

# Aanvullend Dossier POK

## Inhoud

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Nieuwe versies Q&A's .....                                                                                                              | 2  |
| 2. Q&A Rutte-doctrine.....                                                                                                                 | 10 |
| 3. Q&A Burgerbrieven .....                                                                                                                 | 11 |
| 4. Q&A Memo vierhoek .....                                                                                                                 | 13 |
| 5. Openstaande vragen voorbespreking .....                                                                                                 | 14 |
| a. Wat wordt bedoeld met de opmerking in de MR van 25-5-19 dat de aanpak van CAF-extern wordt gezien? .....                                | 14 |
| b. Waarom werd het in september geplande debat uitgesteld? .....                                                                           | 14 |
| c. Op pagina 10 van het dossier staat dat Snel schadeloosstelling belooft, zijn dat zijn letterlijke woorden in het debat op 4-7-19? ..... | 14 |
| 6. Factsheet Twopager toeslagenfraude 2011 .....                                                                                           | 16 |
| 7. Factsheet Augustusbesluitvorming 2013 .....                                                                                             | 18 |
| 8. Factsheet Fraudewet .....                                                                                                               | 19 |
| 9. Factsheet Tijdelijk opzet/grove schuld .....                                                                                            | 20 |
| 10. Factsheet Etnisch profileren .....                                                                                                     | 21 |
| 11. Factsheet FSV .....                                                                                                                    | 22 |
| 12. Factsheet Bezuinigingen BD .....                                                                                                       | 24 |
| 13. Factsheets ABD .....                                                                                                                   | 24 |
| 14. Factsheet Onderzoeksvragen Donner .....                                                                                                | 26 |
| 15. Samenvatting interimrapport Donner .....                                                                                               | 27 |
| 16. Samenvatting eindrapport Donner .....                                                                                                  | 29 |

## 1. Nieuwe versies Q&A's

### MCF/Focus fraude

**In al uw kabinetten werd gestuurd op fraudeaanpak, welke invloed heeft dit gehad op de fraudeaanpak bij de BD? Bij eerdere verhoren hebben topambtenaren van de Belastingdienst laten weten een enorme druk te hebben ervaren om fraude aan te pakken.**

- Fraude is onacceptabel. Voor het draagvlak van ons toeslagenstelsel, of breder ons stelsel van sociale voorzieningen is het belangrijk dat fraude en misbruik bestreden worden.
- Dat er zowel vanuit kabinet, als vanuit de kamer als breed maatschappelijk veel aandacht was voor de bestrijding van fraude heeft ongetwijfeld ook invloed gehad op de aandacht die de Belastingdienst er voor had. Zaken als de Bulgarenfraude hebben hier ook aan bijgedragen.
- Maar de focus op het aanpakken van fraude mag nooit leiden tot een onrechtmatige aanpak, waarbij het belang van burgers uit het oog wordt verloren.

**Hoe ziet u uw eigen rol in deze focus op deze steeds strenger wordende fraudeaanpak?**

- Vanuit mijn rol als minister-president ben ik voorzitter van de ministerraad en iedere onderraad en ministeriële commissie, waaronder dus ook de MC Fraude. Deze ministeriële commissie is tussen 2013 en 2015 11 keer bij elkaar geweest
- De ministeriële commissie fraude is opgericht omdat bij fraudebestrijding meerdere departementen en organisaties betrokken zijn. Een zwakke plek binnen de keten heeft daardoor effect voor de hele keten. Zo is een goede adresregistratie van belang voor het verstrekken van uitkeringen en toeslagen.
- Door het instellen van de MCF werd een coördinatiestructuur gecreëerd die het kabinet in staat stelde te kunnen sturen op de samenhang en de voortgang van het pakket aan maatregelen uit het rijksbrede actieplan fraude.
- Doel van het actieplan was om te komen tot *aanvullende en domeinoverstijgende* maatregelen ter versterking van de fraudeaanpak, bovenop de maatregelen die al werden getroffen op de beleidsdomeinen van de individuele departementen.
- Fraude-aanpak mag echter nooit doorslaan. Vandaar dat in er de MC Fraude en de MR, dat blijkt ook uit de kamerbrief rijksbrede fraude aanpak en de jaarlijkse voortgangsrapportages, juist ook aandacht was voor de balans tussen aanpak fraude en dienstverlening.

- We hebben hier nooit de fraudeaanpak van het CAF team specifiek besproken.
- Bij doorvragen over uitvoering BD: hier ben ik nooit bij betrokken geweest.

### **Was u op de hoogte van de business case?**

- Ik heb mij natuurlijk voorbereid op dit verhoor en me dit ook afgevraagd. Ik ben mij mijn weten nooit actief op de hoogte gesteld van deze specifieke business case, maar het blijkt wel in een kabinetsintern stuk uit 2013 te hebben gestaan dat op de agenda van de MR stond.
- Dat stuk beschreef de gehele besluitvorming rond de begroting in augustus 2013, en in die bewuste MR is niet stil gestaan bij deze passage over de business case, maar het stond dus wel in het stuk.
- Los van de vraag of ik het wist of niet, wil ik hier wel iets over zeggen. In het algemeen is het gebruik van een business case namelijk niets gek. Het is een ander woord voor een kosten-baten-analyse. Voordat de overheid beleid gaat intensiveren is het verstandig om eerst de kosten en baten in kaart te brengen alvorens een keuze te maken. Dit past ook bij een doelmatige en doeltreffende aanwending van publieke middelen. Dus dat je bij het intensiveren van maatregelen tegen fraude beziet of dit doeltreffend is, is logisch.
- Maar wat in dit specifieke geval niet goed is gegaan, is het taakstellende karakter. Zoals de commissie Donner terecht opmerkt, kan daardoor een perverse prikkel ontstaan. Ik heb wel begrepen uit de vorige verhoren dat hier door SZW nooit actief op is gestuurd, maar het principe van een taakstellende business case is niet goed, en is gelukkig ook stop gezet.

## Betrokkenheid MP/ Informatiepositie

### Heeft u ooit signalen / waarschuwingen gekregen?

- 12 oktober 2018 heb ik een korte woordvoeringslijn meegekregen van de RVD voor het geval er na de MR die dag vragen zouden zijn over de kamer brief die Snel vlak daarvoor had gestuurd over de CAF-11 zaak. Die woordvoeringslijn heb ik overigens niet gebruikt, want het onderwerp stond niet op de MR agenda, en er waren geen vragen van de pers op dit punt. Die brief ging er toen echt nog van uit dat er alleen fouten waren gemaakt met CAF-11, en dat deze fouten waren aangepakt. Heel ernstig natuurlijk, maar nog geen reden voor mij om me actief te gaan bemoeien met de zaak, want Snel dacht echt: dit is een afgebakend probleem, en hij kondigt in die brief maatregelen aan om dat op te lossen (o.a. schadevergoeding vanwege schending redelijke termijn bezwaar afhandeling, intern onderzoek naar informatiebeheer bij Toeslagen). (Evt: ik ben nooit betrokken bij het rapport van de ombudsman of de reactie daarop, dit is ook niet besproken in de MR).
- Pas in mei 2019 heeft Menno Snel voor het eerst in de ministerraad de problematiek onder de aandacht gebracht. Dat was het eerste moment dat ik een signaal kreeg over de heftigheid van de problematiek, dat duidelijk werd dat hier meer aan de hand was dan alleen onzorgvuldig handelen van de belastingdienst rond CAF-11.
- In de weken en maanden daarna werd net als voor Menno Snel, ook voor mij steeds duidelijker dat het probleem veel verder ging dan alleen CAF-11, en dat door de "alles of niets" benadering en de hardheid van het stelsel duizenden ouders getroffen waren.
- De tragiek van deze affaire is dat pas in een heel laat stadium de omvang duidelijk werd. Achter gezien zou je natuurlijk willen dat dit veel eerder was gebeurd. Dat we veel eerder hadden ingegrepen. Maar we hebben het te laat gezien.
- Meer in het algemeen hebben we wel als kabinet, en dat begon al veel eerder, in 2014 bijvoorbeeld ook al, gesproken over de problematiek rond de hoge en vele terugvorderingen bij toeslagen, ook rond kinderopvangtoeslag. Maar die discussies gingen **niet** over terugvorderingen als gevolg van fraude, of als gevolg van administratieve onjuistheden of fouten bij ouders. Het ging toen, zoals Dhr. Asscher ook heeft aangegeven in zijn verhoor, over dat het inherent is aan het toeslagensysteem dat als een ouder gedurende het jaar van baan veranderd, en daardoor het inkomen van die ouder wijzigt, dat kan leiden tot hoge terugvorderingen. Dus dat het inherent is aan het geven van voorschotten op basis van inschattingen, en die waren juist bij de kinderopvangtoeslag soms heel hoog, dat je te maken krijgt met naheffingen. Dat vonden we – en vinden we nog steeds – inherent kwetsbaar aan het toeslagen stelsel. Die problematiek was dus wel bekend, en is

overigens ook regelmatig met de TK besproken, waarbij ook het voorstel van de directe financiering werd besproken.

- Maar dat was dus echt een andere problematiek dan terugvorderingen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage, en de alles of niets benadering daarin. Daarvan hoorde ik voor het eerst in mei en juni 2019.

**Vraag: Vindt u dat u voldoende bent geïnformeerd de afgelopen jaren over de problematiek?**

- De tragiek van dit dossier is nu juist dat niemand zich tot mei / juni 2019 realiseerde hoe groot de problematiek was. Vanaf dat moment ben ik voldoende geïnformeerd. Wat overigens niet hetzelfde is als dat ik van elk detail op de hoogte werd gesteld. Dat hoefde ook helemaal niet en het is ook niet mijn rol om op elk detail geïnformeerd te worden. Ik had alle vertrouwen in voormalig staatssecretaris Snel en hij heeft mij, en ook de rest van het kabinet, op zeer regelmatige basis geïnformeerd via onder meer de ministerraad.

**Heeft u voor de MR van 7 juni gesproken met Menno Snel? Heeft u toen het compensatievoorstel tegengehouden?**

- Zoals u weet kan ik niet in detail treden over wat is besproken in de ministerraad. U heeft echter zelf kennis kunnen nemen van de notulen van de ministerraad en kunnen constateren dat er toen geen concreet compensatievoorstel is besproken. Wel heeft het kabinet de inzet van Menno Snel om de gedupeerde ouders recht te doen onderschreven en dat is vervolgens ook door Snel in een brief met de TK gedeeld.

**Waarom bent u zich vanaf toen niet intensiever met het dossier gaan bemoeien?**

- Vanaf de eerst bespreking in de MR in mei 2019 is het zeer regelmatig besproken in de MR.
- De staatssecretaris van financiën hield mij op de hoogte van wat er speelde en hij had mijn volle steun
- Alle grote onderwerpen, en dit is er zeer zeker een, daar ben ik bij betrokken.
- Dat betekent niet dat ik het dossier beheer en de portefeuille overneem. Dat zou ik niks helpen.
- Mijn taak als MP is bij dit soort onderwerpen om te helpen, om ervoor te zorgen dat besluitvorming plaatsvinden.
- Dat de juiste mensen aan de slag zijn, dat dingen die vastlopen weer doorgaan.
- Dat is ook hoe ik mij met dit dossier bemoei. Als het nodig is help ik. Zo heb ik in januari 2020 ook een indrukwekkend gesprek gehad met de betrokken ouders.

**De Kamer heeft juist meerdere keren op dit probleem gewezen, zoals de motie De Mos uit 2010. Waarom heeft de regering daar geen gehoor aan gegeven?**

- Het klopt dat de heer De Mos in 2010 een motie indiende om de ouders die gedupeerd waren door het kinderopvangbureau de Appelbloesem alleen de eigen bijdrage te laten betalen en de rest kwijt te schelden.
- Toenmalig minister Kamp heeft daar toen op gereageerd en aangegeven dat volgens de Wet kinderopvang de toeslagaanvrager verantwoordelijk is voor de juistheid van de aanvraag en dat de verantwoordelijkheid voor de (correctheid van de) aanvraag bij de aanvrager zelf ligt. Als een aanvrager meent te goeder trouw te hebben gehandeld en te zijn benadeeld door een gastouderbureau, is dit een privaatrechtelijke kwestie. De aanvrager kan dan het gastouderbureau aansprakelijk stellen.
- Deze reactie was toen geen aanleiding tot een verdere discussie in het daaropvolgende AO.
- Later is ook nog door enkele andere Kamerleden de problematiek aangehaald. De heer Uilenbroek haalde in zijn verhoor al vragen van mevrouw Siderius aan. Ik heb begrepen dat zij in 2016 ook samen met de heer Ulenbelt een motie heeft ingediend,
  - die de regering verzoekt om bij de ouders die slachtoffer zijn geworden van frauduleus handelen van de kinderopvangorganisatie De Parel de ten onrechte niet-betaalde ouderbijdrage te innen en de rest van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag kwijt te schelden.
- Een ruime meerderheid heeft toen **tegen** deze motie gestemd (50-plus, CDA, CU, D66, GL, PvdA, SGP en VVD).
- Deze voorbeelden illustreren dat we bijna allemaal in een tunnelvisie zaten. Slechts weinigen van ons realiseerden zich hoe funest dit voor burgers uitpakte.

**Waarom is vervanging KOT voor directe financiering stopgezet?**

- Dit voorstel is een aantal keer kort in de ministerraad aan de orde geweest. Staatssecretaris van Ark heeft met de andere betrokken bewindspersonen een afweging gemaakt tussen het voorstel voor de nieuwe financieringswijze van directe financiering en mogelijke verbeteringen binnen de huidige uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst.
- Ik heb er al het vertrouwen in dat staatssecretaris Van Ark hierover weloverwogen heeft besloten.
- Wat ik heb begrepen is dat het een complexe afweging was, waarbij ook het voorstel voor directe financiering niet zonder risico's of nadelen was. Daardoor ontbrak ook het politiek draagvlak voor een stelselwijziging.

**Bent u op werkbezoek geweest bij BD? Heeft u toen signalen gekregen?**

- Voor zover ik heb kunnen nagaan, ben ik op 8-7-2015 op werkbezoek geweest bij wat toen de broedkamer heette van de Belastingdienst. Ik heb daar een presentatie gekregen van het gebruik van big data en als voorbeeld werd BTW carroussel fraude gebruikt. De kinderopvang toeslag is daar niet aan de orde geweest.

## **Bezuinigingen Belastingdienst**

**U heeft 2 kabinetten lang enorm bezuinigd op de Belastingdienst. Volgens Dhr. Uijlenbroek is de Belastingdienst hierdoor uitgehold en kapot gemaakt, is de automatisering door de efficiency drive zo doorgeschoten dat er geen ruimte meer was voor maatwerk. Bent u het daarmee eens?**

- Ik kan niet ontkennen dat we onder Rutte I en II grote bezuinigingen hebben moeten doorvoeren, en dat dit ook is neergeslagen bij de uitvoering en de Belastingdienst.
- Dat dit heeft geleid tot grotere efficiency en een verdergaande automatisering hoeft op zichzelf natuurlijk niet problematisch te zijn. Het leidt pas tot problemen als het zo ver wordt doorgevoerd dat er geen of onvoldoende ruimte is voor maatwerk, of als er handelingen in de automatisering sluipen die funest uitpakken voor burgers.
- Ik vind het heel erg dat dit bij de Belastingdienst gebeurd is, maar daar heb ik uiteraard geen opdracht toe gegeven. Ik ben er ook nooit op gewezen dat de automatisering in de Belastingdienst te ver doorgeslagen is op dit punt. Dat is volgens mij ook onderdeel van de tragiek van dit dossier, dat niemand zich de gevolgen hiervan te volle realiseerde totdat vanaf juni 2019 pas echt stukje bij beetje alles op tafel kwam. Dit is - zo blijkt nu - ook een schakel in de ketting die deze ramp heeft veroorzaakt.
- (NB: ter achtergrond: een van de efficiency stappen in de automatisering die funest heeft uitgepakt is dat elke burger bij indien meer dan € 10.000 moest worden teruggevorderd, dit een indicatie was voor "opzet of grove schuld" (OGS) en daardoor dus niet in aanmerking kwam voor een persoonlijke betalingsregeling. Dit terwijl in toeslagen dit geen indicatie is van opzet of grove schuld, maar van een laag inkomen.

## Lessen

### ***Welke lessen trekt u voor uzelf?***

- Het is hier verschrikkelijk mis gegaan. Daarom ben ik blij dat uw commissie zo grondig onderzoek doet. Zodat dit niet nog eens zo mis kan gaan.
- Door de mensen die hier voor mij zaten, zijn al veel lessen genoemd. Bijvoorbeeld dat de koppeling tussen beleid en uitvoering veel intensiever moet, dat er in wetgeving altijd ruimte moet zijn voor de menselijke maat. En gelukkig wordt er op dit moment ook al hard gewerkt om deze lessen in de praktijk te brengen (*formeel door oa betere aansturing vanuit Fin met 3 aparte DG's en 2 apart stassen en informeel door meer aandacht voor samenwerking en contact*).
- Maar uw vraag aan mij is welke lessen ik persoonlijk trek. Daar heb ik veel over nagedacht de laatste tijd. Wat had ik anders kunnen en moeten doen?
- Twee belangrijke lessen die ik voor mijzelf trek zijn:
  1. Dat we te weinig oog hebben gehad voor de uitvoering. En dat geldt ook echt voor mij. Uitvoering is te lang de sluitpost van beleid en politieke wensen geweest. Daardoor is de belastingdienst overbelast geraakt. Er kwamen steeds meer taken bij, de processen werden steeds complexer en de dienst is teveel op afstand geplaatst. Dat hadden we, dat had ik, nooit mogen laten gebeuren. Uitvoering is cruciaal en integraal onderdeel van beleid. Met de MC uitvoering onderzoeken we hoe we dit beter kunnen doen.
  2. Andere les is dat we ons toeslagenstelsel veel te complex hebben gemaakt. Dat weten we al jaren, maar keer op keer zijn pogingen om dit aan te pakken gestrand. Ook dat reken ik mijzelf aan. De les voor mij is dat dit nu echt goed en stevig aangepakt moet worden. Daar zijn we al hard mee bezig. Staatssecretaris van Huffelen zal zeer binnenkort een uitgebreide ambtelijke verkenning met opties voor de toekomst aan TK sturen. Daarna is de politiek aan zet en daarin heb ook ik mijn verantwoordelijkheid. Als het mij gegeven is om na de verkiezingen weer terug te komen als premier, is dit ook een van mijn grootste prioriteiten. We kunnen en mogen dit nog een keer laten verzanden. We moeten nu echt doorpakken.

### ***Schaamt u zich voor wat er gebeurd is?***

- Ja. Ik vind het verschrikkelijk wat hier is gebeurd. Dat mensen zo zijn behandeld door de overheid. Dit had niet mogen gebeuren.
- Wat dit met het persoonlijk leven van deze mensen heeft gedaan, raakt mij diep. Het zijn goedwillende mensen met kinderen, met werk. Het laatste wat ik wil is dat de overheid zich tegen deze mensen keert.
- De rechtsstaat moet de burger beschermen tegen de almacht van de Staat, en dat is hier echt heel erg mis gegaan.
- Daarom heb ik ook excuses gemaakt, persoonlijk en namens de regering.
- Dit is niet waarom ik in de politiek zit. Dit is niet waarom iemand in de politiek zit. Niemand wil dit. En toch is het gebeurd en dat vind ik heel erg.

### **2. Q&A Rutte-doctrine**

#### **Is er zoiets als de Rutte-doctrine rond het delen van stukken met de Kamer in het kader van artikel 68 Grondwet?**

- Bij de voorbereiding op dit verhoor heb ik mij dat ook afgevraagd. Ik zag inderdaad dat dit in een smsje aan mij was opgenomen.
- Volgens mij wordt in dat smsje gedoeld op het belang van intern beraad. Ambtenaren moeten, zowel richting bewindspersonen als onderling, te allen tijde vrijelijk kunnen adviseren en tegenspraak kunnen bieden.
- Een goed afgewogen beleidsvoorstel vraagt in de voorbereiding immers een gedegen ambtelijk advies met verschillende, al dan niet voor de hand liggende opties en voor- en nadelen.
- Ook bewindspersonen moeten zich vrij voelen om in ministeriele overleggen alle zaken op te brengen die zij van belang achten voor de besluitvorming.
- Bij een concreet verzoek om verstrekking van informatie zal altijd een weging van geval tot geval moeten plaatsvinden, zoals deze ook onder de Wob zou plaatsvinden.
- Dit kan ook betekenen dat documenten niet verstrekt worden of slechts kunnen worden verstrekt ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen.

- Uiteraard kunnen de verschillende opvattingen in meer geobjectiveerde vorm aan de Kamer worden verstrekt, bijvoorbeeld in een Kamerbrief.

Toelichting:

- Iedere bewindspersoon is zelf verantwoordelijk voor het informeren van de Kamer.
- De specifieke kennis van het beleidsveld is ook georganiseerd op de departementen.
- De minister van BZK is verantwoordelijk voor de uitleg van de Grondwet, waaronder ook artikel 68 Grondwet. Deze minister heeft ook in de afgelopen kabinetsperiode in een aantal brieven uitleg gegeven aan dit artikel.
- Het is ook onderwerp geweest van advisering van de Raad van State over de ministeriele verantwoordelijkheid en het nader rapport.
- Naar aanleiding van de discussie over artikel 68 Grondwet, heeft het kabinet het belang onderstreept van een goede informatierelatie met de Kamer.
- Daarnaast is gemarkeerd dat een Kamerlid ten minste recht heeft op die informatie, die ook openbaar zou worden gemaakt bij de behandeling van een Wob-verzoek.
- Het kabinet heeft hierom aangekondigd gerichte verzoeken om specifieke documenten te honoreren op eenzelfde wijze als wanneer de verzochte stukken via de Wob zouden zijn verstrekt. NB: Dit is van latere datum dan het smsje.
- Dat betekent bij een concreet informatieverzoek altijd een weging van geval tot geval, zoals deze ook onder de Wob zou plaatsvinden.

### **3. Q&A Burgerbrieven**

#### **Heeft u ooit burgerbrieven gekregen over de kinderopvangtoeslag?**

- In aanloop naar dit verhoor heb ik navraag gedaan op het ministerie. Het blijkt dat het ministerie van Algemene Zaken zes brieven heeft ontvangen die betrekking hadden op de kinderopvangtoeslag.
- Deze brieven hebben mij persoonlijk niet bereikt en zijn door medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken beantwoord.
  - vijf van deze brieven zijn doorgezonden naar de eerst verantwoordelijke bewindspersoon, de staatssecretaris van financiën, met het verzoek deze in behandeling te nemen. De ouders zijn daarvan ook op de hoogte gesteld .
  - Bij de laatste brief werd al reeds gecorrespondeerd met het ministerie van financiën. Vandaar dat in het antwoord wordt gewezen op deze correspondentie.
- Dit lijkt mij ook de juiste gang van zaken. Het past niet bij de rol van het ministerie van Algemene Zaken om beleidsinhoudelijk op deze brieven te reageren.

Toelichting:

- Het ministerie van Algemene Zaken heeft van zes burgers brieven ontvangen over de kinderopvangtoeslag.
- Vijf van deze brieven zijn doorgezonden naar Financiën. De verzenders van de brief kregen hierbij het volgende bericht van ambtelijke AZ:
  - *Gezien het onderwerp heb ik gemeend er goed aan te doen uw brief onder de aandacht te brengen van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, de staatssecretaris van Financiën, met het verzoek de behandeling over te nemen.*
- Een brief is namens u beantwoord door de toenmalig directeur RVD. In de brief staat dat de MP zich niet kan mengen in individuele kwesties. Daarnaast wordt erop gewezen dat reeds gecorrespondeerd wordt met het beleidsverantwoordelijke ministerie, het ministerie van Financiën. Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheden van bezwaar en beroep.
- De brieven die Asscher in het verhoor aanhaalde, zijn niet bij AZ niet aangetroffen.
- De brieven vielen niet onder de reikwijdte van de vordering van de POK. De brieven zien immers niet op de op de MCF of op de opvolging van het rapport van de Nationale Ombudsman. Noch hebben de brieven het niveau van plv. DG of hoger bereikt. SZW heeft deze brieven ook niet geleverd aan de POK. In een brief naar de Kamer van SZW nav een onderzoek naar eerdere signalen over de hardheid van het stelstel bij SZW (augustus 2020) zijn de brieven wel vermeld.

#### 4. Q&A Memo vierhoek

**Weekers heeft en marge van een politieke vierhoek een memo overhandigd aan Asscher, heeft u deze memo ook ontvangen of is deze besproken in de vierhoek.**

- De heer Weekers heeft maandag opgemerkt dat deze memo en marge van de politieke vierhoek is gedeeld met de heer Asscher.
- De memo is dus niet besproken in de politieke vierhoek en ik heb hem ook niet ontvangen.
- Als ik het mij goed herinner heeft de heer Weekers dat ook bevestigd naar aanleiding van een vraag van de heer Van der Lee.

## 5. Openstaande vragen voorbespreking

### a. Wat wordt bedoeld met de opmerking in de MR van 25-5-19 dat de aanpak van CAF-extern wordt gezien?

In het eerste plenaire debat op 21-3-2019 heeft Snel toegezegd dat de ADR zal kijken naar overige CAF-zaken.

### b. Waarom werd het in september geplande debat uitgesteld?

De beantwoording van Kamervragen leidde veelal tot nieuwe Kamervragen. De reden dat het debat is uitgesteld lijkt te zijn gelegen in het afwachten van de beantwoording.

|             |                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Brief       | 4 sept. 2018     | Brief regering; Aanvullende stukken ter vertrouwelijke inzage in dossier: 'Geen powerplay maar fair play'                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Brief       | 11 sept. 2018    | Inhoud 8 vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken casus 'geen powerplay, maar fair play' 2014                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kamervragen | 12 okt. 2018     | Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over het bericht 'Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag'                                                                                                                                                                                                                        |
| Kamervragen | dd. 31 okt. 2018 | Antwoord op vragen van de leden Lodders en Omtzigt over het bericht 'Fiscus blijft falen'                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Brief       | dd. 11 okt. 2018 | Brief nav verzoek Omtzigt in de regeling van werkzaamheden van 19 september hoe de problematiek kan worden opgelost.                                                                                                                                                                                                                                         |
| Brief       | dd. 20 nov. 2018 | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Intern onderzoek naar het informatiebeheer bij Toeslagen;</li><li>2. Herbeoordeling van de lopende CAF 11-beroepszaken;</li><li>3. Schadevergoeding vanwege schending van de redelijke termijn bij bezwaaraftandeling;</li><li>4. Verbeteren vaktechnische inbedding van Toeslagen in de Belastingdienst.</li></ol> |

### c. Op pagina 10 van het dossier staat dat Snel schadeloosstelling belooft, zijn dat zijn letterlijke woorden in het debat op 4-7-19?

Snel begint met de term schadevergoeding:

- Er moet gewoon een schadevergoeding komen voor de ouders die gedupeerd zijn. Zij hebben eerder actief een vergoeding gekregen voor het feit dat het allemaal zo lang duurde, maar dat is een zeer beperkte vergoeding. Ook daarbij is de wet, kan ik u vertellen, vrij zuinig. Ik wil dat er niet alleen op die manier, maar ook op een andere manier een schadevergoeding gaat komen. Ik vind het wel belangrijk om daarbij aan te geven – ik zei het net al een beetje – dat ik dat alleen kan doen als ik dat zorgvuldig doe. De adviescommissie – het is geen onderzoekcommissie, maar een adviescommissie – heeft als eerste doel mij te helpen nagaan hoe ik dat het beste kan doen, en dat moet zij zo snel mogelijk doen.

Later in het debat komt ook de term schadeloosstelling voorbij. Het wordt dus enigszins door elkaar gebruikt.

- Ik denk dat ik het met u eens ben over de manier waarop wij in eerste instantie eind 2017 en in 2018 niet alle aanbevelingen hebben opgevolgd. Ik denk dat dit komt omdat wij toen hebben gezegd dat wij proactief de schadeloosstellingen gingen doen voor het feit dat de processen te lang hadden geduurd. Dat is anders dan wat we nu doen. Toen was dat een bestuurlijke vaststelling van € 500 per halfjaar. Die hebben mensen niet hoeven aanvragen; dat hebben wij op een gegeven moment zelf gezegd. Alleen, dat komt niet tegemoet aan wat u en mevrouw Leijten net vroegen, namelijk aan de immateriële schade. Dit ging eigenlijk alleen over het feit dat het te lang duurde voordat mensen duidelijkheid kregen. Dat vind ik nu onvoldoende.

- De allereerste motie, op stuk nr. 503, gaat over het zo snel mogelijk tot afronding komen van de schadeloosstelling voor de ouders. Zij gaat ook in op het feit dat ik zo snel mogelijk, uiterlijk 1 oktober, een tussenrapportage zal geven over de stand van zaken en zal reageren op hoe de commissie-Donner ermee bezig is. We hebben hier vandaag lang met elkaar over gesproken. Ik zie heel goed wat hier staat. Ik ben het er ook mee eens. Veel van de dingen zijn al eerder besproken. Ik heb ook aangegeven dat ik die belangrijk vind, dus ik geef de motie oordeel Kamer.

## 6. Factsheet Twopager toeslagenfraude 2011

- Onderstaande twopager is op 11 maart 2011 besproken in de MR. De notulen (en GA) zijn afzonderlijk opgenomen in het dossier vanwege de classificering stg. Zeer Geheim.

### Fraudebestrijding bij toeslagen

#### 1. Aanleiding

Oneigenlijk gebruik en misbruik van toeslagen neemt hand over hand toe. De FIOD wordt op dit moment overspoeld met onderzoeken naar kinderopvangtoeslagfraude. Het betreft steeds vaker fraudegevallen met een grote impact, die de houdbaarheid van het stelsel ondermijnen. Doorgaan op dezelfde weg is onhoudbaar in termen van draagvlak, maar ook in budgettair opzicht. Deze 'twopager' gaat in op de fraudegevoeligheid van het toeslagenstelsel en schetst een plan van aanpak voor de korte en de lange termijn om de toeslagen fraudebestendiger te maken. Het is mijn bedoeling deze aanpak in de Fiscale Agenda aan de Kamer te presenteren.

#### 2. Fraudegevoeligheid van het stelsel (Awir, regelingen en toezicht)

De zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn niet-fiscale inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen keert jaarlijks in maandelijks termijnen meer dan € 9 miljard uit aan ruim 6 miljoen huishoudens en verstuurt hiervoor ieder jaar zo'n 15 miljoen beschikkingen. Iedere toeslag kent zijn eigen materiewet waarin het recht op en de hoogte van de aanspraak is geregeld. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) regelt een overkoepelend begrippenkader en de procedureregels voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de Awir is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele inkomenssituatie van de burger en de kosten die hij op dat moment heeft.

De belangrijkste knelpunten die de fraudegevoeligheid van het stelsel veroorzaken zijn:

- *Werken in de actualiteit:* Een toeslag speelt in op de actuele situatie van mensen. Het gaat hierbij om inkomen, huishoudsituatie en, afgenomen uren kinderopvang. Een toeslag wordt daarom maandelijks uitgekeerd als voorschot. Controle aan de poort is moeilijk. De schatting van de burger is daarom leidend voor de hoogte van het voorschot. De Belastingdienst kan pas na afloop van het toeslagjaar de rechtmatige toeslag vaststellen.
- *Grondslagen zijn deels niet verifieerbaar:* Er is niet altijd een authentieke bron zoals een basisregistratie waar gegevens geverifieerd kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk te verifiëren of gastouderopvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er daadwerkelijk voor is betaald. Soms is de basisregistratie niet toegesneden op het gebruik voor toeslagen.
- *Dienstverlening:* De focus in de Awir is gericht op het efficiënt verwerken van aanvragen en het snel verwerken van doorgegeven wijzigingen, waardoor doelmatigheid voorrang krijgt boven rechtmatigheid van de aanvragen. Onderdeel hiervan is dat de aanvrager per toeslag een willekeurig bankrekeningnummer mag aanwijzen waarop het voorschot moet worden uitbetaald. Daardoor heeft de aanvrager zelf geen overzicht (toeslag wordt bijvoorbeeld rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling uitgekeerd) en voelt hij zich niet verantwoordelijk om wijzigingen door te geven.

#### 3. Misbruik en oneigenlijk gebruik in de praktijk

De fraudegevoeligheid leidt tot een toename van de volgende situaties van misbruik cq oneigenlijk gebruik:

*Bewust verkeerde aanvragen door individuele toeslagontvangers:* Aanvragers kunnen door het opgeven van een te laag inkomen, een te hoge huur, een te hoog aantal uren kinderopvang of een onjuist huishoudtype een fors bedrag uitgekeerd krijgen.

*Bewust verkeerde aanvragen via malafide tussenpersonen:* Door malafide tussenpersonen wordt de fraude door individuele aanvragers aangewakkerd. Groepen kwetsbare personen (lage inkomens, slechte kennis van toeslagen) worden aangespoord om een te hoog voorschot aan te vragen, waarbij de tussenpersoon een percentage incasseert.

*Georganiseerde fraude rond kinderopvang:* Bij gastouderopvang is, anders dan bij de formele kinderopvang, ook achteraf geen controle mogelijk. Het is hierdoor aantrekkelijk voor ouders, gastouders en gastouderbureaus om een (veel) te hoog aantal uren te hanteren: het stelsel nodigt uit tot overvragen. Misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag springt dan ook het meest in het oog: het gaat hier om tienduizenden euro's op jaarbasis per aanvraag.

#### 4. Aanpak korte termijn

De grote fraudegevoeligheid van de toeslagen geeft aanleiding om concrete maatregelen te nemen. Ik heb aangekondigd om binnen de gegeven kaders van een kleinere overheid de fraudeaanpak bij Toeslagen te verscherpen. Een aantal maatregelen, specifiek gericht op aanvragen met terugwerkende kracht, is reeds genomen.

Omdat het systematische misbruik niet eenvoudig via meer toezicht aan de achterkant te bestrijden is, zullen ook andere wegen bewandeld moeten worden. In de Fiscale agenda die volgende maand naar de Tweede Kamer wordt gezonden beschrijf ik maatregelen die de controle aan de poort verbeteren. Ik denk daarbij onder meer aan ruimere beslistermijnen voor het beoordelen van aanvragen met terugwerkende kracht en het verplicht gebruik van slechts één bankrekeningnummer dat op naam staat van de belanghebbende voor uitbetalingen door de Belastingdienst.

Het vorige kabinet heeft de Kamer geïnformeerd dat een aantal voorstellen uit het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" per 1 januari 2011 uit zouden worden gevoerd. Deze voorstellen, die een eerste aanzet geven tot vereenvoudiging van het stelsel, wil ik alsnog uit gaan voeren. Het gaat dan onder meer om vereenvoudigingen van de huurtoeslag alsmede het schrappen van enkele regels in de Awir.

#### 5. Aanpak lange termijn

Strengere controles en spoedige invoering van de genoemde IBO-voorstellen vormen een goede eerste stap. Zij zijn echter lang niet voldoende om de fraude zoals die zich in de praktijk openbaart te bestrijden. Ik ben van mening dat er nagedacht moet worden over een aanpak waarbij het stelsel in de volle breedte wordt gezien, inclusief oneigenlijk en onbedoeld gebruik.

In de werkgroep kindregelingen wordt op verzoek van de politieke vierhoek al invulling gegeven aan de lange termijn aanpak van de kinderopvangtoeslag. Ik pleit ervoor dat bij de beoordeling van de resultaten van die werkgroep het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik en uitvoerbaarheid in belangrijke mate wordt meegewogen.

Daarnaast stel ik voor om het toeslagenstelsel te herijken vanuit het scherpe perspectief van misbruik, oneigenlijk gebruik en uitvoeringslasten. Op basis van de bestaande inzichten uit de IBO en de heroverweging toeslagen, doet een interdepartementale werkgroep voorstellen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger toeslagenstelsel. De volgende onderwerpen, die fundamentele wijzigingen voor het systeem bevatten, zouden naar mijn mening daarbij nadrukkelijk aan de orde moeten komen:

- *Het aanpakken en wegnemen van de onder 2.) genoemde knelpunten.*
- *Volume beperking.* Minder toeslag uitbetalingen betekent minder controle. De zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kunnen worden omgebouwd.
- *Vermogenstoets.* In het huidige stelsel zijn er in de toekomst verschillende vermogenstoetsen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget). Dit gebrek aan eenduidigheid leidt tot fouten door toeslagaanvragers. Een vermogenstoets levert een vereenvoudiging op.

#### 6. Conclusie

- De raad wordt gevraagd in te stemmen met de aankondiging in de Fiscale agenda dat het kabinet de voorstellen uit het IBO-rapport, waarvan uitvoering reeds aan de Kamer was voorgesteld, alsnog gaat uitvoeren.
- De werkgroep kindregelingen zal bij de beoordeling van de resultaten het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate meewegen.
- Daarnaast zal een interdepartementale werkgroep voorstellen uitwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de uitvoeringslasten van het toeslagenstelsel te beperken.

## 7. Factsheet Augustusbesluitvorming 2013

- In de MR en de GA is niet ingegaan op onderstaande passage uit de augustusbrief. De notulen (en GA) zijn afzonderlijk opgenomen in het dossier vanwege de classificering stg. Zeer Geheim.

Door het kabinet worden extra maatregelen genomen om misbruik/fraude bij toeslagen tegen te gaan. Deze maatregelen zijn eerder aangekondigd in de brief van 10 mei (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 17 050, nr. 435) en worden door de Belastingdienst en BZK geïmplementeerd. De kosten bedragen 25 mln. voor de Belastingdienst en 8 mln. voor BZK waarvan 3 mln. structureel kan worden ingezet voor de gemeenten, die met het GBA-loket een belangrijke rol hebben bij het signaleren van fraude. Als gevolg van de maatregelen worden besparingen verwacht bij de verschillende toeslaguitgaven. Op de programma-uitgaven voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag wordt een bedrag van 33 mln. structureel ingeboekt als dekking. De implementatie en realisatie van de maatregelen zullen intensief gemonitord worden. Mochten de besparingen uiteindelijk lager uitvallen dan 33 mln. dan zullen de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag hiervoor gecompenseerd worden door de Belastingdienst.

### Toelichting:

- Er is eind augustus 2013 contact geweest tussen ministers Asscher en Dijsselbloem over de in te boeken besparing op de KOT en de vraag wat er zou moeten gebeuren als opbrengsten groter/kleiner waren dan voorzien
- Uiteindelijk is op 29 augustus 2013 door Asscher en Dijsselbloem tav de KOT afgesproken dat:
  - SZW 16,5 mln. bijdraagt aan de fraudemaatregelen,
  - De implementatie en realisatie van de maatregelen intensief en in overleg met SZW worden gemonitord,
  - Mocht bij kMEV2015 (juni 2014) uit de monitoring blijken dat de besparingen op de kinderopvangtoeslag lager uitvallen dan 16,5 mln. dan zal de kinderopvangtoeslag hiervoor gecompenseerd worden door de Belastingdienst (dwz: BD vult het verschil aan),
- De activiteiten en opbrengsten van de activiteiten werden gemonitord in een zogenaamde fraudemonitor. Over het jaar 2014 is de opbrengst op de KOT (en het totaal) gerealiseerd. Dit gold daarmee ook voor kMEV 2015, waardoor de afspraak dat de BD bij zou dragen aan SZW niet aan de orde was. In de jaren 2015-2017 is op het totaal van toeslagen de besparing gerealiseerd, maar niet altijd de besparing op de KOT behaald. Hierop is geen actie ondernomen vanuit SZW. In 2018 heeft de BD extra inzet gepleegd op de maatregelen om de beoogde opbrengst van 25 mln. (alle toeslagen) te halen. De opbrengst van 25 mln. is uiteindelijk niet gerealiseerd.
- In 2019 is ambtelijk besproken dat de toegevoegde waarde van de monitor klein was en dit een papieren exercitie was geworden. Het specifiek monitoren van de opbrengsten van de fraudemaatregelen is hierna gestopt.

## 8. Factsheet Fraudewet

- De 'Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' is op 1 januari 2013 in werking getreden.
- De wet wijzigde de socialezekerheidswetgeving, zoals de Werkloosheidswet, de AOW of de Wet Werk en Bijstand, en de arbeidswetgeving, zoals de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet en zag dus niet op de KOT.
- De kerngedachte achter de wet is dat fraude hard aangepakt moet worden. Maatregelen die uit de wet volgden waren oa:
  - Een bedrijf dat fraudeert, betaalt de eerste keer een boete, de tweede keer een dubbele boete en de derde keer een drievoudige boete.
  - Uitkeringsontvangers die frauderen moeten vanaf 1 januari 2013 altijd de ten onrechte verkregen uitkering terugbetalen en krijgen daarnaast datzelfde bedrag aan boete.
  - Bij een herhaling is de boete 150% van het bedrag dat ten onrechte is uitgekeerd.
- Op 24 november 14 heeft de Centrale Raad van Beroep uitspraak gedaan. Er moet rekening gehouden worden met verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden zoals draagkracht.

Ten aanzien van de verwijtbaarheid heeft de CRvB de percentages die later in de wet zijn gekomen (100% bij opzet, 75% bij grove schuld, 50% bij normale verwijtbaarheid en 25% bij verminderde verwijtbaarheid) in de uitspraak benoemd als zijnde evenredig. Sindsdien wordt door gemeenten, UWV en SVB de hoogte van de boete voor mensen met een uitkering voortaan afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van betrokkene. Dit betekent dat bij minder schuld ook een lagere boete wordt opgelegd.
- Op 4 december 2014 schrijft de Ombudsman een rapport met een vergelijkbare conclusie. De Nationale ombudsman stelt vast dat er geen rekening wordt gehouden met de mate van verwijtbaarheid.. De oorzaak van hun fout speelt in de uitvoeringspraktijk nauwelijks een rol. Zij worden beboet alsof zij fraudeerden. Soms wordt de boete gematigd tot 50 of 75% van het benadelingsbedrag, maar dan nog gaat het om disproportionele bedragen.
- Op 28 januari 2016 wordt een wetsvoorstel ingediend om dit te codificeren. Daarnaast wordt de mogelijkheid uitgebreid om een waarschuwing in plaats van een boete te geven. Het wetsvoorstel treedt op 1-1-2017 inwerking.

## 9. Factsheet Tijdlijn opzet/grove schuld

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Najaar 2019 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Naar aanleiding van vragen van de commissie Donner wordt de harde uitwerking van opzet/grove schuld duidelijk op financiën</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 5-11-19     | <b>Pauszeknop voor invordering</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Invordering van Toeslagenschulden van ouders in CAF-zaken, met Opzet/grove schuld kwalificatie en ouders die zich gemeld hebben met hoge kinderopvangtoeslagenschuld en zeggen in zelfde situatie te zitten als CAF, wordt stopgezet.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 13-03-20    | <b>Kabinetsreactie eindrapport commissie Donner</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nieuw beleid voor opzet/grove schuld. Bij toeslagen heeft iedereen recht op een persoonlijke betalingsregeling. Fraude wordt vanaf nu alleen met een vergrijpboete bestraft. Nieuwe beleid gaat ook gelden voor oude gevallen.</li> <li>De kabinetsreactie is besproken in de MR. Hierin is niet gesproken over opzet/grove schuld. In de GA voor MR is alleen het volgende opgenomen: U bent op de hoogte. Mogelijk is opzet/grove schuld ook met u besproken.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 5-6-20      | <b>Ministerraad</b> (eerste keer opzet/grove schuld besproken in de ministerraad) <ul style="list-style-type: none"> <li>Vooruitblik plenaire behandeling wetsvoorstel hardheidsaanpassing Awir op 20 juni.</li> <li>Voorstel om via Nota van Wijziging met tegemoetkomingsregeling te komen voor opzet/grove schuld. NB: uiteindelijk wordt dit een amendement van Leijten.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 18-6-20     | <b>Compensatie regeling uitgebreid naar opzet/grove schuld</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet hardheidsaanpassing Awir is het amendement van het lid Leijten c.s. over een O/GS-tegemoetkoming ingediend en aangenomen.</li> <li>Hiermee is geregeld dat aan een belanghebbende tegemoetkoming kan worden toegekend indien voor een terugvordering een persoonlijke betalingsregeling is geweigerd vanwege een onterechte O/GS kwalificatie.</li> <li>De bewijslast voor de kwalificatie opzet of grove schuld ligt bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bij twijfel beslist de Belastingdienst/ Toeslagen in het voordeel van de belanghebbende.</li> <li>De O/GS-tegemoetkoming is forfaitair en bedraagt 30 procent van het bedrag van de terugvordering inzake de kinderopvangtoeslag ten aanzien waarvan geen persoonlijke betalingsregeling is toegekend.</li> </ul> |

## 10. Factsheet Etnisch profileren

- De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar het gebruik (verwerking) van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen.
- Etnisch profileren wordt naar aanleiding van een mondeling vraag in het vragenuur besproken in de MR van 24-5-19. Vervolgens heeft de AP onderzoek gedaan naar het gebruik van nationaliteit en tweede nationaliteit. De AP heeft het eindrapport gepubliceerd op 17 juli 2020.

### Conclusie AP

- De AP stelt vast dat de aanvrager van kinderopvangtoeslag (en diens toeslagpartner) Nederlander dient te zijn of een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Hiervoor was echter ook een minder vergaande gegevensverwerking mogelijk dan het opnemen van de nationaliteit, namelijk de kwalificatie: bezit de Nederlandse nationaliteit, of een EU-nationaliteit met inschrijving in Nederlandse gemeente, of een niet EU-nationaliteit en een geldige verblijfstitel.
- De AP komt in dit onderzoeksrapport ten aanzien van verschillende type verwerkingen van nationaliteit door Toeslagen tot de conclusie dat deze onrechtmatig en/of discriminerend waren.
- De AP constateert dat de handelwijze van Toeslagen bij drie type verwerkingen van nationaliteit **onrechtmatig** was: de verwerking van eventuele *dubbele nationaliteiten* van Nederlandse aanvragers; het gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een *risico-classificatiemodel*; en het gebruik van de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag in het kader van de *opsporing van georganiseerde fraude*. Het gebruik van nationaliteit was voor die typen verwerkingen niet nodig voor de uitvoering van de taak van Toeslagen, dan wel hiervoor niet noodzakelijk. Toeslagen was daar mee in overtreding.
- De laatste twee verwerkingen zijn volgens de AP daarnaast **discriminerend en daarmee onbehoorlijk**. Voor het gebruik van de nationaliteit in het risico-classificatiemodel en bij de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag bestaat geen objectieve rechtvaardiging, omdat er bij het onderscheid naar nationaliteit geen redelijke en proportionele verhouding bestaat tussen het onderscheid en het daarmee beoogde doel.
- De AP concludeert dat Toeslagen, en daarmee de minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke, hiermee tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens en vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming heeft overtreden.

### Reactie Staatssecretaris Douane en Toeslagen (17 juli 2020)

- Ik beschouw de bevindingen van de AP over de werkwijze bij Toeslagen als zeer ernstig, de AVG en het verbod op discriminatie dienen strikt gerespecteerd te worden. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Ik wil dan ook mijn oprechte excuses aanbieden.

## 11. Factsheet FSV

Rapport KPMG 10-7-2020

- De Fraude signalering voorziening (FSV) is door de Belastingdienst vanaf 2013 gebruikt om risicosignalen van onder meer burgers, ketenpartners en convenantpartijen te registreren. Dit heeft plaatsgevonden tot het moment dat FSV op 27 februari jl. is uitgeschakeld. Een in FSV geregistreerd risicosignaal was een mogelijke indicatie dat een aangifte van een belastingplichtige of een aanvraag van een (vermeend) toeslaggerechtigde een verhoogd risico bevatte met betrekking tot juistheid of rechtmatigheid.
- Registratie in FSV kon in combinatie met andere indicaties aanleiding zijn voor verscherpt toezicht. Indien er sprake is van verscherpt toezicht kan er sprake zijn van een intensievere vorm van toezicht (waarbij burgers/bedrijven frequenter worden onderworpen aan vragen, verzoeken om informatie en bewijslevering) en een verhoogde kans op aangifte- of aanvraagbehandeling. Signalen in FSV resulteerden niet automatisch in een selectie van individuen of groepen voor verscherpt toezicht. In een aantal gevallen kon registratie in FSV leiden tot directe of indirecte financiële gevolgen vanwege het niet toegekend krijgen van een persoonlijke betalingsregeling. Dit speelde vooral bij Toeslagen. De registratie in FSV was hierbij niet de hoofdoorzaak, maar één van de bronnen van informatie die werden geraadpleegd.
- Deze verwerking van persoonsgegevens dwingt de organisatie tot een zorgvuldige vastlegging en verdere verwerking van deze signalen. Dit is onvoldoende gebeurd.
- Uit onderzoek van KMPG blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig waren om te voldoen aan de zes kernbeginselen uit dit artikel 5 AVG: 'rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie', 'doelbinding', 'minimale gegevensverwerking', 'juistheid', 'opslagbeperking' en 'integriteit en vertrouwelijkheid'.
- Door het ontbreken van voldoende waarborgen voor AVG-naleving bij het gebruik van FSV is de behandeling van burgers door de Belastingdienst niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig geweest. Een voorbeeld hiervan is dat fraude-indicaties en/of duidingen ten aanzien van potentieel bijzondere en gevoelige persoonsgegevens in het vrije tekstveld – ondanks gebleken irrelevantie – niet consequent werden verwijderd. Dergelijke indicaties en tekstuele duidingen waren voor grote groepen medewerkers toegankelijk; verdere verwerking van indicaties buiten de FSV-applicatie werd niet gelimiteerd of inhoudelijk gelogd.

## Tijdslijn FSV

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>10-2-20</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>RTL stelt –ook namens Trouw- vragen over het gebruik van FSV door de Belastingdienst aan woordvoering van het Ministerie van Financiën.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>20-2-20</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beide staatssecretarissen worden geïnformeerd over het bestaan van de FSV.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>27-2-20</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>De staatssecretarissen sturen een brief naar de Kamer over de stand van zaken FSV bij de Belastingdienst. Tevens wordt als bijlage bij deze brief een rapport van de ADR verzonden over de stand van zaken AVG bij de Belastingdienst.</li> <li>FSV wordt uitgeschakeld en ontoegankelijk.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>2-3-20</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>De Tweede Kamer wordt via een brief geïnformeerd over het uitzetten van FSV.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>28-4-20</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Staatssecretarissen van Financiën sturen brief aan de Tweede Kamer waarin de problemen rondom FSV en stappen om deze problemen recht te zetten geschetst worden.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>26-5-20</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Staatssecretarissen van Financiën sturen brief aan de Tweede Kamer dat er in twee fasen een extern onderzoek naar FSV gedaan zal worden.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>10-7-20</b>  | <p><b>Brief besproken in MR.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staatssecretarissen van Financiën sturen brief aan de Tweede Kamer met uitkomsten uit fase 1 van extern onderzoek door KPMG</li> <li>De bevindingen uit het onderzoek waren ernstig. Er wordt niet voldaan aan wettelijke vereisten, waaronder de Algemene verordening gegevens (AVG) en noodzakelijke waarborgen rond risico-selectieprocessen en behandeling van fraudesignalen zijn onvoldoende. <ul style="list-style-type: none"> <li>Signalen werden te lang bewaard</li> <li>Een eenduidig normkader ontbrak waardoor het risico bestaat van inconsistenties en onjuiste vastleggingen van risicosignalen.</li> <li>Registratie in FSZ kon aanleiding zijn voor verscherpt toezicht.</li> <li>Fsv was een van de bronnen die werd geraadpleegd bij het opleggen van opzet/grove schuld.</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>13-10-20</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Staatssecretarissen van Financiën sturen brief aan de Tweede Kamer met het concept plan van aanpak; Herstellen, Verbeteren en Borgen (HVB)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

## 12. Factsheet Bezuinigingen BD

*Taakstellingen (op totale begroting van ongeveer 2,7 miljard)*

- Rutte I: Alle departementen (incl. baten-lastendiensten en uitvoerende ZBO's) krijgen een efficiency taakstelling van 1,5% per jaar in de periode 2013-2015
- Rutte II: Vanaf 2016 wordt een generieke efficiency taakstelling afgesproken die oploopt tot 1,1 mld. Deze taakstelling wordt over de departementen versleuteld en in de begroting ingeboekt op basis van de apparaatsuitgaven. Departementen worden ingedeeld in 3 categorieën: laag, midden en hoog Voor Financiën geldt het lage tarief: dit is 1,6% in 2016, 3,6% in 2017 en 4,4% in 2018 e.v.
- Rutte III: Geen Taakstelling

|                                    | <i>x 1.000</i>     | 2013   | 2014   | 2015    | 2016    | 2017    | 2018 (STRUC) |
|------------------------------------|--------------------|--------|--------|---------|---------|---------|--------------|
| <u>Taakstellingen BD n.a.v. RA</u> |                    |        |        |         |         |         |              |
| 2010                               | Rutte I            | 41.185 | 83.287 | 124.471 | 131.496 | 138.648 | 146.719      |
| 2012                               | Rutte II           |        |        |         | 46.248  | 103.469 | 125.655      |
| 2017                               | Rutte III > n.v.t. |        |        |         |         |         |              |
|                                    |                    | 41.185 | 83.287 | 124.471 | 177.744 | 242.117 | 272.374      |

*Extra middelen in Rutte 2*

- Daar staat tegenover dat de Belastingdienst in Rutte 2 ook extra middelen heeft gekregen
  - De capaciteit van de Belastingdienst kan met structureel **157 mln.** worden geïntensiveerd. Bij particuliere belastingplichtigen gaat het om het versterken van de controle van aangiften. Daarnaast zal de Belastingdienst extra controles uitvoeren bij bedrijven die fiscaal ongewenst gedrag vertonen. Ook de capaciteit voor de invordering wordt vergroot, waardoor de Belastingdienst meer verschuldigde belasting zal innen. Het is geen lastenverzwaring omdat de fiscale regelgeving niet wordt aangescherpt.
- Daar staan echter ook extra taken tegenover.

### 13. Factsheets ABD

#### Onderzoek functioneren Algemene Bestuursdienst

- In mei 2020 is de Universiteit Utrecht in opdracht van de minister van BZK gestart met een **onderzoek naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD) in brede zin**. Het onderzoek heeft als doel inzicht te krijgen in het stelsel van ABD en de vraag of de ABD in voldoende mate bijdraagt aan de gewenste kwaliteit van de top van de Rijksdienst.
- Aanleiding hiervoor was een motie van het lid Lodders c.s., waarin de regering werd verzocht, *het functioneren van de Algemene Bestuursdienst te onderzoeken, en daarbij specifiek te onderzoeken hoe voorkomen kan worden dat slecht-functionerende ambtenaren elders een plek krijgen*.
- Onderzoekers is gevraagd onder meer te kijken naar de werkwijze bij **werving & selectie**, de **wijze waarop het functioneren van ambtenaren wordt gemonitord en getoetst**, het vermeende spanningsveld tussen mobiliteit en het behoud van inhoudelijke kennis en ervaring, de mate waarin de **Rijksoverheid een aantrekkelijke werkgever** is voor (potentiële) ABD-functionarissen en de **beeldvorming rondom de ABD**.
- Het onderzoek is **bijna afgerond**. Op heel korte termijn (deze of volgende week) wordt het eindrapport aangeboden aan de minister van BZK. De minister zal de Kamer vervolgens over de uitkomsten van het onderzoek informeren. Streven is om dat in januari 2021 te doen.

#### Hoe en waarom Algemene Bestuursdienst

- De ABD is opgezet met het doel de verkokering binnen de Rijksoverheid te doorbreken, de mobiliteit te vergroten en de kwaliteit van de top van de Rijksoverheid te waarborgen en bevorderen.
- **De ABD is geen pool van mensen, maar een verzamelnaam voor 1400 functies** bij de Rijksoverheid. Wie op zo'n functie zit, is ABD'er.
- Op dit moment zijn er ongeveer **1400 managementfuncties** in schaal 15 en hoger aangewezen als ABD. Daarbij gaat het om:
  - ongeveer 800 managers schaal 15 (afdelingshoofden, clustermanagers, projectmanagers);
  - ongeveer 500 managers schaal 16 tot en met 18 (directeuren, programmadirecteuren); en
  - 88 functies in de topmanagementgroep (TMG).
- De 88 hoogste functies vormen de **topmanagementgroep** (TMG). Die bestaat uit de secretarissen-generaal, plaatsvervangend secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal, managers van grote uitvoerende diensten, directeuren van planbureaus en enkele hiermee gelijkgestelde functies.
- Bureau ABD faciliteert de werving en selectie van kandidaten voor ABD-functies. De ministeries waar de functies onder vallen, beslissen uiteindelijk welke kandidaat de functie krijgt.
- Bureau ABD is de management development (MD) organisatie van de Rijksoverheid. Naast de werving en selectie voor ABD-functies biedt het bureau een specifiek ontwikkelaanbod op het gebied van kennis, leiderschaps- en talentontwikkeling dat is toegesneden op managers bij de rijksoverheid.

#### **14. Factsheet Onderzoeksvragen Donner**

De commissie is gevraagd om te kijken naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen, en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder, in de praktijk beter rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toeslaggerechtigden. Ook is de commissie gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maatwerk te bieden.

De adviesaanvraag aan de commissie 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 11-zaken en in aanverwante zaken, mede in het licht van de uitspraak van de Raad van State (RvS) van 24 april 2019, en wat kan hierbij als een voor alle betrokkenen passende oplossing worden gezien? De adviescommissie wordt 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 de aanwezigheid van bijzondere categorieën persoonsgegevens betrokken – meer in het bijzonder [tweede] nationaliteit – bij Toeslagen.'

## 15. Samenvatting interimrapport Donner

Dit interim-advies gaat over de gang van zaken in het zogenoemde 'CAF 11-dossier Hawaii' en over een passende oplossing voor de ouders die financiële en persoonlijke problemen hebben ondervonden door de *institutionele vooringenomen* werkwijze van Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) in dat dossier.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de wijze waarop de kinderopvangtoeslag vanaf juli 2014 van bijna 300 ouders onrechtmatig is stopgezet, was voor de staatssecretaris van Financiën aanleiding tot het instellen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: commissie). De commissie is gevraagd te kijken naar de wijze waarop Toeslagen in de praktijk beter rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toeslaggerechtigden, waarbij de mogelijkheden van maatwerk worden verkend. In het eindadvies zal de commissie nader aandacht besteden aan mogelijke verbeteringen in de werkwijze van Toeslagen en de rechtsbescherming van belanghebbenden.

### Aandacht fraudebestrijding

De CAF 11-ouders kwamen in het vizier van Toeslagen door een onderzoek van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) naar het gastouderbureau waar deze ouders werden bemiddeld voor gastouderopvang. Het CAF is onderdeel van de fraude-aanpak van de Belastingdienst en werd ten tijde van de 'Bulgarenfraude' in het leven geroepen om fraude gepleegd door facilitators gestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen en aan te pakken. Het CAF paste naadloos in de tijdgeest met striktere regelgeving rond het bestrijden van fraude en sloot aan bij de wens vanuit de politiek om fraudeplegers hard aan te pakken.

### Institutionele vooringenomenheid

De nadruk op fraudebestrijding heeft in het CAF 11-dossier volgens de commissie *institutionele vooringenomenheid* veroorzaakt. Die vooringenomenheid hield in dat het handelen van Toeslagen vanaf het begin uitging van het vermoeden dat de CAF 11-ouders fraude hadden gepleegd. Een vermoeden dat niet gebaseerd was op het persoonlijke handelen van deze ouders, maar op het enkele feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier werden gecontroleerd. Zo werden ouders, nadat hun lopende toeslag werd stopgezet, onderworpen aan een omvangrijk en nauwgezet onderzoek met betrekking tot hun aanspraken op kinderopvangtoeslag in 2014 en voorgaande jaren (2013 en 2012).

Deze 'zero tolerance' aanpak van Toeslagen was vooral gericht op het ontdekken van tekortkomingen - ook de geringste - in administratie, betalingen of (bewijs)stukken om de aanspraak op kinderopvangtoeslag via correctiebesluiten deels of in zijn geheel te laten vervallen. Ouders kregen geen duidelijke informatie over wat er van hen werd verwacht en kregen geen kans om onregelmatigheden te herstellen, zodat zij nauwelijks aan deze aanpak konden ontsnappen. Na het vervallen van de aanspraak moesten ouders volgens de toen geldende jurisprudentie op basis van de Wet op de kinderopvang alle ontvangen toeslagen terugbetalen. In sommige gevallen ging het om tienduizenden euro's.

De gesignaleerde vooringenomenheid kreeg een plek in werkinstructies en werkte door in bezwaar- en beroepstrajecten, bij de inzet van invorderingsmaatregelen alsook bij nieuwe aanvragen kinderopvangtoeslag van deze ouders. Uitvoerders kenden alleen de instructies maar niet de achtergrond en bedoeling daarvan, waardoor men zich niet meer bewust was van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden'. Daardoor werd uiteindelijk iedere ouder gelijkelijk (negatief en vooringenomen) behandeld.

Zo begon voor veel ouders een lang en moeizaam traject tegen Toeslagen teneinde hun aanspraak op kinderopvangtoeslag te kunnen herstellen. In de jaren die volgden hebben deze ouders geleefd onder een financiële last die ook ingrijpend is geweest voor hun persoonlijke leven.

## Bevestiging strikte werkwijze

De strenge toepassing van de wet door Toeslagen werd niet alleen gevoed door het politieke klimaat, maar werd ook bevestigd in de jurisprudentie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde Toeslagen vaak in het gelijk in zaken waarin de strikte toepassing van het recht op kinderopvangtoeslag ter discussie werd gesteld. Pas zeer recent, op 23 oktober jl., kwam de Afdeling terug op deze jurisprudentie en concludeerde dat Toeslagen meer ruimte heeft om maatwerk te leveren bij het vaststellen van aanspraak op kinderopvangtoeslag en het terugvorderen daarvan.

## Compensatieregeling

Onderkend moet worden dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming niet adequaat zijn gebleken om een verschijnsel zoals de voorgenomen 'zero tolerance' controle in CAF 11-zaken te corrigeren. Dat is een goede reden om CAF 11-ouders die daardoor werden gedupeerd niet met de gevolgen van deze besluitvorming te laten zitten, ondanks het feit dat het grootste deel van deze besluitvorming in rechte onaanastbaar is geworden. Duidelijk is dat niet kan worden volstaan met een welgemeend excuus. Er zal een geldelijke compensatie moeten worden gegeven, als erkenning van het feit dat Toeslagen de CAF 11-ouders met een structureel voorgenomen houding heeft benaderd en dat zij daarvan nadeel hebben ondervonden.

De commissie komt met de volgende compensatieregeling. Ouders van wie de aanspraak op KOT 2012, 2013 resp. 2014 na onderzoek in het kader van het CAF 11-dossier neerwaarts is gecorrigeerd, kunnen compensatie krijgen, behoudens in gevallen van ernstige onregelmatigheden. Deze compensatie wordt berekend op grond van de volgende elementen:

- a) Het bedrag dat is gemoeid met het totaal van de correctiebesluiten die zijn genomen naar aanleiding van het CAF 11-onderzoek waardoor KOT-aanspraken van de getroffen ouders over 2014, 2013 en 2012 verminderden of tenietgingen;
- b) Voor zover onder (a) een recht op compensatie wordt vastgesteld, wordt ook een forfaitair bedrag per belanghebbende toegekend voor immateriële schade (stress, ongemak en onzekerheid) van € 500 voor ieder half jaar dat is verlopen tussen het eerste correctiebesluit in het kader van CAF 11 en het moment dat de aanspraken op KOT (eventueel na bezwaar, beroep of herziening) volledig zijn vergoed of het compensatie werd gegeven, met als maximum het bedrag dat wordt uitgekeerd onder (a);
- c) Verder wordt een forfaitair bedrag uitgekeerd als compensatie voor veronderstelde materiële schade dat bestaat uit 25% van het bedrag genoemd onder (a);
- d) De kosten die in rekening zijn gebracht voor de invordering van de na het CAF-onderzoek teruggevorderde KOT, worden volledig gecompenseerd;
- e) Een vergoeding van de kosten van juridische bijstand conform de reguliere forfaitaire bedragen, voor zover deze kosten niet eerder werden vergoed.
- f) Op het aldus berekende bedrag van de compensatie (a t/m e) wordt in mindering gebracht (1) eventuele bedragen die al zijn toegekend naar aanleiding van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures tegen de correctiebesluiten of de herziening daarvan, en (2) niet ingevorderde toeslagsschulden.

De commissie hoopt dat de voorgestelde compensatieregeling de betrokken burgers op een evenwichtige wijze tegemoet komt. De commissie zal in het vervolg van haar werkzaamheden nagaan waar de gewraakte aanpak verder werd toegepast en welke andere ouders ook compensatie zal moeten worden geboden.

## 16. Samenvatting eindrapport Donner

De Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: de commissie) is ingesteld om te adviseren over een passende oplossing voor ouders in het zogenoemde CAF 11-dossier. In september 2014 werd bij hen de bevoorschotting van de kinderopvangtoeslag 2014 plotseling in strijd met de wettelijke regeling stopgezet. Enkele maanden later hoorden de meesten van hen dat hun aanspraak op toeslag werd afgewezen en dat de reeds betaalde voorschotten werden teruggevorderd. In haar op 14 november 2019 aan de staatssecretaris van Financiën uitgebrachte interim-advies *Omzien in verwondering* concludeerde de commissie dat de betrokken ouders niet zozeer de dupe waren van die stopzetting, als wel van de *institutionele vooringenomen* wijze waarop hun aanspraken op KOT vervolgens werden onderzocht en beoordeeld door Toeslagen. In het licht daarvan adviseerde de commissie om de betrokken ouders compensatie te bieden. Het kabinet heeft dit advies overgenomen en ouders hebben inmiddels compensatie ontvangen.

De commissie heeft haar werkzaamheden gecontinueerd en daarbij geconstateerd dat het publiek debat een breder karakter heeft gekregen en alle zaken omvat waarin mensen door de werking van de kinderopvangtoeslag in financiële moeilijkheden zijn gekomen. Bovendien is sinds de instelling van de commissie het kader voor dit advies veranderd: door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak (23 oktober 2019), door een ingreep in de politieke en bestuurlijke opzet van de Belastingdienst/Toeslagen en door het IBO-rapport over de werking van toeslagen. Hoewel er inmiddels zelfs stemmen opgaan om het stelsel van toeslagen ingrijpend te veranderen, gaat de commissie in haar advies uit van het bestaande kader, in de veronderstelling dat dit stelsel nog wel enige tijd zal bestaan.

Wat met 'stelsel van toeslagen' wordt aangeduid, is een samenstel van regelingen waar op dit moment 5,6 mln. huishoudens (mede) van afhankelijk zijn en in het kader waarvan in de afgelopen vijftien jaren € 155 mld. is uitgegeven. In de afgelopen jaren maakten meer dan 650.000 ouders jaarlijks gebruik van de KOT tegen bijna € 3 mld. aan kosten, waarbij ca. € 200 mln. jaarlijks wordt teruggevorderd. 1,5 mln. mensen hebben in de afgelopen vijftien jaar € 34,5 mld. aan kinderopvangtoeslag ontvangen, waarbij bij 1,2 mln. mensen ca. € 4,3 mld. is teruggevorderd. Vaak ging het om relatief beperkte bedragen, maar bij iets meer dan 90.000 personen is per persoon in totaal € 10.000 of meer teruggevorderd en bij hen gezamenlijk meer dan € 2,1 mld.

### Vervolg op CAF 11

#### Vergelijkbare CAF-dossiers

Het advies begint daar waar het interim-advies stopte, te weten bij de vraag of er sprake was van een vergelijkbare *institutionele vooringenomen* handelwijze van Toeslagen in andere dossiers. Kenmerk daarvan was de *zero tolerance*-aanpak, waarbij op excessieve wijze strikt werd gehandhaafd, vanuit de gedachte dat iedere gebleken overtreding of onregelmatigheid een indicatie was van stelselmatig misbruik of fraude. De conclusie van de commissie op dat punt is dat die handelwijze helaas niet uniek was, maar (gelukkig) ook niet normaal en dat die handelwijze zich vooral voordeed in de jaren 2014-2015.

Door de Auditdienst Rijk (ADR) is, mede in het licht van deze kenmerken, onderzoek gedaan naar de kenmerken van alle CAF-onderzoeken sinds 2013. Het ADR-onderzoek *'Toeslaggerelateerde CAF-zaken'* geeft geen uitsluitsel over de vraag in welke gevallen er wel of niet sprake is geweest van een vergelijkbare aanpak. Wel maakt het onderzoeksrapport het mogelijk een aantal dossiers te identificeren waarin dit *waarschijnlijk* het geval is en andere waarin dit *mogelijk* het geval is. Op die wijze zijn 22 dossiers geselecteerd (met circa 1.800 betrokken vraagouders) die nader moeten worden onderzocht. Indien daarbij van een vergelijkbare handelwijze blijkt, zal vervolgens, conform het interim-advies, in de afzonderlijke zaakdossiers bezien moeten worden of er werkelijk sprake was van vooringenomenheid, dan wel dat er evident geen aanspraak op toeslag bestond of sprake was van ernstige onregelmatigheden.

Dit onderzoek naar dossiers en naar individuele zaakdossiers zal plaatsvinden onder toezicht van de commissie van wijzen welke reeds door Toeslagen ten behoeve van het CAF 11-dossier was ingesteld.

Ten slotte zou buiten de door de commissie geselecteerde gevallen ook onderzoek moeten worden gedaan in die gevallen waarin een toeslaggerechtigde, die betrokken is geweest bij een CAF-dossier, aannemelijk kan maken dat ook hij de dupe was van een groepsgewijze aanpak. Indien dit juist blijkt, zullen ook andere ouders uit dit dossier moeten worden aangeschreven.

#### Niet-CAF-dossiers

In het licht van signalen in het publiek debat dat al eerder dan na opstarten van het CAF er sprake is geweest van vooringenomenheid bij onderzoek en beoordeling van KOT-aanspraken, heeft de commissie ook gekeken naar de beschikbare informatie over deze zogenoemde pre-CAF-zaken. Inderdaad is er sprake van eerdere dossiers waarin onderzoek is gedaan naar georganiseerd misbruik van de KOT. Daarbij is ook onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van vraagouders, maar dat hield verband met de rol die hun betalingen speelden in die dossiers. Op grond van de beschikbare informatie heeft de commissie geen duidelijke aanwijzingen van een vergelijkbare, vooringenomen handelwijze in deze dossiers. In één dossier zou dit echter

mogelijk het geval kunnen zijn en in één dossier zou nader onderzoek moeten worden gedaan naar de wijze waarop met een zeer brede uitvraag van informatie is omgegaan.

### Andere beleidsmatige misslagen

Ten slotte heeft de commissie gezien of er los van een groepsgewijze vooringenomen behandeling door Toeslagen sprake is geweest van structurele beleidsmatige misslagen, waardoor ouders eventueel in financiële moeilijkheden zouden zijn gebracht. In dat kader heeft de commissie de verschillende misslagen gezien die aan het licht zijn gekomen door de recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (stopzetting, onredelijke beoordeling en kleine afrondingsverschillen) alsook andere mogelijke misslagen die in het debat naar voren zijn gekomen. Dergelijke misslagen, zoals de onrechtmatige stopzetting, zijn er geweest, maar deze gevallen horen niet binnen de reikwijdte van de compensatieregeling. Deze gevallen kunnen worden meegenomen onder de oplossingen die hierna worden besproken onder het kopje 'oplossingen binnen het wettelijk kader'.

### Compensatie als passende oplossing

Ouders die de dupe zijn geweest van een vergelijkbare behandeling als in het CAF 11-dossier, zouden in aanmerking moeten komen voor de compensatieregeling die na het interim-advisie is getroffen. Die compensatie is samengesteld uit vijf elementen, namelijk (a) een compensatie voor de KOT-correctiebesluiten, (b) een compensatie voor veronderstelde immateriële schade, (c) een compensatie voor veronderstelde materiële schade, (d) een compensatie voor eventuele invorderingsschade en (e) een compensatie voor eventuele proceskosten.

Het betreft een forfaitaire compensatie. De commissie benadrukt hierbij dat voor materiële schade de weg naar de rechter voor alle gedupeerden open blijft staan, ook als zij een compensatie hebben ontvangen. Er worden geen vaststellingsovereenkomsten gesloten. Het is namelijk niet de bedoeling om gedupeerden hun rechten te onthouden, maar juist om hen nu snel en relatief eenvoudig te compenseren. Voor gestelde extra schade kan de rechter worden aangezocht, die is gespecialiseerd in aansprakelijkheidsvraagstukken.

## Erfenis vijftien jaar kinderopvangtoeslag

### Niet de uitvoering maar de werking van de wet

Uit reacties op het interim-advisie is duidelijk geworden dat veel ouders zich herkennen in de beschrijving van de financiële moeilijkheden waarin gezinnen zijn gebracht door handhaving van de KOT-regelgeving. Dat heeft de verwachtingen gewekt dat er nu voor iedereen een passende oplossing komt. Na beschouwing van de dossiers van mensen die zich inmiddels hebben gemeld, blijkt dat het doorgaans niet gaat om excessieve handhaving door Toeslagen, maar om situaties waarin burgers met de harde kant van de reguliere handhaving van de kinderopvangtoeslag zijn geconfronteerd.

Tegen de achtergrond van dit verschuivend perspectief in de discussie wordt in dit advies al aan het begin geschetst dat de schrijnende werking van de KOT-regelgeving niet zozeer het gevolg is van de wijze van handhaving door Toeslagen, maar inherent is aan de werking van het toeslagensysteem. Essentie daarvan is dat toeslaggerechtigden zonder veel controle vooraf, substantiële of zelfs zeer hoge bedragen in handen krijgen, op voorwaarde dat zij deze op korte termijn daadwerkelijk uitgeven aan kinderopvang. Maar die bedragen kunnen wel, lang nadat zij zijn uitgegeven, alsnog geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd vanwege onachtzaamheid of fouten, vanwege veranderingen in inkomen of zelfs vanwege factoren die godeldeels buiten de macht van de aanvrager liggen. Daarbij heeft de KOT-regelgeving uit vrees voor misbruik een sterk 'alles of niets'-karakter gekregen; bij de geringste tekortkoming kon men de hele aanspraak verliezen. Vandaar dat in het bijzonder de KOT een riskante toeslag was waardoor veel ouders in financiële moeilijkheden kwamen. Deze ouders zijn echter behandeld volgens het recht en het beleid, zoals dat destijds gold en dat vele malen door de bestuursrechter is geaccordeerd. De gevolgen van wetgeving, beleid en rechtspraak waren breed bekend. Deze ouders vormen dus geen uitzonderingsgevallen, zoals de ouders in de CAF 11-zaak en daarmee vergelijkbare dossiers, maar zijn de 'slachtoffers' van bewuste keuzes van wetgever, bestuur en rechter, die vanaf het begin van het toeslagenstelsel zijn gevallen. Men kan daarom spreken van een erfenis van vijftien jaar KOT-regelgeving.

Indien men nu vraagt om een passende oplossing voor de gevolgen van de reguliere werking van de wet, vraagt men in feite om vijftien jaar toepassing van KOT-regelgeving terug te draaien en over te doen. Dat is niet mogelijk en het is al helemaal niet mogelijk om dat bij wege van ambtelijke reparatie te doen. Het betreft gevolgen die de wetgever impliciet of expliciet heeft gewild en die kunnen niet eenvoudig op uitvoerend niveau weer ongedaan worden gemaakt - nog afgezien van het werk en de middelen die een dergelijke operatie zal vereisen. Daarom acht de commissie ingrijpen in het verleden door middel van wetswijziging geen begaanbare optie. Derhalve moet gebruik worden gemaakt van de ruimte en mogelijkheden van de bestaande wetgeving en de veranderende uitleg daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (23 oktober 2019).

## Oplossingen binnen het wettelijk kader

De mogelijkheden die de commissie in dit verband heeft beschreven, zijn ten eerste de herziening van onherroepelijk geworden KOT-besluiten en ten tweede het niet langer invorderen van 'oude' schulden. Daartoe zou de herzieningsbevoegdheid moeten worden verruimd, zodat ook herziening kan worden gevraagd op grond van de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake evenredige vaststellings- en terugvorderingsbesluiten. Die verruiming zou correctiebesluiten moeten betreffen waarmee meer dan € 10.000 is gemoeid (waarbij een hardheidsclausule moet gelden). Herziening op basis van nieuwe jurisprudentie is uitzonderlijk en heeft in het kader van de Awir niet eerder plaatsgevonden. Echter, een herzieningsbevoegdheid, zoals in dit rapport geschetst, kan worden gerechtvaardigd omdat er sprake is van zodanig bovenmatige gevolgen van disproportionele beslissingen, dat deze in redelijkheid niet voor rekening van betrokkene kunnen blijven. De herzieningsbevoegdheid werkt echter slechts tot vijf jaar terug, dus tot en met toeslagjaar 2015. Aan die grens moet niet worden getornd. Deze termijn is een algemeen gangbare periode in de belastingwetgeving en ook daarbuiten en de vijfjaarstermijn, die geldt voor de verplichting tot het bewaren van bescheiden, sluit daarop aan. Dat laat onverlet dat bij toeslaggerechtigden met nog openstaande schulden van oudere toeslagjaren, deze geheel of gedeeltelijk zouden kunnen worden kwijgescholden voor zover deze schuld voortvloeit uit vergelijkbare beslissingen als waarvoor herziening mogelijk wordt.

## Hardheidsregeling

Binnen het bestaande wettelijk kader zijn er geen andere mogelijkheden om terug te komen op het verleden. Dit kan echter bovenmatig hard zijn jegens personen die in een verder verleden, met vergelijkbare disproportionele beslissingen, zijn geconfronteerd, maar die hun schulden inmiddels (deels) hebben afbetaald en nog steeds met de gevolgen daarvan moeten leven. Voor die personen zou een 'hardheidsregeling' kunnen worden ontworpen. Die zou een aanvullend karakter moeten hebben en personen betreffen voor wie de werking van de vijfjaarstermijn tot bijzondere hardheid leidt. Zij zouden geheel of gedeeltelijk terug kunnen krijgen wat zij in het verleden hebben betaald. De 'hardheidsregeling' vergt een eigen wettelijke basis, hetgeen absoluut nodig is gelet op de bedragen die daarmee gemoeid kunnen gaan en het uitvoeringsapparaat dat daarvoor nodig zal zijn.

## Toepassing en uitvoering: een herstelloket

De uitvoering van al deze oplossingen zou door een bijzonder herstelloket moeten gebeuren. Onderdelen van dat herstelloket zouden verspreid over het land bereikbaar moeten zijn. Potentiële gerechtigden zouden door het loket moeten worden ondersteund bij het uitzoeken van herstellmogelijkheden voor hun geval en moeten worden geholpen bij het indienen van een verzoek. Daarom zou de uitvoering ook niet moeten beginnen voordat alle elementen van de 'hersteloperatie' beschikbaar zijn en alle daarvoor benodigde regelingen zijn vastgesteld. Voorkomen moet worden dat betrokkenen weer met onduidelijkheid, verwijzingen of lange behandeltermijnen worden geconfronteerd. Daarbij waarschuwt de commissie voor de gedachte dat zaakdossiers met een druk op de knop uit de computer rollen; dat is een illusie. Zaakdossiers moeten worden gereconstrueerd uit vaak verschillende bestanden en dan opnieuw worden geanalyseerd bij gebrek aan een uniforme indeling en gestandaardiseerde aanduidingen. Het uitzoeken zal per zaak dus veel tijd vergen en er zal voorkomen moeten worden dat ouders, na alles wat zij hebben meegemaakt, nu weer worden geconfronteerd met procedures die zich eindeloos voortslepen.

## Verbeteringen in de werking van het stelsel

### Werkwijze Toeslagen

De commissie is ook gevraagd om te kijken naar de werkwijze van Toeslagen wanneer er vermoedens van fraude zijn. In het advies wordt daar uitvoerig op ingegaan. Daarbij is niet gebleken van structuurfouten in de organisatie van de handhaving, maar wel van enkele kwetsbaarheden die aandacht behoeven.

Tegelijk constateert de commissie dat een aantal aspecten van de werkwijze van Toeslagen inherent is aan het gegeven dat dit is ingericht om op de doelmatige, tijdige en uniforme wijze een massale werkstroom af te doen tegen zo laag mogelijke kosten. Dat bepaalt het doenvermogen van Toeslagen. Er wordt op dit moment veel gesproken over het introduceren van maatwerk, vanwege de nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar in die discussie wordt het doenvermogen van Toeslagen overschat en miskent dat de KOT-regelgeving nu al veel maatwerk vereist en juist daardoor zoveel mutaties kent. Bij het bieden van maatwerk zou men zich daarom vooral moeten richten op de evenredigheid bij de vaststelling, terugvordering en eventueel invordering.

Ook wanneer Toeslagen gericht is op het bieden van meer maatwerk valt echter niet te voorkomen dat er in de toekomst 'dingen mis zullen gaan'. Dit hangt samen met de complexiteit en massaliteit van de werkprocessen. Nieuwe regelgeving en processen om fouten te voorkomen, maken de complexiteit van het geheel alleen maar groter. Daardoor neemt ook de kans op fouten toe. Beter is dan ook om het vermogen tot het signaleren van, reageren op en repareren van processen die 'misperen', te versterken.

## Rechtsbescherming

Ten slotte werd de commissie gevraagd om te kijken naar verbetering van de praktische rechtsbescherming van burgers in de context van het toelagensstelsel. In dat verband wijst het advies erop dat rechtsbescherming primair samenhangt met de opzet en inrichting van de wet. De recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de werking van de wet en daarmee de positie van de burger daarbinnen aanzienlijk verbeterd. Door herinterpretatie van enkele sleutelbepalingen wordt proportionaliteit bij de vaststelling van toelagen en matiging bij de terugvordering mogelijk en vervalt de druk om nu overhaast tot wijziging van de KOT over te gaan.

Met aanvullende wijzigingen in beleid en uitvoering kunnen extreem harde effecten, zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, worden voorkomen of beperkt. Het gaat daarbij om de nadere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, de erkenning van de bijzondere aard van toelagen als 'an offer you can't refuse', het meer evenwicht brengen in de informatieplicht en het bieden van maatwerk bij de invordering. Ten slotte kan er ook een praktische verbetering in de rechtspositie van toelagerechtigden worden bereikt door een dienstverlenende en ondersteunende uitvoering. Onderkend moet worden dat toelagen het spiegelbeeld vormen van belastingen; hoe hoger de toelag, des te geringer de draagkracht van de ontvanger. Dat zou ook moeten betekenen; hoe hoger het voorschot, des te groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger daarvan.

## **Geannoteerde agenda's**

### **MR 11-3-2011 – twopager fraudebestrijding bij toeslagen**

- Akkoord met de drie voorgestelde conclusies.
- Een interdepartementale vervolgwergroep kan bestaan uit medewerkers van Fin, SZW, EI&I en AZ. Evt kan ook BZK aanschuiven (huurtoeslag).
- Het voornemen voor het invoeren van een vermogenstoets is (financieel) gunstig voor de toeslagen. In de heroverwegingswergroep Toeslagen is berekend dat dit tot maximaal 1 miljard euro kan besparen. Daar staat tegenover dat een flink deel hiervan al is ingeboekt in het Regeerakkoord.
- In het heroverwegingsrapport zijn ook behartenswaardige woorden gesproken over het samenvoegen van verschillende toeslagen tot één regeling. Dat scheelt enorm in de uitvoeringskosten en is ook naar de burger wel zo duidelijk. Uiteraard treden er wel koopkrachteffecten op, maar deze waren gelet op de omvang van de operatie eigenlijk behapbaar. Dit zou bij de discussie kunnen worden betrokken.

### **MR 30-8-2013 - Tweede bespreking Augustusbrieft (Brief van de minister van Financiën)**

De nieuwe versie van de Augustusbrieft is op 29/8 rondgezonden onder de departementen.

### **Politieke vierhoek 11-11-2014 - Hoofdlijnen nieuwe financieringssysteem kinderopvang**

- U kunt akkoord gaan met de concept brieft en door laten sturen naar de MR vrijdag 10 november.
- In de fiscale stelselbrieft is aangekondigd dat het kabinet de kinderopvangtoeslag wil hervormen. Genoemd daarbij zijn: baseren op vastgesteld inkomen (t-2) en financiering via de instelling. De Minister van SZW heeft TK toegezegd voor de begrotingsbehandeling de Kamer nader te informeren over de kern van het voorstel en de stappen die komende maanden worden gezet.
- De brieft bevat geen nieuws t.o.v. de stelselbrieft, maar geeft iets meer toelichting over het kabinetsvoorstel. Het zal niet eenvoudig zijn om de doelen (simpeler, fraudebestendiger) te bereiken binnen de gestelde randvoorwaarden (beperkte inkomenseffecten, budgetneutraal, behoud marktwerking). Terecht wordt daarom aangegeven dat er de komende maanden nog veel moet worden uitgewerkt en er pas in het voorjaar een knoop kan worden doorgehakt. Ook worden momenteel gesprekken gevoerd met potentiële uitvoerders.
- De brieft wordt momenteel tekstueel nog aangepast n.a.v. ambtelijke bespreking. Indien de definitieve versie

### **MR 14-11-2014 - Hoofdlijnen nieuwe financieringssysteem kinderopvang**

Advies: Instemmen

Toelichting: De brieft is aangepast conform bespreking in de politieke vierhoek. Minister van OCW kan mogelijk een opmerking maken over uitvoeringsgevolgen.