Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer
De Voorzitter van de Tweede Kamer
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

[redacted]

T 070[redacted]
[redacted]@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2019-0000185650

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
3

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

CONCEPT

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 zo volledig en juist mogelijk informeren over deze zaak, mede op basis van het deeladvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen.

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 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 handelswijze 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 een integere Belastingdienst 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]

De conclusies van de Adviescommissie roept vragen op. Vragen die zien 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 daar op 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 Wob-verzoek. Een specifiek aandachtspunt daarbij is het gebruik van (tweede) nationaliteit in fraudeonderzoek.[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 door de gedupeerde ouders. Die vermoedens berustten niet op het handelen van de ouders, maar op de informatie uit het onderzoek naar 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*". Dit rechtvaardigt echter niet dat door het handelen van de Belastingdienst ouders ten onrechte ouders zijn getroffen. Zeker omdat het kwetsbare groepen betreft, waarbij het in individuele casussen extra schrijnend kan uitpakken. Dit is inherent aan de kinderopvangtoeslag, omdat juist ouders met een laag inkomen vaak geconfronteerd werden met hoge terugvorderingen. 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 hiervoor 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, evenals de ouders die zich reeds buiten CAF-11 pro-actief hebben gemeld bij Toeslagen omdat zij zich in een vergelijkbare situatie verkeren. 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]

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

CONCEPT

B. Voorkomen dat dit andere ouders kan overkomen

In paragraaf C. ga ik dieper in op de vraag hoe de vooringenomen handelswijze in de CAF 11-zaak heeft kunnen ontstaan. Dit is belangrijk om herhaling naar de toekomst toe te kunnen voorkomen. De conclusie is dat de ontstane 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 fraudeaanpak geïntensiveerd ten koste van dienstverlening. Dat blijkt ook uit de brief van mijn ambtsvoorganger uit 2013: "*Een effectievere aanpak van systeemfraude vergt maatregelen die er toe 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 en efficiëntie een element wordt toegevoegd, namelijk fraudebestrijding. De stringente wetgeving en strikte uitvoering van het toeslagenstelsel leidt tot een zwart-wit-benadering zonder grijstinten. De handhaving kent twee smaken; de toeslag is rechtmatig of onrechtmatig.[5] Als vervolgens bij de introductie van de CAF-aanpak in 2013 (paragraaf C) vermoedens van fraude ook in het reguliere toezicht de boventoon gaat voeren worden onvolkomenheden in de administratie aangegrepen. Dit leidt tot een zwart-wit-benadering op basis van de wet 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 temeer kwalijk omdat het fraudevermoeden niet op het persoonlijk handelen berust, maar enkel op het feit dat 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 aangeven dat ik deze situatie niet alleen wil herstellen, maar ook te allen tijde wil voorkomen dat andere ouders in eenzelfde situatie terechtkomen. Daarom heb ik maatregelen genomen om

[3] Zie kamerstukken II, 2008/09, 31066, 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.

CONCEPT

binnen het huidige stelsel de toeslaggerechtigde meer centraal te zetten in beleid en uitvoering. 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

Een andere werkwijze vraagt van medewerkers van Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Van hen wordt 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 personeel gaat trainen. [PM: financiële gevolgen moeten in kaart worden gebracht].

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. Onlangs is ook bij Toeslagen gestart met dialoogsessies over de bovengenoemde kernwaarden van de Belastingdienst, waarin onder meer wordt gereflecteerd op het gedrag in het dagelijks werk. Ook de uitkomsten van het deelrapport van de adviescommissie zullen 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, maar ook 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.

2. Meer maatwerk in dienstverlening

Toeslagontvangers mogen, net als alle belastingplichtigen van de Belastingdienst, een goede dienstverlening van ons verwachten. Zij moeten moeten weten waar zij aan toe zijn. Dat vraagt om heldere, toegankelijke en volledige berichtgeving vanuit Toeslagen. Als ouders daar vragen over hebben, wil ik dat zij terecht kunnen bij de Belastingtelefoon. Om ouders snel te kunnen helpen, moeten hun dossiers op orde zijn. Dat was in de CAF 11 zaak niet het geval en er wordt bij Toeslagen hard gewerkt om de vastlegging en vindbaarheid te verbeteren [PM: Aanvulling obv memo Toeslagen]. Ik ben ervan overtuigd dat we met snelle adressering van vragen en adequate signalering van problemen kunnen voorkomen dat ouders onnodig in bezwaar of beroep moeten gaan, omdat gegevens en stukken ontbreken. Daarbij helpt het niet dat de massale processen binnen het toeslagensysteem op gespannen voet staat met meer maatwerk. De toeslagenwetgeving biedt bijvoorbeeld geen hardheidsclausules om van de regels af te mogen wijken als de situatie daarom vraagt. In vergelijkbare regelgeving geldt het evenredigheidsbeginsel meestal als grondslag voor wettelijke hardheidsclausules, daarmee kunnen ongewenste gevolgen van een wettelijk stelsel worden gemitigeerd. Voor het toeslagensysteem zou onderzocht moeten worden of het wenselijkheid is om een brede hardheidsclausule op te nemen in de AWIR. Daarbij sluit ik aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject

CONCEPT

"Maatwerk in Dienstverlening" van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD TOPConsult. [PM: Samenloop met brief maatwerk]

Daarnaast wil ik dat toeslaggerechtigden proactief en via passende kanalen worden geïnformeerd. 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. Het thema maatwerk heeft te weinig aandacht gekregen in de gesprekken tussen de departementale opdrachtgevers en opdrachtnemers in de uitvoering (Paragraaf C). Aspecten als efficiency en rechtlijnigheid voeren in deze gesprekken te veel de boventoon. Maatwerk zal meer centraal moeten komen te staan. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag waarover uw kamer op 18 oktober jl. is geïnformeerd.

3. Betere juridische waarborgen [PM: Memo Vaktechniek]

Ook ouders met meer ingewikkelde vragen moeten tijdig en goed antwoord krijgen. Dat vraagt van Toeslagen dat met vier ogen naar die vraag wordt gekeken. Als niet duidelijk is hoe op een juiste manier met een vraag 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, ook wel vaktechnische, lijnen moeten borgen zijn benoemd binnen Toeslagen. De volgende stap is dat de gehele organisatie goed op deze lijnen is aangesloten. Daarom heb ik het de leiding van Toeslagen gevraagd om daar werk van te maken. Ik wil Toeslagen dus in de juridische inrichting gelijktrekken met de rest van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de data-specialisten. Ik wil dat zij gaan werken onder aansturing en kaders van de data-afdeling van de rest van de Belastingdienst.

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. 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 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 en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) strikt is en het wettelijk systeem uitgaat van "alles of niets". In paragraaf C zal hier dieper op worden ingegaan. Dit sloot tot voor kort ook aan bij de oordelen van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de wet eist dat Toeslagen streng optreedt. Bijvoorbeeld als de ontvanger van een toeslag niet alle kosten voor de kinderopvang voor dat

CONCEPT

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 uitleg van de wet voor gezinnen ernstig kunnen zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot dit oordeel, door de vele rechtszaken die de Afdeling bestuursrechtspraak de afgelopen jaren heeft behandeld. 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. met een minder strenge uitleg van de wet is gekomen. Daardoor krijgt Toeslagen voortaan ruimte om ook een recht op kinderopvangtoeslag te bepalen als de aanvrager niet alle kosten voor kinderopvang heeft betaald die hem voor dat jaar in rekening zijn gebracht. En op basis van de uitspraak kan Toeslagen voortaan onder bijzondere omstandigheden helemaal of gedeeltelijk afzien van terugvordering. 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 het gewenste maatwerk (discretionaire bevoegdheden) Het sluit aan bij wens voor de introductie van proportionaliteit in relatie tot het recht op kinderopvangtoeslag bij de betaling van de kosten kinderopvang. Concreet betekent dit dat ouders niet meer direct geconfronteerd worden met een nihilstelling op het moment zij niet alle kosten voor kinderopvang hebben voldaan. Het onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe zijn al in gang gezet en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zal hierbij worden betrokken. [pm]

CONCEPT

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 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 geeffectueerd. 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 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 tijdige 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 de uitvoeringstoets zal in kaart worden gebracht wat dit van de uitvoering vergt. Een ander punt dat al eerder is aangestipt, is de gebrekkige informatiehuishouding. In de bewuste periode moesten alle 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 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 vonden de controles bij de 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 controles mogelijkerwijs 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. Het streven naar vrijwillige naleving van fiscale regelgeving en het betalen van belasting door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door diegenen die bewust frauderen. Het is daarom belangrijk dat deze (kleine) groep fraudeurs de aandacht krijgt die deze groep verdient en dat de Belastingdienst stevig optreedt als er een

CONCEPT

vermoeden van fraude is. De fraudebestrijding door de Belastingdienst dient tegelijkertijd aan hoge normen te voldoen en in balans te zijn met het benaderen van burgers en bedrijven vanuit het idee van vertrouwen. Onderzoeken dienen daarom aan strikte maatstaven te voldoen, ook wat betreft vastlegging en dossieropbouw. Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie ga ik de fraudeaanpak verder 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 ten aanzien van een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van fraudeaanpak, 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 de uitgangspunten en protocollen die gelden voor de dossieropbouw en verslaglegging bij fraudedossiers en zal worden gekeken hoe we dit, en 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.

Invordering
PM paragraaf over de invordering volgt na bespreking notitie OGS. Nog bezien in hoeverre stroomlijning moet worden genoemd. Invulling toezegging wetgevingsoverleg.

C. 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. Daarbij moet ook worden gekeken naar de wijze waarop Toeslagen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden en welke beleidsruimte Toeslagen heeft om een oplossing te bieden (paragraaf A.) 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

CONCEPT

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 waarbij sprake is van een vooringenomen houding, waarbij ouders als vermoedelijke fraudeurs 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 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.[6] 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 onomkoombaar 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 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 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 aangekondigd, maar dat

[6] Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

CONCEPT

hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet.[7] 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, voor zo ver blijkt uit de aangetroffen documenten, 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 multidisciplinair 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.

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 uit de wet is 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 samenspanning tussen ouders en gastouders hoog op de politieke agenda kwam. De politieke focus verschoof toen van dienstverlening naar fraudebestrijding.

PM: WOB niet in relatie tot CAF 11:

1. Toonzetting Mails

[7] Kamerstukken II 2013/2014, 33754, nr. 7.

CONCEPT

2. E-mail [redacted] ()
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.

F. De (tweede) nationaliteit

In de analyse van de beschikbaar gekomen informatie ben ik stukken tegengekomen die laten zien dat de problematiek rondom 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 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. 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 aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren. Bij afronding van dat onderzoek informeer ik uw Kamer over de resultaten die de Belastingdienst betreffen.

Hoe ga ik verder

De oplossing voor de ouders in de CAF-11 zaak had ik liever gisteren dan vandaag getroffen. Ik realiseer mij dat compensatie voor veel ouders ontzettend laat komt. Ook kan ik het onrecht dat hen is aangedaan niet volledig wegnemen. Compensatie aan deze 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 handelswijze van Toeslagen 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. En 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

CONCEPT

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

CONCEPT