

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Datum 9 maart 2020
Betreft Kabinetsreactie op het eindrapport van de
Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van
de ADR en het Zwartboek van de SP

Geachte voorzitter,

In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag veel fout is gegaan. Ouders zijn de dupe geworden van een combinatie van harde regelgeving met een sterk 'alles of niets' karakter, een grote maatschappelijke en politieke druk om fraude te bestrijden, het niet hanteren van de menselijke maat in de uitvoering en institutionele vooringenomenheid bij de beoordeling van aanspraken en de aanpak van fraudebestrijding. Dit had niet mogen gebeuren.

Ik heb hier in de afgelopen periode een groot aantal gesprekken over gevoerd. Ik heb onder meer gesproken met vele ouders en hun vertegenwoordigers. Dat waren indringende gesprekken, waarin ik schrijnende verhalen heb gehoord. Daarnaast heb ik vele anderen gesproken, waaronder de Ombudsman en de Kinderombudsman, medewerkers van Toeslagen, burgemeesters en wethouders en onderzoekers. Voor mij waren deze gesprekken zeer waardevol en ik wil de ouders nogmaals bedanken dat ze hun verhalen met mij wilden delen. Ook wil ik hen mijn welgemeende excuses aanbieden voor alles wat fout is gegaan.

Er is mij veel aan gelegen om gedupeerde ouders zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden en tegemoet te komen. Daarnaast wil ik de menselijke maat terugbrengen in het totale toeslagenstelsel en het vertrouwen in de Belastingdienst als uitvoerder van de toeslagenregelgeving herstellen. Ik realiseer me dat dit geen eenvoudige opgave is.

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 aanpak van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF); en het Zwartboek van de Socialistische Partij (SP).

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

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

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

Inlichtingen

@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2020-0000052937

Uw brief (kenmerk)

Met opmerkingen Check schrijfwijze
CAF11, commissies, BD/TSL,
compensatie/reparatie, KOT ...

Daarnaast check op moties cf. mail

De voorgestelde aanpak betreft naast het uitbreiden van de compensatieregeling voor CAF11 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 zal dit traject niet op korte termijn afgerond zijn en zullen de gevolgen voor de uitvoering en financiële consequenties groot zijn. Potentieel gaat het 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.

Ik begrijp dat voor 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 aankondig zijn daarbij pas het begin. Een voortvarende uitvoering van deze maatregelen is daarbij de eerste stap in een langdurig traject waarbij vooral de daden op gebied van klantgerichte dienstverlening en wijziging van de regeling tellen. In zal uw Kamer daarin stap voor stap meenemen.

Leeswijzer

In deze reactie 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, buiten de scope van de Adviescommissie, neem om gedupeerde ouders te ondersteunen in het vervolg.
4. Structurele veranderingen in het toeslagenstelsel naar aanleiding van de Adviescommissie en de noodzakelijke aanpassingen bij de Belastingdienst en Toeslagen.
5. Het rapport van de ADR en mijn reactie daarop.
6. Het Zwartboek van de SP en mijn reactie daarop.
7. De financiële gevolgen van de voorgestelde aanpak.

Met deze brief wordt invulling gegeven aan een groot aantal moties die in de afgelopen maanden zijn aangenomen en toezeggingen die gedaan zijn. Ik zal uw Kamer voorafgaand aan het volgende Algemeen Overleg over informeren over de stand van zaken ten aanzien van de afgeronde en nog openstaande moties en toezeggingen op het terrein van toeslagen. Daarnaast stuur ik u dan de Voortgangsrapportage Toeslagen.

Gerelateerd aan het onderzoek van de Adviescommissie en ADR loopt een onderzoek dat nog niet is afgerond. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) doet bij Toeslagen onderzoek naar de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit. Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang. Zodra de AP haar

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000052937

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 compensatieregeling en afhandeling die naar aanleiding van dat 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 daarnaast van institutionele vooringenomenheid bij het onderzoek en de beoordeling.

De Adviescommissie adviseerde een compensatie voor CAF 11 ouders die bestaat uit meerdere onderdelen. In het kort wordt gecompenseerd voor al betaalde terugvorderingen, immateriële schade (€ 500 per half jaar), materiële schade (toeslag van 25%), Invorderingskosten en proceskosten. Mijn ambtsvoorganger heeft dit advies volledig overgenomen en hier nog een compensatie aan toegevoegd voor mogelijke effecten via box 3 (toeslag van 1%) en een aparte toeslag indien door uitbetaling van de compensatieregeling de vermogensgrens bij toeslagen overschreden wordt en daardoor het recht op de toeslag zou vervallen.

In de week voor kerst 2019 zijn de eerste betalingen overgemaakt. Van de 309 betrokken ouders hebben 287 ouders recht op compensatie. In totaal ging het om een bedrag van € 4.232.503, gemiddeld € 14.646 per ouder. Zeven ouders hadden geen bij Toeslagen bekend rekeningnummer. 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 recht 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 tot 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 recht 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 we streven naar uiterlijk eind maart. Eventuele bezwaren worden beoordeeld door een team dat door Toeslagen daarvoor apart in het leven is geroepen. Tevens zal

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.

Directoraat-Generaal

Belasting Met opmerkingen: Voorstel: geen
indicatie geven van afronding AP omdat we daar
Ons I geen zicht op hebben

2020-0000052937

een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie zich over deze bezwaren buigen.

In aanvulling op de compensatieregeling en de daarin opgenomen forfaitaire bedragen voor materiële en immateriële schade zal ik ook mogelijk maken dat ouders in zeer schrijnende gevallen hun werkelijke schade vergoed krijgen. Daarvoor is echter onontkoombaar dat ouders bewijzen dat sprake is van schade en dat die schade het gevolg is van het 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;

(B) en 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.

Groep A: ouders in CAF-zaken vergelijkbaar zijn behandeld als in CAF 11

De ADR heeft op kwantitatieve indicatoren vergelijkbare CAF-zaken geïdentificeerd, maar daarbij geen kwalitatieve beoordeling gedaan van de concrete werkwijze in individuele dossiers.

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 CAF-dossiers geïdentificeerd waar Toeslagen *waarschijnlijk* vergelijkbaar of *mogelijk* vergelijkbaar heeft gehandeld als bij CAF 11. Het betreft mogelijk 3000 ouders die op vergelijkbare wijze zijn behandeld als bij CAF 11. Er moet volgens de Adviescommissie per CAF-zaak worden beoordeeld of sprake is geweest van een institutioneel voorgenomen aanpak.

De Adviescommissie hanteert hierbij een aantal criteria die nog 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. gevolg 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 kan zijn van institutionele vooringenomenheid evenmin als dat de

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

aanwezigheid van meerdere kenmerken per definitie institutionele vooringenomenheid betekent.

Ten aanzien van de ouders die zijn betrokken in andere CAF-zaken en 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 CAF-dossiers door Toeslagen moeten worden beoordeeld op een mogelijk vooringenomen behandeling op bovenstaande kenmerken.

De Adviescommissie is van mening dat indien de Belastingdienst heeft vastgesteld dat in een CAF-dossier geen sprake is van een vooringenomen behandeling dit dossier altijd zou moeten worden voorgelegd aan de commissie van wijzen. Wanneer het een CAF-zaak betreft waarbij Toeslagen volgens de Adviescommissie mogelijk op een vergelijkbare wijze als bij CAF 11 heeft gehandeld zou ook een beslissing dat wel vooringenomen is gehandeld aan deze commissie moeten worden voorgelegd. 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 kunnen komen. De adviescommissie geeft aan dat een eventuele compensatie slechts op aanvraag van betrokken toeslaggerechtigden in behandeling dient te worden genomen. 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 niet in een reeds geïdentificeerd CAF-dossier voorkomen 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 ten aanzien van ouders die op een met CAF 11 vergelijkbare wijze zijn behandeld volledig over. Er wordt onmiddellijk een start gemaakt met de voornoemde werkwijze.

Ik ben hierboven al ingegaan op de mogelijkheid voor ouders betrokken in de CAF 11-zaak om hun werkelijke schade vergoed te krijgen. Deze mogelijkheid bestaat vanzelfsprekend ook voor andere ouders die slachtoffer zijn geworden van institutionele vooringenomenheid.

Groep 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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

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 van de toeslagenaffaire was. Een belangrijker onderdeel van het probleem is volgens de Adviescommissie echter 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 ook niet pas sinds kort zichtbaar geworden en bekend geraakt; dat waren zij volgens de Adviescommissie al vanaf het begin van het huidige stelsel van toeslagen in 2005.

De Adviescommissie ziet 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, nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 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 correctiebesluiten waarbij sprake is van zodanig bovenmatige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat deze gevolgen in redelijkheid niet voor rekening van betrokken ouders kunnen blijven. Daarom adviseert de Adviescommissie om alleen besluiten te corrigeren waarmee €10.000 of meer 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 bijzondere 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 blijkt disproportioneel) hebben moeten betalen.

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 correcte handhaving van de regeling. Ook in mijn gesprekken met ouders heb ik mensen ontmoet bij wie Toeslagen de regelgeving in principe

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

correct heeft toegepast, maar waarbij de ouders als gevolg van deze toepassing wél in ernstige financiële problemen en daardoor nog veel meer narigheid zijn gekomen.

Dit is een gevolg van het tot 23 oktober 2019 geldende 'alles-of-niets' karakter van de regelgeving, waardoor de minste of geringste tekortkoming, zoals bijvoorbeeld het voldoen van de eigen bijdrage of het ontbreken van een handtekening, tot gevolg had dat de volledige aanspraak op kinderopvangtoeslag verviel. Door de systematiek van de kinderopvangtoeslag, waarbij hogere voorschotten worden verstrekt aan ouders met een beperktere draagkracht, pakte dit 'alles-of-niets' karakter van de regelgeving bovendien extra hard uit voor ouders die het financieel al niet ruim hadden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aan dit 'alles-of-niets' karakter een einde gemaakt en hieraan wordt ook in het huidige beleid uitvoering gegeven. Voor ouders die in het verleden geconfronteerd zijn met de harde gevolgen van het 'alles-of-niets' karakter van de regelgeving, biedt dit echter geen oplossing. 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, een passende oplossing vinden.

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 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, de Kinderopvangtoeslagen die – volgens de nieuwe jurisprudentie – ten onrechte is teruggevorderd, alsnog ontvangen. Ik zal daarvoor op zo kort mogelijke termijn een wetsvoorstel voorbereiden en indienen bij uw Kamer.

Ik acht het van belang om op te merken dat het onderscheid tussen beide regelingen (herziening voor besluiten van minder dan 5 jaar geleden en reparatie van oudere besluiten op basis van de hardheidsregeling) in zoverre niet uitmaakt voor de uitkomst. In beide gevallen krijgt de ouder datgene terug waarop hij of zij op basis van de huidige jurisprudentie recht heeft.

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 jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak 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 kinderopvangtoeslag, 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 geldt voor de persoonlijke betalingsregeling voor belastingsschulden en die ook geldt voor toeslagsschulden. Tot 2017 was die grens €1500 per

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Pagina 7 van 20

berekeningsjaar. Ik vind de grens van €10.000 te hoog, vooral voor ouders met een beperkte financiële armslag. Ik kies daarom voor een bedrag van €1500.

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 die 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 waarvoor een herziening of tegemoetkoming aan de orde kan zijn.

1. Ouders waarbij het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage heeft geleid tot een nihilstelling in enig jaar. Zij krijgen alsnog een proportioneel deel van de Kinderopvangtoeslag voor het betreffende jaar. Ouders die zich hebben gemeld bij het zwartboek hebben onder meer aangegeven dat zij niet op de hoogte waren van het feit dat een eigen bijdrage verplicht was of kregen dit signaal via de kinderopvanginstelling. Ook kan in dit kader worden gekeken of geconstateerde formele tekortkomingen (bijvoorbeeld het ontbreken van een handtekening) naar huidig inzicht een nihilstelling wel konden rechtvaardigen of dat niet ook in dat geval een proportionele toekenning aangewezen is.

2. Ouders die 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.

Uitvoering

Het is voor Toeslagen niet uitvoerbaar om bij alle in het verleden toegekende kinderopvangtoeslagen waarbij een nihilstelling 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 dus onontkoombaar dat ouders die menen in aanmerking te komen voor reparatie zichzelf moeten melden.

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd zal Toeslagen alle ouders waarvan Toeslagen beschikt over de benodigde gegevens in ieder geval op korte termijn een brief sturen. In deze brief informeren we ouders zo goed mogelijk over 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) zijn. De exacte inrichting van deze loketten ga ik op zo'n kort mogelijke termijn verder uitwerken. De crisisorganisatie, waarop ik hieronder nog zelf ingaan, zal daar een centrale rol 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 aannemelijk is dat de nihilstelling 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 nihilstelling te komen. Vervolgens zal Toeslagen moeten vaststellen voor welke hoogte van reparatie een toeslaggerechtigde in

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

aanmerking komt. Alhoewel ik denk dat met bovengenoemde regelingen de groep gedupeerde ouders zoveel als mogelijk recht gedaan wordt, is het helaas onvermijdelijk dat we ouders zullen moeten teleurstellen omdat zij niet in aanmerking komen voor reparatie. Ouders die buiten de regeling vallen en menen in een bijzondere, schrijnende situatie te zitten, kunnen zich melden bij Toeslagen dat hun verzoek vervolgens zal beoordelen.

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 de Belastingdienst over alle noodzakelijke informatie beschikt om het recht op reparatie voor alle ouders volledig te kunnen beoordelen. Het lijkt ook niet aannemelijk dat ouders nog beschikken over documenten uit deze jaren. Dit heeft tot gevolg dat voor een deel van de ouders niet kan worden vastgesteld of zij recht hebben op reparatie. Daarnaast volgt uit de beoordeling van de uitvoerbaarheid dat er aanzienlijke extra capaciteit nodig is bij Toeslagen.

Ik streef ernaar om op zo'n 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 we de uitvoering kunnen 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. Ik streef ernaar om uiterlijk in 2021 aan alle ouders die recht hebben op reparatie deze reparatie uit te keren.

3. Ondersteuning voor gedupeerde ouders

Naaft 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. Daarbij is de opgave om het contact met de ouders te herstellen. De basis daarvoor is een overzichtelijk proces waarin ouders zich goed en serieus behandeld voelen en de Belastingdienst benaderbaar is voor ouders. Persoonlijke communicatie en dienstverlening staat daarbij voorop.

Op korte termijn gaat een brief naar de ouders die betrokken zijn bij de CAF onderzoeken en de ouders die zich 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 van deze ouders ook een uitnodiging voor (inloop)ouderbijeenkomsten waarvoor zij zich kunnen aanmelden. Vanaf maandag 23 maart zijn deze (inloop) ouderbijeenkomsten verspreid over het land. Ouders kunnen hier hun verhaal delen, zich laten informeren over onze aanpak en wat dit voor hen betekent en op

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

weg geholpen worden naar hulp. De opzet is zo veel mogelijk persoonlijk met telkens maximaal 50 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. 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. Naast de communicatie met ouders heb ik aandacht voor de medewerkers, in het bijzonder degenen die werkzaam zijn bij Toeslagen. Verder wordt gecommuniceerd met belanghebbenden zoals koepel-, branche- en belangenorganisaties. Daarbij betrek ik hen bij wat er voor de ouders gaat gebeuren, bij de communicatie met ouders en ook 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 echter niet alleen financieel grote gevolgen gehad voor betrokken ouders. De gebeurtenissen hebben de levens van sommige ouders en hun kinderen ernstig ontregeld. 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 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 het meest nabij en beschikken over de juiste expertise en ervaring om dit ook te kunnen leveren. Deze gemeenten willen graag deze ouders in beeld krijgen en waar mogelijk hulp bieden. Ook zullen zij samen een voorhoedegroep vormen van gemeenten waarmee kan worden gestart en ervaren hoe ondersteuning het beste gerealiseerd kan worden.

De professionele hulp kan breed zijn en kan liggen op het gebied van werk, huisvesting, gezondheid, schuldhulpverlening, scholing, etc. Het aanspreekpunt bij Toeslagen zal ook als aanspreekpunt dienen voor de gemeenten. Op korte termijn zal ik opnieuw in gesprek graag met deze gemeenten, om te bezien hoe dit verder vorm kan worden gegeven. Het doel is om ouders die zich bij de Belastingdienst hebben gemeld zo goed als mogelijk te verwijzen naar relevante instanties bij de gemeenten en ervoor te zorgen dat zij daar een 'warm welkom' krijgen.

Pauzeknop dwanginvordering

Voor een aantal groepen ouders is de dwanginvordering van toeslagschulden stopgezet ("pauzeknop"):

- (1) de ouders betrokken in de CAF 11 zaak ³
- (2) de ouders betrokken in de overige CAF-zaken⁴

³ Schriftelijke toezegging van 11 juni 2019, Kamerstukken II, 2018/2019, 31 066, nr. 490.

⁴ Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Met opmerkingen Telefoonnummer
toevoegen, check communicatie?

(3) ouders met een toeslagschuld en de kwalificatie opzet/grove schuld⁵
(4) ouders met een problematische kinderopvangtoeslagschuld die in een vergelijkbare situatie verkeren als de CAF-ouders⁶.

De ouders bij wie de "pauzeknop" in de invordering is ingedrukt worden per brief geïnformeerd 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 betaald. Deze laatste groep wordt in de komende maanden geïnformeerd over de mogelijkheden van een betalingsregeling en, als zij daar geen gebruik van maken, over de vervolgstappen die de Belastingdienst zal ondernemen om de schuld te innen. 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. Uitgangspunt daarbij is dat fraudebestrijding op basis van 'institutionele vooringenomenheid' niet langer plaats vindt. Dit sluit aan bij de bevindingen van de Adviescommissie. Binnenkort kom ik samen met mijn collega de staatssecretaris van Financiën Belastingdienst en Fiscaliteit ook terug op de bredere doorontwikkeling van het fraudebeleid van de Belastingdienst en Toeslagen.

Praktische rechtsbescherming; aanpassingen in het stelsel;

De Adviescommissie heeft eveneens 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 de geldende regels zelf (het wettelijk stelsel). De 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 onverschuldigde 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 als mogelijk te voorkomen.

⁵ Mondelinge toezegging van 4 november 2019, bevestigd in de Kamerbrief van 8 november 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 35 302, nr. 26.

⁶ Schriftelijke toezegging van 4 februari 2019, Kamerstukken II 2019/2020, 31066, nr. 596.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 27 februari jl. wordt in lijn met de motie Lodders c.s.⁷ 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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Ik heb uw kamer eerder geïnformeerd over de stappen die 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 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 de Belastingdienst/Toeslagen. Hiervoor is eind vorig jaar een Verzamelbesluit Toeslagen, met terugwerkende kracht naar 23 oktober 2019, geslagen.

Daarnaast is sinds 2018 het Verbetertraject kinderopvangtoeslag opgestart 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 de Belastingdienst/Toeslagen. Door kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens aan te laten leveren, kan de Belastingdienst ouders eerder informeren wanneer er sprake is van een afwijking de kinderopvangtoeslagaanvraag en de daadwerkelijke situatie. Zo kan de kans op hoge terugvorderingen worden verkleind. Daarnaast wordt 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, moet 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 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 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 mogelijk wordt gemaakt om maatwerk te bieden in situaties van ernstige onbillijkheden die volgen uit het toeslagensysteem. Dit betreft ernstige onbillijkheden die niet opgelost kunnen worden binnen de ruimte die de huidige wet biedt aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Verder onderzoek ik een aantal maatregelen om de door het lid van de Tweede Kamer de heer Omtzigt genoemde praktische rechtsbescherming van toeslaggerechtigden wettelijk te verankeren. Dit om de balans tussen de

⁷ Kamerstukken 31066 nr. 582

Belastingdienst/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 de bijzondere omstandigheden daartoe noodzakelijk zijn. 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 'Toeslagapartner tegen wil en dank' van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden een mogelijke oplossing.

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 de Belastingdienst/Toeslagen beter in staat om echte fraudegevallen te detecteren. In het verlengde hiervan kijk ik in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Belastingdienst/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 aan 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. Daarnaast loopt een onderzoek naar de invoering van een kwijtscheldingsbevoegdheid ten behoeve van toeslagenschulden voor de Belastingdienst/Toeslagen. Verder vraagt de Adviescommissie aandacht voor de verrekening van toeslagenschulden met uit te betalen toeslagen en teruggaven inkomstenbelasting. Deze verrekening kan de schuldenproblematiek veroorzaken of versterken. Ik start – mede in het kader van de ontvlechting – 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 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 fundamenteel naar het stelsel van toeslagen te kijken. Ook de Adviescommissie vraagt hier aandacht voor. Met name in het IBO Toeslagen worden 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 Weyenberg⁸ 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.

⁸ Kamerstukken 31066 nr. 558

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Met opmerkingen; Afhankelijk van discussie over budgettaire dekking

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 voor een persoonlijke betalingsregeling, waarbij rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit, in aanmerking. Er is dan ook geen sprake van de het afzien van verdere inning van restschuld. De OGS-kwalificatie is toegekend aan mensen waarover werd geoordeeld dat zij misbruik hebben gemaakt van toeslagen (opzet) of ernstig tekort zijn geschoten in het nakomen van hun verplichtingen (grove schuld). In antwoord op een eerdere vraag van het lid Leijten⁹ merk ik op dat aan totaal tussen de 25.000 en 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 in de huidige vorm af te schaffen. Iedereen met een toeslagschuld heeft onder het nieuwe beleid 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 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 8500 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 en na twee jaar volgt materiële kwijtschelding. De Belastingdienst 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 is aangegeven dat een crisisorganisatie van start is gegaan. Het doel van deze organisatie is om de crisis adequaat te besturen en allereerst voor alle getroffen ouders een zorgvuldig en snel herstel mogelijk te maken. Zoals al in die brief is aangekondigd heeft deze crisisorganisatie als taak om alles in werking te zetten om deze crisis te managen en de organisatie te verbeteren. Het uitgangspunt hierbij is een snelle en zorgvuldige dienstverlening en communicatie richting de ouders. 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.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Aanhangsel nr. 1568

- 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 de compensatie of financiële vergoedingen aan ouders;
- het zo snel mogelijk vaststellen en op de juiste manier uitkeren van de compensatie of financiële vergoedingen;

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000052937

Inmiddels heeft de crisisorganisatie belangrijke stappen gezet ten aanzien van de inbedding binnen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst/Toeslagen. De crisisorganisatie wordt bestuurd door een strategisch crisisteam, onder leiding van [redacted]. Dit team komt twee keer per week samen om geïdentificeerde risico's, planning en voortgang te bespreken.

De crisisorganisatie laat zich adviseren door een bestuurlijke adviesraad. De adviesraad bestaat 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 opereert als een onafhankelijk orgaan die het Strategisch Crisisteam adviseert over het beleid en de besturing van de crisis, zowel gevraagd als ongevraagd. Deze aanbevelingen worden zwaar meegenomen in de beslissingen gemaakt door het Strategisch Crisisteam. Leden voor de adviesraad zijn geselecteerd en zal met ingang van 1 april actief zijn.

Ook vragen we advies van een ouderpanel. Dit ouderpanel bestaat uit gedupeerde ouders en mogelijk ook gedupeerde kinderen. Het panel geeft advies 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 op continue wijze te borgen in ontwerp en uitvoering.

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 betrouwbaar.

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 leidinggevendenden 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.

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 Algemeen Overleg van 25 maart a.s. zal ik uw Kamer informeren over de stand van zaken.

5. Reactie op het rapport van de Auditdienst Rijk

De ADR heeft onderzoek gedaan naar de vergelijkbaarheid van Toeslaggerelateerde CAF-zaken met de CAF 11 zaak.

De ADR beschrijft in het onderzoek de twee fases in de behandeling van CAF-zaken. In fase 1 kan het Combiteam Aanpak Facilitators vooronderzoek doen naar aanleiding van een signaal over mogelijk misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator (bijvoorbeeld een gastouderbureau in geval van kinderopvang). De bevindingen van dit onderzoek worden vervolgens overgedragen aan de directie Toeslagen voor fase 2. In deze fase beoordeelt de directie Toeslagen binnen het reguliere traject het recht op toeslag. In het geval dat er sprake is van een verhoogd risico kan een intensieve beoordeling volgen waarbij bewijsstukken over een langere periode worden opgevraagd. De criteria die de directie Toeslagen daarbij hanteert zijn afgeleid van wet- en regelgeving.

De ADR heeft in overleg met de Adviescommissie uitvoering toeslagen een aantal vergelijkbaarheidscriteria onderzocht. Voor de diverse CAF-zaken zijn die criteria in beeld gebracht in aantallen burgers en percentages per zaak bij het toezicht en bezwaarbehandeling bij toeslagen. Het betreft naast de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

De aantallen burgers die genoemd worden.

De Adviescommissie en de ADR kiezen in hun rapport een eigen invalshoek waardoor de aantallen van burgers die mogelijk geraakt zijn door een met CAF 11 vergelijkbare werkwijze lijken te verschillen. Dit is niet het geval. De ADR noemt aantallen burgers in relatie tot de afzonderlijke door de ADR gehanteerde vergelijkbaarheidscriteria. Zo zijn er volgens de ADR bij alle toeslaggerelateerde CAF-zaken 1291 burgers betrokken waarbij sprake is geweest van het stoppen van de toeslag voordat onderzoek is gedaan.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Met opmerkingen : Nog checken of/hoe dit in de tekst past

De Adviescommissie noemt een getal van ongeveer 1800 burgers die gerelateerd zijn aan CAF-zaken die waarschijnlijk of mogelijk te vergelijken zijn met CAF 11. De Adviescommissie komt tot dit getal door de som van alle burgers die betrokken waren bij CAF-zaken die relatief hoog 'scoren' op meerdere vergelijkbaarheidscriteria.

Zowel uit de door de ADR als de Adviescommissie geadviseerde vervolgstappen blijkt uiteindelijk hoeveel burgers daadwerkelijk getroffen zijn door een handelswijze die vergelijkbaar is met de handelswijze bij CAF 11. De ADR merkt daarbij 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 de ontvangen informatie op onderdelen onjuist en/of onvolledig is en constateert op basis daarvan dat de informatiehuishouding voor wat betreft toeslaggerelateerde CAF-zaken om die reden op onderdelen niet op orde is.

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 ADR plaatst daarbij de wel de opmerking dat bij aanvullende controles onjuistheden in het CAF-bestand zijn geconstateerd. De bevonden onvolledigheid van het CAF-bestand betreffen de vullingsgraad van de handmatig in te vullen velden; de geautomatiseerd te vullen velden zijn wel voor 100% gevuld. Dat het volledig invullen bij de handmatige te vullen velden tot op heden niet is gebeurd heeft te maken met de personeelscapaciteit bij Toeslagen. Door de vele extra werkzaamheden samenhangend met de CAF-affaire, en de notie dat elk burgerdossier toch individueel beoordeeld moet worden voor het vaststellen van een eventuele compensatiebetaling is de capaciteit beperkt. 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. Daarnaast zijn er onjuistheden geconstateerd bij het handmatig vullen van het bestand. Uit een deelwaarneming blijkt dat in een aantal gevallen ten onrechte in het CAF-bestand is vastgelegd dat er toeslagen zijn stopgezet voordat onderzoek bij de burger was gedaan. \hiervan bleek na controle door de ADR geen spraken.

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. Ook hierbij onderscheidt de ADR verschillende aspecten.

Het overschrijden van de 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 [] zorgden hiervoor. In 2014 komt dit opnieuw aan de orde en wordt de staatssecretaris van Financiën

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

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 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 op de hoogte. Het MT Fraude ontving de verslagen van het CAF-team waarin hier melding van werd gemaakt. Na het verschijnen van het rapport van de nationale ombudsman gold dit in 2017 in ieder geval ook voor de politieke top ieder geval in 2017.

In februari 2014 werd de politieke en ambtelijke top geïnformeerd aan de hand van een rapport van de Nationale Ombudsman 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 deze aspecten voor de ouders van CAF 11.

In mei 2019 geven ouders in gesprekken met de toenmalig staatssecretaris en de [] aan dat ze geen mogelijkheid hadden een betalingsregeling te treffen door de kwalificatie opzet/grove schuld.

Nationaliteit

De ADR geeft aan dat in 100 van de 149 CAF-zaken sprake is geweest van een zoekopdracht waarbij 1^e en 2^e 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. Nationaliteit vormt, zoals ik u in de brief aan uw Kamer van 11 juni 2019 meldde, geen onderdeel meer van de zoekopdracht.

Daarnaast heeft 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. Het gebruik van deze indicator stopte – zoals gemeld in de brief van 11 juni 2019 aan uw Kamer – op 22 oktober 2018 omdat de indicator niet meer onderscheidend was. 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. Daarnaast onderzoekt de Autoriteit Persoonsgegevens of de Belastingdienst 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. 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 van de SP

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

Met opmerkingen [] Voorstel: geen indicatie geven van afronding AP omdat we daar geen zicht op hebben

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 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 indringend 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. Relatief kleine fouten kunnen hierbij grote consequenties hebben. Veel melders werden zich pas bewust dat iets was misgegaan nadat zij werden geconfronteerd met een terugvordering. Zij werden echter niet in staat gesteld deze fouten te herstellen. Ouders die bijvoorbeeld (een deel van) de eigen bijdrage niet hadden betaald, konden dit niet meer rechtzetten. Zij moesten het hele voorschot terugbetalen, met vaak jarenlange financiële problemen tot gevolg. Juist ouders die vanwege een laag inkomen relatief hoge voorschotten ontvangen werden hier hard door geraakt. Zij voelen zich door de overheid in de steek gelaten.

Uit het zwartboek blijkt ook dat de casussen 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 de Belastingdienst 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. 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 mln. € 360 mln daarvan betreft herziening en reparatie van toeslagen voor CAF-zaken en de hardheid van het stelsel en € 30 mln betreft aanvullende compensatie voor vastgestelde van institutionele vooringenomenheid bij de CAF-zaken. Tot slot wordt voor de herstelactie door Toeslagen rekening gehouden met € 110 mln aan uitvoeringskosten. De hiervoor benodigde middelen

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000052937

zullen bij de voorjaarsbesluitvorming door het Kabinet worden ingepast in de Rijksbegroting.

Slotsum

Ik heb eerder gezegd dat er mij alles 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. Ik zeg nogmaals toe u eenmaal per kwartaal over de uitvoering te informeren.

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

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

Alexandra C. van Huffelen

Directoraat-Generaal

Belas

Ons

2020

Met opmerkingen [] Ook opmerking toevoegen over budgettaire dekking structurele maatregelen?