd en doordacht wordt getrokken.

Reactie: compensatie

Ik neem de door de Adviescommissie voorgestelde werkwijze volledig over. Dit betekent dat, zoals eerder aan uw Kamer is toegezegd, deze ouders volgens dezelfde criteria als de ouders uit CAF 11 eventueel een compensatie ontvangen. Er wordt onmiddellijk een start gemaakt met de voorgenoemde werkwijze. We zullen daarbij uiteraard bijzondere aandacht besteden aan de meest schrijnende gevallen.

Ik ben hierboven al ingegaan op de mogelijkheid voor ouders betrokken in de CAF 11-zaak om voor schrijnende gevallen meer schade vergoed te krijgen. Deze mogelijkheid bestaat vanzelfsprekend ook, binnen dezelfde randvoorwaarden, voor andere ouders die slachtoffer zijn geworden van institutionele vooringenomenheid.

B. Ouders die zijn getroffen door de reguliere werking en handhaving van de regelgeving rondom de Kinderopvangtoeslag en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven.

De Adviescommissie concludeert verder, kort gezegd, dat de problematiek rond het CAF 11-dossier en vergelijkbaar handelen van Toeslagen in andere dossiers slechts een onderdeel vormt van de problematiek rondom de toeslagen. Een belangrijker onderdeel van het probleem is volgens de Adviescommissie dat grote aantallen huishoudens in ernstige en soms blijvende financiële problemen zijn gebracht, door de reguliere werking en handhaving van de regelgeving rondom de Kinderopvangtoeslag en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven. Die gevolgen zijn niet pas sinds kort zichtbaar en bekend geraakt; dat waren zij volgens de Adviescommissie al vanaf het begin van het huidige stelsel van toeslagen in 2005.

Gedurende het onderzoek is het perspectief van de Adviescommissie daarom verschoven van vooringenomen handelen in de uitvoering naar de harde gevolgen van reguliere uitvoering van de kinderopvangtoeslag regelgeving. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft met de eerdere uitspraken van 23 oktober jl. aan dit, ook door eerdere jurisprudentie ondersteunde, 'alles-of-niets' karakter een einde gemaakt. Hieraan wordt ook in het huidige beleid al gedeeltelijk uitvoering gegeven. De Adviescommissie ziet in het licht hiervan binnen het wettelijk kader twee invalshoeken voor het bieden van (financieel) herstel/reparatie. Zij ziet in de eerste plaats de mogelijkheid van herziening van eerdere beschikkingen. Hiertoe zou de reeds bestaande herzieningsbevoegdheid selectief verruimd moeten worden zodat, kort gezegd, de nieuwe jurisprudentie van de Raad van State[3] ook met terugwerkende kracht op definitieve besluiten kan worden toegepast. De Adviescommissie merkt wel op dat de herzieningsbevoegdheid slechts tot vijf jaar terug werkt. Aan die grens zou volgens de Adviescommissie niet getornd moeten worden. De rechtszekerheid vergt dat na verloop van tijd besluiten onaantastbaar moeten worden, ook al zouden ze in de woorden van de Adviescommissie 'nog kunnen worden verbeterd'.

Tevens stelt de Adviescommissie dat de verruimde herzieningsbevoegdheid uitsluitend zou moeten gelden voor besluiten waarbij sprake is van zodanige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat deze gevolgen in redelijkheid niet

[3] ECLI:NL:RVS:2019:1333, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536

voor rekening van betrokken ouders kunnen blijven. Daarom adviseert de Adviescommissie om alleen besluiten te herzien waarmee €10.000 of meer per berekeningsjaar is gemoeid. Hierbij zou wel een hardheidsclausule voor schrijnende gevallen moeten gelden.

Als tweede invalshoek ziet de Adviescommissie mogelijkheden ten aanzien van nog openstaande schulden van oudere jaren (langer dan vijf jaar geleden). Van invordering van deze schulden zou volgens de Adviescommissie geheel of gedeeltelijk kunnen worden afgezien voor zover deze schuld voortvloeit uit vergelijkbare beslissingen als waarvoor herziening mogelijk wordt gemaakt.

De Adviescommissie constateert vervolgens dat er geen verdergaande mogelijkheden zijn om binnen de bestaande wetgeving voor het verleden herstel te bieden. Zij constateert ook dat dit bovenmatig hard kan zijn voor ouders die in een verder verleden dan de afgelopen vijf jaar met vergelijkbare disproportionele beslissingen zijn geconfronteerd. Voor die personen zou volgens de Adviescommissie op grond van een wettelijke basis een 'hardheidsregeling' kunnen worden ontworpen. Die zou een aanvullend karakter moeten hebben en ouders moeten betreffen voor wie de werking van de vijfjaarstermijn uitzonderlijk hard uitpakt. Deze ouders zouden geheel of gedeeltelijk terug kunnen krijgen wat zij in het verleden (naar de inzichten van nu) disproportioneel hebben moeten terugbetalen aan Toeslagen.

Reactie: herziening en reparatie

Ik deel de analyse van de Adviescommissie volledig. De Adviescommissie merkt terecht op dat het merendeel van de ouders dat zich inmiddels bij Toeslagen of bij andere organisaties heeft gemeld, niet getroffen is door excessieve handhaving door Toeslagen, maar geconfronteerd is met de harde gevolgen van reguliere en precieze uitvoering van de regeling. Ook in mijn gesprekken met ouders heb ik mensen ontmoet bij wie Toeslagen de regelgeving strikt heeft toegepast, maar waarbij de ouders als gevolg van deze toepassing wél in ernstige financiële problemen en daardoor nog veel meer moeilijkheden zijn gekomen.

Dit is een gevolg van het 'alles-of-niets' karakter van de regelgeving, waardoor ook kleine tekortkomingen, zoals bijvoorbeeld het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage of het ontbreken van een handtekening, tot gevolg hadden dat de volledige aanspraak op kinderopvangtoeslag in het betreffende jaar verviel. Door de systematiek van de toeslagen, waarbij hogere voorschotten worden verstrekt aan ouders met een beperktere draagkracht, pakte dit 'alles-of-niets' karakter van de regelgeving (Awir en Wko) bovendien extra hard uit voor ouders die het financieel al niet ruim hadden.

De Adviescommissie geeft terecht aan dat het onmogelijk is om vijftien jaar toepassing van de regelgeving over te doen. Wel wil ik – net als de Adviescommissie - voor ouders die door het harde karakter van de regelgeving in ernstige en soms blijvende problemen zijn gekomen, waar mogelijk een passende oplossing bieden. Het feit dat sprake is van een uitzonderlijke combinatie van factoren maakt een passende oplossing noodzakelijk.

Ik omarm het advies van de Adviescommissie om de herzieningsbevoegdheid voor onherroepelijk geworden besluiten te verruimen tot vijf jaar in het verleden, en daarop de genoemde recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alsnog toe te passen. Herziening betekent dat Toeslagen met de inzichten van nu op verzoek een nieuw besluit zal nemen.

Ik neem tevens de suggestie van de Adviescommissie over om voor de periode langer dan vijf jaar geleden, tot de start van het huidige stelsel van toeslagen, een hardheidsregeling te creëren. Op basis van deze hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden geconfronteerd zijn met een disproportioneel hoge terugvordering, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat – met toepassing van de genoemde nieuwe jurisprudentie – ten onrechte zijn teruggevorderd, alsnog ontvangen. Ik zal daarvoor, zoals de Adviescommissie adviseert - op zo kort mogelijke termijn een wetsvoorstel voorbereiden en aan uw Kamer doen toekomen. Hierbij voorzie ik ook in een onafhankelijke commissie als waarborg bij de beoordeling. Hiermee is ook het vraagstuk rondom verjaring, zoals aan uw Kamer is toegezegd, geadresseerd.

Ik acht het van belang om op te merken dat het juridisch onderscheid tussen beide regelingen (herziening voor besluiten van minder dan 5 jaar geleden en reparatie van oudere besluiten op basis van de hardheidsregeling) in de praktijk in zoverre niet uitmaakt voor de uitkomst en het door ouders te ontvangen bedrag. In beide gevallen krijgt de ouder datgene waarop hij of zij op basis van de huidige jurisprudentie recht heeft. Ouders krijgen uiteraard niet meer terug dan is teruggevorderd. Ik houd wel rekening met geheven invorderingsrente.

De Adviescommissie constateert terecht dat niet voor iedereen die geconfronteerd is met een terugvordering in de kinderopvangtoeslag, sprake was een disproportionele maatregel met grote gevolgen. Op basis van de genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State komt dus ook niet iedereen met een terugvordering in aanmerking voor herziening of reparatie. Daarom neem ik het advies van de Adviescommissie over om een grens op te nemen voor het minimale bedrag waarbij ouders voor herziening of reparatie in aanmerking kunnen komen. De systematiek van de toeslagen, waardoor hogere voorschotten (en dus terugvorderingen) gekoppeld zijn aan ouders met een lager inkomen, rechtvaardigt deze aanpak. De Adviescommissie sluit met de drempel van €10.000 per berekeningsjaar aan bij de grens die sinds 2017 wordt gehanteerd voor de persoonlijke betalingsregeling voor toeslagschulden. Tot 2017 was die grens echter €1.500 per berekeningsjaar. Ik vind de grens van €10.000 te hoog, vooral voor ouders met een beperkte financiële armslag, die vaak de hoogste toeslagen ontvangen. Ik kies daarom voor een bedrag van €1.500. Op deze manier waarborg ik ook dat gedupeerde ouders in kwetsbare groepen zonder belemmeringen in aanmerking kunnen komen voor deze regeling.

Een afbakening in de zin van algemene eisen en criteria die vervolgens eenvoudig kunnen worden toegepast, zal niet mogelijk zijn. De bijzondere hardheid zit namelijk zoals de Adviescommissie terecht opmerkt niet in de reden waarom Toeslagen tot een besluit is gekomen, maar in de bijzondere omstandigheden waarin dit besluit uitwerkte. Ik zal hieronder twee voorbeelden schetsen, die ook terugkomen in de signalen uit het Zwartboek dat ik eerder heb ontvangen van het lid Leijten van de fractie van de SP. Deze voorbeelden zijn zeker niet uitputtend maar geven wel een goed beeld van ouders voor wie een herziening of tegemoetkoming aan de orde kan zijn.

1. Ouders bij wie het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage heeft geleid tot een nihil-stelling in enig jaar. Zij krijgen alsnog een proportioneel deel van de Kinderopvangtoeslag voor het betreffende jaar. Ouders die zich hebben gemeld via het Zwartboek hebben onder meer aangegeven dat zij door de kinderopvangorganisatie verkeerd werden voorgelicht in die zin dat het volledig voldoen van de eigen bijdrage niet verplicht was.

2. Ouders die geheel buiten hun schuld om geconfronteerd zijn met gedragingen van een malafide kinderopvangorganisatie die vervolgens zijn toegerekend aan de ouders. Hun terugvordering wordt met terugwerkende kracht verlaagd. Zij krijgen het teveel betaalde bedrag terug.

Ook kijk ik in dit kader of geconstateerde formele tekortkomingen (bijvoorbeeld het ontbreken van een handtekening) naar huidig inzicht een genomen besluit wel konden rechtvaardigden of dat niet ook in deze gevallen een matiging van de terugvordering aan de orde is.

Uitvoering

Het is voor Toeslagen niet uitvoerbaar om bij alle in het verleden toegekende kinderopvangtoeslagen waarbij een nihil-stelling heeft plaatsgevonden zelf na te gaan of reparatie zou moeten plaatsvinden. Dit zou namelijk betekenen dat zeer grote aantallen dossiers individueel en handmatig beoordeeld moeten worden. Het is daarom onontkoombaar dat ouders die menen in aanmerking te komen voor reparatie zich moeten melden.

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd zal Toeslagen alle ouders die zich reeds gemeld hebben en waarvan Toeslagen beschikt over de benodigde gegevens in ieder geval een brief sturen. In deze brief informeren we ouders zo goed mogelijk onder welke omstandigheden zij mogelijk voor reparatie in aanmerking komen en hoe zij zich kunnen melden indien dat het geval lijkt. Ik streef ernaar om deze brief voor de zomer aan ouders toe te sturen.

Ik maak het voor iedereen die recht heeft op compensatie mogelijk om zich te melden. Ik zal daartoe een laagdrempelige, toegankelijke voorziening treffen. Dit zal zowel digitaal (een internet-loket) als fysiek (balies) of telefonisch zijn. De exacte inrichting van deze loketten ga ik op een zo kort mogelijke termijn l verder uitwerken. De crisisorganisatie, waarop ik hieronder nog zal ingaan, zal daarbij een centrale rol in spelen.

Bij alle ouders die zich melden is een individuele beoordeling nodig of zij daadwerkelijk in aanmerking komen voor reparatie. Daarbij zal Toeslagen in de beoordeling moeten vaststellen of het gelet op de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aannemelijk is dat de nihil-stelling heeft plaatsgevonden als gevolg van onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel en de uitvoering daarvan, en uit te sluiten dat er andere, gerechtvaardigde redenen zijn geweest om tot een nihil-stelling te komen. Vervolgens zal Toeslagen moeten vaststellen voor welke hoogte van reparatie een toeslaggerechtigde in aanmerking komt. Alhoewel ik denk dat met bovengenoemde regelingen de groep gedupeerde ouders zoveel als mogelijk recht gedaan wordt, is het helaas onvermijdelijk dat ik ouders zal moeten teleurstellen omdat zij niet in aanmerking komen voor reparatie. Ouders die met herziening of reparatie niet geholpen zijn en menen in een bijzondere, schrijnende situatie te zitten, kunnen zich melden bij Toeslagen dat hun verzoek vervolgens zal beoordelen. De afbakening hiervan neem ik mee bij de nadere uitwerking van het betreffende wetsvoorstel. Deze aanpak betekent overigens wel dat ik nog niet volledig kan voldoen aan de toezegging aan het lid Van Weyenberg om in te gaan op de groepen waarvoor geen oplossing komt. Met mijn hardheidsregeling beoog ik juist om de ruimte houden om maatwerk toe te passen voor (ook onvoorziene) schrijnende situaties.

De beoordeling of een ouder recht heeft op reparatie is een arbeidsintensief proces. Voor de uitvoering van de beoogde reparatie heeft nog geen volledige uitvoeringstoets plaatsgevonden. Wel is op hoofdlijnen de uitvoerbaarheid beoordeeld. Hieruit volgt dat het voor de beginjaren van het Toeslagenstelsel (2005 tot en met 2009) onwaarschijnlijk is dat Toeslagen over alle noodzakelijke informatie beschikt om het recht op reparatie voor alle ouders volledig te kunnen beoordelen. Mogelijk hebben ook ouders geen documenten meer uit deze periode. Dit heeft tot gevolg dat mogelijk voor een deel van de ouders niet kan worden vastgesteld of zij in aanmerking komen voor reparatie en dat deze niet kan worden toegekend. Daarnaast volgt uit de beoordeling van de uitvoerbaarheid dat er aanzienlijke extra capaciteit nodig is bij Toeslagen.

Ik streef ernaar om op een zo kort mogelijke termijn te starten met de uitvoering om ouders zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden. Het is evenwel een zeer arbeidsintensief proces waarbij zorgvuldigheid van groot belang is en de noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit bij Toeslagen tijd kost. Ik ga in de komende periode bezien hoe ik de uitvoering kan vereenvoudigen om daarmee ouders zo snel mogelijk te kunnen compenseren en daarmee de uitvoeringskosten te beperken.

Ik streef ernaar om voor de zomer de loketten waar ouders zich kunnen melden gereed te hebben. Beoordeling van de dossiers kan binnen 6 maanden starten, omdat dit mede afhankelijk is van het wetgevingstraject voor de hardheidsregeling en het werven van de benodigde capaciteit voor de uitvoering bij Toeslagen. Zoals hiervoor aangegeven zijn de uitvoeringsconsequenties van de reparatie zeer fors. Hoewel ik ernaar streef om in 2021 zoveel mogelijk ouders die in aanmerking komen voor reparatie deze uit te keren, kan ik niet uitsluiten dat dit in sommige gevallen langer zal doorlopen.

C. Verbeteringen in de werkwijze van Toeslagen

De Adviescommissie is ook gevraagd te kijken naar de werkwijze van Toeslagen wanneer er vermoedens van fraude zijn. Zij concludeert dat niet is gebleken van structuurfouten in de organisatie van de handhaving, maar wel dat er enkele kwetsbaarheden zijn die aandacht behoeven. Die kwetsbaarheden liggen met name in het feit dat bij complexe wetgeving de kans op fouten toeneemt. Zij adviseert daarom om het vermogen van het signaleren en herstellen van processen die misgaan te versterken.

Die versterking ziet op drie elementen. De eerste betreft de ambtelijke professionalisering van het uitvoerend apparaat. Dat betekent niet alleen de verbetering van de vaktechnische kennis en vaardigheden voor bijvoorbeeld het toepassen van maatwerk, waar inmiddels ook stappen zijn gezet, maar juist ook om oog te hebben voor de vraag of de effecten van het beleid de publieke belangen nog dienen en om tegenspraak te bieden aan de waan van de dag.

Een tweede element is de stelselmatige bewaking van bestuurlijke werkprocessen. De Adviescommissie benoemt dat in een uitvoerende dienst waarin jaarlijks zeer grote aantallen beschikkingen worden genomen, het welhaast onvermijdelijk is dat productietechnische parameters zoals kwantiteit en tijdigheid voorrang krijgen boven juridische parameters, waardoor een situatie als de onrechtmatige stopzetting in plaats van schorsing van toeslagen kan ontstaan.

Als derde element onderstreept de Adviescommissie het vermogen tot signaleren, reageren en repareren van signalen als er iets misgaat. Het opvangen van

signalen vanuit het uitvoerend apparaat over het beleid zelf moet meer georganiseerd worden. Een open werkklimaat waarin medewerkers zich veilig voelen, waarin kritiek wordt gehoord en waarin fouten mogen worden gemaakt is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Ik neem deze adviezen mee in de verdere professionalisering van de organisatie en het leiderschap binnen Toeslagen. Verderop in deze brief kom ik daarop terug.

3. Aanvullende maatregelen ter ondersteuning voor gedupeerde ouders

Naast de hierboven beschreven maatregelen voor financiële compensatie of reparatie neem ik aanvullende maatregelen om gedupeerde ouders verder te ondersteunen.

Communiceren over een duidelijk proces

Voor het herstel van vertrouwen gaan het compenseren, herstellen en uitvoeren van de beleidswijzigingen gepaard met zorgvuldige communicatie. Wij willen het contact met de ouders te herstellen. De basis daarvoor is een overzichtelijk proces waarin ouders zullen ervaren dat ze goed en serieus behandeld worden en Toeslagen voor hen goed benaderbaar is. Persoonlijke communicatie en dienstverlening staat daarbij voorop. Wanneer blijkt dat ouders inderdaad getroffen zijn door institutionele vooringenomenheid of disproportionele hardheid van het stelsel dan zal in de definitieve beschikking tevens een individueel excuus gemaakt worden en bevestigd worden dat van fraude geen sprake is geweest.

Op korte termijn gaat een brief naar de ouders die betrokken zijn bij de CAF onderzoeken en de ouders die zich in de afgelopen maanden bij Toeslagen gemeld hebben. Zoals hierboven aangegeven gaat Toeslagen als eerste aan de slag voor ouders die de Adviescommissie aanmerkt als 'waarschijnlijk vergelijkbaar met CAF 11'. Daarvoor bevat de brief aan deze ouders ook een uitnodiging voor (inloop)ouderbijeenkomsten waarvoor zij zich kunnen aanmelden. Vanaf maandag 23 maart worden deze (inloop) ouderbijeenkomsten op verschillende plekken in het land georganiseerd. Ouders kunnen hier hun verhaal delen, zich laten informeren over onze aanpak en wat dit voor hen betekent en kunnen op weg worden geholpen naar hulp. De opzet is zo veel mogelijk persoonlijk met telkens maximaal 25 ouders plus een eventuele introducé. In de organisatie hiervan volgt Toeslagen de richtlijnen van het RIVM en anticipeert op de actuele situatie ten aanzien van het coronavirus.

Daarnaast houd ik rekening met nieuwe en extra vragen via het speciale telefoonnummer (0800 – 2 358 358). Alle informatie is online vindbaar en ik laat deze informatie actief onder de aandacht brengen via (social) media. Daarbij worden ook laagdrempelige communicatiemiddelen ingezet zoals video's en infographics. Verder wordt gecommuniceerd met belanghebbenden zoals koepel-, branche- en belangenorganisaties. Ik betrek hen bij wat er voor de ouders wordt besloten, bij de communicatie met de ouders en bij - bijvoorbeeld - het inrichten van een ouderpanel.

Ondersteuning samen met gemeenten

Een financiële tegemoetkoming voor ouders zal het leed nooit volledig kunnen wegnemen. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag heeft niet alleen financieel grote gevolgen gehad voor betrokken ouders. De gebeurtenissen hebben de levens van sommige ouders en hun kinderen ernstig ontregeld. Om hun leven weer op de rit te krijgen, hebben ouders vaak andere hulp nodig, bijvoorbeeld op het gebied van werk, huisvesting, gezondheid of schuldhulpverlening. De financiële compensatie of reparatie zie ik dan ook als één onderdeel van een ruimer ondersteuningstraject. Ik wil dit traject zo mensgericht mogelijk organiseren. Ouders worden daarbij ondersteund door een aan hen toegewezen medewerker als persoonlijk aanspreekpunt vanuit Toeslagen.

Om ouders zo goed mogelijk te kunnen bijstaan wanneer zij professionele hulp wensen ben ik in gesprek gegaan met een aantal gemeenten waar ouders die onderdeel waren van een CAF-zaak woonachtig zijn en met de VNG. Gemeenten zijn hun inwoners immers het meest nabij en beschikken over veel expertise en ervaring. Deze gemeenten hebben aangegeven waar mogelijk hulp te willen bieden. Zij zullen samen met ons een gezamenlijke "voorhoedegroep" vormen waarmee kan worden gestart en ervaren hoe ondersteuning het beste gerealiseerd kan worden.

Op korte termijn zal ik opnieuw in gesprek graag met deze gemeenten, om te bezien hoe dit verder vorm kan worden gegeven. Ook zal ik met gemeenten in gesprek blijven over de vormgeving van een nieuw toeslagenstelsel. Het doel is om ouders die zich bij Toeslagen hebben gemeld zo goed als mogelijk te ondersteunen, daar waar meer nodig is dan alleen een financiële tegemoetkoming.

Pauzeknop dwanginvordering

In de brief van 4 februari jl. is toegezegd om uw Kamer te informeren over de eventuele voortzetting van de "pauzeknop". Voor een aantal groepen ouders is de dwanginvordering van toeslagschulden stopgezet ("pauzeknop"):

(1) de ouders betrokken in de CAF 11 zaak[4]
(2) de ouders betrokken in alle overige CAF-zaken[5]
(3) ouders met een toeslagschuld en de kwalificatie opzet/grove schuld[6]
(4) ouders die zichzelf hebben gemeld met een problematische kinderopvangtoeslagschuld en hebben aangegeven in een vergelijkbare situatie te verkeren als de CAF 11-ouders[7].

De ouders bij wie de "pauzeknop" in de invordering is ingedrukt worden per brief geïnformeerd over wat de hiervoor genoemde maatregelen voor hun persoonlijke situatie betekenen. Voor een deel van deze ouders zal de openstaande schuld niet meer (volledig) verschuldigd zijn. Voor een ander deel geldt dat de openstaande schuld alsnog moet worden afbetaald. Deze laatste groep wordt in de komende

[4] Schriftelijke toezegging van 11 juni 2019, Kamerstukken II, 2018/2019, 31 066, nr. 490.
[5] Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.
[6] Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.
[7] Schriftelijke toezegging van 4 februari 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 31066, nr. 596.

maanden geïnformeerd over de (on)mogelijkheden van een (persoonlijke) betalingsregeling. De pauzeknop blijft gelden totdat de Belastingdienst contact heeft opgenomen met de betreffende ouders.

4. Structurele veranderingen in het toeslagenstelsel en binnen de Belastingdienst/Toeslagen.

In aanvulling op de hierboven beschreven maatregelen voor gedupeerde ouders neem ik naar aanleiding van de adviezen van de Adviescommissie maatregelen om herhaling van dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

Praktische rechtsbescherming; aanpassingen in het stelsel;

De Adviescommissie heeft onderzocht hoe het in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden is gesteld.

De Adviescommissie concludeert in de eerste plaats dat de penibele rechtspositie van toeslaggerechtigden niet zozeer werd bepaald door de mogelijkheid om genomen besluiten te doen toetsen (de rechtsbescherming) maar door de werking van het toeslagenstelsel zelf. De genoemde uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben twee oorzaken van de soms schrijnende werking van de regelgeving – het gebrek aan proportionaliteit tussen een eventuele tekortkoming in de verplichting en de gevolgen voor de aanspraak en de onmogelijkheid tot matiging bij de terugvordering van een onverschuldigd uitbetaalde toeslag - weggenomen. Door deze wijzigingen vervalt volgens de Adviescommissie een belangrijk deel van de druk om overijlt tot wijziging van het wettelijk stelsel over te gaan.

Verbetering van de praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden vergt volgens de Adviescommissie geen nieuwe procedures en aparte voorzieningen, maar vooral een uitvoering gericht op ondersteuning volgens het beginsel: hoe hoger de toeslag, des te groter de verantwoordelijkheid van het bestuur om hoge terugvordering te voorkomen.

Ik deel het oordeel van de Adviescommissie volledig. Ik ga hierna in op de wettelijke en praktische maatregelen die ik voornemens ben te treffen om hoge terugvorderingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief[8] van 27 februari jl. wordt in lijn met de motie Lodders c.s.[9] wetgeving voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. Daarvoor is de voorbereiding van een aantal wettelijke maatregelen gestart.

Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd over de stappen die door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mijn ambtsvoorganger zijn genomen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. Tegelijkertijd wordt op dit moment gewerkt om in de uitvoering ook het matigen van een terugvordering in zeer bijzondere omstandigheden mogelijk te maken. Het voornemen bestaat om in samenspraak met de staatssecretaris van SZW deze maatregelen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet op de Kinderopvang (Wko) te codificeren. Daarbij heb ik het voornemen

[8] Kamerstukken, 31066 nr. 607
[9] Kamerstukken, 31066 nr. 582

om in ieder geval het proportioneel vaststellen samen met de staatssecretaris van SZW als separaat wetsvoorstel bij het Belastingplan 2021 aan te bieden. Daarbij wil ik opmerken dat reeds uitvoering wordt gegeven aan proportioneel vaststellen door Toeslagen. Hiervoor is eind vorig jaar een Verzamelbesluit Toeslagen geslagen, met terugwerkende kracht naar 23 oktober 2019.

Daarnaast loopt sinds 2018 het Verbetertraject kinderopvangtoeslag met als doel de hoge terugvorderingen binnen de kinderopvangtoeslag te reduceren (1) door afwijkingen in het voorschot en het gebruik van kinderopvang door ouders eerder te signaleren en (2) door dienstverlening richting ouders te verbeteren. Een hoeksteen van het verbetertraject is de gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan Toeslagen. Door kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens aan te laten leveren, kan Toeslagen ouders eerder informeren wanneer er sprake is van een afwijking tussen de kinderopvangtoeslagaanvraag en de daadwerkelijke situatie. Zo kan de kans op hoge terugvorderingen worden verkleind. Daarnaast is in het Verbetertraject gestart met het persoonlijk begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen. Om het risico op hoge terugvorderingen te verminderen en ervoor te zorgen dat het systeem minder foutgevoelig is, wordt ook de digitale dienstverlening verder worden verbeterd. Deze verbetering is erop gericht ouders beter te ondersteunen bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag en het doorgeven van wijzigingen. In 2019 is daarom op de website van Toeslagen de sectie 'Mijn toeslagen' aangepast. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan een kinderopvangtoeslag-app. Ouders kunnen hierin makkelijk en overzichtelijk hun eigen situatie raadplegen, berichten ontvangen en zo nodig hun gegevens aanpassen. De app is nu nog in de pilotfase maar zal naar verwachting in dit voorjaar breed beschikbaar komen.

In overleg met de betrokken bewindspersonen wil ik via wetswijzigingen de menselijke maat tot uitdrukking brengen in het toeslagensysteem. Allereerst streef ik naar het invoeren van een hardheidsclausule waardoor het mogelijk wordt om maatwerk te bieden in situaties van ernstige onbillijkheden die volgen uit het toeslagensysteem. Hierbij gaat het om situaties die niet opgelost kunnen worden binnen de ruimte die de huidige wet biedt aan Toeslagen. Het interne werkdocument met daarin een overzicht van verschillende, uit de wet- en regelgeving voorkomende, voorbeelden van mogelijke "schrijnende gevallen" wordt hierbij betrokken. Dit document is op 17 december 2019 met uw Kamer gedeeld. Conform de motie van het lid Ronnes geef ik een update over de geïdentificeerde gevallen in de eerdergenoemde voortgangsrapportage.

Verder onderzoek ik een aantal maatregelen om de door het lid Omtzigt genoemde praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden wettelijk te verankeren. Dit om de balans tussen Toeslagen en de burger te verbeteren en eerder in gesprek te gaan met de belanghebbende. Ik denk hierbij onder andere aan het bieden van een gelegenheid aan een belanghebbende om te reageren op bepaalde voorgenomen besluiten ingeval bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken. Het doel hierbij is om zoveel mogelijk bezwaar en beroep achteraf te voorkomen en vroegtijdig in overleg te treden met de belanghebbende.

Om schrijnende gevallen als gevolg van het partnerbegrip aan te pakken onderzoek ik, samen met andere bewindspersonen, mede naar aanleiding van het rapport 'Toeslagpartner tegen wil en dank' van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden mogelijke oplossingen. Ook in dit onderzoek wordt het overzicht van

mogelijke "schrijnende gevallen", waar een behoorlijk aantal gevallen ziet op het partnerbegrip, betrokken.

Ook breng ik mogelijkheden in kaart om burgers beter te beschermen tegen malafide partijen. Deze mogelijkheden zien onder andere op controlemaatregelen jegens die partijen. Dit stelt Toeslagen beter in staat om echte fraudegevallen te detecteren. In het verlengde hiervan kijk ik in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Toeslagen, de burger en derden, zoals genoemd door de Adviescommissie, naar de invoering van een wettelijke aansprakelijkheid waarmee bijvoorbeeld de matiging van de terugvordering (die niet hoeft te worden betaald door de burger) wordt verhaald op de verwijtbare derde.

Ook het invorderingsproces wil ik grondig tegen het licht houden. Zo tref ik in het invorderingsproces een aantal maatregelen waardoor burgers minder hard worden geraakt, bijvoorbeeld door het breder toegankelijk maken van een persoonlijke betalingsregeling. Hieronder kom ik daar uitgebreider op terug. Daarnaast loopt een onderzoek naar de invoering van een kwijtscheldingsbevoegdheid ten behoeve van toeslagenschulden voor Toeslagen. Verder vraagt de Adviescommissie aandacht voor de verrekening van toeslagschulden met uit te betalen toeslagen en teruggaven inkomstenbelasting. Deze verrekening kan schuldenproblematiek veroorzaken of versterken. Ik start een onderzoek naar mogelijke wijzigingen van dit beleid met betrekking tot kwijtschelden en verrekening, inclusief de gevolgen voor de uitvoering en de budgettaire aspecten. Wegens de stand van zaken met betrekking tot de IT-architectuur zullen dergelijke wijzigingen in de invordering naar verwachting pas vanaf het jaar 2023 geïmplementeerd kunnen worden.

In de brief van 27 februari[10] jl. aan uw Kamer over de aanpak van de problemen bij de Belastingdienst, Douane en Toeslagen is daarnaast gewezen op het belang, dat in de lopende uitvoering van de toeslagenregelingen geen nieuwe problemen ontstaan, achterstanden worden weggewerkt en op de noodzaak om ook fundamenteler naar het stelsel van toeslagen te kijken. Ook de Adviescommissie vraagt hier aandacht voor. Voor dit laatste aspect worden in het IBO Toeslagen hiervoor verschillende opties geschetst. Binnen enkele weken ontvangt uw Kamer een reactie van het kabinet op de aanbevelingen in het IBO Toeslagen. Een kernpunt daarbij is het verzoek van uw Kamer in de unaniem aangenomen motie Bruins/Van Weyenberg[11] om varianten te onderzoeken ter vervanging van het huidige stelsel dat zicht biedt op een toekomstig beter en menselijker systeem. In de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen zullen we benoemen welke stappen op korte en lange termijn worden gezet en waar nader onderzoek nodig is richting een nieuw stelsel.

Herziening beleid opzet/grove schuld.

Als er sprake is van opzet/grove schuld (OGS) met betrekking tot het ontstaan van de toeslagschuld dan komt de toeslaggerechtigde op grond van het huidige beleid niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling, waarbij rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit. Er is dan ook geen sprake van het afzien van verdere inning van restschuld. De OGS-kwalificatie is toegekend aan mensen over wie werd geoordeeld dat zij misbruik hebben gemaakt van toeslagen (opzet) of ernstig tekort zijn geschoten in het nakomen

[10] Kamerstukken, 31066 nr. 607
[11] Kamerstukken 31066 nr. 558

van hun verplichtingen (grove schuld). In antwoord op een eerdere vraag van het lid Leijten[12] merk ik op dat in de periode van 2012 tot nu aan 25.000 á 35.000 mensen de kwalificatie OGS is toegekend.

Inmiddels is duidelijk geworden dat het OGS-criterium disproportionele gevolgen heeft gehad. Om die reden heb ik besloten het OGS-criterium bij de terugvordering in de huidige vorm af te schaffen. Iedereen met een toeslagschuld heeft onder het nieuwe beleid in beginsel het recht op een persoonlijke betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit van twee jaar, gevolgd door het afzien van inning van de restschuld. Evidente gevallen waarin sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen worden voortaan in beginsel uitsluitend aangepakt via het opleggen van een (vergrijp)boete of strafrechtelijke vervolging. Om te voorkomen dat misbruik loont wil ik hierop in de toekomst meer capaciteit inzetten dan tot nu toe het geval is.

Gelet op de gevolgen van de OGS-kwalificatie pas ik het nieuwe beleid ook toe op de circa 8.500 mensen die nu een toeslagschuld hebben en wegens de kwalificatie OGS eerder niet in aanmerking kwamen voor een persoonlijke betalingsregeling. Zij krijgen nu dus wel de gelegenheid een dergelijke regeling te treffen. Zij krijgen daarbij twee jaar de tijd om hun resterende toeslagschuld af te lossen, rekening houdend met hun betalingscapaciteit; na twee jaar volgt de toezegging om af te zien van verdere invordering waarbij nog wel gedurende drie jaar wordt verrekend met eenmalige teruggaven inkomstenbelasting en nabetalingen toeslagen. Toeslagen zal deze mensen actief benaderen.

De Adviescommissie heeft in haar rapport ook gewezen op het feit dat een substantieel deel van de €443 miljoen aan openstaande toeslagschulden, schulden betreft ten aanzien waarvan geen actieve invordering plaatsvindt bij gebrek aan verhaalsmogelijkheden. Ik zal in de komende periode bezien in hoeverre er aanleiding is om breder dan OGS iets te doen aan deze uitstaande schulden.

Crisisorganisatie

In de brief van 27 februari[13] is aangegeven dat een crisisorganisatie van start is gegaan. Het doel van deze organisatie is om de crisis adequaat te bestrijden en allereerst voor alle getroffen ouders een zorgvuldig en snel herstel mogelijk te maken. De crisisorganisatie heeft vijf taken:

- het informeren van de ouders via bijeenkomsten en persoonlijke dienstverlening op een open en transparante wijze;
- het bevorderen van ondersteuning van ouders bij een mogelijke samenloop van problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de schuldsanering.
- het inrichten van een mensgericht loket (digitaal, telefonisch en fysiek) waar ouders zich kunnen melden en terecht kunnen met hun vragen;
- het opstellen van uitvoeringsregelingen en beleid om te komen tot compensatie of financiële vergoedingen aan ouders;
- het zo snel mogelijk vaststellen en op de juiste manier uitkeren van compensatie of financiële vergoedingen;

Inmiddels heeft de crisisorganisatie belangrijke stappen gezet ten aanzien van de inbedding binnen het ministerie van Financiën en Toeslagen. De crisisorganisatie

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Aanhangsel nr. 1568
[13] Kamerstukken, 31066 nr. 607

wordt bestuurd door een strategisch crisisteam, onder leiding van de secretaris-generaal van Financiën, en met ook deelname vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit team komt twee keer per week samen om geïdentificeerde risico's, planning en voortgang te bespreken.

De crisisorganisatie zal zich laten adviseren door een bestuurlijke adviesraad. De adviesraad zal bestaan uit experts op het gebied van de kinderopvangtoeslag, zoals relevante brancheverenigingen en maatschappelijke organisaties, experts op (sociaal) juridisch vlak, en experts in crisismanagement. De adviesraad zal opereren als een onafhankelijk orgaan dat het Strategisch Crisisteam adviseert over het beleid en de bestrijding van de crisis, zowel gevraagd als ongevraagd. Deze aanbevelingen worden zwaar meegewogen in de beslissingen die door het Strategisch Crisisteam worden genomen. Leden voor de adviesraad worden aangezocht en het streven is om met ingang van 1 april actief te zijn.

Ook vraag ik advies van netwerken van gedupeerde ouders en een speciaal ouder-kindpanel. Dit panel zal bestaan uit gedupeerde ouders en gedupeerde kinderen. Het panel zal advies geven vanuit het perspectief van gedupeerde ouders en kinderen. De crisisorganisatie zal uitvoeringskeuzes en communicatielijnen bij hen testen, zoals de inrichting van een loket en te verzenden brieven. Op deze manier heeft de crisisorganisatie een methode om het meest belangrijke perspectief – dat van betrokken ouders - op continue wijze te borgen in ontwerp en uitvoering. Uit mijn gesprekken met ouders heb ik bemerkt dat veel ouders ook graag met elkaar in contact willen zijn. Daarom zullen wij initiatieven voor bijvoorbeeld community's die er op dit punt zijn vanuit de overheid faciliteren. Het ouder-kindpanel kan hier mogelijk een rol in spelen.

Cultuur en leiderschap Toeslagen

In de brief over de "Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen" die ik uw Kamer op 27 februari jl. samen met de staatsecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heb gestuurd, schetsen we een toekomstbeeld van de cultuur van de Belastingdienst en daarbinnen Toeslagen dat ons voor ogen staat. Een cultuur die bijdraagt aan een verandering van de dienstverlening en een fundamenteel andere omgang met burgers.

Kernbegrippen daarin zijn:

- Rechtsstatelijkheid;
- Een open cultuur naar binnen en in relatie met de buitenwereld;
- Een scherpe antenne voor de behoeften en wensen van de burgers als "klanten" en voor de ontwikkelingen in de maatschappij;
- Een veilige cultuur waarin kritiek en tegenspraak beschouwd worden als positief, dilemma's gedeeld worden en signalen van de werkvloer over de tekortkomingen in werkwijze, dienstverlening en de regeling opgepikt worden;
- Oog voor de menselijk maat en betrouwbaarheid.

Ook de Adviescommissie onderstreept het belang van een open cultuur in relatie met het sneller oppakken van signalen, het door ontwikkelen van de ambtelijke professionaliteit en een sterkere vaktechnische inbedding van operationele keuzes.

Dit alles bijeengenomen is, afgezet tegen de huidige situatie, een grote ambitie die vraagt om een goed doordachte en stapsgewijze aanpak die gedurende een aantal jaren veel aandacht en voorbeeldgedrag van het management zal vragen. Het is belangrijk om snel met deze aanpak te starten, dicht bij de praktijk van het werk.

In de eerste fase willen we lessen trekken uit wat er mis is gegaan in termen van de omgang met ouders, de institutionele vooringenomenheid en de menselijke maat. Dat doen we in gesprekken met ouders, vertegenwoordigers van de kinderopvangbranche en alle schakels in de keten van uitvoering en beleid: medewerkers en leidinggevenden bij Toeslagen en de Belastingdienst, directeuren en de leiding van de Belastingdienst, maar ook van de departementen waar het beleid gemaakt is. Het is belangrijk om de gesprekken over de "de lessen" met en in ieder van deze groepen grondig te voeren en vervolgens ook met elkaar te verbinden. Een aanpak daarvoor wordt nu uitgewerkt. Zoals ook toegezegd in de brief van 27 februari jl. wordt uw Kamer over de concrete uitwerking geïnformeerd.

Het overleg met de ondernemingsraad van Toeslagen over de invulling van zo'n aanpak is op 3 maart gestart en wordt de komende weken vervolgd. Ik wil op korte termijn ook beslissingen nemen over de fasegewijze aanpak van het totale proces. In het volgende Algemeen Overleg over Toeslagen zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken.

5. Het rapport van de Auditdienst Rijk

De ADR heeft onderzoek gedaan naar de vergelijkbaarheid van toeslag-gerelateerde CAF-zaken met de CAF 11 zaak. De ADR heeft in overleg met de Adviescommissie een aantal vergelijkbaarheidscriteria onderzocht. Voor de diverse CAF-zaken zijn die criteria in beeld gebracht in aantallen ouders en percentages per zaak bij het toezicht en bezwaarbehandeling bij Toeslagen. Het betreft naast de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget.

De aantallen burgers die genoemd worden.

Zowel de Adviescommissie als de ADR noemen in hun rapport aantallen van burgers die mogelijk geraakt zijn door een met CAF 11 vergelijkbare werkwijze. Hierbij worden verschillende aantallen genoemd. Dit wordt met name verklaard doordat de ADR de verschillende CAF-zaken op een aantal losse aspecten heeft vergeleken en de Adviescommissie die getallen vervolgens in samenhang beziet om daarmee tot specifieke CAF-zaken te komen die waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar zijn met CAF 11.

Uit de door zowel de ADR als door de Adviescommissie geadviseerde vervolgstappen zal uiteindelijk bij de individuele beoordeling van ouders blijken hoeveel burgers daadwerkelijk getroffen zijn door een handelswijze die vergelijkbaar is met de handelswijze bij CAF 11. De ADR merkt daarnaast in het kader van de hardheidsregeling op dat verschillende oorzaken ten grondslag kunnen liggen aan het stopzetten van de toeslag. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren omdat een ouder zelf aan Toeslagen liet weten dat de kinderopvang was gestopt. Daarom is het volgens de ADR voor de berekening van reparatiebetalingen nodig om de situatie per individuele burger in kaart te brengen en te beoordelen. Ik onderschrijft deze bevinding.

Informatie op onderdelen niet betrouwbaar

De ADR stelt vast dat informatie over toeslag-gerelateerde CAF-zaken die zij beoordeeld heeft op onderdelen onjuist en/of onvolledig is en dat de informatiehuishouding bij Toeslagen op onderdelen derhalve niet op orde is.

Reactie

De bevinding van de ADR over de onjuistheid ziet op het CAF-bestand op persoonsniveau. Voor aanvang van het onderzoek van de ADR is de juistheid van de in het CAF-bestand opgenomen gegevens van burgers door de ADR beoordeeld. De ADR concludeert dat Toeslagen de CAF-zaken zodanig in beeld heeft gebracht dat herbeoordeling kan plaatsvinden. De geconstateerde onjuistheid bevond zich binnen de door de ADR gehanteerde tolerantiegrens. De ADR plaatst daarbij de kanttekening dat bij aanvullende controles onjuistheden in het CAF-bestand zijn geconstateerd. De bevonden onvolledigheid van het CAF-bestand betreft de vullingsgraad van handmatig te vullen velden; de geautomatiseerd te vullen velden zijn 100% gevuld. Dat dit bij de handmatige te vullen velden tot op heden niet is gebeurd heeft te maken met ontbrekende personeelscapaciteit bij Toeslagen, waarbij meespeelt dat veel medewerkers bezig zijn met de extra werkzaamheden om de kinderopvangtoeslagproblematiek recht te zetten. Gezien het advies van de Adviescommissie uitvoering zal een volledige vulling van het CAF-bestand alsnog moeten plaatsvinden zodat iedere individuele zaak goed beoordeeld kan worden voor eventuele compensatie.

Het op de hoogte zijn van de ambtelijke en politieke top

De ADR geeft inzicht in de vraag wanneer de ambtelijke en politieke top geïnformeerd was. De ADR onderscheidt hierbij verschillende aspecten: Het overschrijden van beslistermijnen bij het behandelen van toeslagen was voor zowel de ambtelijke als de politieke top bekend in 2012. Het ontbreken van de mogelijkheid tot proportioneel terugvorderen bij het niet betalen van de eigen bijdrage werd in oktober 2012 onder de aandacht gebracht van de ambtelijke en politieke top. De gevolgen van de casus Appelbloesem zorgden hiervoor. In 2014 komt dit opnieuw aan de orde en wordt de staatssecretaris van Financiën geïnformeerd dat ambtenaren van Financiën en ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken aan een oplossingsrichting. De intensieve uitvraag van bewijsstukken was in ieder geval in mei 2013 bekend bij de ambtelijke en politieke leiding toen de Tweede Kamer het licht van een meer stringente fraudeaanpak over deze werd maatregel werd geïnformeerd. Als het gaat over het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek gedaan werd was de ambtelijke top in ieder geval in september 2013 daarvan op de hoogte. Het MT Fraude ontving de verslagen van het CAF-team waarin hier melding van werd gemaakt. Voor de politieke top gold dit in ieder geval in 2017, na het verschijnen van het rapport van de nationale ombudsman. In februari 2014 was de politieke en ambtelijke top n.a.v. een rapport van de Nationale Ombudsman geïnformeerd over de onduidelijkheid bij burgers over ontbrekende bewijsstukken. In 2017 werd met het verschijnen van het rapport 'Geen powerplay maar fairplay' het totaalbeeld duidelijk van de gevolgen van al deze aspecten voor de ouders van CAF 11.

Reactie

Ik onderschrijf de conclusie van de ADR dat de ambtelijke en politieke top in de periode 2012 – 1014 op diverse momenten zijn geïnformeerd over de losse elementen die samen tot de schrijnende en zeer vervelende situatie van de

ouders in CAF 11 heeft geleid. Met name door het verschijnen van het rapport van de Nationale Ombudsman zijn de volledige gevolgen voor de ouders duidelijk geworden. Het heeft te lang geduurd voordat dit onderkend is. Hoewel ook de voormalig staatssecretaris hierover al veel met uw Kamer gewisseld heeft, betreur ook ik dat het zo lang heeft geduurd. Dat sterkt mij echter wel in mijn voornemen om het nu zo goed mogelijk recht te zetten. Voor meer duiding van het proportionaliteitsaspect verwijs ik naar de Kamerbrieven die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik gisteren naar uw Kamer verstuurd hebben.

Nationaliteit

De ADR geeft aan dat in 100 van de 149 CAF-zaken sprake is geweest van een zoekopdracht waarbij 1e en 2e nationaliteit werd opgevraagd. De ADR heeft geen aanwijzingen gevonden op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat deze informatie een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de beoordeling van zaken.

Daarnaast heef de ADR geconstateerd dat in de periode van 18 april 2014 tot 22 oktober 2018 bij de risicokwalificatie van de aanvraag op kinderopvangtoeslag het al dan niet hebben van de Nederlandse nationaliteit een indicator was. Het al dan niet hebben van de Nederlandse nationaliteit werd aangeboden aan het risicomodel, het daadwerkelijk gebruik ervan werd bepaald door het zelflerend systeem. Een combinatie van niet-Nederlandse nationaliteit met hoge uren en geen ouder-kindrelatie leidde statistisch gezien tot meer onjuiste aanvragen.

Reactie: gebruik tweede nationaliteit

In de brief van 11 juni 2019 aan uw Kamer is gemeld dat het gebruik van de tweede nationaliteit als indicator op 22 oktober 2018 stopte. Of dat ook daadwerkelijk in alle gevallen is gebeurd kan ik ook op basis van het ADR-rapport niet met zekerheid vaststellen. Er kan geen enkel misverstand over bestaan dat ik het gebruik van de tweede nationaliteit ten stelligste afwijs. Zoals eerder gemeld doet de Autoriteit Persoonsgegevens op dit moment een onderzoek of de Belastingdienst (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijken mogelijk onrechtmatig heeft verwerkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem en/of in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang. Zodra de Autoriteit Persoonsgegevens haar onderzoek heeft afgerond zal ik uw Kamer over de uitkomsten van dat onderzoek en mijn reactie daarop informeren.

6. Reactie op het Zwartboek

Ik dank de ouders die door middel van het Zwartboek hun vaak indringende verhaal hebben willen delen. Daarbij wil ik ook de leden van de fractie van de SP, BoiNK en de Bond van Belastingbetalers bedanken die deze verhalen hebben verzameld en gebundeld. De meldingen van ouders die zich bij de SP hebben gemeld (hierna: melders) onderstrepen het beeld van de Adviescommissie dat ouders in de knel zijn gekomen door strenge wet- en regelgeving en strikte uitvoering daarvan.

De signalen in het Zwartboek geven een duidelijk beeld van de problemen waar een groot aantal ouders mee is geconfronteerd. Volgens de wet is de vraagouder verantwoordelijk voor de aanvraag van kinderopvangtoeslag. Wanneer achteraf

blijkt dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met wat is opgegeven in de aanvraag, kan dat leiden tot terugvorderingen of nabetalingen.

Bijzonder schrijnend zijn situaties waarin het gehele voorschot kinderopvangtoeslag wordt teruggevorderd, omdat aan één van de voorwaarden niet is voldaan. Daarbij gaat het vaak om ouders die wel kinderopvang hebben genoten en de ontvangen voorschotten ook voor dit doel hebben aangewend. Zij moesten desondanks de ontvangen voorschotten terugbetalen. Doordat juist mensen met lage inkomens zeer hoge voorschotten ontvangen, kan dit jarenlange financiële problemen opleveren. Hierbij bestaat het beeld dat relatief kleine fouten zeer ernstige consequenties kunnen hebben. Ook geven veel melders aan dat fouten zijn ontstaan door onzorgvuldigheid of zelfs fraude van de kinderopvangorganisatie.

Uit de meldingen komt daarnaast naar voren dat de strenge wet- en regelgeving door Toeslagen ook zeer strikt werd uitgevoerd. Daarbij was onvoldoende oog voor de burgers achter de aanvraag. Melders geven aan dat het lastig of zelfs onmogelijk was onvolkomenheden te herstellen. Veel ouders in het zwartboek geven aan niet bekend te zijn met de reden van terugvordering waarmee zij geconfronteerd werden. Bezwaren bleven lang liggen en bewijsstukken zijn volgens melders bij Toeslagen zoekgeraakt, of door Toeslagen niet betrokken in het onderzoek. Tegelijkertijd kregen veel melders wel te maken met harde invorderingsmaatregelen om de teveel ontvangen voorschotten terug te betalen.

Uit het Zwartboek blijkt ook dat de gevallen divers en vaak complex zijn. Het is daardoor niet altijd goed mogelijk op basis van uitsluitend een melding vast te stellen wat zich in individuele situaties heeft afgespeeld. Daarom, maar ook omwille van de privacy, kan ik hier niet ingaan op individuele gevallen. Ik heb Toeslagen gevraagd de individuele situaties van de melders zo goed mogelijk te onderzoeken.

Met de ouders die zich via het Zwartboek hebben gemeld is - waar mogelijk - contact opgenomen. Ze zijn nader geïnformeerd met de vraag of ze als zelfmelders geregistreerd willen worden. Deze meldingen zullen op dezelfde manier worden afgehandeld als meldingen van ouders die zich rechtstreeks bij Toeslagen melden, of bijvoorbeeld via BOink bij Toeslagen zijn gemeld. Dit geldt ook voor meldingen die na publicatie van het Zwartboek zijn binnengekomen bij het meldpunt van de SP. Hiervoor is het noodzakelijk de contactgegevens van de melders te gebruiken, mits zij daarvoor toestemming hebben gegeven aan de SP.

De aanbevelingen uit het Zwartboek sluiten op diverse onderdelen goed aan bij de maatregelen die ik eerder in deze brief in reactie op het rapport van de Adviescommissie heb aangekondigd. Daarmee kom ik ook tegemoet aan de toezegging aan het lid Leijten om de signalen uit het Zwartboek mee te nemen bij het uitwerken van die maatregelen. Alle ouders uit het Zwartboek die getroffen zijn door de eerder beschreven institutionele vooringenomenheid of de onredelijke hardheid van het toeslagenstelsel komen daarmee in aanmerking voor deze maatregelen.

7. Financiële gevolgen

De in deze brief aangekondigde compensatieregelingen en aanvullende maatregelen hebben financiële consequenties. Het Kabinet houdt rekening met totale kosten van €500 miljoen. €360 miljoen daarvan betreft herziening en reparatie van toeslagen voor CAF-zaken en de hardheid van het stelsel en €30 miljoen betreft aanvullende compensatie voor vastgestelde van institutionele vooringenomenheid bij de CAF-zaken. Verder wordt voor de herstelactie door Toeslagen rekening gehouden met €110 miljoen aan uitvoeringskosten. Tot slot hebben de hierboven aangekondigde structurele veranderingen in het toeslagenstelsel budgettaire gevolgen. De hiervoor benodigde middelen zullen in het voorjaar door het Kabinet worden ingepast in de Rijksbegroting.

Slotsom

Ik heb eerder gezegd dat er mij veel aan gelegen is om ouders die gedupeerd zijn ruimhartig te compenseren, de menselijke maat terug te brengen in het wettelijk stelsel en de uitvoering daarvan, en het vertrouwen in de Belastingdienst te herstellen. Ik begrijp ook dat voor een dergelijk herstel van vertrouwen nog een lange weg te gaan is. De uitvoering van de aanbevelingen van de Adviescommissie en de overige maatregelen die ik in deze brief heb aangekondigd zijn daarbij het begin. Een voortvarende uitvoering van deze maatregelen is daarbij de eerste stap. Ik vertrouw hierbij op uw steun.

Hoogachtend, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

Alexandra C. van Huffelen