

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 549

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 19 november jl. heeft de commissie mij in het kader van de CAF 11-zaak verschillende verzoeken gedaan die voortvloeien uit de aangenomen motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 35 302, nr. 21)¹. De vaste commissie voor Financiën heeft daarnaast in de procedurevergadering van 20 november jl. vragen gesteld over mijn toezeggingen van 4 november jl.

In deze brief ga ik in op deze vragen en daarnaast treft u ook de door uw Kamer in de regeling van werkzaamheden van 13 november jl. gevraagde reactie op de brief van de heer Niessen (Handelingen II 2019/20, nr. 23, Regeling van werkzaamheden). Uit de brief van de heer Niessen blijkt dat interne signalen beter moeten worden opgepakt en beoordeeld. Dit raakt ook aan de cultuur van de Belastingdienst. In het bericht van de FNV van begin deze week kwamen de cultuur en het onveilige werkklimaat bij de Belastingdienst ook aan de orde. Daar ga ik in deze brief ook kort op in.

Ik maak gebruik van de uitnodiging van de heer Niessen om met elkaar in gesprek te gaan en ik zeg uw Kamer toe op een later moment met een meer uitgebreide reactie te komen.

Leeswijzer

De brief is opgebouwd langs de volgende paragrafen:

- A. Reconstructie en conclusies over de handelwijze CAF breed en CAF 11;
- B. Toezeggingen pauzering dwanginvordering;
- C. Brief van de heer Niessen;
- D. Procesfouten;
- E. Stand van zaken motie praktische rechtsbescherming;

¹ De antwoorden op vragen commissie i.v.m. 't plenaire debat over de CAF 11-zaak zijn gedrukt onder Kamerstuk 31 066, nr. 550

F. Overig.

A. Reconstructie en conclusies over de handelwijze CAF breed en CAF 11

De Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: Adviescommissie) heeft in paragraaf 1.3 van haar interim-advies van 14 november jl. aangegeven zich een beeld te hebben gevormd van het feitencomplex, de dossiers en processen in de CAF 11-zaak.² In hoofdstuk 2 wordt dit door de Adviescommissie uitgewerkt in een feitelijke beschrijving van de CAF 11-zaak en de Adviescommissie gaat daarbij in op de besluitvorming, bevindingen en afloop van de CAF 11-zaak. De Adviescommissie gaat daarbij ook in op de oprichting van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) en de wijze waarop in een van de eerste onderzoeken in dat kader (CAF 11) is geopereerd. Dit rapport is door mij op 14 november jl. met uw Kamer gedeeld.

De Adviescommissie heeft in hoofdstuk 2 van haar rapport de gang van zaken omtrent CAF 11 zo feitelijk mogelijk beschreven. Ik kan mij volledig vinden in de geschetste analyse. In het verlengde daarvan heb ik uw Kamer in mijn brief van 15 november jl. geïnformeerd (Kamerstuk 31 066, nr. 538) over de aanvullende inzichten en detaillering op basis van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie en de opgevraagde informatie door de ADR, uw Kamer en het Wob-verzoek. Met deze brief heb ik uw Kamer de documenten gestuurd die onderdeel waren van het omvangrijk Wob-verzoek dat ik gelijktijdig in behandeling had. De Adviescommissie heeft hier voor haar feitelijke beschrijving ook toegang toe gehad. In mijn brief van 22 november jl. heb ik op uw verzoek nadere toelichting gegeven op de verstrekte documenten (Kamerstuk 31 066, nr. 544). Uw Kamer heeft op 28 november ook een besloten hoorzitting met de Adviescommissie gehad, waarvan het verslag openbaar zal worden gemaakt.

Uw verzoek om een feitenrelaas vraagt ook om de duiding wie, wanneer, welk besluit in CAF-gerelateerde zaken genomen heeft en op basis van welke informatie, en welke handelingen onrechtmatig waren. De Adviescommissie zegt hierover: *«De vooringenomen wijze van het CAF 11-onderzoek en de besluitvorming blijkt niet uit één of enkele handelingen of besluiten. Met uitzondering van de zachte stopzetting van de KOT 2014, waren alle stappen die werden gezet en besluiten die werden genomen in het onderzoek op zichzelf beschouwd niet onregelmatig. De vooringenomen handelwijze ligt besloten in de cumulatie van vele, kleine voor de betrokken ouders nadelige stappen, handelingen en beslissingen die werden ingegeven door de veronderstelling dat er sprake was van vermoedelijke fraudeurs. Dat begon in wezen al met de beslissing om, nog voor men de daarvoor relevante informatie had opgevraagd, te besluiten om alle voorschotbetalingen met betrekking tot KOT 2014 stop te zetten. Niet het feit dat die stopzetting in strijd was met de daarvoor geldende bepalingen, maar het feit dat daartoe besloten werd voor vrijwel alle CAF 11-ouders die KOT 2014 ontvingen, hoewel maar bij een beperkt aantal daarvan onregelmatigheden waren gebleken, getuigt van vooringenomenheid. Ouders kregen ook niet de gelegenheid om te corrigeren.»*

In het verlengde van de constatering van de adviescommissie heb ik de ADR gevraagd op basis van verifieerbare informatie van de Belastingdienst onderzoek te doen naar de vraag wanneer de ambtelijke en politieke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen.

² Kamerstuk 31 066, nr. 546 (interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen).

Dit betreft deelvraag 9 van de bijgestelde onderzoeksopdracht die op 2 september jl. met uw Kamer is gedeeld.³

Het verzoek van uw Kamer loopt daarmee deels vooruit op de onderzoeksresultaten van de ADR. Deze resultaten verwacht ik voor het einde van het jaar te ontvangen. Het onderzoek van de ADR zal ik vervolgens samen met het eindrapport van de Adviescommissie na het kerstreces aan uw Kamer sturen. Het onderzoek moet ook antwoord geven op de vraag in hoeverre de onderbouwing van de diverse beschikkingen ten aanzien van de stopzetting van de voorschotten adequaat is vastgelegd, welke stopzettingsgronden in hoeveel gevallen gehanteerd zijn en welke stopzettingsgrond in de beschikking is opgenomen in relatie tot de regelgeving. Ik wil het onderzoek van de ADR afwachten en niet op de uitkomsten ervan vooruitlopen. Wel wil ik op dit moment al een eerste invulling geven aan uw verzoek door in de bijlage de beschikbaar gekomen informatie uit mijn brief van 15 november jl. en de Adviescommissie in een zeer gedetailleerde tijdlijn weer te geven⁴. Daarbij zijn hyperlinks opgenomen naar de achterliggende stukken. Ik merk hierbij op dat het geen uitputtende lijst is, maar dat de belangrijkste gebeurtenissen zijn weergegeven. Uit de tijdlijn blijkt ook dat de vooringenomen handelwijze besloten ligt in de cumulatie van vele, kleine voor de betrokken ouders nadelige stappen, handelingen en beslissingen die werden ingegeven door de veronderstelling dat er sprake was van vermoedelijke fraudeurs. Dit sluit aan bij de conclusie van de Adviescommissie.

B. Toezeggingen pauzering dwanginvordering

De vaste commissie voor Financiën heeft in de procedurevergadering van 20 november jl. onder meer gesproken over mijn toezeggingen van 4 november jl. om dwanginvorderingsmaatregelen op te schorten (de «pauzeknop»). Mijn toezeggingen gelden voor twee groepen, namelijk (1) toeslaggerechtigden die in het verleden een opzet/grove schuld-kwalificatie hebben gekregen en (2) toeslaggerechtigden die zijn betrokken bij de overige CAF-zaken (niet-CAF 11). De commissie heeft signalen ontvangen dat er nog steeds toeslagen worden verrekend en verzoekt mij deze verrekening per ommegaande te stoppen.

De signalen van de commissie kloppen inderdaad. De toeslagschulden van deze twee groepen zijn in november van dit jaar voor een laatste keer verrekend met toeslagvoorschotten. Dit kan worden verklaard door de werking van het toeslagensysteem. Het toeslagvoorschot is, hoewel het maandelijks wordt uitbetaald, een jaarrecht. In sommige gevallen heeft de verrekening van het totale voorschot over 2019 al eind vorig jaar plaatsgevonden. Gegeven het tijdstip van mijn toezegging van 4 november jl. kon de feitelijke verrekening in de maand november in het massale proces niet meer tijdig ongedaan worden gemaakt. De toeslagen die in de maand december worden uitbetaald zullen niet worden verrekend. Betrokkenen zullen persoonlijk worden benaderd met het aanbod om, indien betrokkenen dat willen, de verrekening in november ongedaan te maken. Niet iedereen zal daar voor kiezen omdat ongedaanmaking van de verrekening de toeslagschuld voor dat deel doet herleven.

C. Brief van de heer Niessen

Een ander belangrijk signaal van onvolkomenheden bij de inning van toeslagen heeft mij bereikt via de brief van de heer Niessen eerder deze maand die ook aan uw Kamer is gestuurd. De heer Niessen schrijft in zijn

³ Kamerstuk 31 066, nr. 519.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

brief dat bezwaarschriften tegen invorderingsbeslissingen in de periode waarin hij werkzaam was bij de Toeslagen niet werden behandeld conform de eisen van de Awb. Hij meldt dat bezwaarschriften telefonisch of via een informatiebrief afgedaan zijn zonder dat daarop een gemotiveerde schriftelijke uitspraak met rechtsmiddelenverwijzing volgde. Deze «vereenvoudigde» wijze van afdoening heeft zich inderdaad in enkele honderden gevallen voorgedaan. Dit is niet conform de wettelijke bepalingen en de rechtsbescherming van betrokkenen is hierdoor geschaad. Sinds 1 mei 2015 komt deze praktijk niet meer voor. De personen die met deze werkwijze zijn geconfronteerd kunnen helaas niet meer worden getraceerd in de administratie van de Belastingdienst en kunnen dus niet actief worden benaderd.

De heer Niessen maakt in zijn brief daarnaast melding van het ten onrechte intrekken van 40.000 uitstellen van betaling in verband met een ingediend bezwaarschrift. Ook dit heb ik laten onderzoeken. Dit signaal wordt als zodanig niet herkend. Wel is uit onderzoek gebleken dat in dezelfde periode circa 40.000 betalingsregelingen in het automatiseringsstelsel een andere code meekregen. Deze interne actie was bedoeld om verrekeningen met eenmalige teruggaven geautomatiseerd te kunnen laten plaatsvinden, terwijl dat tot die tijd handmatig werk vergde. Voor de betrokkenen was deze actie niet zichtbaar en had het geen gevolgen. Het zou kunnen zijn dat de 40.000 die de heer Niessen in zijn brief meldt betrekking heeft op deze actie. Hierover hoop ik meer duidelijkheid te krijgen in mijn gesprek met hem.

Overigens zijn er andere onvolkomenheden geconstateerd die zich in dezelfde periode hebben voorgedaan. Zo zijn er in die periode acties gehouden om achterstanden weg te werken waarbij niet conform wettelijke bepalingen of beleid is gehandeld. Ook leidt een gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur soms tot fouten. Het gaat hierbij om de volgende onvolkomenheden:

- a. Als een bezwaarschrift tegen een terugvorderingsbeschikking betrekking heeft op de vaststelling van het inkomen wordt dit bezwaarschrift niet door Toeslagen behandeld, maar door de inspecteur. Door de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur komt het voor dat uitstel van betalingen in die gevallen ten onrechte niet wordt verleend of te snel wordt ingetrokken. In de praktijk kan dit probleem zich nog steeds voordoen. Er wordt momenteel gewerkt aan maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen.
- b. Bij acties om de achterstand in de afdoening van bezwaren weg te werken zijn in 2015 en 2016 circa 3.500 te laat ingediende bezwaren zonder nader onderzoek niet-ontvankelijk verklaard. Wel heeft in deze gevallen de mogelijkheid tot het instellen van beroep opengestaan bij de rechter.
- c. In 2015 en 2016 heeft een schoningsactie plaatsgevonden waarbij langdurig (langer dan 2 jaar) verleende uitstellen van betaling werden ingetrokken. Dit was soms onterecht. Als de betrokkenen zich meldden kregen ze in dat geval opnieuw uitstel van betaling.

Alle hierboven geconstateerde onvolkomenheden zijn in strijd met beleid en/of wet- en regelgeving. De Belastingdienst spant zich tot het uiterste in dat dit in de toekomst niet meer gebeurt.

De opmerkingen van de heer Niessen laten zien dat interne signalen beter moeten worden opgepakt en beoordeeld. Deze signalen moeten worden opgepakt. Dit sluit ook aan bij de brief van de FNV over de cultuur en het onveilige werkklimaat binnen de Belastingdienst. Ik betrek deze signalen over cultuur en veiligheid – samen met het medewerkerstevredenheidsonderzoek – bij de verdere uitwerking van het cultuurprogramma. Investeren in leiderschap en cultuur bij de Belastingdienst is urgent en noodzakelijk.

Om die reden heb ik van «cultuur» een op zichzelf staande pijler gemaakt binnen mijn aanpak «beheerst vernieuwen».⁵ Ik wil dat het cultuurprogramma wordt gedragen door zowel leidinggevendenden als medewerkers van de Belastingdienst. Het programma wordt herijkt naar aanleiding van de uitkomsten van het externe onderzoek naar de cultuur in de Belastingdienst.

D. Procesfouten

Op het gebied van de inning hebben mij recent meer berichten bereikt van onzorgvuldigheden of zelfs gemaakte fouten. Hoewel deze problematiek verder reikt dan het CAF-dossier vind ik het wel van belang de onderstaande onderwerpen in deze brief aan uw Kamer te melden. Ik heb echter tijd nodig om verder onderzoek te doen naar de precieze oorzaken en de mogelijkheden om deze fouten uit het verleden te herstellen en voor de toekomst te voorkomen. Dat is van belang om de getroffen personen zo goed mogelijk te helpen. Hierover informeer ik uw kamer zo spoedig mogelijk.

Herzieningsverzoeken

De Adviescommissie maakt in het interim-advies melding van een systeemfout waarbij uitstellen van betaling in verband met een ingediend bezwaarschrift na 6 maanden automatisch worden ingetrokken. Er blijkt inderdaad sprake te zijn van een systeemfout; niet bij bezwaarschriften, maar bij herzieningsverzoeken. Uitstellen van betaling in verband met een ingediend herzieningsverzoek worden na 6 maanden geautomatiseerd ingetrokken. Het is in strijd met het beleid als dit gebeurt voordat het herzieningsverzoek inhoudelijk is behandeld. Het gevolg van het ten onrechte automatisch intrekken van uitstel van betaling is dat de betalingsverplichting herleeft. Als de schuld niet wordt betaald, zal de dwanginvordering worden opgestart. Dit begint met een aanmaning en daarna volgt eventueel een dwangbevel. Deze invorderingsmaatregelen zullen uiteraard weer worden ingetrokken op het moment dat van de fout is gebleken, bijvoorbeeld als iemand zich naar aanleiding van de aanmaning bij de Belastingdienst meldt. De systeemfout heeft overigens geen gevolgen voor de uiteindelijke verschuldigdheid van belastingen of toeslagen; in die zin zijn er geen financiële gevolgen voor betrokkenen. Er wordt inmiddels gewerkt aan een aanpassing van het systeem. De aanpassing is naar verwachting voor het einde van het jaar gereed. Het is niet mogelijk vast te stellen welke personen door deze systeemfout getroffen zijn. Als individuele toeslaggerechtigden uit deze groep zich melden, zal alsnog uitstel van betaling worden verleend.

Dwangbevelkosten

De Nationale ombudsman had in 2018 aanwijzingen dat kosten voor de betekening van een dwangbevel niet consequent werden verlaagd bij een vermindering van de belastingaanslag, waarmee die kosten samenhangen. De Nationale ombudsman is daarom een onderzoek gestart. Hoewel uit het onderzoek in dit proces geen fouten naar voren zijn gekomen, is dit wel de aanleiding geweest om een intern onderzoek te starten naar de uitwerking in de praktijk van dit proces. Hierbij is geconstateerd dat er een omvangrijke groep is van burgers en bedrijven waarbij de dwangbevel- en aanmaningskosten ten onrechte niet zijn verminderd. De dwangbevelkosten werden dus niet uit eigen beweging door de Belastingdienst verminderd terwijl dat beleidsmatig wel was voorgeschreven. Voor velen zal dat om zeer beperkte bedragen gaan,

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 529.

maar voor een groep kunnen er grotere bedragen mee gemeoid zijn. Als een betrokkene bezwaar indiende tegen de te hoge dwangbevelkosten werden de kosten uiteraard alsnog verminderd als daartoe aanleiding bestond. Er zijn inmiddels beheersmaatregelen getroffen om het proces te verbeteren, maar tot op heden is het proces nog niet op orde. Op de wijze waarop ik het verleden wil herstellen, zal ik uw Kamer binnenkort informeren. In de tussentijd heb ik de Nationale ombudsman bericht over deze bevindingen en ik zal hem uiteraard ook informeren over het vervolg van het proces.

E. Stand van zaken motie praktische rechtsbescherming

Zowel de uitspraken van de Raad van State van 23 oktober jl.⁶ als de aanbevelingen uit het eerste deelrapport van de IBO Toeslagen sluiten aan bij de eerdere toezeggingen die ik samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan uw Kamer heb gedaan om te komen tot een meer proportionele benadering bij het vaststellen van de kinderopvangtoeslag. Het onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe was al in gang gezet en de uitspraken van de Raad van State zullen hierbij worden betrokken.⁷ Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten kan dit het benodigde maatwerk bieden. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om in bijzondere omstandigheden derden of facilitators aansprakelijk te stellen en deze aansprakelijkheid niet neer te leggen bij de ouders. Het CAF-dossier laat zien dat er alle reden is te onderzoeken hoe de rechtsbescherming voor burgers door de Belastingdienst kan worden versterkt. De juridische mogelijkheden voor bezwaar en beroep lijken in de praktijk niet in alle gevallen een oplossing te bieden.

De Adviescommissie zal in haar eindadvies ingaan op de bestaande praktische rechtsbescherming bij toeslagen. Ik constateer echter dat deze problematiek niet alleen bij Toeslagen, maar ook bij belastingen speelt. Ik zal daarom nog in december – conform de eerder met algemene stemmen aangenomen motie van de heer Omtzigt⁸ – in een brief mijn aanpak presenteren voor een extern onderzoek naar de verbetering van de bestaande praktische rechtsbescherming voor belastingplichtigen. Ook mijn brief van vandaag illustreert zeer helder hoe noodzakelijk die verbetering is. Voor het verbeteren van de bestaande praktische rechtsbescherming zijn veel modaliteiten denkbaar, van een intern klachtenloket tot een externe toezichthouder. Om deze modaliteiten in kaart te brengen stel ik een plan op. Ik zal in het externe onderzoek in ieder geval aandacht besteden aan zowel maatschappelijke als interne klachten, en aan de wijze waarop praktische rechtsbescherming is georganiseerd in andere landen. Verder zal aandacht worden besteed aan de verbetermogelijkheden voor kwaliteitstoezicht op de Belastingdienst. Ik ga graag in gesprek met uw Kamer over de invulling van de opdracht.

De Raad van State biedt Toeslagen de mogelijkheid om maatwerk te leveren en bij terugvorderingsbesluiten het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik meer in evenwicht te brengen met de gerechtvaardigde belangen van de burger. De Raad van State geeft in de overweging mee dat het aan Toeslagen is om te bepalen hoe om te gaan met andere gevallen waarin de Raad van State eerder heeft beslist dat geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag omdat niet is aangetoond dat de kosten volledig zijn voldaan respectievelijk heeft beslist over de terugvorderingen. Er zal hierop beleid moeten worden ontwikkeld, dat

⁶ ECLI:NL:RvS:2019:3536 en ECLI:NL:RvS:2019:3535.

⁷ Kamerstukken 31 322 en 31 066, nr. 406.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 468.

daarna door de rechter kan worden getoetst. De Raad van State geeft een implementatietermijn van 26 weken voor het te ontwikkelen beleid.

F. Overig

Uw Kamer heeft bij brief van 20 november jl. vragen gesteld over het opvragen van het eigen dossier en de informatie op de website van de Belastingdienst. Er is een webpagina ingericht over de toegezegde opschorting en het opvragen van de eigen dossier voor opschorten dwanginvordering⁹ en het opvragen van het eigen dossier.¹⁰

Ten slotte treft u in de bijlage aan het beleidsbesluit Compensatieregeling CAF 11¹¹. Dit beleidsbesluit zal begin december worden gepubliceerd in de Staatscourant om nog in december een eerste betaling te kunnen realiseren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

⁹ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/berichten/nieuws/dwanginvorderingsmaatregelen-toeslagen-tijdelijk-gestopt>

¹⁰ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/niet_in_enig_menu/privé/privacy#inzien

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl