

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

Cluster Uitvoeringsbeleid

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

Inlichtingen

T 070-
F 070-
@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk

2019-0000086289

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Beantwoording vragen met betrekking tot
kinderopvangtoeslag

Geachte Voorzitter,

Op meerdere momenten heb ik met uw Kamer gesproken over het onvoldoende laten meewegen van het burgerperspectief in de afhandeling van de zaken van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF). Ik betreur het zeer dat het vertrouwen van de betrokken partijen is geschonden. Ik vind het belangrijk dat dit vertrouwen wordt hersteld en in deze brief zet ik uiteen welke stappen daarvoor worden ondernomen.

Daarvoor is het noodzakelijk dat ik in gesprek ga met de betrokken ouders over de situatie. De [] Toeslagen heeft reeds drie open en indringende gesprekken gevoerd met de betrokkenen en mijn gesprek met de ouders staat gepland op 11 juni aanstaande.

Ook vind ik het belangrijk dat de zaak grondig en door een onafhankelijke partij wordt onderzocht. Om die reden heb ik besloten een onafhankelijk en gezaghebbende adviescommissie in te stellen onder leiding van de heer Donner die gaat kijken hoe vanuit burgerperspectief met de toeslaggerechtigden is omgegaan na het vermoeden van oneigenlijk gebruik. Ik heb de commissie nadrukkelijk verzocht bij haar onderzoek de belangen en de financiële afhankelijkheid van toeslaggerechtigden mee te wegen.

Verder heb ik uw Kamer gemeld dat sinds medio 2016 de gehanteerde werkwijze waarmee toeslagen abrupt worden stopgezet is beëindigd. Dat kan dus niet meer gebeuren. Mensen behouden het recht op toeslag totdat er is vastgesteld dat men niet langer recht heeft.¹ Toch hecht ik er ook aan om naar de toekomst toe breder te kijken naar het toezicht om te komen tot een proportionele en behoedzame aanpak, die alle belangen respecteert.

De eerste stappen zijn hiervoor in gang gezet waaronder de eerder aan uw Kamer aangekondigde verbetermaatregelen.² Om het vertrouwen terug te winnen is echter meer nodig, zoals ook is gebleken tijdens het vragenuurtje van 21 mei jl. Daarom informeer ik uw Kamer in deze brief over de volgende onderwerpen:

¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 428.

² Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 434.

- instelling adviescommissie Donner;
- gevolgen van de uitspraak van de Raad van State (hierna: RvS) van 24 april 2019;
- onderzoek Audit Dienst Rijk (hierna: ADR) en onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP);
- vragen over het gebruik van nationaliteit;
- gesprekken met ouders;
- mogelijke compensatie ouders;
- antwoorden op vragen van uw Kamer in het Vragenuurtje van 21 mei jl.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000086289

Daarnaast ontvangt u bij deze brief in de bijlagen (I) de opdracht aan de adviescommissie Donner (II) de antwoorden op vragen van het lid Omtzigt van 30 april jl. en (III) de antwoorden op de lijst van vragen van de vaste commissie voor Financiën van 15 mei jl.

Instelling adviescommissie

Zoals aangegeven vind ik het belangrijk dat er een grondig en onafhankelijk onderzoek plaatsvindt naar de uitvoering van toeslagen. Daarom stel ik een adviescommissie in en heb ik de heer Donner bereid gevonden het voorzitterschap van deze commissie op zich te nemen. De andere twee leden van de commissie worden in samenspraak met de voorzitter bepaald waarbij de gedachte uitgaan naar een lid met een sociaal profiel en een lid met een fiscaal profiel. Zodra de volledige samenstelling bekend is zal ik uw Kamer informeren.

De commissie is gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) in het algemeen en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder optimaal rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toeslaggerechtigden. Daarbij brengt de commissie ook een advies uit over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maatwerk te bieden.

De adviesaanvraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Welke beleids- en beoordelingsruimte heeft Toeslagen naar het oordeel van de adviescommissie in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF-zaken en in aanverwante zaken, mede in het licht van de uitspraak van de RvS van 24 april 2019, en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De adviescommissie wordt hierbij uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.
2. Wat is het oordeel van de adviescommissie in meer algemene zin over het handelen van Toeslagen in andere zaken waarin vermoedens van georganiseerde fraude aan de orde zijn? Is de positie van de toeslaggerechtigden hierbij voldoende gewaarborgd, welke beleids- en beoordelingsruimte heeft de Belastingdienst hier binnen de bestaande wettelijke kaders en welke conclusies kunnen hieruit voor de uitvoering van de toeslagen in de toekomst worden getrokken?
3. Hoe is het volgens de adviescommissie in algemene zin met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigden gesteld, en welke verbeteringen zijn hier wenselijk? Hierbij kan mede in de beschouwing worden betrokken dat het bij de toeslagen om kwetsbare groepen kan gaan waarvoor niet altijd voldoende duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Bij het advies wordt ook betrokken de aanwezigheid van bijzondere categorieën

persoonsgegevens – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit - bij Toeslagen.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000086289

De ervaringen uit de CAF-zaken roepen daarnaast in algemene zin de vraag op hoe het met de praktische rechtsbescherming van de toeslaggerechtigde is gesteld. Vergelijk de recent door de Tweede Kamer aanvaarde moties van Omtzigt³ en Leijten⁴. Deze moties hebben een breder bereik dan praktische rechtsbescherming bij toeslagzaken. Gezien de urgentie kies ik er nu voor om mij te beperken tot toeslagen. Vanzelfsprekend zal ik, voor zover de bevindingen van de adviescommissie zich daarvoor lenen, deze aanbevelingen beoordelen op hun toepasbaarheid in belastingzaken. Voor zover de bovenstaande moties betrekking hebben op het gehele fiscale stelsel zal ik uw Kamer na afronding van het onderzoek van de adviescommissie informeren.

Gelet op de maatschappelijke urgentie heb ik de adviescommissie gevraagd om vóór 1 september 2019 met een deeladvies te komen over de hiervoor onder 1 genoemde vraag. Het eindrapport wordt eind 2019 verwacht.

Gevolgen uitspraak RvS 24 april 2019

Op 24 april heeft de RvS in hoger beroep uitspraak gedaan in een van de CAF 11-zaken, nadat bij de rechtbank een toeslaggerechtigde in het ongelijk was gesteld. Uitgangspunt van het wettelijk kader is dat alle verschuldigde kosten voor kinderopvang daadwerkelijk zijn voldaan. Bij niet-volledige betaling bestaat in het betreffende jaar in het geheel geen recht op kinderopvangtoeslag, ook niet voor een pro rata deel van de wel betaalde kosten. Tot voor kort werd in jurisprudentie van de RvS alleen bij afrondingsverschillen ervan uitgegaan dat alle kosten inderdaad zijn voldaan. In de uitspraak van 24 april lijkt de RvS de verplichting die uit het wettelijk kader volgt enigszins te nuanceren. Er kan nu ook bij "grotere" beperkte verschillen tussen de opvangkosten en de betaalde bedragen, van uit worden gegaan dat aan het betaalvereiste is voldaan. Bij een niet-betaald bedrag van € 115 was volgens de RvS sprake van een dusdanig klein verschil dat gezien de omvang van en de regelmaat waarmee de betalingen maandelijks plaatsvonden en het feit dat maandelijks naar aanleiding van de factuur werd betaald, belanghebbende niet kan worden tegengeworpen dat de kosten van kinderopvang niet zijn betaald.

De mogelijkheid tot een soepelere houding van Toeslagen bij relatief kleine openstaande bedragen heeft als voordeel dat – iets - beter aan als onrechtvaardig ervaren uitkomsten van het huidige systeem kan worden tegemoetgekomen. In nog lopende zaken zal met deze nieuwe jurisprudentie rekening worden gehouden. Hoe te handelen in reeds afgedane zaken maakt onderdeel uit van de opdracht aan de adviescommissie. Ik wacht dat oordeel af, maar gezien de urgentie richting betrokken ouders heb ik de commissie op dit onderdeel gevraagd met een vervoegd deeladvies te komen.

Onderzoek ADR handelen Toeslagen CAF-zaken

Naast deze adviescommissie en het onderzoek van de AP onderzoekt de ADR, conform mijn toezegging aan uw Kamer in het debat van 21 maart jl., het handelen van Toeslagen in de CAF-zaken die in de periode 2014 tot medio 2016 hebben gespeeld.

³ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 468.

⁴ Kamerstukken II 2018-19, 31 066, nr. 477

De opdracht aan de ADR is om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: "Heeft Toeslagen in de periode januari 2014-medio 2016 in andere CAF-zaken toeslaggerechtigden onzorgvuldig behandeld, waarbij een combinatie van het stopzetten in plaats van opschorten van de toeslagen met een te lange afhandeling van het bezwaar/beroep heeft plaatsgevonden?"

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000086289

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is de opdracht aan de ADR om:

- De relevante CAF-dossiers inhoudelijk te analyseren op de aspecten:
 - stopzetting/opschorting van toeslagen;
 - klachten/gegronde bezwaren/beroepen;
 - doorlooptijd van de afhandeling.
- De analyse door middel van interviews met betrokken medewerkers/leidinggevenden en documentonderzoek uit te voeren.
- De analyse van bevindingen in de vorm van een rapport op te leveren.

De ADR komt eind 2019 met zijn bevindingen.

Onderzoek AP

De AP is recent een onderzoek gestart naar het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt door de Belastingdienst. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit in de Toeslagen V Systeem (TVS) en/of in het kader van de controle op de kinderopvangtoeslag. Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer specifiek de tweede nationaliteit – gebruikt in het kader van controle op de kinderopvangtoeslag.

Ik heb eerder aan uw kamer medegedeeld dat geautomatiseerde besluitvorming van Toeslagen gebaseerd op bijzondere categorieën persoonsgegevens – meer specifiek de tweede nationaliteit – niet plaatsvindt. De AP is in april het onderzoek gestart en heeft op 25 april 2019 een 'onderzoek ter plaatse' gedaan bij de Toeslagen. De AP heeft aangegeven nog geen uitspraken te kunnen doen over de doorlooptijd van het onderzoek.

Op 18 juli 2017 heb ik – desgevraagd – bij de AP aangegeven dat bij nieuwe toeslaggerechtigden sinds 2014 de tweede nationaliteit niet meer wordt geregistreerd in het BRP. Van toeslaggerechtigden waarbij reeds vóór 2014 wel de dubbele nationaliteit geregistreerd was, is de registratie van deze dubbele nationaliteit nog wel te raadplegen in de systemen van Toeslagen. Deze zomer worden de gegevens van vóór 2014 afgeschermd voor medewerkers van Toeslagen. Voor het einde van het jaar zullen deze gegevens definitief worden verwijderd.

In dezelfde brief wordt toegelicht dat alleen het onderscheid Nederlander/niet-Nederlander is gehanteerd waarbij personen met een dubbele nationaliteit (waaronder de Nederlandse nationaliteit) als Nederlander zijn opgenomen.

Vragen over het gebruik van nationaliteit

Tijdens het mondelinge vragenuur van 21 mei jl. is gevraagd een nadere toelichting te geven op het gebruik van het gegeven nationaliteit binnen Toeslagen.

Het CAF startte in september 2013 en heeft tot doel fraude, gepleegd door facilitators in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Alle CAF-zaken

starten met een concreet intern of extern signaal. Zoals eerder aangegeven kunnen deze signalen in het geval van de kinderopvangtoeslag afkomstig zijn van bijvoorbeeld de GGD en gemeenten of van constatering tijdens het toezicht van de Belastingdienst. In 2013 werd bij het ontvangen van een signaal een uitdraai uit de systemen gemaakt. Deze uitdraai, ook wel query genoemd, bevatte informatie over het gastouderbureau en daarbij alle mogelijke betrokken gast- en vraagouders. Beschikbare gegevens over vraagouders zoals opgenomen in de systemen van Toeslagen, waaronder gegevens over nationaliteit, komen voor in een dergelijke query. Wanneer de analyse van een query aanwijzingen gaf van mogelijk georganiseerd misbruik legde het CAF in sommige gevallen bezoeken af. Vaak was het signaal dat de administratie op bepaalde punten niet leek te kloppen. Bezoeken, in andere documentatie ook wel een "waarneming ter plaatse" of een "actualiteitsbezoek" genoemd, werden afgerond met een verslag van bevindingen. De uitkomsten van het werkbezoek en opvolging daarvan werden binnen het CAF besproken. Er werd besloten tot opvolging als bijvoorbeeld bij het afleggen van het bezoek aan de gastouders onverwacht geen kinderen aanwezig waren of omdat de urenstaten niet klopten. Pas na weging van de signalen wordt een CAF-zaak gestart. Bij het starten van een CAF-zaak spelen bijzonder categorieën persoonsgegevens - meer specifiek nationaliteit - van de facilitator en de toeslaggerechtigden dus geen rol.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000086289

Aanvullend is het nog goed om aan te geven dat de nationaliteit niet gekoppeld is aan de rol van gastouder. De reden waarom nationaliteit een rol speelt in het recht op toeslag komt door het feit dat verblijfstitel en nationaliteit geen substituten zijn, maar elkaar juist aanvullen. Dat wil zeggen dat bij de Nederlandse nationaliteit er geen sprake is van een verblijfstitel. Als er geen sprake is van de Nederlandse nationaliteit, moet er voor het recht op toeslag sprake zijn van een geldige verblijfstitel. EU/EEG-burgers zijn een tussencategorie, die op basis van het zijn van "gemeenschaps-onderdaan" recht kunnen hebben op toeslag. Vaak hebben zij ook een verblijfstitel, technisch gezien kijken we echter naar de nationaliteit. Om die reden is zowel de nationaliteit als de verblijfstitel relevant. Beide gegevens zijn dus noodzakelijk om een besluit te kunnen nemen over het recht op toeslag.

In 2014 is een structureel afstemoverleg door Toeslagen gestart voor een betere coördinatie tussen de teams die een rol hebben in zaken van vermoede fraude. Vanaf 2016 werden analyses op basis van de queries structureel vastgelegd in zogeheten quickscans die een compact en overzichtelijk beeld geven van de situatie. De quickscans bevatten een overzicht van burgerservicenummers van de vraagouders, het soort toeslag, de woonplaats van de vraagouders, urenstaten en de totale financiële omvang. Ook de eerste (niet de tweede) nationaliteit van aanvragers werd destijds opgenomen in de quickscan. Op basis van deze informatie werd besloten een actualiteitsbezoek af te leggen en eventueel opvolging te geven aan de zaak. Zoals bekend is in deze periode door Toeslagen beperkt gedocumenteerd over CAF-zaken.

In 2016 is de werkwijze aangepast zodat toeslagen in geen geval worden stopgezet voordat nadere informatie bij ouders is opgevraagd. Richting 2018 is het proces verder gestructureerd en omschreven. Sindsdien worden via verslagen besluiten beter vastgelegd. Sinds juli 2018 worden geen gegevens over nationaliteit meer opgenomen in de quickscans, doordat deze informatie in het toezicht niet meer van belang bleek. Vanaf de start in 2013 is het proces rondom CAF-zaken doorontwikkeld. In het najaar van 2018 zijn aan de Tweede Kamer

verdere verbetermaatregelen aangekondigd en in gang gezet rondom het informatiebeheer van Toeslagen en de vaktechnische inbedding.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Gesprekken met ouders uit de CAF 11-casus

Conform mijn toezegging aan uw Kamer tijdens het debat van 21 maart jl. heeft Toeslagen een aantal gesprekken met ouders gevoerd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 15, 17 en 22 mei. Op 11 juni zal ik zelf met de ouders in gesprek gaan. Over de uitkomsten daarvan informeer ik uw Kamer voorafgaand aan het Algemeen Overleg Belastingdienst op 19 juni.

Ons kenmerk
2019-0000086289

Lopende zaken CAF 11

Het lid Leijten vroeg mij op 21 mei jl. of ik lopende rechtszaken in het CAF-11 dossier kan stilzetten. Er lopen in het CAF11-dossier nog drie zaken waarbij door de belanghebbende beroep is ingesteld bij de Rechtbank en vijfmaal PM is door belanghebbende beroep ingesteld bij de RvS. Belanghebbenden maken gebruik van hun recht om het oordeel van de rechter te vragen. Dat recht kan en wil ik niet inperken. Op deze zaken wordt door Toeslagen het huidige recht en de huidige jurisprudentie toegepast, dus ook de uitspraak van 24 april 2019 van de RvS. Tegelijkertijd wil ik niet vooruitlopen op het oordeel van de Adviescommissie. Aan de adviescommissie is gevraagd welke beleids- en beoordelingsruimte Toeslagen heeft in de verdere afhandeling van de zogenoemde CAF 11-zaken en in aanverwante zaken - mede in het licht van de genoemde uitspraak van de RvS - en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De adviescommissie wordt hierbij uitdrukkelijk gevraagd zowel de doorwerking naar de nog lopende zaken als naar de onherroepelijk vaststaande zaken te bezien.

Mogelijke compensatie ouders

Diverse leden hebben tijdens het vragenuurtje 21 mei jl. gevraagd of de betrokken ouders worden gecompenseerd. In geval van termijnoverschrijdingen ontvangen de ouders de hiervoor vastgestelde schadevergoeding. Over een eventuele andere compensatie kan ik mij nu nog niet uitspreken. De adviescommissie is onder meer gevraagd in meer algemene zin te oordelen over het handelen van de BD/Toeslagen. Ik wil nu dan ook niet vooruitlopen op het oordeel van de adviescommissie.

Ik begrijp de wens van de ouders voor compensatie, omdat deze appelleert aan het gevoel van rechtvaardigheid. Tegelijkertijd is het systeem van toeslagen - met voorschotten en controle achteraf - zodanig strak ingeregeld dat ik met handen en voeten gebonden ben. Dit systeem brengt met zich dat het gevoelsmatig onrechtvaardig kan uitpakken. Dat neemt niet weg - zonder hierover nu een toezegging te doen - dat ik hier zeker oog voor wil houden.

Tot slot

Ik heb uw Kamer toegezegd dat Toeslagen aansluit bij het traject van ABD Topconsult over het leveren van maatwerk bij kwetsbare groepen. De eerste werksessies hebben plaatsgevonden. Ik verwacht uw Kamer dit najaar te informeren over de resultaten van dit traject.

Hoogachtend,
De staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2019-0000086289