

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer
De Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum

Betreft: Maatregelen en tegemoetkoming gedupeerde ouders CAF
11 op basis van deeladvies Adviescommissie uitvoering
toeslagen

Geachte Voorzitter,

Ik heb meermalen aangegeven vastberaden te zijn om een oplossing te vinden voor de getroffen ouders in de CAF 11-zaak. Ik realiseer mij dat ik met de in deze brief gepresenteerde oplossing het geduld van de getroffen ouders en uw Kamer lang op de proef heb gesteld. Ik betreur dat, maar zoals ik in mijn brief van 9 oktober 2019 heb aangegeven, wil ik uw Kamer in één keer juist en zo volledig mogelijk informeren over deze zaak, mede op basis van het deeladvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen.

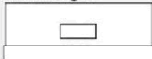
Ik ben de Adviescommissie erkentelijk voor haar werkzaamheden. Het zorgvuldige werk dat de Adviescommissie heeft geleverd, was nodig om tot een juiste aanpak en oplossing voor deze ouders te komen. De belangrijkste conclusie van het deeladvies is dat in de CAF 11-zaak, de belastingdienst vooringenomen heeft gehandeld en dat de normale rechtsbescherming daar geen of onvoldoende bescherming tegen bood. De Adviescommissie spreekt van institutionele vooringenomenheid. De grenzen van de handhaving zijn daarbij doelbewust opgezocht en wat mij betreft ook overschreden. Met het stopzetten van de toeslagen van de betrokken ouders in de CAF 11-zaak - zonder eerst de gevraagde informatie af te wachten - is onrechtmatig gehandeld. Deze handelwijze heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de getroffen ouders en ik heb het volste begrip voor de onmacht en boosheid die hier het gevolg van zijn. De burger mocht erop vertrouwen dat de Belastingdienst integer, geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk handelt. Dit waren ook toen al de geldende basiswaarden en die hanteer ik ook nu als meetlat voor gedrag, houding en als basis voor het nemen van beslissingen binnen de Belastingdienst.

Met de Adviescommissie ben ik van mening dat dit compensatie rechtvaardigt. Voor de invulling daarvan omarm ik de oplossing die de Adviescommissie aandraagt: **[PM: Kern tegemoetkoming AUT opnemen]**

Directoraat-Generaal Belastingdienst

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

Inlichtingen



www.minfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000185650

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
3

De conclusie van de Adviescommissie bevestigen het beeld dat rondom het stopzetten van kinderopvangtoeslag van een groep ouders veel niet goed is gegaan. De analyse van de Adviescommissie noodzaken ook tot verdere acties. Dit ziet op het fraudebeleid, de cultuur binnen de belastingdienst, de checks and balances in de sturing en op de werking van het toeslagenstelsel. In deze brief ga ik daarop in. Ik informeer uw Kamer daarbij ook over de aanvullende inzichten en detaillering op basis van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en een Web-verzoek. Een specifiek aandachtspunt daarbij is het gebruik van (tweede) nationaliteit.¹

Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

- A. Compensatie voor de gedupeerde ouders
- B. Voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen
- C. Handelswijze CAF 11-zaak
- D. Institutionele vooringenomenheid
- E. Het gebruik van (tweede) nationaliteit

Tot slot informeer ik u in bijlage 1 over de stand van zaken van alle lopende toezeggingen en maatregelen in het CAF-dossier. Ik heb uw Kamer op 31 oktober jl. geïnformeerd over de implementatie van de Klokkenluidersregeling conform de motie Omtzigt en Lodders uit het debat van 4 juli jl.²

A. Compensatie voor de gedupeerde ouders

Ouders in de CAF 11-zaak zijn slachtoffer geworden van de vooringenomen aanpak van de Belastingdienst. Toeslagen handelde in de CAF 11-zaak vanaf het begin vanuit vermoedens van fraude bij alle gedupeerde ouders. Die vermoedens berustten niet op het handelen van al deze ouders, maar op de informatie uit het onderzoek bij enkele gastouders en het gastouderbureau. De Adviescommissie constateert: *"Bij het onderzoek kwamen soms ernstige onregelmatigheden, gebreken en onjuistheden aan het licht die evident, ook naar de beleidsinzichten van nu, tot het intrekken van de aanspraken op toeslag of de vermindering daarvan moesten leiden. De meeste ouders zijn evenwel ten onrechte door deze vooringenomen handelswijze getroffen"*. Het handelen van de Belastingdienst jegens de volledige groep ouders was daarmee niet gerechtvaardigd waarmee ten onrechte ouders zijn getroffen. Zeker omdat het kwetsbare groepen betreft, waarbij het stopzetten of intrekken van een toeslag extra schrijnend kan uitpakken. Dit is inherent aan de kinderopvangtoeslag, omdat juist ouders met een laag inkomen vaak geconfronteerd werden met hoge terugvorderingen, omdat zij een hoge toeslag ontvangen. Juist deze ouders kunnen dergelijke terugvorderingen moeilijk dragen. Ik wil dan ook niets liever dan de ouders tegemoetkomen die de dupe zijn geworden van het handelen van Toeslagen. Ik ben dan ook heel blij dat ook de Adviescommissie mij voor deze tegemoetkoming een oplossing aanreikt. Deze oplossing voor de CAF 11-ouders omarm ik: [korte uitwerking]

Ik stel de gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak gelijktijdig met uw Kamer op de hoogte van de vervolgstappen. De ouders die zich reeds buiten CAF-11 pro-actief

¹ Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 509.

² Kamerstukken II, 2018/19, 31 066, nr. 509.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000185650

hebben gemeld bij Toeslagen omdat zij zich in een vergelijkbare situatie verkeren zullen een voortgangsbericht ontvangen. De ADR doet momenteel ook onderzoek naar alle CAF-zaken vanaf 2013 - de start van het CAF - tot heden om te beoordelen om welke ouders het binnen alle CAF-zaken gaat, hoe hun individuele situatie eruit ziet en wat de handelswijze van Toeslagen is geweest. Ouders die zich nog niet hebben gemeld kunnen terecht bij de Belastingtelefoon, bereikbaar op nummer 0800 - 0543 met directe doorschakeling naar specifieke advisering op CAF-zaken. Ook zij zullen geïnformeerd worden over de vervolgstappen.

[Proces Toeslagen en uitbetaling/wettelijke grondslag]

Om tot uitbetaling van compensatie over te gaan is het noodzakelijk om een wettelijke grondslag te creëren. Deze wettelijke grondslag zal op korte termijn worden opgenomen als wetsvoorstel. Er zal een beleidsbesluit worden uitgevaardigd dat vooruitlopend daarop een grondslag biedt om nog dit jaar tot uitbetaling over te kunnen gaan. Dit beleidsbesluit zal worden omzet in een ministeriële regeling. **Opnemen als bijlage?**

B. Voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen

In paragraaf C. ga ik dieper in op de vraag hoe de institutionele vooringenomenheid in de CAF 11-zaak heeft kunnen ontstaan. Dit is belangrijk om herhaling in de toekomst te kunnen voorkomen. Mijn conclusie is dat de handelswijze is ontstaan door de samenloop van drie ontwikkelingen:

- De inrichting van het toeslagenstelsel als een efficiënt, geautomatiseerd, massaal en homogeen proces met weinig tot geen discretionaire ruimte.
- De tijdgeest waarin de focus van een snelle uitbetaling aan de burger (dienstverlening) wordt verlegd naar fraude en regulier toezicht.³
- De eerder door Commissie Borstlap-Joustra geconstateerde gebreken in sturing en beheersing bij de Belastingdienst, in het bijzonder ten aanzien van de informele werkwijze en vastlegging van besluitvorming.

In 2013 wordt onder politieke druk van de zogenoemde Bulgarenfraude de fraudeaankpak geïntensiveerd ten koste van dienstverlening. Dat blijkt ook uit de brief van mijn ambtsvoorganger uit 2013: *"Een effectievere aanpak van systeemfraude vergt maatregelen die ertoe zullen leiden dat burgers onder omstandigheden met een minder dienstverlenende Belastingdienst worden geconfronteerd. In de praktijk zal dit ook goedwillende burgers raken, bijvoorbeeld omdat zij als gevolg van door de Belastingdienst uitgevoerde controles langer op een toeslag moeten wachten. (...) (D)e balans in de weging tussen dienstverlening en fraudebestrijding (zal) vaker in het voordeel van fraudebestrijding (...) doorslaan."*⁴ Direct gevolg is dat aan het toeslagensysteem naast rechtmatigheid, dienstverlening en efficiëntie een element wordt toegevoegd, namelijk fraudebestrijding. De stringente wetgeving en strikte uitvoering van het toeslagenstelsel leidt daarin tot een zwart-wit-benadering zonder grijsstinten. De handhaving kent twee smaken; de toeslag is rechtmatig of onrechtmatig.⁵ Als vervolgens bij de introductie van de CAF-aankpak in 2013 (paragraaf C) vermoedens van fraude ook in de behandeling van de daarbij

³ Zie kamerstukken II, 2008/09, 31055, nr. 68. In het IBO vereenvoudiging toeslagen wordt ingegaan op complexiteit: *"Veel van de complexiteitsverhogende kenmerken lijken voort te komen uit een maatwerk-oogpunt."*

⁴ Kamerstukken II, 2013/2014, 17050, nr. 432.

⁵ Dit wordt ook wel een binaire uitvoering genoemd.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

Pagina 3 van 13

betrokken ouders in het reguliere toezicht de boventoon gaan voeren worden onvolkomenheden in de administratie aangegrepen. Dit leidt tot een zwart-wit-benadering op basis van de wet die niet alleen leidt tot correcties op de Kinderopvangtoeslag, maar ook tot onrechtmatige stopzettingen tot en met 2016. Deze aanpak wordt vervolgens grotendeels bevestigd in de jurisprudentie, waardoor de aanpak wordt gecontinueerd (paragraaf C). Dit is des te meer kwalijk wanneer het fraudevermoeden niet op het persoonlijk handelen berustte, maar enkel op het feit de betreffende ouders in het kader van het CAF 11-dossier gecontroleerd werden. Deze vooringenomenheid is onacceptabel. In een beslissing in een individueel geval moeten alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen en moeten er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de rechtszekerheid voor vraagouders te borgen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. In de (informele) manier van werken noch in de wijze van sturing bestonden hiervoor adequate checks and balances. In mijn brief van 20 september jl. heb ik aangegeven dat ik deze situatie niet alleen wil herstellen, maar ook in de toekomst wil voorkomen dat andere ouders in eenzelfde situatie terechtkomen. Daarom heb ik reeds maatregelen genomen en ga ik anderen in gang zetten, zodat de toeslaggerechtigde meer centraal komt te staan in beleid en uitvoering van het stelsel. De bijlage geeft uw Kamer een totaaloverzicht van de maatregelen die inmiddels in gang gezet zijn of binnenkort in gang worden gezet om een situatie als bij CAF 11 te voorkomen. Hieronder ga ik in op de belangrijkste maatregelen:

1. Verbeteren van cultuur en vaardigheden

In mijn brief van 20 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invulling van het externe onderzoek naar de cultuur van de Belastingdienst. In lijn met de deelvraag over 'menselijke maat', vraag ik het onderzoeksbureau om gericht te kijken naar de huidige en gewenste cultuur bij Toeslagen. In afwachting van dat onderzoek zijn we aan de slag met het cultuurprogramma, waarbij ook binnen Toeslagen indringend met medewerkers wordt gesproken over en gereflecteerd op het gewenste gedrag, passend bij haar opdracht. Ook de ambtelijke leiding en ikzelf zijn in dat gesprek betrokken. De komende periode zullen de uitkomsten van het deelrapport van de adviescommissie met de medewerkers worden besproken, ook vanuit de vraag hoe vooringenomenheid (eerder) herkend, (beter) bespreekbaar en tegengegaan kan worden. Daarmee bevorderen we bewustwording, het aangaan van het gesprek, en de ontwikkeling van het gewenste gedrag en het sturen daarop. Dit acht ik noodzakelijk om herhaling van vooringenomen handelen respectievelijk institutionele vooringenomenheid in de toekomst uit te sluiten.

Een meer mensgerichte werkwijze vraagt van leiding en medewerkers van Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Van hen zal worden verwacht dat zij zich voor een afweging verdiepen in de omstandigheden van het individuele geval. De burger staat centraal. Dat vereist andere vaardigheden en betekent dat Toeslagen zal moeten investeren in de inhoudelijke competenties en beschikbaarheid van personeel die dergelijke afwegingen kan maken. Hiervoor wordt een plan uitgewerkt. Indien Toeslagen hier aanvullende middelen voor nodig heeft kan dit binnen het reguliere begrotingsproces worden opgepakt.

2. Meer maatwerk in dienstverlening

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

Page 4 van 13

Toeslagontvangers mogen een goede dienstverlening van ons verwachten. Het is belangrijk dat zij weten waar zij aan toe zijn. Dat vraagt om heldere, toegankelijke en volledige berichtgeving vanuit Toeslagen. Vragen kunnen beantwoord worden via de Belastingtelefoon. Het moet in de toekomst mogelijk worden om stukken digitaal in te dienen en als er stukken ontbreken, moet helder worden gecommuniceerd wat er nog ontbreekt. Ik ben ervan overtuigd dat we met snelle adressering van vragen, adequate signalering van mogelijke problemen en heldere uitleg van besluiten kunnen voorkomen dat ouders onnodig in bezwaar of beroep moeten gaan. Ook ouders met minder bureaucratische vaardigheden moeten kunnen rekenen op onze diensten. Als de ouder toch bezwaar of beroep instelt is het van belang dat wij het dossier van de ouder(s) goed op orde hebben. Volledige en tijdige informatievoorziening aan de burger en een goede interne informatiehuishouding zijn essentieel. IBO en zwartboek

Bij het nemen van besluiten moeten de individuele omstandigheden van burgers meegenomen kunnen worden. Daarbij is de massaliteit van de processen binnen het toelagensysteem een gegeven waar bij implementatie rekening mee moet worden gehouden. Bij maatwerk is het mogelijk om de ruimte die regelgeving biedt te benutten of als de situatie daarom vraagt er van af te wijken. In vergelijkbare regelgeving bestaat meestal een wettelijke hardheidsclausules, waarmee ongewenste gevolgen op basis van het evenredigheidsbeginsel kunnen worden gemitigeerd. Voor het toelagensysteem wordt onderzocht of het wenselijk is om een hardheidsclausule op te nemen. Dit moet in samenhang worden gezien met de uitspraak van 23 oktober jl. van de Afdeling bestuursrechtspraak die onder maatregel 5 wordt besproken.⁶ Daarbij sluit ik aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject "Maatwerk in Dienstverlening" van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD TOPConsult.

De Belastingdienst en als onderdeel daarvan Toeslagen kent een opgave om de interactie met burgers en bedrijven te verbeteren en te moderniseren.⁷ Burgers en bedrijven verwachten van de Belastingdienst onder andere (a) snelle, nauwkeurige en foutloze processen, (b) dienstverlening op maat en (c) zo min mogelijk onzekerheid. Het doel van modernisering is om onnodige interactie te voorkomen en minder vragen, klachten, bezwaren en fouterij. De Belastingdienst sluit aan bij de competenties en belevingswereld van burgers en richt zich op het bevorderen van de naleving (en het tegengaan van niet-naleving). Het vertrouwen dat burgers in de Belastingdienst hebben, wordt in hoge mate bepaald door de wijze waarop de interactie tussen Belastingdienst en burgers vorm en inhoud krijgt. Voor de kinderopvangtoeslag is samen met het ministerie van Sociale zaken, en een speciaal traject ingezet waarover uw Kamer onlangs een brief heeft ontvangen met als doel om binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag de dienstverlening aan ouders te verbeteren en daarmee de problematiek van hoge terugvorderingen terug te dringen.⁸ Daarin staat bijvoorbeeld ook aangekondigd dat er momenteel wordt gewerkt aan een kinderopvangtoeslag app, waarin ouders makkelijk en overzichtelijk hun eigen situatie kunnen raadplegen, alsmede notificaties kunnen ontvangen waarin ze geattendeerd worden op het controleren en zo nodig aanpassen van hun

⁶ ABRvS 23 oktober 2019, 201900753/1/A2.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/strategie-interactie-belastingdienst-met-burgers-bedrijven-en-hun-intermediairs>

⁸ Kamerstukken II 31322, nr. 406

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

gegevens. De samenwerking in het verbetertraject Kinderopvangtoeslag is een voorbeeld van de manier waarop opdrachtgever en opdrachtnemer naar de toekomst toe moeten samenwerken. Het thema maatwerk heeft in het verleden te weinig aandacht gekregen in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en opdrachtnemers in de uitvoering (Paragraaf C). Aspecten als efficiency en rechtmatigheid voeren in deze gesprekken te veel de boventoon.

3. Betere juridische waarborgen

Ook ouders met meer ingewikkelde vragen moeten tijdig en goed antwoord krijgen. Dat vraagt van Toeslagen dat juridische kennis in alle teams voldoende geborgd wordt. Als niet duidelijk is hoe op een juiste manier met een dilemma in de uitvoering moet worden omgegaan, wil ik dat tijdig wordt geëscaleerd. Op deze manier worden knelpunten en ontwikkelingen tijdig gesignaleerd en worden de beleidsverantwoordelijke departementen in een vroeg stadium betrokken. De medewerkers die de juridische en de controletechnische, ook wel vaktechnische, lijnen moeten borgen zijn benoemd binnen Toeslagen. De volgende stap is dat alle uitvoerende teams goed op deze lijnen worden aangesloten. Daarom heb ik de leiding van Toeslagen gevraagd om daar werk van te maken. Ik wil Toeslagen daarmee in de juridische- en controle inrichting gelijktrekken met de rest van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de data-specialisten. Ik wil dat zij gaan werken met dezelfde kaders van de data-afdeling van de rest van de Belastingdienst (Corporate dienst Datafundamenten en Analytics).

4. Vermindering van complexiteit en verbetering van de aansturing

Het optreden in het CAF 11-dossier onderstreept de problemen ten aanzien van de bestuur- en beheersbaarheid van de Belastingdienst als geheel. Ik wil uitvoeringsproblemen als deze adequater oplossen. Het aanpassen van de structuur van de Belastingdienst kan zorgen voor vermindering van complexiteit, verbetering van de aansturing en daarmee het optimaler functioneren van de Belastingdienst. Ik laat daartoe onderzoeken of en hoe het verkleinen en vereenvoudigen van de Belastingdienst de organisatie effectiever maakt. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan.

5. Meer ruimte voor ademende wet- en regelgeving

Het Toeslagensysteem legt de (financiële) verantwoordelijkheid voor een groot deel neer bij de burger, terwijl de complexiteit van het toeslagensysteem hoge eisen stelt aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. De Adviescommissie concludeert dat het wettelijk kader voor de kinderopvangtoeslag in combinatie met Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) strikt is en het wettelijk systeem uitgaat van "alles of niets". **IBO**

In paragraaf C zal hier dieper op worden ingegaan. Tot voor kort oordeelde ook de Afdeling bestuursrechtspraak dat de wetgeving rigide geïnterpreteerd moest worden. Bijvoorbeeld als de ontvanger van een toeslag niet alle kosten voor de kinderopvang voor dat jaar heeft betaald. Dan verviel tot nu toe in beginsel het volledige recht op kinderopvangtoeslag en moest de ontvanger alle voorschotten terugbetalen. Ook moest de Toeslagen altijd het volledige bedrag terugvorderen, als er een te hoog voorschot was betaald. Daardoor kon hij geen rekening houden met bijzondere omstandigheden van het concrete geval. In een uitspraak van 23 oktober jl. oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat deze uitspraken te streng zijn geweest en dat in de praktijk is gebleken dat de gevolgen van deze strenge

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000185550

Pagina 6 van 13

uitleg van de wet voor gezinnen ernstig kunnen zijn.⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot dit oordeel, door de vele rechtszaken die de Afdeling bestuursrechtspraak de afgelopen jaren heeft behandeld en het totaaloverzicht dat nu pas ontstond. Daarnaast verwijst de Afdeling bestuursrechtspraak naar de verschillende rapporten over dit onderwerp van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Nationale ombudsman. De afdeling bestuursrechtspraak wijst daarbij ook op de gevolgen die zich voordeden in gevallen waarin ontvangers van kinderopvangtoeslag zelf slachtoffer zijn geworden van fraude van anderen, zoals gastouderbureaus, of waarin zij een groot deel van het vooraf opgegeven bedrag wel degelijk aan kinderopvang hadden besteed.

Daarom ben ik blij dat de Afdeling bestuursrechtspraak op 23 oktober jl. is omgegaan. Deze wijzigingen brengen het belang van het voorkomen van fraude en de belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht. Ik heb de uitspraak onder de aandacht gebracht van het kabinet en in gezamenlijkheid beziet het kabinet hoe hier invulling aan te geven. Deze uitspraak biedt voor een deel de gewenste (discretionaire) bevoegdheid voor maatwerk. Het sluit aan bij wens voor de introductie van proportionaliteit in relatie tot het recht op kinderopvangtoeslag bij de betaling van de kosten kinderopvang. Er vindt momenteel samen met het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid een verkenning plaats naar het proportioneel vaststellen van kinderopvangtoeslag. Als een ouder niet alle gestelde kosten aan kinderopvang voor een bepaald jaar heeft betaald, bestaat er geen recht op kinderopvangtoeslag.¹⁰ Dat leidt ertoe dat het in dat jaar uitgekeerde voorschot volledig wordt teruggevorderd. Dit staat soms niet in verhouding tot de reden van het niet volledig betalen van de gestelde kosten. Het leidt bovendien tot hoge terugvorderingen. De beleidsmatige en uitvoeringstechnische gevolgen worden nader verkend. Concreet betekent dit dat ouders niet meer direct geconfronteerd hoeven te worden met een nihilstelling op het moment zij niet alle kosten voor kinderopvang volledig hebben voldaan. Het onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe waren al in gang gezet en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zal hierbij worden betrokken.

C. Handelswijze CAF 11-zaak

De Adviescommissie heeft in hoofdstuk twee van haar rapport de gang van zaken omtrent CAF 11 zo feitelijk mogelijk beschreven. Ik kan mij volledig vinden in de geschetste analyse. Eerder heb ik al aan uw Kamer gemeld dat er in de stopzetting, de bezwaar- en beroepsfase en de nog lopende procedures dingen niet goed zijn gegaan. In deze paragraaf ga ik kort in op de meest opvallende zaken van de Adviescommissie en ik vul deze op basis van beschikbaar gekomen informatie aan met elementen die tot op heden niet met uw Kamer gewisseld zijn en waar wij actie op ondernemen (paragraaf A). [PM in lijn brengen met aangepast rapport DONNER PM FJZ: hoe gehandeld met werkinstructies + vraag OGS]

Aanschrijving, stopzetting en informatiehuishouding

Met betrekking tot de aanschrijving van de ouders onderken ik met de Adviescommissie dat bij de uitvraag van bewijsstukken in CAF 11 een

⁹ ADRvS 23 oktober 2019, 201900753/1/A2.

¹⁰ Kamerstukken II 31322, nr. 406

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

omvangrijkere uitvraag is gedaan dan de uitvraag in het reguliere toezicht. Dit wringt omdat er geen checks and balances aan zijn voorafgegaan. De adviescommissie heeft vastgesteld dat stopzetting van het voorschot eerder plaatsvond dan dat op basis van de verkregen informatie beslist kon worden en dat niet is vast te stellen op welk tijdstip de stopzetting is geëffectueerd. Dit had niet mogen gebeuren. Dit stopzetten is in strijd met artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), dat slechts in de mogelijkheid van opschorting voorziet bij het vermoeden dat het voorschot onterecht of te hoog is vastgesteld. De commissie constateert dat de Awir op belangrijke punten afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Adviescommissie zal in haar eindadvies nog terugkomen op de vraag of dit afwijken gevolgen heeft voor de praktische rechtsbescherming in toezicht en fraudeaanpak. De Adviescommissie geeft aanvullend nog mee dat stopzetting van toeslagen in het CAF 11-dossier wegens het niet volledig voldoen van alle kosten niet had mogen plaatsvinden, omdat vraagouders tot twee maanden na een toeslagjaar de tijd hebben om de kosten van de kinderopvangtoeslag (alsnog) te voldoen. In dat geval is er sprake van een tijdsige betaling van de kosten voor de kinderopvangtoeslag. Als een besluit tot stopzetting wordt genomen, is dat nu met waarborgen omkleed. Stopzetting gebeurt slechts vanuit dienstverleningsoogpunt (toeslaggerechtigde vraagt erom) en op basis van harde informatie, dat het recht op kinderopvangtoeslag niet bestaat, bijvoorbeeld vanwege de leeftijd van de kinderen.

Het feit dat het toeslagensysteem de mogelijkheid van schorsing niet kende maar alleen voorzag in stopzetting, is een belangrijk punt dat ik oppak, ook omdat het systeem daar nu nog steeds niet in voorziet. Hoewel de stopzetting zoals deze bij CAF 11 heeft plaatsgevonden niet meer voorkomt, is het wel van belang om de opschorting van lopende toeslagen naar de toekomst toe mogelijk te maken. In een uitvoeringstoets zal in kaart worden gebracht welke IT investering dit vergt. Een ander punt dat al eerder is aangestipt, is de gebrekkige informatiehuishouding. Bewijsstukken worden gescand, maar tijdens het scannen en opslaan zijn fouten gemaakt waardoor stukken ontbraken of onvolledig waren. In de zomerperiode heeft Toeslagen al het mogelijke gedaan om de CAF-dossiers op orde te brengen en is alle informatie beschikbaar gekomen voor de toekenning van een compensatie. Daarnaast wordt er verder geïnvesteerd in een structurele en deugdelijke informatiehuishouding. Voor de toeslaggerechtigde is het van belang dat hij erop kan vertrouwen dat Toeslagen beschikt over alle (aangeleverde) informatie.

Onderzoek gevraagde informatie, correctiebeslissingen en bezwaar- en beroep
Door de focus op fraudebestrijding vond de beoordeling van dossiers afkomstig van ouders in het CAF 11-dossier met bijzondere gestrengheid plaats. Dit kwam vanwege de uitvraag vanuit de CAF-aanpak en de gedachte dat door die beoordelingen mogelijk systeemfraude zou kunnen blijken. De veronderstelling was dat er iets mis moest zijn en dat dit alleen nog moest worden aangetoond. Op iedere mogelijke onregelmatigheid werd de vinger gelegd. De adviescommissie omschrijft dit als 'zero tolerance' handhaving die met geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid werd toegepast. Daarbij werden geen andere regels gehanteerd dan het wettelijk kader, maar de eisen die werden gesteld aan bewijs en administratieve bescheiden werden op deze wijze uitzonderlijk scherp.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

Pagina 6 van 13

De bereidheid tot naleving van Toeslagenwetgeving door goedwillende burgers wordt ondermijnd als diegenen die bewust frauderen niet aangepakt worden. Het is daarom belangrijk dat de (kleine) groep fraudeurs de aandacht krijgt die noodzakelijk is en dat er stevig wordt opgetreden als fraude wordt vastgesteld. Op het moment dat er slechts vermoeden van fraude zijn in het reguliere toezicht binnen moet er voldoende balans zijn en moeten burgers benadert worden vanuit het idee van vertrouwen. Zo gelden er normen voor vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie ga ik de fraudeaanpak verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen in een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van onderzoek, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. Om de dossieropbouw te verbeteren zal opnieuw worden gekeken naar het handboek controle, waarin onder meer de dossieropbouw en verslaglegging wordt beschreven en daarin zal worden meegenomen hoe we de naleving daarvan kunnen verbeteren. Overigens staan deze voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke aspecten los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Daarvoor gelden heldere, bindende afspraken en wettelijke verplichtingen met betrekking tot de opsporing en de vervolging.

Aansprakelijkheid en invordering

Als een toeslaggerechtigde toeslagvoorschotten moet terugbetalen komt hij automatisch in aanmerking voor een standaardbetalingsregeling van 24 maanden. Ook kan hij een verzoek doen om een persoonlijke betalingsregeling, waarbij rekening wordt gehouden met zijn betalingscapaciteit en wordt afgezien van de inning van een restschuld. Een persoonlijke betalingsregeling wordt echter niet verleend als blijkt dat bij het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld. Mede ingegeven door de discussies van de afgelopen periode en recente jurisprudentie van de Raad van State, zal ik het gehanteerde beleid ten aanzien van opzet/grove schuld heroverwegen. Daarbij wil ik in ieder geval kijken naar de tot nu toe gehanteerde doelmatigheidsgrens en toets bij de opzet/grove schuld-kwalificatie. Ook neem ik daarin mee of voor deze kwalificatie kan worden aangesloten bij een vergrijpboete die is opgelegd in de fase waarin het recht op de toeslag is vastgesteld. In dat verband merk ik op dat de Auditdienst Rijk (ADR) in zijn onderzoek¹¹ ook aandacht zal schenken aan opzet/grove schuld-kwalificaties die in het verleden zijn gegeven. In afwachting hiervan heb ik tijdens het wetgevingsoverleg van 4 november 2019 toegezegd de "pauzeknop" te hanteren. Deze toezegging heb ik nader toegelicht in mijn brief aan uw Kamer van 8 november 2019 (PM vindplaats toevoegen in voetnoot).

De Adviescommissie merkt op dat toeslagnschulden niet kan worden kwijtschelden, omdat de wet hierin niet voorziet. Met de invoering van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 ("stroomlijnen") wordt kwijtschelding van toeslagnschulden wettelijk wel mogelijk. Inwerkingtreding van dit onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen datum die na 2021 ligt.

¹¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 31066, nr. 519.

Directoraat-Generaal

Bele

Oms
2019

Met opmerkingen [BS((1): Het eerste deel gaat over de behandelfase, hierna gaat het over de onderzoeksfase. Zijn twee aparte zaken! Deel over fraudeaanpak helemaal vooraan in onderdeel C?

D. Institutionele vooringenomenheid

Met de Adviescommissie ben ik van mening dat er sprake is van institutionele vooringenomenheid in de CAF 11-aanpak. De Adviescommissie verwijst daarbij naar de opgekomen vraag of de leiding van Toeslagen hiervan op de hoogte zou zijn geweest. De Adviescommissie merkt daarbij op dat het opmerkelijk en bedenkelijk zou zijn indien de leiding in het geheel *niet* op de hoogte zou zijn geweest. Uit de analyse van de stukken die zijn verstrekt naar aanleiding van uw Kamervragen en de Wob komt naar voren dat de ambtelijke leiding in algemene zin op de hoogte is geweest van de CAF-aanpak. Om de context van het handelen van de dienst uit die periode nader te kunnen duiden, te reconstrueren en te beoordelen ga ik uit van de analyse van de Adviescommissie en beschrijf ik kort de wettelijke, juridische en politieke achtergrond. Daar waar het nieuwe informatie betreft die nog niet met uw Kamer is gedeeld zal ik dat benoemen.

Juridische kader: complex en strikt

De CAF 11-zaak legt een aantal manco's bloot in de inrichting en uitvoering van toeslagregelingen door Toeslagen. De Adviescommissie oordeelt dat de wijze waarop is gehandeld deels is vormgegeven door het wettelijk kader waaraan zij is gebonden bij de uitvoering van haar taken. Meer in zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de basisprincipes waarop het toeslagenstelsel is vormgegeven, niet goed aansluiten bij het menselijk handelen in de praktijk. Het gaat uit van de zelfredzame burger die zelf wijzigingen doorgeeft, een administratie bijhoudt en actief controleert. Het systeem stelt, zeker als meerdere toeslagen en andere (gemeentelijke) inkomensafhankelijke regelingen in het geding zijn, hoge eisen aan het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers. Zo is de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als bij wijzigingen gedurende het kalenderjaar de verantwoordelijkheid van de burger. Daarmee worden echter ook de financiële risico's volledig bij de burger neergelegd. Die ziet zich vervolgens geconfronteerd met een rigide opvatting over rechtmatigheid en het ontbreken van maatwerk. Zodra een burger een fout maakt (of de kinderopvangorganisatie), komt hij in aanraking met de zwart-wit-bepalingen in de wet en de rechtlijnige behandeling door Toeslagen. Als vervolgens ook de politieke focus verschuift van dienstverlening naar fraudebestrijding en regulier toezicht zie ik met de Adviescommissie een beeld ontstaan waarin bij fraudevermoedens sprake is van een vooringenomen houding, waarbij ouders als verdachten werden behandeld en iedere geconstateerde tekortkoming of onjuistheid slechts kon dienen als bevestiging van dat vermoeden. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld ontbrekende handtekeningen, te laat indienen van de aanvraag of de aansprakelijkheid van de burger door fouten van het gastouderbureau als de aanvraag te goeder trouw uit handen is gegeven.

Politiek kader

De Adviescommissie merkt op dat juridische bevoegdheden feitelijk worden ingevuld en gebruikt binnen het politieke klimaat. De manco's in inrichting en uitvoering worden pregnant als de nadruk verschuift van een snelle uitbetaling aan de burger naar fraude en regulier toezicht. Dit gebeurt mede onder politieke druk van enkele fraudezaken in de kinderopvangtoeslag en de zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag met name in 2013. Een intern document (doorontwikkeling toezicht op toeslagen) uit juni 2013 laat zien dat de Toeslagen onvoldoende is geëquipeerd om de omslag te maken naar een focus op

Met opmerkingen [BS((2): AZ stelt voor tekstblok naar voren te halen

Ons kenmerk
2019-0000185550

toezicht. In deze documenten wordt onder meer gekeken naar de effectiviteit van de voorzieningen in relatie tot de maatregelen die mijn ambtsvoorganger op 10 mei 2013 heeft aangekondigd in een brief over maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen.¹² Voor het adequaat kunnen oppakken van fraudesignalen wordt geconstateerd dat contacten met collega's van Belastingen en FIOD onmisbaar zijn en dat de doorontwikkeling van toezicht merkbaar zal zijn in langere wachttijden, maar dat het ook onontkoombaar is dat aanvragers die te goeder trouw zijn hier gevolgen van zullen ondervinden. Door het samenstel van de aangekondigde maatregelen wordt geconstateerd dat de dienstverlening aan de burger zal afnemen en de burger meer moeite moet doen de toeslag te krijgen waar hij recht op heeft. Ook wordt geconstateerd dat de aanvrager langer op zijn geld moet wachten.

Vanaf september 2013 krijgt de samenwerking binnen de Belastingdienst vorm doordat het multidisciplinaire opgerichte CAF-team operationeel wordt en ook actief is op het gebied van toeslagenfraude. Uit de analyse van het totaalbeeld blijkt dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt wel gesproken over 80%/20%: bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet alleen bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op een voorschot - dat werd onderkend en geaccepteerd in de Kamerbrief die de maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen aangekondigde, maar ook dat hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet.¹³ Dit is uitdrukkelijk afgewogen, hoewel daarbij ook intern vraagtekens bij werden gezet en de intentie werd uitgesproken deze groep zo klein mogelijk te houden. Hoewel het de uitdrukkelijke bedoeling van de leiding van de Belastingdienst was om deze afweging te delen met de politieke leiding is dat niet gebeurd. Dit sluit aan bij de eerder door de Commissie Onderzoek Belastingdienst aangeduide informele werkwijze. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen duidt dit als de institutionele vertaling in instructies om snel wat te doen aan vermoedens van fraude en dat dit heeft geleid tot de institutionele vooringenomenheid. De multidisciplinaire aanpak brengt bovendien het risico met zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De Adviescommissie concludeert dan ook terecht dat de wijze waarop de uitvraag van bewijsstukken werd bepaald geen basis kende in de op schrift gestelde kaders of afspraken binnen Toeslagen. De uitvraag kwam zonder checks and balances tot stand en was zeer afhankelijk van degene die het opdrachtformulier opstelde. Hier lag geen afgewogen besluitvorming aan ten grondslag. Dit leidt zoals de Adviescommissie terecht stelt tot een afwikkeling, zonder context van achtergrond en bedoeling. Resultaat is dat niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' met als gevolg dat een ieder gelijkelijk (vooringenomen) wordt behandeld. Bovendien moet onderkend worden dat de informatie van ouders niet werd beoordeeld door juristen langs de juridische meetlat, maar door uitvoerende medewerkers die slechts het opdrachtformulier kennen en primair 'afgerekend' worden op de mate waarin zij zich daaraan houden.

¹² Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

¹³ Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-000018550

Pagina 11 van 13

Ondanks de institutionele vooringenomenheid wijst de Adviescommissie erop (en dat blijkt ook uit interne stukken) dat medewerkers binnen Toeslagen constateerden dat 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 van wetgeving en interpretatie van de rechter is – al eerder – ook onder de aandacht van de staatssecretaris gebracht. Er zijn stukken aangetroffen 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 en onrechtmatig. Deze soepelere houding is met instemming van de toenmalige staatssecretaris teruggedraaid na een uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 waarin de 'harde lijn' als norm werd bevestigd. De Tweede Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van de harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van facilitators. De betreffende ouders, al of niet slachtoffers dan wel medeplegers, dienen de verstrekte toeslagen geheel terug te betalen. Uiteindelijk is eind 2014 interdepartementaal op ambtelijk niveau gesproken over het aanpassen van de wet op dit punt. Uit documentatie lijken deze overleggen begin 2015 naar de achtergrond te zijn geraakt toen miljoenenfraude met de kinderopvangtoeslag door samsenspanning tussen ouders en gastouders hoog op de politieke agenda kwam. De politieke focus verschoof toen van dienstverlening naar fraudebestrijding.

PM: kort stukje over WOB niet in relatie tot CAF-brede aanpak:

1. Toezetting Mails
2. E-mail Tonga/hawai ()
3. Nationaliteit in den brede
4. Werkinstructies
5. Positionering MT-fraude

In juni heb ik zelf met ouders gesproken die zijn getroffen door het vooringenomen handelen van de dienst. Ik benadruk nogmaals dat ik begrip heb voor hun gevoel van onmacht en boosheid. Daarom wil ik snel werk maken van de tegemoetkoming en van de maatregelen om de door de Adviescommissie gesignaleerde institutionele vooringenomenheid weg te nemen.

E. De (tweede) nationaliteit

In de analyse van de beschikbaar gekomen informatie ben ik stukken tegengekomen die laten zien dat het gebruik van nationaliteit mogelijk breder is dan de CAF 11-zaak. Ook in andere CAF-zaken binnen en buiten Toeslagen zijn documenten naar boven gekomen waaruit blijkt dat (tweede) nationaliteit en/of kenmerken die wijzen op een niet-Nederlandse oorsprong zijn gebruikt. Ik heb de stukken hierover openbaar gemaakt en deze informatie ook voorgelegd aan de Adviescommissie en de ADR ten behoeve van hun onderzoeken. Ik heb de Autoriteit Persoonsgegevens verzocht om deze signalen mee te nemen in het lopende onderzoek naar het gebruik van nationaliteit bij Toeslagen.

Op basis van deze signalen heb ik wel al de opdracht gegeven, uitgezonderd indien er een expliciete wettelijke grondslag voor is, nationaliteit niet meer te gebruiken ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst. Gegevens over de tweede nationaliteit (naast de Nederlandse nationaliteit) spelen in de wetgeving geen rol en zouden ook in de uitvoering geen rol mogen spelen.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000185550

Voor medewerkers van Toeslagen zijn deze gegevens dan ook niet meer raadpleegbaar zoals ik in mijn brief van 20 september jl. heb aangegeven. De volledige verwijdering van deze gegevens in de systemen, voor de gehele Belastingdienst niet alleen Toeslagen, is eind dit jaar gereed.

Tot slot meld ik u dat ook de Nationale ombudsman bezig is met een onderzoek naar de behandeling van de klachten bij de overheid over etnisch profileren. Bij afronding van dat onderzoek informeer ik uw Kamer over de resultaten die de Belastingdienst betreffen.

Hoe ga ik verder

Ik realiseer mij dat de compensatie voor getroffen ouders in de CAF 11-zaak ontzettend laat komt. Ook kan ik het onrecht dat hen is aangedaan niet volledig wegnemen. Compensatie aan de getroffen ouders voelt voor mij als de enige juiste oplossing: ouders worden na een lange periode van onzekerheid eindelijk in het gelijk gesteld.

Maar hier stopt het niet. Ik wil boven tafel krijgen hoe de handelwijze van heeft uitgewerkt in andere CAF-zaken. Op basis van de conclusies van de ADR hierover en het tweede rapport van de Adviescommissie denk ik na hoe om te gaan met mogelijk andere gedupeerde ouders. Ik hoop u daar spoedig na het Kerstreces over te informeren. In de tussentijd zit ik niet stil. Ik wil dat de veelheid aan ingezette maatregelen tot daadwerkelijke verbeteringen voor toeslaggerechtigden gaan leiden. Voor zover het knelpunten in de wetgeving betreft doe ik dat samen met andere bewindspersonen. Mijn gedrevenheid om dit op te lossen en in de toekomst te voorkomen is onverminderd groot.

Hoogachtend,

Menno Snel

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000185650