

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

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

Inlichtingen

T 070

www.minfin.nl

Ons kenmerk

2019-0000152418

Uw brief (kenmerk)

Datum
Betreft Kamervragen CAF zaken

**DISCUSSIESTUK: EERSTE BESPREEKCONCEPT OM TE TOETSEN OP
TOONZETTING EN INHOUD NOG NIET INTERN AFGESTEMD.**

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de Kamervragen van de leden Leijten (SP), Azarkan (DENK) en Omtzigt (CDA). In totaal gaat het om bijna 150 Kamervragen. Op 27 augustus jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik met het oog op een zorgvuldige en volledige beantwoording het grote aantal vragen niet binnen de gebruikelijke termijn kon beantwoorden. De beantwoording liep bovendien parallel met de werkzaamheden met betrekking tot de uitvraag van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en de werkzaamheden ten behoeve van het onderzoek van de ADR naar de CAF zaken. Daarnaast is er in dezelfde periode tweemaal een beroep gedaan op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) waarin vragen zijn gesteld met betrekking tot CAF die qua inhoud en strekking grotendeels overlappen met uw Kamervragen. Omdat de inlichtingenplicht aan uw Kamer verder reikt dan informatie die op grond van de Wob wordt verstrekt heb ik mij ervan vergewist dat in de beantwoording aan uw Kamer ook de relevante informatie of details naar aanleiding van het Wob-verzoek zijn meegenomen. Het streven en de inzet van het kabinet is er immer op gericht om uw Kamer zo snel mogelijk te informeren, wanneer u (soortgelijke) vragen stelt over een bepaald onderwerp of wanneer een lid van het kabinet van mening is dat informatie relevant is voor de Kamer. In dit geval heb ik dat noodzakelijk geacht.

Bij de beantwoording zal worden ingegaan op de volgende kamervragen:

- Van het lid Leijten (SP) aan de staatssecretaris van Financiën over de verwachting dat meer ouders te maken hebben gehad met onterechte stopzetting van kinderopvangtoeslag dan eerder gedacht en het onderzoek naar andere CAF-onderzoeken (2019Z15127 ingezonden 15 juli 2019);
- Van het lid Azarkan (DENK) aan de staatssecretaris van Financiën over de verbijsterende CAF affaire met de kinderopvangtoeslag (2019Z15262 ingezonden 19 juli);
- Van het lid Omtzigt (CDA) aan de staatssecretaris van Financiën over de kinderopvangtoeslag-affaire en alle aspecten daarvan (2019Z15340 ingezonden 23 juli 2019).

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Bij de beantwoording van bovenstaande kamervragen zal ik ook de vragen betrekken van de leden Omtzigt (CDA) en Leijten (SP) aan de Staatssecretaris van Financiën over de informatie die de regering gaf over de CAF-11 zaak aan de Nationale ombudsman (2019Z15756 ingezonden 15 augustus 2019).

Naast zorgvuldige beantwoording van deze vragen ga ik achtereenvolgens in op:

- A. Het (politieke) besluitvormingsproces fraudebestrijding rondom CAF zaken in 2013 en daarna;
- B. **De cultuur van de Belastingdienst**
- C. Stand van zaken van de verschillende acties rond CAF 11 en overige CAF-zaken.
- D. de motie van Omtzigt en Lodders c.s. die de regering verzoekt uiterlijk 1 oktober een tussenrapportage naar de Kamer te sturen over de compensatie van gedupeerden en andere relevante ontwikkelingen in dit dossier.

A. *Het besluitvormingsproces rondom fraudebestrijding in de periode 2013-2016 en de onderzoeksfase in CAF 11*

Naar aanleiding van de vragen van uw Kamer, de Adviescommissie uitvoering toeslagen, het ADR onderzoek naar CAF zaken en de uitvraag van een recent Wob-verzoek zijn vele interne documenten van de Belastingdienst en notities aan de staatssecretaris van Financiën geanalyseerd. Met inachtneming van de gebruikelijke regels die de Wob stelt, zullen deze openbaar worden gemaakt. Uit de vele stukken van de afgelopen bijna 10 jaar komt een beeld naar boven waar met de blik van vandaag anders tegenaan gekeken wordt. Dit is de "tunnelvisie" waarover ik u eerder berichtte en die werd gestaafd door de uitkomsten van rechtszaken waarin de (juridische) interpretatie van wetgeving merendeels onderschreven werden.

Uit de analyse van de interne stukken blijkt dat er in de jaren 2013-2015 door het ambtelijk management besluiten zijn genomen die met de kennis van nu tot een andere afweging zouden hebben geleid. In het spanningsveld tussen fraudebestrijding en dienstverlening kreeg in het betreffende tijdsgewricht de eerste de overhand. Zo werd er besloten om zeer snel tot stopzetting van lopende kinderopvangtoeslag over te gaan zonder een gedegen onderzoek. Dat de

dienstverlening aan goedwillende burger onder druk stond is in die tijd ook in politieke zin onderkend, zoals ook blijkt uit een brief van het kabinet van die tijd.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

"Het kabinet is gemotiveerd om fraude met de kinderopvangtoeslag en malafide kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus te bestrijden. Dit kan tegelijkertijd wel effect hebben op ouders en instellingen die te goeder trouw handelen. Er zal hierbij een balans gevonden moeten worden tussen enerzijds dienstverlening aan burgers en strenge regels om fraude te bestrijden. Het kabinet gaat ervan uit uw Kamer hierbij aan zijn zijde te hebben.¹"

Op basis van de geanalyseerde stukken kan in dit spanningsveld geconstateerd worden dat de balans bij de Belastingdienst uit het lood is geslagen en de focus teveel heeft gelegen op de fraudebestrijding.

Eén van de belangrijkste conclusies uit de interne documenten is dat vooral de toeslagensystematiek, en daarbinnen de kinderopvangtoeslag, zeer vatbaar is voor georganiseerde fraude door zogenaamde facilitators. De Belastingdienst heeft na de zogenaamde "Bulgarenfraude" mede ter bestrijding hiervan het Combiteam aanpak Facilitators (CAF) opgericht. Uit de interne stukken blijkt dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs of zelfs over de randen van de wet te opereren. In de diverse stukken wordt bijvoorbeeld meermaals bij fraude rondom kinderopvangtoeslag gesproken over een aanpak van 80% versus 20%. Bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten") en daarmee werd geaccepteerd dat de overige 20% ("de goeden") daaronder lijden. Uit de interpretatie van de stukken kan worden geconcludeerd dat daarmee niet werd bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op een voorschot, maar werd onderkend en geaccepteerd dat met de aanscherping van de regels na de Bulgarenfraude er ook toeslagen ten onrechte zouden worden stopgezet. Dit is uitdrukkelijk afgewogen waarbij er wel intern vraagtekens bij werden gezet. Deze handelswijze blijkt bijvoorbeeld ook uit de analyse van de vele (week)berichten van de [] CAF die de ambtelijke leiding van de Belastingdienst regulier op de hoogte hield van het opereren van dit team. Deze weekberichten laten duidelijk zien dat het CAF zijn opdracht uiterst serieus nam: "slagvaardig optreden, ongebaande wegen inslaan en scherp aan de wind zeilen." Daarbij is het nu ook boven tafel gekomen dat gevoelige zaken in de lijn werden afgestemd en schetst het beeld van een team dat binnen de door de ambtelijke leiding gestelde kaders opereerde. Illustratief hiervoor is een data-verzoek vanuit het CAF-team waarbij er een uitdraai gevraagd werd op basis van etnische afkomst in verband met mogelijke fraude op giftenaftrek. Dit verzoek werd door de ambtelijke leiding van het dienstonderdeel meteen als bijzonder gevoelig gekwalificeerd. De analyse is uiteindelijk uitgevoerd op het onderscheid wel/niet Nederlander en concludeerde in dit onderzoek:

"Op basis van het door-analyseren op Nederlanders vs. niet-Nederlanders is geen duidelijke aanleiding te vinden om specifiek op de groep niet-Nederlanders in te zoomen. Uiteraard kunnen er andere overwegingen zijn om dit toch te willen doen."

¹ Kamerstukken II 2014/15, 17 050, nr. 503.

Uit de diverse onderzoeken zal moeten blijken of en zo ja in hoeverre er door de Belastingdienst onrechtmatig is gehandeld.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

De analyse van de interne besluitvorming bevestigt het beeld uit de brief² van 11 juni jl. dat er in het proces van de CAF zaken in de periode 2013-2015 het nodige is fout gegaan. In correspondentie met onder meer uw Kamer en de Nationale ombudsman is hier al veel over gezegd. Toeslagen hadden niet stopgezet mogen worden, maar hadden moeten worden opgeschort. En ouders die aanvullende gegevens aanleverden die nog niet compleet waren, kregen geen duidelijke terugkoppeling over wat nog ontbrak. Tevens is er in veel gevallen aanzienlijke vertraging geweest in het behandelen van ingediende bezwaar- en beroepsschriften en de klachtafhandelingen, en is er in het algemeen gebrekkig gecommuniceerd met de ouders. Ook documentatieverstrekking in rechtszaken was in sommige gevallen onvoldoende. Daardoor ontstond een onduidelijke situatie voor de ouders die ze niet zelf meer konden oplossen.

Daar kwam nog bij dat er indertijd flinke achterstanden waren in de behandeling van zaken, waardoor er in de gehanteerde werkwijze extra druk kwam te staan – om soms een te snel handhavingsoordeel te vellen. Ook dit heeft ertoe bijgedragen dat er onzorgvuldige en daarmee onrechtmatige stopzettingen van lopende toeslagen zijn toegepast. Dit heeft voor betrokkenen soms verstrekken gevolgen gehad. In bovengenoemde brief heb ik aangegeven deze situatie te willen herstellen en zoek ik ook naar tegemoetkomingen voor het aangedane leed. De Adviescommissie uitvoering toeslagen onder voorzitterschap van mr. J.P.H. Donner helpt mij daarbij.

Veel ouders in de CAF 11 zaak worden getroffen door het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis uit de wet was ook een bron van zorg vanuit het onderdeel Toeslagen zelf en werd ook diverse malen onder de aandacht van de politieke leiding gebracht. Er zijn stukken waaruit blijkt dat de toenmalige staatssecretaris in december 2012 heeft ingestemd om in bepaalde gevallen minder streng terug te vorderen (ter hoogte van de eigen bijdrage), deze actie werd in de stukken wel gekwalificeerd als afwijkend van de geldende wet- en regelgeving. Deze voorgenomen soepelere houding is met instemming van de toenmalige staatssecretaris teruggedraaid na een voor de Belastingdienst voordelige uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 waarin de 'harde lijn' als norm werd gehandhaafd. De Tweede Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van de harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van tussenpersonen. De betreffende ouders, al of niet slachtoffers dan wel medeplegers, dienen de verstrekte toeslagen terug te betalen.³ Uiteindelijk is wel eind 2014 de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, via een gezamenlijk ambtelijk notitie, gevraagd de wet op dit punt aan te passen. Een daadwerkelijk reactie hierop hebben we in de stukken van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën niet aangetroffen. Ook bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn vooralsnog geen stukken aangetroffen over het vervolg van dit verzoek.

² Kamerstukken II 2018/2019, 31 066, nr. 490.

³ Kamerstukken II 2014/15, 31066 nr. 218.

De analyse van de interne besluitvorming bevestigen het beeld dat er in het proces van de CAF zaken sinds 2013 het nodige is fout gegaan. In correspondentie met onder meer uw Kamer en de Nationale ombudsman is hier al veel over gezegd. Toeslagen hadden niet stopgezet mogen worden, maar hadden moeten worden opgeschort. En ouders die aanvullende gegevens aanleverden die nog niet compleet waren, kregen geen duidelijke terugkoppeling over wat nog ontbrak. Tevens is er in veel gevallen aanzienlijke vertraging geweest in het behandelen van ingediende bezwaar- en beroepschriften en de klachtafhandelingen, en is er in het algemeen gebrekkig gecommuniceerd met de ouders. Ook documentatieverstrekking in rechtszaken was in sommige gevallen onvoldoende.⁴ Daardoor ontstond een onduidelijke situatie voor de ouders die ze niet zelf meer konden oplossen.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

B. Cultuur

Tijdens het Algemeen overleg (AO) Belastingdienst van 19 juni jongstleden sprak ik met uw Kamer over de noodzaak om te investeren in leiderschap en cultuur bij de Belastingdienst. Zoals uw Kamer weet, waren leiderschap en cultuur al thema's binnen mijn aanpak Beheerst vernieuwen. Ook de commissie Onderzoek Belastingdienst van de heren Borstlap en Joustra is uitgebreid ingegaan op leiderschap en cultuur. Hierbij tevens de worsteling van de, wettelijke vastgelegde, autonome positie van de Belastingdienst versus goede contacten en checks and balances met relevante partijen in haar omgeving. Om mijn beoogde cultuurverandering te bewerkstelling moet een extra stap worden gezet. Om die reden heb ik van "cultuur" een opzichzelfstaande pijler gemaakt binnen mijn aanpak. Uw kamer wordt over deze de invulling van deze pijler afzonderlijk geïnformeerd. Dat is ook van belang in het licht van de "tunnelvisie" in CAF zaken en de wijze waarop hier in de uitvoering van geleerd wordt.

C. Stand van zaken van de verschillende acties rond CAF 11 en overige CAF-zaken.

PM

D. de motie van Omtzigt en Lodders c.s. die de regering verzoekt uiterlijk 1 oktober een tussenrapportage naar de Kamer te sturen over de compensatie van gedupeerden en andere relevante ontwikkelingen in dit dossier.

Zoals eerder in deze brief opgemerkt, heb ik genoemde adviescommissie gevraagd mij eveneens te adviseren over herstel en tegemoetkomingen voor gedupeerden. Uiteraard begrijp ik de wens van uw Kamer en vooral van de gedupeerde ouders om tot een snelle oplossing en financiële compensatie te komen. Ik hecht echter aan zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid, zodat niet alleen voor de ouders in de CAF-11-zaak een passende oplossing mogelijk is, maar ook voor ouders die op vergelijkbare wijze zijn behandeld. Om die reden vind ik het van belang eerst het advies van de commissie af te wachten, alvorens ik een definitief standpunt kan bepalen. Dit doet vanzelfsprekend niets af aan mijn oprechte intentie om gedupeerde ouders tegemoet te komen."

⁴ Kamervragen (Aanhangsel) 2017-2018, nr. 3085.

Tenslotte

Met de brief van 11 juni heb ik aangegeven dat er bij de CAF zaken een te grote focus lag op het bestrijden van misbruik, dat de wetgeving deels te regide is, er sprake was van trage en onzorgvuldige uitvoering en er in het hele proces te weinig oog was voor de menselijke maat. Ook ik heb hier in het begin teveel een tunnelvisie gehad op de gehele problematiek. De interne stukken die de afgelopen tijd geanalyseerd zijn bevestigen dit beeld. Het door mevrouw Leijten van de SP geïnitieerde Zwartboek welke aan mij en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangeboden maakt de gevolgen hiervan voor betrokken gezinnen erg zichtbaar. Over deze zaken zullen de commissie Donner en de ADR zich specifiek buigen. Tevens loopt er rondom de gehele uitvoering en wet- en regelgeving van de toeslagen een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) welke eind van dit jaar rapport zal uitbrengen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel