

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

31 322

Kinderopvang

Nr. 434

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2018

Uw Kamer heeft in Kamervragen en debatten op verschillende momenten aandacht gevraagd voor het project «CAF 11 Hawaii» (hierna: CAF 11) van Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) waarnaar ook de Nationale ombudsman onderzoek heeft gedaan. Het lid Omtzigt heeft in de regeling van werkzaamheden van 19 september gevraagd hoe de problematiek kan worden opgelost (Handelingen II 2018/19, nr. 2, item 4). In deze brief ga ik hierop in. Verder bied ik u hierbij de antwoorden aan op de vragen van het lid Omtzigt over het bericht «Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag» (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251).

De casus

In de Kamervragen wordt verwezen naar de individuele zaak die op 10 september jl. voor de rechtbank van Amsterdam diende en waarvan op 25 september een uitspraak was. De beschikking om de kinderopvangtoeslag stop te zetten was onvoldoende gemotiveerd. Hierdoor was het voor de ouder onduidelijk welke bewijsstukken nog moesten worden aangeleverd. Ook na het stopzetten van de kinderopvangtoeslag heeft Toeslagen de ouder niet goed geïnformeerd over het aanleveren van bewijsstukken. Vanzelfsprekend heeft een belanghebbende recht op tijdige en volledige kennisneming van alle op de zaak betrekking hebbende stukken. De ouder heeft bovendien gedurende de procedure om bepaalde stukken vraagt, moeten deze naar mijn mening ruimhartig worden verstrekt. Dat gaat bijvoorbeeld over gespreksnotities en verslagen van bevindingen. Daarnaast volgt uit de uitspraak in deze rechtszaak dat het recht op de toeslag eerder vastgesteld had kunnen en moeten worden. De behandeling heeft dus te lang geduurd. De geconstateerde tekortkomingen in deze casus staan niet op zichzelf en zeggen iets over de wijze waarop in het project CAF 11 is gehandeld. De Nationale ombudsman bracht dit in zijn rapport «Geen powerplay maar fair play» uit 2017 aan het licht. Ik bied voor zowel de tekortkoming in deze casus, als

voor het gehele procesverloop in het project CAF 11, aan de desbetreffende ouders en uw Kamer, mijn excuses aan.

Project CAF 11

De zaak is onderdeel van het project CAF 11; een project van Toeslagen dat zich richt op een specifiek gastouderbureau en de daarbij aangesloten gastouders. Dit project werd uitgevoerd door het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) van de Belastingdienst, dat tot doel heeft fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart brengen, aan te pakken en te voorkomen.

Het project startte in 2013 na signalen van de GGD. Het CAF 11-team deed naar aanleiding van deze signalen onderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek waren reden voor verdere controle. Begin 2014 vonden er daarom controlebezoeken plaats bij ongeveer 20 gastouders en bij het gastouderbureau. Geconstateerd werd dat de administratie van de onderzochte gastouders en het gastouderbureau op veel punten inderdaad niet klopte.

Toeslagen besloot de toeslag van 235 ouders per 1 september 2014 stop te zetten. Deze ouders maakten gebruik van opvang door een gastouder die werd bemiddeld door het bureau in kwestie. Ouders zijn destijds uitgenodigd op het belastingkantoor om de bewijstukken voor het recht op toeslag te overleggen. Bij de beoordeling daarvan heeft Toeslagen geconstateerd dat de meeste ouders geen recht hadden op kinderopvang-toeslag over 2013 en 2014. Een groot aantal ouders heeft bezwaar gemaakt tegen het stopzetten van de toeslag. De afhandeling van die bezwaren heeft vervolgens erg lang geduurd.

Drie problemen

Als ik terugkijk naar het project CAF 11 spelen er drie problemen. Een eerste probleem is de te hoge snelheid waarmee de kinderopvang-toeslag van de ouders in dit project is stopgezet en het vervolgens trage proces van beoordeling van het recht op toeslag. Dit hangt samen met het tweede probleem, dat van de informatievoorziening. Zowel intern binnen Toeslagen als extern naar ouders en uw Kamer is niet voldaan aan de standaard die daarvoor staat. Wat betreft de interne communicatie bleek de structuur en sturing in het project CAF 11 onvoldoende op orde. Dit vraagt om een verbetering van interne communicatie en werkprocessen binnen Toeslagen. Ook de informatievoorziening naar de ouders en uw Kamer schoot tekort. Tot slot is het zelflerend vermogen van Toeslagen op dit vlak te beperkt geweest. Het is niet gelukt om gaandeweg het proces voor een betere afhandeling voor ouders te zorgen.

Het onderkennen van de tekortkomingen in het project CAF 11 is niet goed verlopen. Ingegeven door de tijdgeest, gericht op het voorkomen en aanpakken van fraude, heeft de focus gelegen op de bestrijding van fraude en is de menselijke maat uit het oog verloren. Dit heeft vervelende consequenties gehad voor goedwillende ouders van wie de toeslag is stopgezet, terwijl later bleek dat zij wel recht hierop hadden. De werkwijze is medio 2016 aangepast, kinderopvangtoeslag mag niet direct worden stopgezet. Ouders moeten op de diensten van Toeslagen kunnen rekenen. Dat konden zij in dit project niet.

Maatregelen

Ik neem de problemen in dit project zeer serieus. Naar aanleiding van de geconstateerde problemen kondig ik vier maatregelen aan:

1. Intern onderzoek naar het informatiebeheer bij Toeslagen;
2. Herbeoordeling van de lopende CAF 11-beroepszaken;
3. Schadevergoeding vanwege schending van de redelijke termijn bij bezwaarafhandeling;
4. Verbeteren vaktechnische inbedding van Toeslagen in de Belastingdienst.

Maatregel 1. Intern onderzoek naar het informatiebeheer bij Toeslagen

Naar aanleiding van de beroepszaak van 10 september jl. heb ik de opdracht gegeven om de systemen bij Toeslagen te doorzoeken op stukken die niet eerder in de dossiers van belanghebbenden in het CAF 11-project gevoegd zijn. In alle nog lopende beroepszaken zijn aanvullende stukken aangetroffen (zie maatregel 2).

In mijn brief van 11 september heb ik gemeld dat er twee stukken ten onrechte niet ter vertrouwelijke inzage aan de Kamer zijn gegeven (Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 428). Naar aanleiding hiervan is aan de directeur Toeslagen de opdracht gegeven om de procedures voor het vaststellen, opslaan, beheren en opleveren van werkinstructies en andere voor de sturing en verantwoording relevante documenten op te stellen en na te leven. Daarmee moet het beter mogelijk worden om bij bezwaarschriften en rechtszaken tijdig de juiste stukken aan de betrokken burger te verstrekken en vervolgens verantwoording af te leggen aan mij en aan uw Kamer.

Ook heb ik opdracht gegeven de systemen van Toeslagen te doorzoeken op stukken over het CAF 11-project die niet eerder aan het licht gekomen zijn. Daarvoor zijn onder meer twee auditors van de directie Grote Ondernemingen, die ICT-processen controleren, aan de slag gegaan. De auditors hebben eerst de relevante processen rondom het project CAF 11, de informatiesystemen en vastleggingen en de mogelijke vindplaatsen van mogelijk relevante gegevens geïnventariseerd.

Zij hebben geconcludeerd dat de gemeenschappelijke netwerkschijven en de persoonlijke netwerkschijf van de toenmalige projectleider van CAF 11 relevante stukken zouden kunnen bevatten. Vervolgens hebben zij de gemeenschappelijke schijven in kaart gebracht. Daarbij zijn miljoenen bestanden geïdentificeerd die aan de hand van trefwoorden doorzocht worden. Dit heeft een lange doorlooptijd.

Bij deze brief leg ik u ter vertrouwelijke inzage reeds twee stukken voor die de EDP auditors gevonden hebben¹. Het eerste stuk betreft kladaantekeningen van een bezoek aan de directeur van het gastouderbureau. Het zijn persoonlijke impressies van een medewerker van Toeslagen. Deze kladaantekeningen hebben vervolgens gediend als basis voor het eerder aan u ter vertrouwelijke inzage verstrekte interne bevindingenrapport. Dit rapport is geobjectiveerd weergegeven in de Kamerbrief van 11 september.² Het tweede stuk is een formulier opgemaakt voor de overdracht van het CAF 11 project aan het behandelteam. Dit stuk bevat geen nieuwe informatie ten opzichte van het interne overdrachtsdocument.

Ook dit document is eerder ter vertrouwelijke inzage verstrekt en geobjectiveerd weergegeven in de Kamerbrief van 11 september (Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 428). Als uit de zoekopdracht van de

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 428.

auditors naast deze twee stukken nog andere relevante documenten naar boven komen, worden deze later met uw Kamer gedeeld.

Maatregel 2. Herbeoordeling van de lopende CAF 11-beroepszaken

De dossiers en de aangetroffen aanvullende stukken in de lopende CAF 11-beroepszaken zijn aan de Landsadvocaat verstrekt met het verzoek te beoordelen of de aanvullende stukken kwalificeren als op de zaak betrekking hebbende stukken. De Landsadvocaat heeft dit onderzoek inmiddels afgerond. Hij is van oordeel dat de verslagen van bevindingen waarin een beoordeling van de overgelegde bewijsstukken is opgenomen en de excuusbrief in het algemeen als op de zaak betrekking hebbende stukken aan te merken zijn en de werkaantekeningen (notities van verrichte werkzaamheden, zoals de aantekening dat een brief is verstuurd en telefoonnotities, tenzij deze betrekking hebben op contactmomenten) niet. In de CAF 11 zaken worden ook deze werkaantekeningen ruimhartig en proactief verstrekt.

Tegelijkertijd geeft de Landsadvocaat aan dat van geen enkel stuk bij voorbaat gezegd kan worden of dit wel of niet op de (individuele) zaak betrekking heeft. Dit vergt altijd een beoordeling van het dossier en van de stellingen van de desbetreffende belanghebbende in het licht van de resterende geschilpunten en tegen de achtergrond van de geldende rechtspraak. Om een voorbeeld te geven, in een aantal zaken is het verslag van bevindingen volgens de Landsadvocaat geen op de zaak betrekking hebbend stuk, in de andere zaken wel.

Ik heb de Landsadvocaat gevraagd om alle op de zaak betrekking hebbende stukken, ruimhartig bezien, in te brengen in de lopende beroepsprocedures. Daarnaast heb ik hem verzocht om tot het moment dat de eerdergenoemde maatregel op het vlak van procesvertegenwoordiging is geëffectueerd, zorg te dragen voor de procesvertegenwoordiging in deze zaken. In het licht van mijn toezegging om ruimhartig stukken te verstrekken, heb ik hem ook gevraagd om in alle lopende beroepsprocedures het verslag van bevindingen in te brengen, ook als dat naar zijn oordeel in die zaak niet op de zaak betrekking heeft. Dit geldt ook voor de werkaantekeningen.

Als de EDP-auditors nog relevante stukken aantreffen, zullen deze wederom worden voorgelegd aan de Landsadvocaat ter beoordeling om te worden ingebracht in de lopende beroepsprocedures. Door de drie eerder beschreven problemen die zich specifiek voordeden in het project CAF 11 is er sprake van bijzondere omstandigheden in dit project. Ik vind het daarom logisch om de stukken ruimhartiger te verstrekken dan strikt juridisch noodzakelijk is. Ook stukken die evident op geen enkele manier als op de zaak betrekking hebbend kwalificeren worden overigens wel meegenomen naar de beroepszaken. Als de burger deze desgevraagd in wil zien is dit mogelijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een automatisch gegenereerd sms-bericht of een administratieve verwerking.

Maatregel 3. Schadevergoeding schending redelijke termijn

Ik heb Toeslagen de opdracht gegeven om in zaken waarin de behandeling van het bezwaarschrift, met inbegrip van een eventuele afgeronde beroepsfase, langer heeft geduurd dan twee jaar immateriële schadevergoeding toe te kennen vanwege schending van de redelijke termijn, ook als door de ouders daar niet om is verzocht en voor zover dat nog niet reeds is gebeurd.

In lopende procedures zal Toeslagen de ouders actief wijzen op de mogelijkheid om de rechter (alsnog) om een schadevergoeding te verzoeken.

Voor ieder (deel van een) half jaar dat de behandeling langer heeft geduurd dan twee jaar wordt een vergoeding van € 500,- toegekend. Deze schadevergoeding vanwege schending van de redelijke termijn in de bezwaarfase is ruimhartiger dan volgt uit de vaste jurisprudentie van de bestuursrechter. Gezien de eerder beschreven bijzondere omstandigheden in dit dossier geldt deze vorm van compensatie exclusief voor het project CAF 11.

Maatregel 4. Verbeteren vaktechnische inbedding van Toeslagen

In deze kwestie is duidelijk geworden dat de instructies en werkwijze van Toeslagen niet transparant zijn. Ik heb verbetermaatregelen in gang gezet. Er is een beleidsbesluit Bestuursrecht Toeslagen opgesteld, bestaande uit twee onderdelen.

Ten eerste waarborgt het beleidsbesluit dat medewerkers bij Toeslagen rechtsvragen op het terrein van het formele recht voorleggen aan specialisten formeel recht. Het betreft vragen die in het uitvoerings- en toezichtsproces van Toeslagen opkomen en waarop de wet, jurisprudentie en vastgelegd uitvoeringsbeleid nog geen duidelijk en eenduidig antwoord geven.

Ten tweede bevat het beleidsbesluit regels omtrent de procesvertegenwoordiging van Toeslagen. Daarin staat onder andere dat de procesvertegenwoordiging bij rechtszaken in beginsel bestaat uit twee medewerkers. Als uitzondering op deze regel kan bij eenvoudige zaken, met instemming van de vaktechnisch coördinator Toeslagen, de procesvertegenwoordiging door één medewerker worden gedaan. Daarbij moet wel worden bedacht dat het inregelen van deze procesvertegenwoordiging tijd nodig heeft. De werkwijze bij Toeslagen wordt in lijn gebracht met het besluit. Ik verwacht het beleidsbesluit binnen een week in de Staatscourant te publiceren. De bestaande regels voor procesvertegenwoordiging voor de dienstonderdelen zullen op termijn worden geharmoniseerd, waarbij kwaliteitsborging voorop staat.

Daarnaast stel ik een landelijk coördinator aan die de vaktechnische kennis binnen Toeslagen waarborgt en zich bezighoudt met advisering, standpuntbepaling en implementatie. Dit moet de informatievoorziening over bijvoorbeeld nieuwe regelgeving verbeteren.

Tot slot is van het belang dat de toezichtsstrategie in het CAF 11-project en in toekomstige zaken conform andere dienstonderdelen van de Belastingdienst plaatsvindt. Dit is in aanvulling op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman die in 2017 zijn geïmplementeerd.³

Rapportage over maatregelen

Het optreden van Toeslagen in het dossier CAF 11 is tot mijn spijt niet altijd goed en zorgvuldig geweest. Ouders hebben niet op Toeslagen kunnen rekenen. Mede ingegeven door de tijdgeest is de menselijke maat soms uit het oog verloren.

Daarnaast is gebleken dat de informatiehuishouding niet op orde was, waardoor de informatievoorziening aan de burger, mij en uw Kamer tekort is geschoten. In de toekomst willen we dit beter doen. Met de hiervoor beschreven maatregelen heb ik hiertoe een aanzet gegeven. Ik informeer

³ Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 387.

u over de voortgang van deze maatregelen in de halfjaarsrapportage Belastingdienst, die in het voorjaar van 2019 naar de Kamer wordt verzonden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel