Voortgangsrapportage Toeslagen

In deze voortgangsrapportage geef ik uw Kamer een update van gedane toezeggingen, openstaande moties, lopende maatregelen en onderzoeken. Allereerst ga ik in op de plannen voor de crisis- en herstelorganisatie en de voortgang op de herstelorganisatie. Vervolgens ga ik in op een aantal lopende onderzoeken en geef ik de stand van zaken van de maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat dit andere ouders overkomt. Daarna zal ik aandacht besteden aan de reguliere organisatie Toeslagen en de verbeterprogramma's die daar zijn gestart. Tot slot ga ik in onderdeel 4 in op de stelselwijzigingen en ik sluit af met een aantal overige zaken.

Inhoudsopgave

1. Crisis en herstel kinderopvangtoeslag 2
   a. Opzet crisisorganisatie en bijbehorende commissies 2
   b. Planning uitvoering regelingen voor de verschillende groepen ouders 5
   c. Communicatie met ouders 9
   d. Aanpak inzien dossiers 11
2. Lopende onderzoeken en maatregelen die herhaling moeten voorkomen 13
   a. Lopende onderzoeken 13
   b. Maatregelen ter voorkoming dat dit andere ouders kan overkomen 14
3. Verbeterprogramma reguliere Toeslagen-organisatie 18
   a. Programma verbetering dienstverlening 18
   b. Verbetertraject kinderopvangtoeslag 18
   c. Inventarisatie strijdigheden uitvoering Toeslagen met wetgeving 19
   d. Overig going concern 24
4. Stelselwijziging Toeslagen 25
   a. Implementatie verbetermaatregelen 25
   b. Toekomstig stelsel 26
5. Overige zaken 27
   a. Procedure Landsadvocaat 27
   b. Stukken correspondentie Nationale ombudsman 27

2027473 03979

1. Crisis en herstel kinderopvangtoeslag

a. Opzet crisisorganisatie en bijbehorende commissies

Voor de crisisorganisatie zijn vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming financiële middelen vrijgemaakt waardoor de herstelwerkzaamheden beschreven in het interim-advies en het eindadvies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) op een zorgvuldige en snelle wijze kunnen worden opgepakt en uitgevoerd. De gehele duur van de hersteloperatie behelst naar verwachting een periode van twee jaar, waarbij wordt gestart met de meest schrijnende gevallen die bij Toeslagen bekend zijn. Daarbij zullen naar verwachting ongeveer 600 FTE ingezet worden. Deze doorlooptijd en het aantal FTE is gebaseerd op de omvang van de hersteloperatie zoals die nu in beeld is gebracht. De noodzakelijke financiële middelen voor het eerste half jaar zijn inmiddels toegekend. Over de rest van de middelen is via de voorjaarsnotabesluitvorming besloten.

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

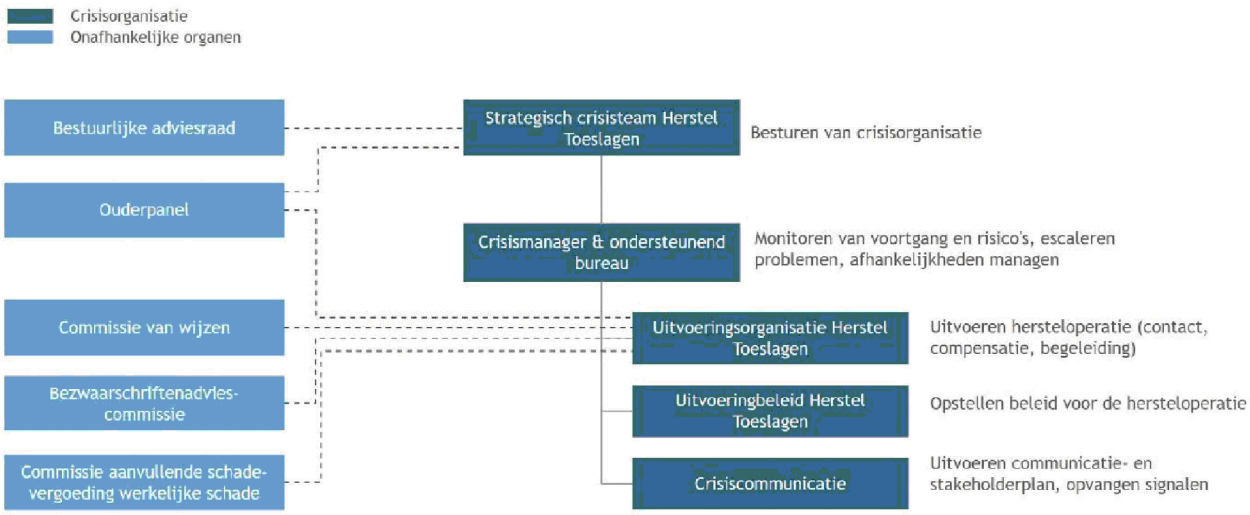
	2020	2021	2022	Totaal
Uitvoeringskosten	35	55	20	110

Op dit moment wordt ervan uitgegaan dat voor de uitvoering van de maatregelen wordt toegegroeid naar ruim 600 fte. De uitvoerbaarheid van de maatregelen is op hoofdlijnen beoordeeld maar er heeft nog geen volledige uitvoeringstoets plaatsgevonden. Deze uitvoeringstoets moet verdere invulling geven aan de inschattingen.

De opdracht van de crisisorganisatie is beschreven in de brief die op 27 februari jl. aan uw Kamer is gestuurd.[1] Sinds eind februari is de crisisorganisatie van start om zich voor te bereiden op het zo snel en goed mogelijk uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Allereerst heb ik een Strategisch Crisisteam (SCT) opgetuigd om de crisisorganisatie via korte lijnen te besturen. Het SCT staat onder leiding van de [redacted] van het Ministerie van Financiën. Het SCT bestaat uit leden uit alle benodigde disciplines en departementen, zoals ook afgevaardigden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het SCT komt momenteel twee keer per week bij elkaar om voortgang te bespreken, mogelijke obstakels weg te nemen en richting te geven aan de organisatie. In onderstaand figuur is de organogram van de crisisorganisatie hersteloperatie en onafhankelijke organen opgenomen.

[1] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 607.

Organisatiestructuur van de crisisorganisatie hersteloperatie en onafhankelijke organen



Daarnaast ben ik voornemens een Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag op te richten, waarin experts van verschillende relevante disciplines deelnemen om ons te adviseren in de hersteloperatie. Ook ben ik bezig een ouder- en kindpanel op te richten om de blik vanuit ouders en kinderen direct goed mee te kunnen nemen. Tot slot zijn verschillende commissies ingesteld die de herstelorganisatie op onafhankelijke wijze adviseren bij de hersteloperatie en de kwaliteit van het uitvoeringsproces te borgen. Dit zijn de Commissie van Wijzen, de Bezwaarschriftenadviescommissie en de Commissie aanvullende Schadevergoeding werkelijke schade. De Commissie van Wijzen wordt uitgebreid en de andere twee commissies worden in mei geïnstalleerd. In het onderstaande overzicht zijn de verschillende commissies en de bijbehorende taken opgenomen. Tevens is per commissie het processchema weergegeven. Met UHT wordt Uitvoering Herstel Toeslagen bedoeld.

Taken Commissies

Commissie van Wijzen

- De commissie speelt een rol bij:
  - de beoordeling of overige (CAF)zaken vergelijkbaar zijn met CAF 11; en
  - de beoordeling of in individuele gevallen een compensatie geweigerd of toegekend kan worden;
- Speelt **geen** rol bij hardheid stelsel.

- De commissie bestaat uit 5 leden.
- De leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst en hebben een achtergrond in de wetenschap of rechtspraak. Zij worden ambtelijk ondersteund door UHT.

Bezwaarschriftenadviescommissie

- De commissie brengt bij bezwaar tegen een compensatiebeschikking een advies uit aan de UHT die dient te beslissen op dat bezwaar.
- Speelt een rol bij het waarborgen van de beoordeling van verzoeken om herstel van disproportionele terugvorderingen ouder en jonger dan vijf jaar voortvloeiende uit de hardheid van het stelsel.

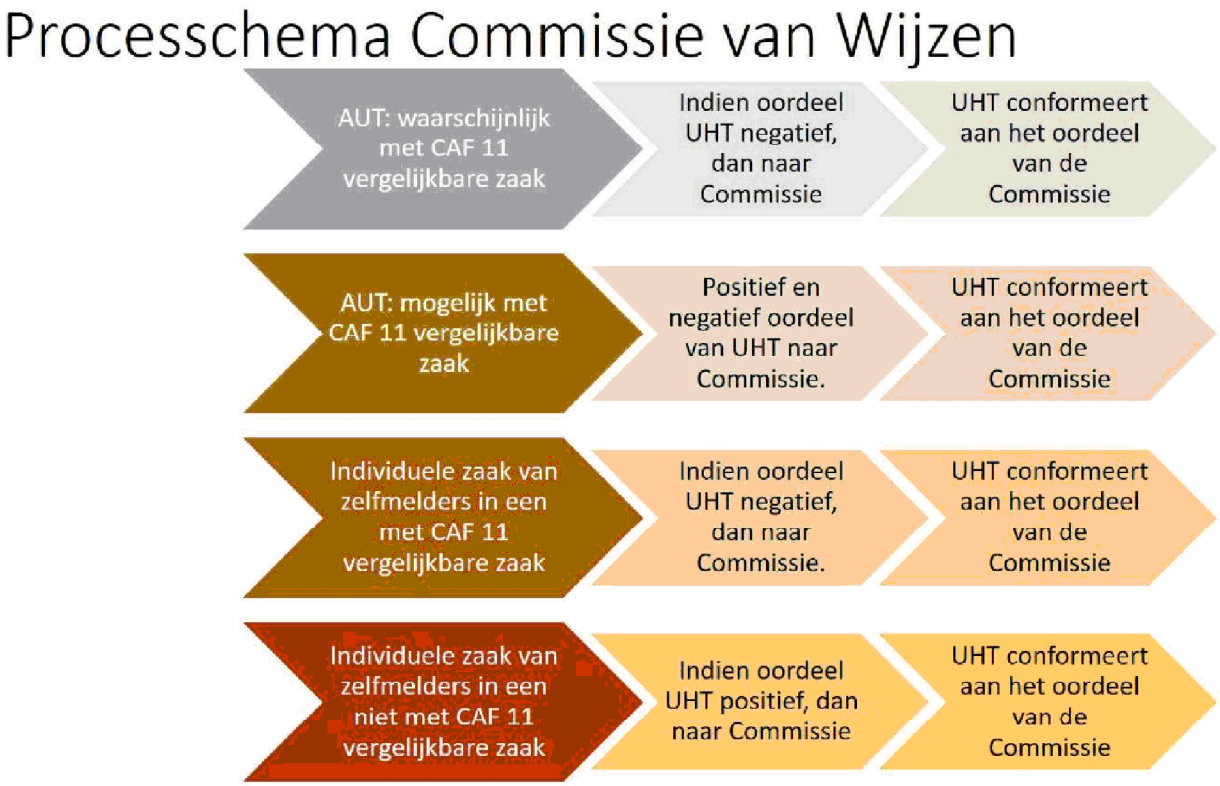
- De commissie bestaat uit 5 leden. De leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst, hebben een achtergrond in de wetenschap of de rechtspraak en maken geen deel uit van de Commissie van Wijzen.

Commissie aanvullende Schadevergoeding

- De commissie buigt zich over verzoeken van burgers die van mening zijn dat de door hen geleden schade door de CAF aanpak aantoonbaar hoger is dan de aan hen forfaitair toegekende schadevergoeding;
- Speelt **geen** rol bij hardheid stelsel
- De commissie is een laagdrempelige voorziening die een lange en kostbare rechtsgang naar de rechter kan voorkomen.
- Het kader voor deze beoordeling zal in het beleidsbesluit compensatie CAF-zaken worden opgenomen.
- De beoogde leden zijn niet verbonden met de Belastingdienst, hebben een achtergrond in de wetenschap of de rechtspraak en maken geen deel uit van de Commissie van Wijzen.

Processchema onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie

Processchema Commissie Schadevergoeding



Voor de uitvoering van de herstelwerkzaamheden is (uitbreiding van) beleid en wetgeving nodig. De eerste aanpassing in het Verzamelbesluit toeslagen is op 22 april in de Staatscourant gepubliceerd. Tevens verwacht ik begin mei een aantal andere beleidsbesluiten te publiceren in de Staatscourant ten behoeve van de uitvoering van de herstelwerkzaamheden. Ook is de uitvoeringsorganisatie voor de hersteloperatie druk bezig met het werven en opleiden van personeel en het inregelen van kantoorprocessen en systemen. Zo zijn er reeds 8 opleidingsgroepen gestart met 10-15 nieuwe medewerkers per groep. We werken samen met gemeentes om te bezien hoe we burgers bredere ondersteuning kunnen bieden dan alleen herstel van kinderopvangtoeslag. De pilot voor dit ondersteuningstraject is in april van start gegaan. Ook werkt de organisatie aan het inrichten van digitale en fysieke plekken voor ouders om zich te melden en aan een kanalenstrategie om mogelijk gedupeerden ouders te bereiken en aan te sporen zich te melden. Ik ga daar in het onderdeel Communicatie nader op in. Ik streef ernaar om voor 1 juni 2020 een volledig operationele uitvoeringsorganisatie te hebben staan om herstelwerkzaamheden en bredere ondersteuning te verrichten voor alle verschillende doelgroepen van gedupeerden ouders. Kort na de kabinetsreactie[2] op het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (de Adviescommissie) op 13 maart zijn de maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beperken van kracht geworden. Ondanks dat is alles in het werk gesteld om in de hersteloperatie toeslagen snelheid te blijven maken.

b. Planning uitvoering regelingen voor de verschillende groepen ouders

Opvolging kabinetsreactie

Op vrijdag 13 maart heb ik de kabinetsreactie op het eindrapport van de AUT naar uw Kamer gestuurd, waarin ik ben ingegaan op de maatregelen voor reparatie en herstel. Voor die hersteloperatie is een crisisorganisatie opgezet, waar ik u in het vorige onderdeel over heb geïnformeerd. Als volgende stap zal de herbeoordeling van dossiers plaatsvinden, waarbij gekeken

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

wordt of herstel, reparatie of compensatie aan de orde is op basis van het eindrapport van de AUT en de kabinetsreactie daarop van 13 maart jl.[3]

Het beoordelingsproces of een CAF-zaak vergelijkbaar is met CAF 11 is gestart en wordt begin mei afgerond. De burgers worden daarover in mei geïnformeerd. De individuele behandeling wordt gestart wanneer een ouder daar een verzoek voor indient en nadat de CAF-dossiers binnen scope van het eindadvies van de AUT zijn beoordeeld op vergelijkbaarheid met CAF 11. Zelfmelders hoeven hier geen verzoek voor in te dienen. Bij CAF-zaken waarbij wordt geoordeeld dat deze niet vergelijkbaar is met CAF 11, wordt de ouder hierover geïnformeerd. Deze kan dan een verzoek indienen voor individuele behandeling van zijn/haar casus, zodat een beschikking wordt afgegeven. Hier kan de ouder bezwaar tegen indienen. Zie ook het processchema 'Vergelijkbaar aan CAF 11'. De individuele behandeling wordt gestart nadat de burger heeft aangegeven dat zijn casus beoordeeld mag worden en het gewijzigde beleidsbesluit compensatieregeling CAF 11 begin mei is gepubliceerd in de Staatscourant. De persoonlijke behandelaar zal vervolgens als eerste contact opnemen met de ouder.

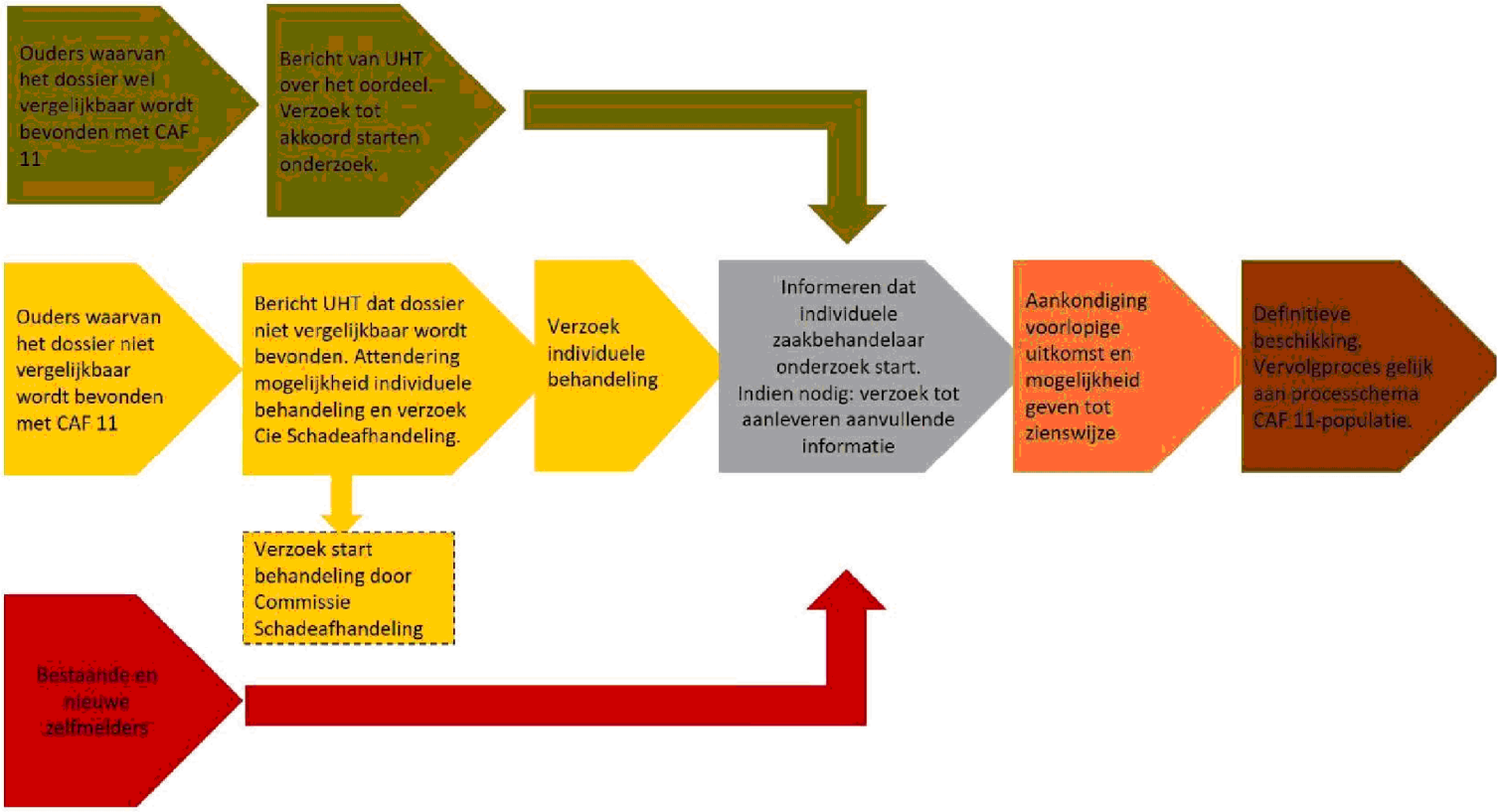
Voor de ouders die gedupeerd zijn door de hardheid van het stelsel starten de voorbereidingen begin mei. Ik werk daarnaast verder aan een spoedwetsvoorstel voor de invoering van een zogenoemde hardheidsregeling in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit voorstel zal op korte termijn bij uw Kamer worden ingediend. De wetgeving heeft spoed omdat ik beoog de maatregelen in dit wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van 1 juli 2020, zodat zo spoedig mogelijk kan worden begonnen met uitbetalingen aan de getroffen ouders.

De behandeling van de burgers die opzet of grove schuld (OG/S) is verweten start eveneens eind juni, nadat de uitvoeringsregeling AWIR en de leidraad Invordering is gepubliceerd in de Staatscourant. Ook hiervoor zijn de voorbereidingen gestart en ontvangen de burgers in mei een brief.

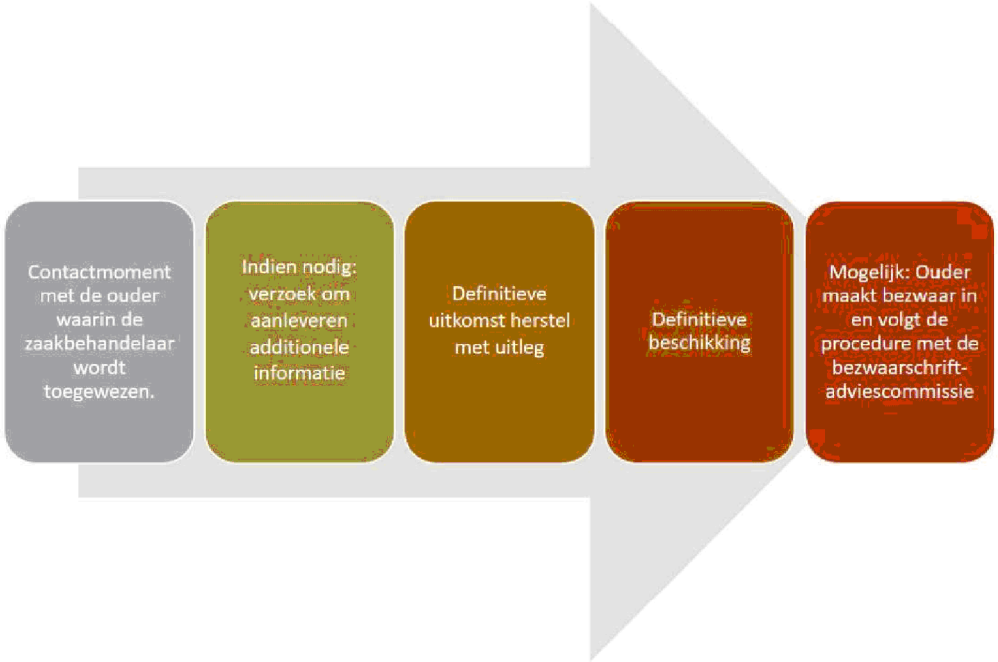
In de onderstaande schema's is per groep het verwachte proces opgenomen.

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

Processchema vergelijkbaar CAF 11



Processchema hardheid stelsel



Uitbetaling compensatie CAF 11 en vervolgproces
Graag informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de betaling van compensatie voor de bij de CAF 11-zaak betrokken ouders. In de week voor kerst zijn de eerste betalingen overgemaakt. Van de 309 betrokken ouders hebben 287 ouders recht op compensatie.[4] In totaal ging het om een bedrag van € 4.232.503, gemiddeld € 14.646[5]. Zeven ouders hadden geen bij de Belastingdienst bekend rekeningnummer.[6] Inmiddels hebben twee van die zeven ouders de uitbetaling alsnog ontvangen. Voor de overige vijf ouders is zonder resultaat getracht via andere instanties zoals de SVB de noodzakelijke contactgegevens te achterhalen.

Er zijn 22 ouders die bericht hebben gehad dat zij geen compensatie ontvangen. Hun situatie is beoordeeld door een commissie van wijzen, conform de aanbevelingen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT). De commissie van wijzen heeft geoordeeld dat deze ouders geen recht hebben op compensatie. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat er evident sprake is van het ontbreken van het recht op kinderopvangtoeslag of dat er (over alle drie de toeslagjaren, 2012, 2013 en 2014) geen reactie van de burger over de stopzetting is gekomen. Alle 309 ouders hebben een brief ontvangen waarin het besluit tot compenseren is toegelicht.[7] Tot 28 januari jl. konden beide groepen ouders reageren op deze vooraankondiging. De ouders die geen compensatie hebben ontvangen konden hierbij aangeven op welke gronden ze daar volgens hen wel recht op hebben, geen van deze ouders heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De groep ouders die wel een eerste betaling heeft gekregen kon de bij Toeslagen bekende gegevens aanvullen en hun eventuele zienswijze geven. Van de 309 ouders hebben 80 ouders hier tot nu toe op gereageerd. De reacties zijn meegenomen bij het opstellen van de definitieve beschikkingen. Deze zijn op 26 en 27 maart verzonden aan de betreffende ouders. De nabetaling op basis van de beschikking heeft plaatsgevonden op 9 april 2020. Indien ouders het niet eens zijn met de definitieve beschikking kunnen ze hier bezwaar tegen maken. Een onafhankelijke bezwaarschriftenadviescommissie zal advies uitbrengen over de wijze van afdoening van deze bezwaarschriften. Daarnaast gaat de Commissie werkelijke Schade de verzoeken tot verhoging van zowel materiële als immateriële schadevergoeding beoordelen en een besluit nemen. In het vorig onderdeel treft u de taken en processen van de verschillende commissies. Het besluit zal vervolgens aan de ouders worden gecommuniceerd. In het onderstaand schema is het proces opgenomen voor de bij de CAF 11-zaak betrokken ouders. Ik zal u op de hoogte houden van de voortgang van de compensatie voor ouders in de CAF 11-zaak.

Processchema CAF 11-populatie

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

c. Communicatie met ouders

Het is belangrijk dat ouders op een toegankelijke manier die bij hen past informatie krijgen over compensatie en herstel. Om die reden is een breed pallet aan verschillende kanalen opgezet voor ouders om zich te (laten) informeren. U moet dan denken aan brieven, bijeenkomsten (fysiek of als webinar), persoonlijke contactpersonen, het telefoonnummer van het serviceteam gedupeerden kinderopvangtoeslag, de website www.toelsagen.nl/herstel en (persoonlijk) contact met ouders. In de onderstaande figuur zijn de verschillende communicatiekanalen met de ouder schematisch opgenomen.

Brieven

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

- ouders die die tijdens de CAF onderzoeken aangesloten waren bij een facilitator waar door het Combiteam Aanpak Facilitators onderzoek naar werd gedaan vanwege een vermoede van georganiseerde fraude;
- ouders die zichzelf de afgelopen maanden gemeld hebben omdat hun situatie mogelijk vergelijkbaar is met CAF 11 of om zijn/haar dossier op te vragen; en
- ouders waarvoor gold dat dat ze in november 2019 een kwalificatie hadden met een openstaande toeslag- of belastingschuld. Voor wie toen invordering is gepauzeerd.

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

In mei informeert Toeslagen alle ouders per brief over het vervolg. De brieven die aan ouders worden verstuurd worden zo begrijpelijk mogelijk opgesteld. Dit houdt in dat juridische termen zo

veel mogelijk vermeden worden en dat er een duidelijk handelingsperspectief in de brief staat. Voor meer informatie wordt in de brieven verwezen naar www.toeslagen.nl/herstel waar ouders alle praktische en achtergrondinformatie te vinden is.

Bijeenkomsten en webinars
In de hiervoor genoemde brief die is verzonden aan ouders zijn ouders uitgenodigd voor webinars waar ouders vragen kunnen stellen en zich kunnen (laten) informeren. De eerste twee webinars hebben op maandag 30 maart en donderdag 2 april plaatsgevonden. Deze webinars zijn goed bekeken en uit de eerste evaluatie blijkt dat ze in een behoefte voorzien. Afhankelijk van de behoefte van ouders en het geldende COVID-19 beleid volgen er daarna mogelijk meer webinars. Daarnaast zullen, afhankelijk van de behoefte van ouders en het beleid rondom COVID-19, organiseert de Belastingdienst onder andere in samenwerking met gemeenten fysieke bijeenkomsten op verschillende plekken in het land. Ouders worden hierover persoonlijk of per brief geïnformeerd en kunnen zich hier laten informeren over de aanpak, vragen stellen, hun verhaal delen en eventueel op weg worden geholpen naar (schuld)hulp. Waar mogelijk is ook de persoonlijke contactpersoon van de aanwezige ouders hierbij aanwezig.

Toeslagen.nl/herstel
Op de website van toeslagen is een aparte pagina ingericht waarop algemene informatie vindbaar (www.toeslagen.nl/herstel). De informatie op toeslagen.nl/herstel wordt regelmatig geactualiseerd met nieuwe informatie over het herstelproces. Via deze website zijn bijvoorbeeld ook de webinars terug te zien. Deze informatie wordt ook regelmatig actief onder de aandacht gebracht via (sociale) media. Daarbij zet ik ook laagdrempelige communicatiemiddelen in zoals video's en infographics. Zo zijn er al een aantal videoboodschappen voor de betrokken ouders opgenomen die zowel via sociale media als via toeslagen.nl/herstel zijn verspreid. Op deze manier komen er geregeld updates om ouders te informeren en procesinformatie te geven. Ook heb ik aan organisaties in het kinderopvangveld gevraagd informatie over het herstelproces op te nemen op hun websites.

Balies
Bij de exacte inrichting van de in de kabinetsreactie aangekondigde fysieke balies wordt uiteraard rekening gehouden met de maatregelen rondom COVID-19. Het is op dit moment moeilijk in te schatten hoeveel mogelijke vertraging wordt opgelopen door de maatregelen rondom COVID-19. Het contact met de ouders blijft echter een belangrijke pijler binnen de herstelorganisatie. Dit wordt nu zoveel mogelijk vormgegeven door op andere manieren, zoals telefonisch, in contact te treden met de ouders. Zodra de beperkingen vanwege COVID-19 worden opgeheven of aangepast, wordt gestart met de fysieke ouderbijeenkomsten en individuele oudergesprekken vanuit de herstelorganisatie.

Persoonlijke gesprekken
Ik heb wekelijks persoonlijke gesprekken met gedupeerde ouders. Vanwege de maatregelen rondom COVID-19 is dit op dit moment via videoverbindingen. Sinds mijn aantreden heb ik met ongeveer 12 ouder(paren) gesproken. Naar aanleiding van de webinars hebben zich nog eens een 300-tal ouders gemeld, met het verzoek mij persoonlijk te spreken. Ik ben voornemens hier de komende maanden gehoor aan te geven.

Advies vanuit de doelgroep
Daarnaast is er een ouder- en kindpanel in oprichting die gevraagd en ongevraagd advies kan geven en meekijkt op de communicatiemiddelen. Uiteraard is er ook contact met belanghebbende koepel-, branche- en belangenorganisaties. Waar mogelijk betrek ik hen bij wat er voor de ouders wordt besloten, bij de communicatie met de ouders en bij – bijvoorbeeld – het inrichten van een ouder- en kindpanel.

Tot slot wordt, zoals ik hiervoor al aangaf, in april met een aantal gemeenten gestart met een pilot voor het ondersteuningstraject voor ouders. De resultaten uit deze pilot zullen worden gebruikt om het ondersteuningstraject ook uit te rollen bij de andere gemeenten van de zogenaamde voorhoedegroep. Dit zijn een dertiental gemeenten waar veel ouders van CAF 11 en CAF-overig woonachtig zijn.

Serviceteam Gedupeerden Kinderopvangtoeslag (telefoonnummer)
Het Serviceteam Gedupeerden Kinderopvangtoeslag (Serviceteam) is zoals toegezegd door mijn ambtsvoorganger van start gegaan op 2 januari van dit jaar. Voor het Serviceteam is een apart telefoonnummer gereserveerd. Dit telefoonnummer is voor ouders die vermoeden dat hun kinderopvangtoeslag in het verleden onterecht is stopgezet. In het eerste kwartaal van 2020 heeft het Serviceteam bijna 5500 telefoontjes beantwoord (5488 in totaal). De bereikbaarheid was goed.

De gemiddelde wachttijd was 34 seconden. Sinds 1 maart wordt de klanttevredenheid op de binnenkomende telefoontjes gemeten. Het is nog te vroeg om daaruit resultaten af te leiden. Dit hangt samen met de korte tijd die verstreken is sinds de start van de meting van de klanttevredenheid en de tot nu toe ontvangen respons van 5% op de uitnodiging om mee te doen aan de enquête. Naar verwachting is na een periode van 3 maanden meten begin juni meer te melden over de resultaten.

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

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

Daarnaast is het van belang scherp te houden wat mensen kunnen verwachten van het Serviceteam. Zo is het bijvoorbeeld, ook na de publicatie van de rapporten van de AUT en ADR, niet mogelijk zijn te bellen en op dat moment een uitspraak van het Serviceteam te krijgen over een individueel dossier. Wel kan het Serviceteam de aanpak van de herbeoordeling toelichten. De toeloop van mensen waarvoor het speciale telefoonnummer niet is bedoeld (als 'sluiproute' voor de Belastingtelefoon) blijft een risico. Tot dusverre ging 8% van het totale aanbod aan telefoontjes over een vraag die niet bestemd is voor het Serviceteam.

d. Aanpak inzien dossiers

Graag informeer ik uw Kamer over de stand van zaken ten aanzien van de recente verzoeken van burgers tot inzage in hun toeslagen-dossier. Inmiddels hebben ruim 650 burgers hun dossier opgevraagd (peildatum 14 april). In december zijn 19 dossiers uitgereikt, op 17 januari jl. zijn de volgende twaalf dossiers uitgereikt. Op 1 maart jl. hebben wederom tien burgers hun dossier ontvangen. Met alle burgers is contact gezocht of zij een toelichting willen ontvangen op het uitgereikte dossier. Hiervan hebben 15 burgers gebruik gemaakt. De persoonlijke gesprekken hebben, op een na, plaats gevonden. In verband met het coronavirus wordt één gesprek opnieuw gepland. Zeven ouders hebben aangegeven nog geen behoefte te hebben aan een toelichtend gesprek.

De samenvattingen bij de ouders, die vanaf 17 januari jl. zijn opgesteld, zijn positief ontvangen door de ouders. Het dossier bevat namelijk erg veel technische informatie, die vaak lastig te duiden is. De samenvatting geeft de burger een beter beeld van hetgeen gebeurd is. Een maximale dienstverlening in de vorm van een persoonlijk gesprek aan de burger, waarmee hij een goed inzicht krijgt in de inhoud van zijn dossier, sluit meer aan bij de behoefte van de burger en staat voor mij centraal.

Het tijdig, volgens de wettelijke termijn van 12 weken, vervaardigen van alle nog openstaande aanvragen van dossiers is gezien de benodigde menskracht onmogelijk. De redenen hiervoor zijn dat de dossiers zijn opgebouwd uit vaak honderden documenten en soms duizenden pagina's die opgeslagen zijn in verschillende systemen. De betreffende documenten moeten worden hernoemd en in de juiste volgorde worden geplaatst, zodat de documenten op een logische volgorde in de dossiers terecht komen. De documenten moeten vervolgens handmatig worden gelakt volgens de AVG-normen. Er is in samenspraak met de Nationale ombudsman gekeken naar de nieuwe werkwijze. De nieuwe werkwijze houdt in dat de burger wordt gebeld en de informatiebehoefte van

de burger wordt vastgesteld. Vervolgens wordt een afspraak met de burger gepland om de vragen te beantwoorden. Wanneer de burger na de gesprekken alsnog een volledig dossier wenst te ontvangen, zal het dossier worden samengesteld. Met deze werkwijze wordt getracht sneller antwoord te geven op de vragen die de burger heeft omtrent zijn dossier.

2. Lopende onderzoeken en maatregelen die herhaling moeten voorkomen

a. Lopende onderzoeken

Onderzoek fraudesignalen
De AUT heeft de vraag onderzocht of er sprake was van een vergelijkbare institutionele vooringenomen handelwijze van Toeslagen in andere dossiers.[8] Kenmerk daarvan was de zero tolerance-aanpak, waarbij op excessieve wijze strikt werd gehandhaafd, vanuit de gedachte dat iedere gebleken overtreding of onregelmatigheid een indicatie was van stelselmatig misbruik of fraude. De conclusie van de commissie op dat punt is dat die handelwijze helaas niet uniek was, maar (gelukkig) ook niet normaal. Op dit moment wordt wel de behandeling van signalen van fraude binnen de Belastingdienst, zoals is toegezegd in de brief van 15 november[9] jl., tegen het licht gehouden. Het gaat dan om de vraag of, bij signalen van mogelijke fraude, gepaste middelen worden ingezet. Het betreft de waarborgen in de organisatie die ervoor zorgen dat we de gepaste middelen inzetten en daarmee voorkomen dat we burgers en bedrijven ten onrechte met te zware middelen benaderen. Daarbij zal ook worden bezien of en zo ja welke verbeteringen hier bij nodig zijn.

Onderzoek Nationale ombudsman
De Nationale ombudsman is in 2019 gestart met een onderzoek naar de wijze waarop overheden omgaan met klachten over etnisch profileren. Er zijn gesprekken gevoerd met verschillende overheidsinstanties, waaronder de Belastingdienst. Deze gesprekken leverden een beeld op van de aard van de klachten bij de overheid en hoe overheden daar vervolgens mee omgaan. Daarnaast is gesproken met organisaties die zich inzetten om etnisch profileren tegen te gaan.

Na deze verkenning is besloten het onderzoek voort te zetten met als doel te komen tot een helder klachtbehandelingskader voor klachten over etnisch profileren. Hiervoor heeft de Nationale ombudsman op 17 maart jl. een Meldpunt etnisch profileren geopend waar burgers ervaringen hierover kunnen melden.[10] De Belastingdienst zal vanzelfsprekend alle medewerking verlenen aan het onderzoek.

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

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

[8] P. 2 eindrapport
[9] Kamerstukken II, 31066, nr. 538.
[10] https://www.nationaleombudsman.nl/etnischprofileren
[11] Kamerstukken II, 2018/19, 31066, nr. 434.

onderzoek ontwikkeld en geïmplementeerd. Daarnaast verricht de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ("de Inspectie) een onderzoek naar het informatiebeheer bij de Toeslagen. Op dit moment werkt de Inspectie aan een aangepaste planning naar aanleiding van de COVID 19-maatregelen. Wanneer deze gereed is zullen nadere afspraken worden gemaakt.

In de brief aan uw Kamer van de Minister van Financiën van 17 januari jl.[12] is aangegeven dat de aanhoudende signalen van burgers en media over kwijtgeraakte stukken aanleiding zijn om dit te laten onderzoeken door een onafhankelijke instantie. Ik laat momenteel een plan van aanpak opstellen om een onderzoek te doen naar specifieke gevallen waarin stukken vermeend zijn kwijtgeraakt. Dit plan van aanpak stem ik af met de ADR en DocDirekt, twee partijen met veel kennis op het vlak van informatiebeheersing en –processen. In samenspraak met de ADR en DocDirekt ga ik op zoek naar een geschikte partij die dit onderzoek op korte termijn kan uitvoeren. Om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen en de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen zal dit waarschijnlijk een externe partij zijn. Het eerder aangekondigde onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed zal zich meer algemeen richten op de kwaliteit van archivering binnen Toeslagen.

Voortgang second opinion naar ambtsmisdrijven
Op 20 maart jl. is uw Kamer bij brief[13] geïnformeerd over de voortgang bij de second opinion naar ambtsmisdrijven die op 14 januari jl. is toegezegd. In de brief is aangegeven dat [redacted] de second opinion gaat uitvoeren. De opdrachtbrief aan hem is bij deze brief gevoegd. Op dit moment is [redacted] bezig met zijn werkzaamheden. Op 27 februari jl. heb ik aan uw Kamer gemeld dat de second opinion binnen twee maanden gereed zou zijn. Op dat moment was er echter nog niemand gevonden die de second opinion zou uitvoeren. Inmiddels, nu dat wel het geval is, zal de second opinion naar verwachting in de tweede helft van mei gereed zijn. Zodra ik de bevindingen van [redacted] heb ontvangen, zal ik uw Kamer daarover informeren.

b. Maatregelen ter voorkoming dat dit andere ouders kan overkomen

In de brief van 15 november jl.[14] heeft mijn ambtsvoorganger diverse maatregelen geschetst die er, samen met destijds al in gang gezette maatregelen, voor moeten zorgen dat situaties als bij CAF 11 worden voorkomen. Graag geef ik uw Kamer ook een update over de in de brief genoemde maatregelen.

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

De aanpak kent vijf fasen die variëren in ondersteuning en inhoud. In de voorfase zal gesproken worden met de OR en de personeelsraadspersonen die per 1 maart zijn ingesteld[15]. Vervolgens zal in de eerste fase een gesprek gevoerd worden met (een panel van) getroffen ouders. Dit gesprek richt zich op de volgende vragen: hoe hebben zij deze periode ervaren, wat zijn voor hen cruciale stappen in het proces geweest en wat willen zij verder meegeven ten aanzien van de huidige en gewenste cultuur. De uitkomsten van deze gesprekken vormen de basis voor het verdere traject met gesprekken met leidinggevenden en medewerkers. Het idee daarbij is om vanuit een kleine groep directbetrokkenen stapsgewijs op te schalen naar uiteindelijk actieve betrokkenheid van de hele keten Toeslagen. Medewerkers en leidinggevenden ontwikkelen, afzonderlijk van elkaar, onder professionele begeleiding een reconstructie van de toeslagenaffaire.[16] Er zal nadrukkelijk ruimte zijn om aan te geven hoe zij de affaire hebben beleefd en wat dit met hen heeft gedaan:

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

[12] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 579.
[13] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 615.
[14] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 538.
[15] stcrt-2020-21177 besluit personeelsraadspersonen.
[16] Medewerkers die nu niet meer werkzaam zijn bij [redacted] Toeslagen, maar betrokken zijn geweest bij de kinderopvangtoeslagaffaire, worden ook betrokken bij de reconstructie in fase 3 om een volledig beeld te ontwikkelen.

Vanuit deze reconstructie worden verschillende kritieke beslissingen en gedragingen geïdentificeerd in de keten Toeslagen die anders ingericht moeten worden. Gezamenlijk worden door alle betrokken medewerkers en leidinggevenden lessen getrokken uit de reconstructie en wordt er vooruitgekeken. Dat gaat onder andere over keuzes, richtlijnen, afwegingen, protocollen, en beslismomenten en -gremia. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de verschillende onderdelen los van elkaar en in samenhang binnen het gehele systeem van de keten Toeslagen.

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

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

2. Meer maatwerk in dienstverlening
Wanneer feiten en omstandigheden daarom vragen, moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk in het toekennen en aanpassen van het recht op een toeslag. Toeslagen zorgt daarom voor meer uitleg en motivatie bij besluiten, vooral als deze een vermindering inhouden. Ook wordt contact gezocht om mensen in staat te stellen om meer toelichting of aanvullend bewijs te geven bij bijvoorbeeld een ingediend bezwaarschrift. Deze werkwijze zal gefaseerd verder worden doorgevoerd in alle processen naar gelang de voortgang van de capaciteitsuitbreiding, zoals bij het behandelen van wijzigingen en het uitzoeken en beantwoorden van vragen. Hiermee wordt bereikt dat mensen eerder en in 'één keer goed' worden geholpen en dat de toeslaggerechtigde een besluit dat leidt tot een vermindering begrijpt en accepteert. Daarmee neemt de behoefte aan het stellen van (meer) vragen of het indienen van klachten en bezwaren naar verwachting af. Met het verder invoeren hiervan nemen de behandeltijden en de daarmee samenhangende benodigde capaciteit toe. Ook vraagt deze implementatie om het investeren in de kennis en de vaardigheden van medewerkers en management. De vaktechnische waarborgen die worden aangebracht ondersteunen dit.

Met actuele gegevens over de grondslagen van een toeslag kunnen burgers erop geattendeerd worden dat het mogelijk beter is om de lopende toeslag aan te passen. Daarmee kan een terugbetaling achteraf worden voorkomen. Het programma Verbetervoorstellen Kinderopvangtoeslag zorgt ervoor dat dit jaar alle kinderopvanginstellingen maandelijks de afgenomen opvanguren in kunnen gaan sturen. Met deze informatie zullen ouders worden geattendeerd als er een aanwijzing is dat de toeslag moet worden bijgesteld. In het voorjaar wordt gestart met het telefonisch benaderen van ouders met deze hulp. Deze attenderingen zullen ook via een app worden gestuurd, die later dit jaar voor alle ouders ter beschikking komt. Hierin kunnen ook de gegevens van de toeslagen worden geraadpleegd en wijzigingen worden ingevoerd. Daar waar blijkt dat ouders meer begeleiding nodig hebben in het goed aanvragen en aanpassen van de toeslag zal dit worden geboden. Deze persoonlijke benadering is reeds op kleine schaal uitgeprobeerd en gereed voor bredere toepassing als voldoende capaciteit is aangetrokken.

3. Betere juridische waarborgen
De concerndirectie Fiscaal Juridische Zaken van de Belastingdienst en Corporate Dienst Vaktechniek van de Belastingdienst hebben een breed programma in uitvoering dat is gericht op de inrichting en versterking van de vaktechnische structuur waardoor de borging van de vaktechnische kwaliteit vorm krijgt. Hierdoor komen dilemma's over de toepassing van de wet in concrete situaties sneller naar boven, Dit heeft inmiddels geleid tot meerdere, met betrokken beleidsdepartementen afgestemde, (concept-)beleidsbesluiten, zoals het Besluit bestuursrecht Toeslagen en het Verzamelbesluit Toeslagen. De Corporate Dienst Vaktechniek behandelt ook brieven van burgers, met name verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule. De in het Besluit bestuursrecht Toeslagen opgenomen waarborg dat als uitgangspunt geldt dat bij de mondelingen behandeling van beroepszaken een procesvertegenwoordiger en een procesdeskundige aanwezig zijn, is geïmplementeerd. Inmiddels zijn bij de Corporate Dienst Vaktechniek twee (van de drie) nieuwe medewerkers, die de monitoring van beroepszaken ter hand zullen nemen, gestart. Zij moeten bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van procederen, waaronder ook het voorkomen van onnodige procedures wordt verstaan. De

uitbreiding van de Vaktechniek draagt er tevens aan bij dat beleidsbesluiten en regelgeving sneller en meer toegesneden op de uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid van de burger tot stand komen.

Ook kan ik uw Kamer melden dat 40 medewerkers een vaktechnisch traject doorlopen, waarbij ook externe deskundigen in gesprek gaan met deze medewerkers over vaktechnische actualiteiten. Maatwerk in de uitvoering door Toeslagen is hierbij een centraal terugkerend thema. Dit leidt ook tot procesaanpassingen die gericht zijn op het bereiken van adequaat maatwerk bij de behandeling van de burger. Zo is er reeds meer behandeltijd mogelijk gemaakt in de behandeling van bezwaren. Hierdoor kunnen medewerkers meer contact opnemen met de burger, meer tijd nemen voor intervisie en overleg en tijdig escaleren langs de vaktechnische lijn voor meer complexe besluiten. Het is van belang te benoemen dat deze inspanningen er op zijn gericht om binnen de kaders van rechtmatigheid een voor burgers zo passende en voordelige toekenning te kunnen doen. Verder zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen vaktechnisch coördinatoren (vaco's) geplaatst. Deze medewerkers zullen bijdragen aan meer afgestemde kwaliteit van de afweging of en hoe te procederen. De vaktechnische aanspreekpunten (vta's), die als aanspreekpunt in de teams functioneren, zullen de komende periode worden geworven en geplaatst.

4. Vermindering van complexiteit en verbetering van de aansturing van de Belastingdienst
In de brief 'Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen' van 27 februari jl. heb ik samen met de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst onder andere beschreven hoe we de aansturing van Toeslagen gaan verbeteren.[17] Een belangrijke stap daarin is het ontvlechten van de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane, waarbij Toeslagen een apart dienstonderdeel onder het ministerie van Financiën wordt. Daarnaast willen we de dienstverlening verbeteren en een cultuurverandering bewerkstelligen. Voor de zomer ontvangt u een plan van aanpak voor het verbeteren van de aansturing en de ontvlechting.

5. Naar responsieve wet- en regelgeving
Los van de voorgenomen heroverweging van het stelsel van toeslagen, wordt voor de periode daarnaartoe verder gewerkt aan een betere balans tussen de complexiteit van het kinderopvangtoeslagstelsel, de (hoge) eisen die dit stelt aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers en de (financiële) verantwoordelijkheid voor de – juistheid van de – toeslagen die nu voor een belangrijk deel bij de burger ligt. In de brief van 15 november jl.[18] werd hierbij gewezen op het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen waarin maatregelen worden genoemd die bijdragen aan de verbetering en vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag. Deze maatregelen vormen een aanvulling op het verbetertraject kinderopvangtoeslag. Het tweede deelrapport van de IBO Toeslagen zal, vergezeld van een kabinetsreactie op beide delen, voor de zomer aan uw Kamer worden aangeboden. In onderdeel 4 ga ik verder in op de verbetermaatregelen die worden getroffen en de planning daarvan.

6a. Afschaffen opzet grove schuld in invorderingssfeer
Een toeslaggerechtigde kan verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling. Als het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de toeslaggerechtigde, dan komt hij niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling en daarmee ook niet voor het afzien van inning van een restschuld. In de brief van 8 november 2019[19] is aangekondigd dat het beleid ten aanzien van opzet en grove schuld wordt heroverwogen. Op 13 maart jl.[20] is uw Kamer bij brief geïnformeerd over de uitkomst van die heroverweging in grote lijnen. Tot het moment waarop de juridische uitwerking en de uitvoering daarvan is gerealiseerd, wordt er bij een nieuw verzoek om een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagschuld geen onderzoek gedaan naar opzet of grove schuld, behalve als er in het voortraject (de toekenningsfase) een inmiddels onherroepelijk geworden vergrijpboete is opgelegd of strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Wel blijft het binnen de Belastingdienst mogelijk om boetes op te leggen in gevallen van opzet of grove schuld.

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

(1) de CAF 11-ouders[21]
(2) de overige CAF-ouders[22]

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

(3) de (oude) opzet/grove schuldgevallen[23]
(4) ouders met een problematische kinderopvangtoeslagschuld die zichzelf gemeld hebben en in een vergelijkbare situatie verkeren als de CAF-ouders[24].

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

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

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

3. Verbeterprogramma reguliere Toeslagen-organisatie

a. Programma verbetering dienstverlening

Voor 5,3 miljoen huishoudens met 8,8 miljoen burgers daarin betrokken verzorgt de dienst Toeslagen jaarlijks meer dan 7 miljoen toeslagen. Naast bezinning op een toekomst waarin toeslagen niet of in een sterk veranderde vorm zullen bestaan is het daarom onverminderd noodzakelijk om in het hier en nu te interveniëren en te investeren in het huidige stelsel. De uitvoering moet worden verstevigd naar een meer klantgerichte dienstverlening met een zo groot mogelijke toekenningszekerheid voor alle toeslaggerechtigden en een behandeling waarin de informatiehuishouding op orde is en alle relevante individuele omstandigheden gemotiveerd kunnen worden meegewogen. Het beleid kan daaraan bijdragen door vereenvoudigingen door te voeren die het voor burgers en voor de uitvoering begrijpelijker en overzichtelijker maken.

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

Het merendeel van de toeslaggerechtigden weet zich goed bediend met het digitaal aanvragen en wijzigen en het geautomatiseerd berekenen en ontvangen van toeslagen. Dat blijkt onder meer uit de Fiscale Monitor 2019 en de IBO Toeslagen deel 1. Zij vragen hun toeslag aan via het Toeslagenportaal en geven daar ook wijzigingen door. De betalingen vinden altijd plaats op de 20e van de maand. Maar als feiten en omstandigheden daarom vragen moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Want naast het feit dat ca. 18% van onze bevolking laaggeletterd en minder digitaal vaardig is, blijkt soms ook dat niet goed begrepen wordt dat het gaat om een voorschot en de daarmee verbonden verplichtingen, zoals het tijdig doorgeven van wijzigingen.

Daarom wordt de dagelijkse dienstverlening door Toeslagen aan de burgers versterkt met capaciteit, wat ruimte geeft om met meer menselijke aandacht onze burgers ten dienste te staan. Om de voorbereiding en uitvoering van het plan niet te vertragen en de reeds ingezette verbeteringen te kunnen uitbreiden heb ik eerder middelen beschikbaar gesteld voor de eerste fase.

b. Verbetertraject kinderopvangtoeslag

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

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

Eerder signaleren
De hoeksteen van het verbetertraject is de maatregel om kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de Belastingdienst te laten leveren. Door kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens aan te laten leveren, kan Toeslagen ouders eerder informeren wanneer er sprake is van een afwijking is in het voorschot dat op basis van de kinderopvangtoeslagaanvraag wordt uitgekeerd en de daadwerkelijke situatie. Zo kan de

kans op hoge terugvorderingen worden verkleind. Het jaar 2020 is het groeijaar waarin de kinderopvangorganisaties geleidelijk zullen aansluiten op de gegevensuitwisseling. Vooralsnog ga ik uit van volledige realisatie van dit voornemen in 2020, waarna vanaf januari 2021 de leveringen verplicht zullen worden voor kinderopvangorganisaties.

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

Begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen
In het Verbetertraject wordt ingezet op het (proactief) begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen ter voorkoming en terugdringen daarvan. In 2019 is er, middels pilots, gedegen onderzocht welke doelgroepen hiervoor in aanmerking komen en welke begeleiding het meest effectief is.

Verbeteren digitale dienstverlening
Met het verbeteren van de digitale dienstverlening richten we ons erop het aanvraag- en wijzigingsproces voor de kinderopvangtoeslag makkelijker te maken voor ouders. Zo zijn er in 2019 al wijzigingen doorgevoerd in het burgerportaal om de begrijpelijker te maken voor ouders en daarmee ook de foutgevoeligheden te reduceren.

Daarnaast is er hard gewerkt aan de ontwikkeling van een kinderopvangtoeslag app. De app maakt het voor ouders makkelijker en overzichtelijker hun eigen situatie te kunnen raadplegen, alsmede notificaties te kunnen ontvangen waarin ze geattendeerd worden op het controleren en zo nodig aanpassen van hun gegevens. Een eerste versie van de app zal dit voorjaar breed beschikbaar zijn.

c. Inventarisatie strijdigheden uitvoering Toeslagen met wetgeving

Mijn ambtsvoorganger heeft op 18 december jl.[25] aangegeven dat, door de stapeling van een aantal voorbeelden, een verkenning wordt gemaakt om alle systemen en processen in de uitvoering van Toeslagen te toetsen in het licht van de geldende wet- en regelgeving.[26] Graag wil ik u in deze brief informeren over verschillende uitkomsten van deze verkenning. Niet alle onderkende onderwerpen zijn even urgent en zullen derhalve gefaseerd opgepakt worden. Het onderkennen en opvolgen van dergelijke signalen is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering van Toeslagen en beperkt zich niet tot de inventarisatie die nu voorligt.

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

1. Uitspraak Raad van State herziene voorschotbeschikkingen

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

Zoals bekend heeft de Raad van State op 23 oktober 2019 eveneens twee baanbrekende uitspraken gedaan rondom de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.[28] Aan deze uitspraken is de afgelopen maanden publicitair, bestuurlijk en politiek begrijpelijkerwijs meer aandacht besteed. Ik betreur het dat uw Kamer niet eerder een reactie op deze derde uitspraak van 23 oktober jl. is gestuurd en ben dan ook het lid Omtzigt dankbaar voor het andermaal onder de aandacht brengen van deze uitspraak. Op basis van genoemde uitspraak moet helaas worden geconstateerd dat de herziene voorschotbeschikking niet is bekend gemaakt volgens de in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst voorgeschreven wijze. Volgens de bijlage bij deze regeling mogen kortgezegd alleen de eerste voorschotbeschikkingen uitsluitend digitaal worden verzonden. Alle overige berichten in verband met de toekenning, herziening, verrekening, uitbetaling en terugvordering van een tegemoetkoming of van een voorschot op de tegemoetkoming mogen niet uitsluitend digitaal worden verzonden. Deze berichten behoren daarnaast ook via de papieren weg

[25] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 568.
[26] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 568.
[27] ECLI:NL:RVS:2019:3572.
[28] ECLI:NL:RvS:2019:3536 en ECLI:NL:RvS:2019:3535.

te worden verstuurd. Dat is helaas niet gebeurd. De feitelijke situatie is zo dat sinds eind 2015 alle voorschotbeschikkingen van toeslagen uitsluitend digitaal worden verstuurd. Het gaat daarbij om ruim 14 miljoen voorschotbeschikkingen per jaar. Dat is inclusief de circa 5,2 mln. herzieningen daarvan. Graag schets ik u de stappen die in de uitvoeringspraktijk worden gezet bij de aanvraag en toekenning van toeslagen. Achtereenvolgens worden de volgende berichten verstuurd:

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

De eerste voorschotbeschikking en de mogelijk volgende (herziene) voorschotbeschikkingen worden nu uitsluitend digitaal verzonden. Na afloop van een toeslagjaar ontvangt de burger altijd een definitieve toekenningsbeschikking waardoor de voorschotbeschikking niet meer van belang is. De definitieve toekenningsbeschikking wordt zowel op papier als digitaal verstuurd. Als een burger het niet eens is met deze toekenningsbeschikking kan een burger een bezwaarschrift indienen. Datzelfde geldt eveneens voor een herziene definitieve toekenningsbeschikking. Indien gewenst kunnen burgers (herziene) voorschotbeschikkingen ook op papier ontvangen. Burgers kunnen daarvoor een verzoek doen bij de Belastingtelefoon.[29] Medio november 2019 waren er circa 80.000 burgers die hiervoor (vanaf 2015) een verzoek hebben gedaan. De Belastingdienst / Toeslagen heeft voor deze werkwijze gekozen vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en in de overtuiging dat toeslaggerechtigden hiermee optimaal worden gefaciliteerd en niet in hun belangen zouden worden geschaad. Zoals hiervoor vermeld, erken ik dat deze werkwijze niet in overeenstemming is met de bijlage bij Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst. Dat betreur ik en daarom zal ik deze regeling per 1 juli 2020 aanpassen zodat de huidige uitvoeringspraktijk kan worden voortgezet.

De uitspraak van de Raad van State brengt wel de terechte vraag op of alle herziene toeslagenbeschikkingen die niet op papier zijn verstrekt sinds 2015, dit zijn er circa 20 mln., nog wel rechtsgeldig zijn. Inmiddels hebben nagenoeg alle personen die indertijd een herziene voorschotbeschikking hebben gehad ook een definitieve toekenningsbeschikking op papier gekregen waardoor deze rechtsgeldig zijn vastgesteld. Tegen deze beschikking stond en staat bezwaar en beroep open. Voor deze groep zou het opnieuw op paper sturen van de herziene voorschotbeschikkingen overbodig zijn en tot veel onduidelijkheid leiden. Wel zijn er maximaal circa 1230 personen die in een vergelijkbare situatie zitten als de bij de Raad van State aanhangig gemaakte zaak. Deze mensen hebben indertijd bezwaar gemaakt tegen de elektronisch verstuurde herziene voorschotbeschikking en zijn daarbij door de Belastingdienst niet ontvankelijk verklaard aangezien de bezwaartermijn was overschreden. Tevens heeft deze groep nog geen definitieve toekenningsbeschikking gekregen. Ik zeg u toe dat ik voor deze groep maatwerk toepas. Dat houdt in dat deze personen zo spoedig mogelijk de definitieve toekenning zullen krijgen waarbij rekening gehouden wordt met het ingediende bezwaar. Indien definitieve toekenning nog niet mogelijk is zullen de bezwaren in behandeling worden genomen.

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

2. *Persoonsgegevens in het Toeslagensysteem*

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

[29] Helpdesk Digitale Post: 0800 - 235 83 52.

mogelijkheden is onder handen. Voor de zomer zal besloten worden of en hoe een verdere dataminimalisatie vorm kan krijgen. De Autoriteit Persoonsgegevens is op de hoogte gesteld.

3. Ontbreken beschikking bij aanvragen die digitaal niet mogelijk zijn

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

4. Tijdigheid definitief toekennen

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

5. Definitieve toekenning voor een deel van het jaar

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

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

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

Middels een in het deelrapport 1 van het IBO Toeslagen voorgestelde wijziging, waarbij het onderscheid tussen terecht en onterecht onverzekerden wordt afgeschaft, zou deze samenloop niet meer kunnen voorkomen.[30] Toeslagen wacht besluitvorming rond het IBO rapport af alvorens te onderzoeken of aanpassing van het geautomatiseerde systeem nodig is. Zo nodig zal het onderzoek nog dit jaar worden afgerond.

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

7. Vereisten stopzetting voorschot

De Raad van State heeft in 2017 geoordeeld dat er geen wettelijke basis is voor het stoppen van (voorschotten van) toeslagen zonder zorgvuldige communicatie en rechtsmiddelenverwijzing[31]. De Raad van State oordeelde dat het stoppen van toeslagen zonder beide elementen niet rechtmatig is. Opschorten is technisch niet mogelijk, de daarvoor benodigde systeemaanpassing is kostbaar. De beoogde en inmiddels opgepakte oplossing waarmee aan de uitspraak van de RvS tegemoetgekomen wordt, is het identificeren van situaties waar dit fout kan gaan, en het toepassen van zorgvuldige communicatie en toereikende rechtsmiddelenverwijzing bij nihilstellingen in de voorschotfase en stopzettingen in definitieve toekenningsfase. Voor wat betreft de handmatige verwerking is het toepassen van zorgvuldige communicatie en toereikende rechtsmiddelentoepassing reeds volledig doorgevoerd. Op dit moment worden de geautomatiseerde brieven beoordeeld en zo nodig aangepast. Deze beoordeling zal voor de zomer afgerond zijn.

8. Motiveren beschikkingen

[30] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 540.
[31] ECLI:NL:RVS:2017:589.

De Raad van State heeft in één van de zaken van 23 oktober 2019 geoordeeld dat de beschikking onvoldoende gemotiveerd was.[32] Het gaat hier naar verwachting vooral om beschikkingen waarmee herzieningen, correcties of aanpassingen aangebracht worden. Toeslagen heeft de motiveringen voor beschikkingen die voortvloeien uit handmatige behandeling (bezwaar, beroep, toezicht) inmiddels uitgebreid, of is hiermee gestart (vraag- en uitval/uitworp proces). De noodzaak en de mogelijkheid tot uitbreiden van de motiveringen van beschikkingen uit de geautomatiseerde processen worden onderzocht. Dit onderzoek zal eind dit jaar afgerond zijn.

9. Horen in Bezwaar procedures

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

10. Hanteren doelmatigheidsgrens

Bij de kinderopvangtoeslag wordt een niet op de wet gebaseerde doelmatigheidsgrens van € 300 gehanteerd. Als de kosten van kinderopvang volgens de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie niet meer dan € 300 afwijken van de kosten die de ouders zelf hebben opgevoerd voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag, volgt Toeslagen voor de definitieve toekenning de opgevoerde kosten voor de aanvraag. De staatssecretaris van Financiën heeft in 2008 expliciet akkoord gegeven voor het toepassen van deze doelmatigheidsgrens. Omdat het toepassen van de doelmatigheidsgrens er ook toe leidt dat ouders bij hogere kosten niet de daarmee samenhangende nabetaling van kinderopvangtoeslag ontvangen, heeft het MT Toeslagen in juli 2019 (na de start van de DT-campagne 2018) besloten dat de doelmatigheidsgrens vanaf toekenningsjaar 2019 heroverwogen wordt. De uitvoeringsconsequenties hiervan worden in kaart gebracht. De huidige COVID-19 situatie heeft hier mogelijk ook invloed op. Voor de zomer zal hier een besluit over genomen worden.

11. Overlijden op de eerste dag van de maand

Indien een burger overlijdt op de eerste dag van de maand, kende Toeslagen voor die maand geen toeslag meer toe. De Raad van State heeft echter bepaald[33] dat iemand geen deel meer uitmaakt van het huishouden met ingang van de eerste dag na overlijden, en dus nog wel op de dag van overlijden. Toeslagen heeft zijn systeem hier inmiddels op aangepast.

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

Toeslagen kan volgens art. 21 Awir de definitieve toekenningen in het nadeel van de burger onder bepaalde voorwaarden herzien. In de Kamerbrief van 29 maart 2019 meldt de staatssecretaris dat een heldere vaktechnische inkadering voor herzieningen (in nadeel van belanghebbende) ontbreekt.[34] In reactie daarop is door de vaktechnische lijn een kader opgesteld: Toeslagen kan een toegekende tegemoetkoming (niet zijnde een inkomenswijziging) herzien:

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

De bewijslast rust op het bestuursorgaan Toeslagen. De feiten en omstandigheden van het geval zijn beslissend, en vereisen een individuele weging. De kan-bepaling van art. 21 Awir is niet te gebruiken om 'naar believen' wel of niet te herzien, dan wel terughoudend wel of niet te herzien. Voor de handmatige verwerking is het kader gereed en ingevoerd. Uitgezocht wordt op welke wijze grotere hoeveelheden contra-informatie die kunnen leiden tot een herziening beoordeeld en verwerkt moeten worden. In de loop van dit jaar zal duidelijk worden of dit moet leiden tot aanpassing van processen en systemen, en zal deze aanpassing zo nodig in gang gezet worden.

[32] ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[33] ECLI:NL:RVS:2014:1818.
[34] Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 479.

13. Huurtoeslag voor recreatiewoningen
Vanaf juli 2016 wordt geen huurtoeslag meer toegekend voor een woning die onderdeel uitmaakt van een hotel-, pension-, kamp- of vakantiebestedingsbedrijf. De Raad van State heeft volgens uitspraak van 17 juli 2019 geoordeeld dat in voorkomende gevallen bij het huren van een (voormalige) recreatiewoning, recht op huurtoeslag bestaat[35]. Na afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de uitvoeringspraktijk aangepast.

14. Verworven recht voor de huurtoeslag
Volgens een uitspraak van de Raad van State van 24 juli 2019 gaat het 'verworven recht' op huurtoeslag voor een woning waarvan de huurprijs in de loop van de tijd tot boven de maximale huurgrens gestegen is, niet verloren als er tijdelijk geen recht op huurtoeslag is als gevolg van een te hoog huishoudinkomen of –vermogen[36]. Na afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de uitvoeringspraktijk aangepast.

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

16. Belanghebbende staat op een ander soort adres geregistreerd ('briefadres')
Voor het recht op kinderopvangtoeslag moet het kind op hetzelfde woonadres staan ingeschreven als de aanvrager. In bepaalde situaties is inschrijving op een woonadres niet mogelijk, waardoor aanvragers en kinderen volgens de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven op een briefadres. Voorbeelden hiervan zijn het verblijf in een Blijf van mijn lijf-huis, of het tijdelijk verblijf in een accommodatie tussen opeenvolgende verhuizingen. De Raad van State bevestigt in zijn uitspraak van 3 april 2019 dat voor toekenning van de kinderopvangtoeslag afgeweken kan worden van het adres volgens de BRP als het woonadres feitelijk anders is[37]. Tegenwoordig kent Toeslagen een aanvraag KOT voor een op een briefadres verblijvende ouder en kind toe als duidelijk is dat zij bij elkaar verblijven. Dit moet aangegeven worden door de burger. Binnen de uitvoering wordt breder bekendheid gegeven aan deze mogelijkheid. Voor de zomer wordt uitgezocht wat dit verder betekent voor de implementatie (waaronder het terugmelden), en wordt nagegaan of bij briefadressen zowel kinderen als partners meegenomen kunnen of moeten worden bij de toekenning.

17. Onderzoeksplicht Toeslagen naar het verblijfsrecht van een vreemdeling
Volgens een uitspraak van de Raad van State van 20 februari 2019[38] hebben bestuursorganen, zoals Belastingdienst/Toeslagen, de verantwoordelijkheid om te onderzoeken of een vreemdeling een verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[39]. In een recente zaak heeft de rechtbank Gelderland[40] uitgesproken dat Toeslagen dit onderzoek onvoldoende uitgevoerd heeft. Omdat situaties zoals de hiervoor genoemde zich sporadisch voordoen, zal Toeslagen voor het einde van het jaar nagaan of aanpassing van de uitvoeringspraktijk noodzakelijk is.

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

---

[35] ECLI:NL:RVS:2019:2440.
[36] ECLI:NL:RVS:2019:2528.
[37] ECLI:NL:RVS:2019:1046.
[38] ECLI:NL:RVS:2019:545.
[39] Op grond van dit artikel kan er in specifieke situaties – afwijkend van IND-gegevens waaruit blijkt dat er geen geldige verblijfstitel is - een (afgeleid) verblijfsrecht bestaan, waardoor er wel recht kan bestaan op één of meer toeslagen.
[40] ARN 18/355.

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

19. Vervolgvragen over toepassing van wetgeving bij KGB-herstel
Bij de uitvoering van het KGB-herstel met terugwerkende kracht tot 2013 komen vraagstukken naar voren over de toepassing van de wet zoveel jaar na dato. Deze worden per geval beoordeeld en binnen de wettelijke kaders van een oplossing voorzien.

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

21. Co-ouderschap bij huurtoeslag
Bij een co-ouderschap staat een kind ingeschreven op het adres van één van de ouders. Als de andere ouder ook in aanmerking wil komen voor kinderopvangtoeslag, moet hij een verzoek indienen bij Toeslagen om dit kind in aanmerking te laten komen als ware het een op zijn adres verblijvend kind. Toeslagen past de via de KOT bekende co-ouderschappen niet automatisch toe voor de huurtoeslag, waardoor het kind niet automatisch als medebewoner wordt aangemerkt. Bij nadere beschouwing ligt automatische toepassing voor de huurtoeslag ook niet voor de hand: er ligt meestal geruime tijd tussen de periode waarin kinderopvangtoeslag betaald wordt (tot en met basisschool-leeftijd), en het moment waarop het inkomen van een kind als medebewoner zo hoog zou kunnen zijn dat het van belang is voor de toekenning van de huurtoeslag. Verzoeken om toepassing van co-ouderschap voor de huurtoeslag worden door Toeslagen altijd ingewilligd.

d. Overig going concern

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

4. Stelselwijziging Toeslagen

a. Implementatie verbetermaatregelen

1. Verzamelbesluit Toeslagen

Het Verzamelbesluit Toeslagen geeft invulling aan twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 2019 en bevat daarnaast drie goedkeuringen om enkele hardheden van het toeslagenstelsel te verzachten. Hiermee is gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de kabinetsreactie op het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT).

Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 oktober 201941 bieden Toeslagen al onder de bestaande wetgeving meer mogelijkheden om maatwerk te bieden bij het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag. In beide uitspraken komt de Raad van State terug op eerder door haar gewezen jurisprudentie. De eerste uitspraak ziet hierbij op de situatie dat een ouder niet alle kosten van de kinderopvang volledig heeft betaald. Tot de uitspraak was de lijn dat dan in beginsel het volledige recht op kinderopvangtoeslag verviel en dat de ouder alle voorschotten moest terugbetalen. Met de uitspraak krijgt Toeslagen binnen het geldende wettelijke kader de ruimte om bij de vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag rekening te houden met het wel (al) betaalde deel van de kinderopvangkosten. Aan deze uitspraak is met ingang van 23 oktober 2019 invulling gegeven in de eerdere versie van het Verzamelbesluit Toeslagen.42 Op basis van deze invulling stelt Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag voortaan vast naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie (proportionele vaststelling). Met deze proportionele vaststelling van de kinderopvangtoeslag kunnen in een belangrijk aantal gevallen hoge terugvorderingen worden voorkomen.

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

Overige goedkeuringen

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

[41] ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536.
[42] Besluit van 20 december 2019, nr. 2019-215337, Stcrt. 2019, 70486.

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

Herzieningsmogelijkheid

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag wordt in het Verzamelbesluit terugwerkende kracht verleend aan het bovengenoemde beleid dat invulling geeft aan beide uitspraken van de Raad van State. Bij wijze van uitzondering geldt dit beleid ook voor de herziening van onherroepelijk vaststaande beschikkingen, met inachtneming van de wettelijke termijn van vijf jaar. Voor beschikkingen die Toeslagen wegens de vijfjaarstermijn niet meer kan herzien, werk ik op dit moment aan een wettelijke hardheidsregeling. Deze regeling is gebaseerd op de in het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT) geschetste hardheidsregeling. Ook zal ik – met inachtneming van de wettelijke termijn van vijf jaar – een herzieningsmogelijkheid naar het verleden bieden voor de verlenging van de termijn voor het indienen van een verzoek om rekening te houden met bijzondere omstandigheden voor de huurtoeslag. Mocht ik op andere onderdelen van de toeslagen indicaties krijgen dat zich stelselmatig hardheden hebben voorgedaan, dan zal ik uiteraard bezien of een vergelijkbare benadering in de rede ligt.

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

2. *Wet verbetering uitvoering toeslagen op Prinsjesdag*

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

b. Toekomstig stelsel

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

5. Overige zaken

a. Procedure Landsadvocaat

Tijdens het plenaire debat van 21 januari 2020 heeft het lid Leijten uitleg gevraagd over het met inzet van de Landsadvocaat doorzetten van het hoger beroep in een procedure waarbij de rechtbank onder meer heeft geoordeeld dat Toeslagen het volledige dossier over het onderzoek bij een gastouderbureau moet verstrekken aan een vraagouder.[43] Ik begrijp dat het merkwaardig kan overkomen dat er momenteel nog wordt geprocedeerd over het verstrekken van het dossier in een individuele zaak. In deze zaak is inmiddels echter een dossier verstrekt aan de vraagouder. Zoals mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 23 augustus 2019[44] heeft laten weten, is het belangrijk om van de Raad van State op een aantal punten duidelijkheid te krijgen over de uitspraak van de rechtbank.

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

b. Stukken correspondentie Nationale ombudsman

Tijdens het debat van 21 januari jl. met uw Kamer heeft de Minister van Financiën toegezegd om in overleg met de Nationale ombudsman (hierna: Ombudsman) te bepalen op welke wijze documenten van de Belastingdienst die met de Ombudsman zijn gedeeld in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire kunnen worden gedeeld met uw Kamer.[45] Hieronder versta ik ook de correspondentie met de Ombudsman over de kinderopvangtoeslagaffaire. Eerder heeft mijn ambtsvoorganger per brief[46] aan uw Kamer de correspondentie met de Ombudsman gedeeld over "Geen powerplay maar fair play" naar aanleiding van een verzoek van uw Kamer (2019D48782) op 28 november jl. Daarnaast heb ik op 4 februari jl. per brief[47] aan uw Kamer de correspondentie met de Ombudsman van 2019 gedeeld inzake – onder andere – de rappelplicht bij Toeslagen.

Daarnaast treft u hieronder een overzicht van de vindplaats van de stukken die door de Belastingdienst aan de Ombudsman zijn verstrekt als bijlage bij een brief waarin antwoorden worden gegeven op vragen van de Ombudsman die in het kader van het onderzoek "Geen powerplay maar fair play" zijn gesteld alsmede de vindplaats van de brief zelf. Vier van deze bijlagen zijn nog niet met uw Kamer gedeeld. Deze stukken treft u als bijlage bij deze rapportage. De inhoud van deze stukken bevestigen de inzichten die eerder met uw Kamer zijn gewisseld. Uit het stuk waarop antwoord wordt gegeven op een algemene klacht blijkt dat er te lang sprake is geweest van een tunnelvisie. Daarnaast blijkt uit het *Behandelvoorschrift voor het behandelen van bezwaren TVS* dat Toeslagen heeft gewerkt met lijsten voor handmatige behandeling van aanvragen. Deze worden in het document aangeduid als 'uitsluitlijsten'. Deze lijsten worden momenteel geschoond. Hierover is uw Kamer reeds eerder geïnformeerd.[48]

Ik beschouw hiermee de toezegging als afgedaan.

	Naam document	**(Openbare) vindplaats**
0	Reactie op onderzoek No 221216	Wob-besluit 15 november 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/15/besluit-op-wob-

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

		verzoek-over-combiteam-aanpak-facilitators-caf (Bijlage 4.2, documentnummer 156)
1	Behandelvoorschrift behandelen bezwaren TVS vs. 2.1 van 7 november 2016	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
2	Rapport derdenbezoek MKB Eindhoven van 4 mei 2016	Vertrouwelijk verstrekt bij Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 440 (zie onder 'zes documenten' het tweede document.
3	Brief DVTBB van 20 oktober 2014	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
4	Brief DVTBV van 20 oktober 2014	Als bijlage opgenomen in deze rapportage.
5	Interne notitie met bevindingen van 21 mei 2014	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 5.
6	Overdrachtsdocument Casus Hawaii van 3 april 2014	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 3.
7	Notitie casus Hawaii vs. 0.9 van 7 oktober 2012	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 0.
8	Antwoord op bejegeningsklacht ingediend door [vertrouwelijk]	Wob-besluit 15 november 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/15/besluit-op-wob-verzoek-over-combiteam-aanpak-facilitators-caf (Bijlage 4.2, documentnummer 159)
9	Antwoord op algemene klacht van [vertrouwelijk]	Als bijlage opgenomen in deze rapportage

10	Antwoord op klacht ingediend door [vertrouwelijk]	Wob-besluit 24 april 2019: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/04/24/twee-beslissingen-op-bezwaar-van-het-ministerie-van-financien-na-afwijzende-besluiten-op-wob-verzoeken-die-betrekking-hebben-op-caf-11-kinderopvangtoeslag ('Eerste beslissing op bezwaar van het ministerie van Financiën na afwijzende besluiten op Wob-verzoeken die betrekking hebben op CAF 11 (kinderopvangtoeslag)', bijlagenummer 15.