

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 775

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2020

Op 20 oktober 2020 is het interne memo uit 2017 inzake de CAF 11 zaak gedeeld met uw Kamer (Kamerstuk 31 066, nr. 717). Dit heeft in uw Kamer geleid tot vragen. Bij deze Kamerbrief is de beantwoording van feitelijke vragen hierover van de heer Omtzigt gevoegd¹. In deze brief geef ik een nadere toelichting bij deze antwoorden en schets ik u breder de context rondom het memo en kom ik terug op mijn eerdere toezegging om u nader te informeren over de werkwijze rondom stopzettingen in CAF-zaken. Verder informeer ik uw Kamer over verslagen van het MT Toeslagen en documenten die zijn verzameld in het kader van diverse Wob-verzoeken.

Intern memo CAF 11

Aanleiding intern memo signalen CAF 11

Zoals in eerdere kamerbrieven uitgebreid is beschreven, werden in de zomer van 2014 de ouders in de CAF 11-zaak geconfronteerd met de plotselinge stopzetting van hun lopende voorschotten kinderopvang-toeslag. Door de systematische aanpak van alle vraagouders en de omvang van de uitvraag van bewijsstukken in het CAF 11-dossier, komen in het najaar van 2014 veel bezwaarschriften tegelijk binnen tegen de beslissing om de toeslag stop te zetten. Op dat moment waren de achterstanden bij het behandelen van bezwaren bij Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/T) al hoog, onder andere vanwege een inhaalslag op het definitief toekennen van toeslagen over meerdere jaren, waardoor ook de bezwaarschriften over meerdere jaren gelijktijdig binnenkomen. Het duurt daardoor, voor onder meer de ouders in CAF 11, te lang voordat burgers een uitspraak op bezwaar ontvangen. Ongeveer de helft van de CAF 11-ouders krijgt uiteindelijk een gegrondverklaring op hun bezwaarschrift.

¹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 739

Halverwege 2015 bereiken de eerste beroepen tegen CAF 11-besluiten de rechter. De werkwijze van B/T werd aanvankelijk bevestigd door de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State² (hierna: RvS) en ook in kamerbrieven³ en Kamervragen⁴ werd de «alles of niets» aanpak van de B/T benadrukt. Over het algemeen billijkte de rechter in zijn uitspraken de werkwijze van Toeslagen. In een uitspraak van 20 november 2015 constateerde de rechtbank in een specifieke zaak echter dat wanneer in een lopend jaar de bevoorschotting wordt stopgezet, er rekening mee moet worden gehouden dat rekeningen voor kinderopvang na die stopzetting niet onmiddellijk worden betaald. De uitspraak is zodanig afwijkend van de tot dan toe gebruikelijke lijn dat B/T besluit in hoger beroep te gaan om meer zekerheid te krijgen over deze rechtsvraag. In hoger beroep oordeelt de RvS in maart 2017 net als de rechtbank dat bij de toetsing of alle kosten over het gehele jaar betaald zijn een «knip» moet worden gezet bij het moment van de onrechtmatige stopzetting; de periode voordien en nadien moeten apart behandeld worden. In dezelfde zaak oordeelt de RvS dat B/T ten aanzien van de stopzetting van het voorschot kinderopvangtoeslag niet heeft gehandeld in overeenstemming met de systematiek van de Awir en daarbij met name niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld. Voor een verdere (technische) toelichting over de werkwijze rondom de stopzettingen verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief⁵.

In februari 2016 dient de advocate van een aantal ouders in de CAF 11-zaak een klacht in bij de Nationale ombudsman over de handelwijze van B/T. In diezelfde periode zijn ook klachten hierover binnen B/T behandeld. In augustus 2017 verschijnt het zeer kritische rapport van de Nationale ombudsman «Geen powerplay maar fairplay», waarin onder meer is ingegaan op onzorgvuldigheden in het proces en lange doorlooptijden⁶.

Gedurende het onderzoek van de Nationale ombudsman werd steeds meer duidelijk dat deze waarschijnlijk stevige conclusies zou trekken ten aanzien van de werkwijze van B/T. In december 2016 heeft een klachtfunctionaris binnen B/T het signaal afgegeven dat hij verwacht dat het oordeel van dit onderzoek hard zal zijn. Dit signaal is vermoedelijk aanleiding geweest tot de gedachte om een evaluatie door de vaktechnisch coördinator van B/T te laten uitvoeren. De tweede aanleiding is de uitspraak van de RvS van 8 maart 2017⁷, waarna door het MT ook hierover om een analyse wordt verzocht. In het memo van maart 2017 is vervolgens een analyse van de uitspraak van de RvS en van de gesprekken met de Nationale ombudsman gegeven. Op 13 maart 2017 is het betreffende memo gedeeld met het MT Toeslagen en de volgende dag besproken tijdens een MT-dag. Tijdens dat overleg heeft het MT besloten om vanuit het MT de coördinatie op te pakken en een kernteam in te stellen rondom de vervolghandeling van ouders in CAF 11.

Vervolg CAF 11 na het interne memo

De advocate die meerdere CAF 11-ouders bijstond had eind 2016 contact met de vaktechnisch coördinator van B/T. Begin 2017 is afgesproken de uitspraak van de RvS af te wachten en deze vervolgens als richtsnoer te

² ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3301.

³ Kamerstuk 31 322, nr. 268.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 278 en Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1802

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Rapport van d.d. 9 augustus 2017 «Geen powerplay maar fair play».

⁷ ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589.

nemen voor alle lopende procedures van haar cliënten. In april 2017 is onder coördinatie van het MT vervolg gegeven aan de gesprekken met de advocate om te komen tot een minnelijke afdoening van de lopende procedures. Aan de advocate is voorgelegd om voor alle ouders waarvoor ze optrad de kinderopvangtoeslag alsnog toe te kennen voor alle maanden dat zij hun recht kunnen bewijzen. Uitgangspunt was dat eerst bekeken werd of een burger voor het hele jaar recht had. Was dat niet het geval dan werd het jaar gesplitst in de periode vóór en na de stopzetting. Beide perioden werden vervolgens apart beoordeeld conform de uitspraak van de RvS. De gesprekken hebben helaas niet geleid tot een oplossing, doordat beide partijen geen overeenstemming bereikten over de gewenste aanpak en uitkomst. De discussie zag onder meer op de mate waarin aanvullende bewijzen nodig waren om het recht op toeslag vast te stellen. De Directeur-Generaal en de Nationale ombudsman zijn hierover geïnformeerd. Over het verdere vervolg van deze zaak is destijds niet gesproken met de Staatssecretaris.

Begin 2018 heeft B/T vervolgens 55 ouders van CAF 11 opnieuw beoordeeld, waarbij de stopzetting van het voorschot had plaatsgevonden en waarbij ook na afgesloten procedures in bezwaar of (hoger) beroep geen kinderopvangtoeslag over 2014 was toegekend. Dit naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport van de Nationale ombudsman en de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën de daarin opgenomen aanbevelingen op te volgen. De herbeoordeling heeft niet plaatsgevonden bij ouders die geen bezwaar hadden ingediend of waar hun bezwaar/beroep inmiddels gedeeltelijk gegrond was verklaard en ook werden de ouders niet bevraagd om eventueel aanvullende informatie te verstrekken. In totaal is op basis van deze herbeoordeling bij 5 ouders de beschikking ten aanzien van 2014 in hun voordeel herzien. Deze werkwijze is naderhand ook toegepast in andere (CAF-)zaken waar sprake was van soortgelijke problematiek. Tot slot zijn in 2018 aan ouders ook vergoedingen uitgekeerd voor het overschrijden van de wettelijke termijnen in bezwaar en beroep. Zij ontvingen € 500 per half jaar als vergoeding voor de lange behandelduur.

Het rapport van de Nationale ombudsman heeft geleid tot een groeiende aandacht in media en politiek voor de aanpak in het CAF 11-dossier. Al voor het uitbrengen van het rapport van de No werden op 10 juli 2017 Kamervragen ingediend naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State op 8 maart 2017. Op 14 december 2017, tijdens een algemeen overleg over de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 394), werden vragen gesteld aan de Staatssecretaris naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman. In onderlinge wisselwerking groeide in de maanden daarna de aandacht voor deze zaak in de Tweede Kamer en in de media.

Communicatie over het interne memo

Ten aanzien van het memo concludeer ik dat dit in 2017 niet verder is gekomen dan het niveau van de directeur Toeslagen. Het memo is op 4 juni 2019 door de huidige Directeur Toeslagen ontvangen, ten tijde van de voorbereiding op het debat van 11 juni 2019. Het memo is genoemd in de set van concept factsheets die met de Staatssecretaris zijn gedeeld, maar het memo zelf is niet gedeeld met de toenmalige Directeur-Generaal en de Staatssecretaris. In de factsheet stond overigens dat het memo niet verder was gekomen binnen Toeslagen. Dat blijkt onjuist, het memo is zoals aangegeven in het MT besproken tijdens een MT dag. Op 9 maart 2020 is het memo met de ADR gedeeld. Ook toen is het niet gedeeld met de toenmalig interim- Directeur-Generaal en de Staatssecretaris.

MT-verslagen Toeslagen

De ADR heeft voor zijn onderzoek over de vraag wie ambtelijk en politiek wanneer op de hoogte was van de aanpak in de CAF-zaken, gebruik gemaakt van een door de Belastingdienst samengestelde tijdlijn en onderliggende stukken. In dat kader zijn aan de ADR de intern verspreide verslagen van het MT Toeslagen verstrekt. Inmiddels is vastgesteld dat van een groot deel van de MT-vergaderingen ook vertrouwelijke (concept-)versies van die verslagen aanwezig waren die alleen binnen het MT zijn gedeeld. Gebleken is dat deze versies vaak meer informatie bevatten dan de intern verspreide verslagen. Naast personeelsvertrouwelijk informatie bevatten deze verslagen vaak ook meer detailinformatie over inhoudelijke thema's. Daarnaast bevatten ook verslagen van zogenoemde «MT dagen» inhoudelijke informatie over onder meer CAF. Een aanzienlijk deel van deze vertrouwelijke stukken is niet eerder aan de ADR verstrekt. Ik betreur het dat over deze stukken nu pas helderheid bestaat en dat deze niet aan de ADR zijn aangeleverd in het kader van hun onderzoek. Bij een heden separaat gepubliceerd besluit op een Wob-verzoek zijn de MT-verslagen van 2012–2018 openbaar gemaakt. Teneinde maximale transparantie te betrachten over de inhoud van deze stukken, stuur ik uw Kamer de MT-verslagen van 2019 als bijlage⁸ bij deze Kamerbrief. In deze verslagen zijn persoonsgegevens en personeelsvertrouwelijke informatie onleesbaar gemaakt, evenals de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en toezichtvertrouwelijke informatie. Waar sprake is van meerdere versies van een verslag, stuur ik u de versie die alleen voor het MT bestemd was, omdat dit in de regel de meest uitgebreide versie is.

Ten slotte

De ADR en Adviescommissie uitvoering Toeslagen (AUT) hebben in 2019 en 2020 grondig onderzocht wat er is misgegaan met de kinderopvangtoeslag. Mede op basis van deze bevindingen zijn de inspanningen afgelopen driekwart jaar hoofdzakelijk gericht op het rechtdoen van alle gedupeerde ouders. De benodigde wetgeving is door uw Kamer met algemene stemmen aangenomen en Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) is, na een aanloopperiode, vanaf deze maand in staat om groepen ouders tegelijk te helpen. De aantallen zullen maand-op-maand toenemen. In eerdere Kamerbrieven is reeds met uw Kamer gedeeld dat de informatiehuishouding bij Toeslagen niet goed op orde is⁹. De afgelopen periode is duidelijk geworden dat bij de informatieverstrekking aan de ADR en AUT een aantal documenten over de problemen met kinderopvangtoeslag nog ontbraken. Er is gebleken dat niet alle verslagen van het managementteam van B/T aan de ADR zijn verstrekt. Het kritische memo van de vaktechnische coördinator bij B/T uit maart 2017 was niet aan de AUT verstrekt. Daarom is de afgelopen weken opnieuw een intensieve zoekslag gedaan. Ik zal de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ook wijzen op deze informatie.

Ik span mij in om uw Kamer transparant en adequaat te informeren. Gezien de problemen met de informatiehuishouding bij Toeslagen kan ik helaas niet uitsluiten dat op een later moment opnieuw documenten aan het licht komen die een nadere duiding geven over de problemen bij de kinderopvangtoeslag. In dat geval zal ik uw Kamer hierover informeren. Ik vind het van groot belang dat alle beschikbare, relevante informatie op

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 610.

tafel komt omdat dit een verdere bijdrage kan leveren aan het reconstrueren wat er is misgegaan bij toeslagen. Dat is nodig om lessen te leren voor de toekomst.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen