

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 915

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

Bijgaand sturen wij u het onderzoeksrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) over het toekennen van de kwalificatie opzet/grove schuld (O/GS), de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van verzoeken tot deelname aan een minnelijke schuldsanering en de verzwaarde behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden¹. Wij zijn de ADR zeer erkentelijk voor al hun inspanningen en de zorgvuldigheid van het onderzoeksrapport. De wijze waarop de ADR deze moeilijke materie helder en gestructureerd in beeld heeft gebracht is zeer behulpzaam. Het rapport was voorzien vóór 1 maart jl. Deze datum is niet gerealiseerd omdat de zorgvuldigheid heeft geprevaleerd boven de doorlooptijd. Wij hebben het definitieve rapport uiteindelijk op 6 juli ontvangen. Uw Kamer is in de tussentijd over de voortgang op de hoogte gehouden (onder meer in de voortgangsrapportages Kinderopvangtoeslag).

Aanleiding en hoofdconclusies onderzoek

Het bijgevoegde onderzoeksrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) is aan uw Kamer toegezegd bij de vierde voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag.² Directe aanleiding voor het onderzoeksopdracht aan de ADR was het signaal waarover uw Kamer op 27 november jl. per brief is geïnformeerd.³ Dit signaal betrof de vraag of in een bepaalde periode – met het oog op beheersbaar houden van werkpakketten en het wegwerken van achterstanden – de instructie is geweest om iedereen met een terugvordering boven de € 3.000 bij de kinderopvangtoeslag standaard – dus zonder nader onderzoek – een O/GS-kwalificatie te geven.

Dit signaal wordt middels het rapport van de ADR nu definitief bevestigd. Gedurende twaalf dagen – van 10 februari 2016 tot en met 22 februari 2016 – zijn kinderopvangtoeslagschulden voor zover die per jaar groter

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 31 066, nr. 754.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 739.

waren dan € 3.000 en voor overige toeslagen bij een totale terugvordering van € 5.000 of meer, zonder verdere controle op O/GS gesteld. Dit had enkel tot doel de werkvoorraden voor de Belastingdienst beheersbaar te maken. Uit de analyse van O/GS-stellingen door de ADR blijkt dat in deze periode voor 990 burgers O/GS is gesteld voor één of meerdere vorderingen. Als gevolg hiervan kwamen zij niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling waarin rekening werd gehouden met hun betalingscapaciteit, maar konden zij alleen een standaard betalingsregeling krijgen waarbij ze hun volledige terugvordering in 24 maanden moesten voldoen. Van deze 990 burgers is er bij 920 burgers geen inhoudelijke beoordeling gedaan. Het zonder verdere inhoudelijke beoordeling stellen van O/GS had nooit mogen gebeuren.

Het rapport laat verder zien dat in de periode vanaf 2012 tot en met 2019 er zowel voor O/GS als voor minnelijke schuldsanering (MSNP) uit efficiencyoverwegingen verschillende grensbedragen zijn gehanteerd. Ook bij MSNP werd automatisch afgewezen op basis van grensbedragen zonder verder inhoudelijke beoordeling. De belangrijkste tekortkomingen die de ADR vaststelt zijn:

- De grensbedragen die zijn gehanteerd om werkpakketten beheersbaar te houden, zijn onvoldoende onderbouwd en de besluitvorming omtrent de vaststelling en verenigbaarheid met wet- en regelgeving ontbreekt.
- Bij het beoordelen op O/GS bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling en de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering (MSNP) van toeslaggerechtigden werden veel medewerkers (veelal nieuwe medewerkers en uitzendkrachten) ingezet met weinig kennis van invordering.
- Daarnaast zijn er onvoldoende (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd dan wel bekend, gericht op het naleven van procedures en de totstandkoming en effecten van grensbedragen.

Het belangrijkste gevolg van onterecht O/GS is dat de burger niet in aanmerking komt voor een persoonlijke betalingsregeling en het kan leiden tot een afwijzing aan deelname van de Belastingdienst in een minnelijk schuldsaneringstraject.

De volgende beheersmaatregelen zijn genomen. De ADR bevestigt in rapport dat de Belastingdienst vanaf november 2019 is gestopt met beoordeling van O/GS bij verzoeken tot een persoonlijke betalingsregeling. De bevinding van de ADR met betrekking tot de inzet van medewerkers met weinig kennis van het ingewikkelde invorderingsproces is een terechte constatering. In de beginfase van het LIC zijn door het management medewerkers met weinig ervaring op de invorderingsproces ingezet. Daarbij moesten zij gebruik maken van werkinstructies die van onvoldoende kwaliteit waren. In de loop van de tijd is hier veel geïnvesteerd en ook de komende jaren is het investeren in kennis en werkinstructies een blijvend proces. Dit heeft mijn continue aandacht. Ter ondervanging van de ontbrekende interne controle is sinds maart 2021 als waarborg het vier-ogenprincipe ingericht en zijn er in de informatiehuishouding vergaande verbeteringen noodzakelijk.

Voor de kinderopvangtoeslag is voor ouders die gedupeerd zijn door deze werkwijze reeds voorzien in de mogelijkheid voor herstel. Overigens geldt dit ook voor de gedupeerde ouders die niet konden voldoen aan de volle omvang van de verzwaarde uitvraag van bewijsstukken. Uit eerdere onderzoeken blijkt dat burgers hierdoor onevenredig hard zijn getroffen. Voor burgers die een onterechte O/GS-kwalificatie bij een andere toeslag hebben gehad loopt momenteel het gesprek met uw Kamer over een regeling voor deze gedupeerden. Ook deze burgers zullen actief geïnfor-

meer worden over de uiteindelijke regeling. Over de gevolgen voor belastingschulden gaan wij in bij onderzoeksvraag 2.

Dankzij het rapport van de ADR is inzichtelijk geworden hoe vanaf 2012 is gehandeld, hierop zal hierna nader worden ingegaan. Na de periode van 12 dagen (periode 23 februari 2016–13 augustus 2017) werd alleen op O/GS beoordeeld als er per toeslagsoort, per jaar een totaal aan vorde-ring(en) was opgelegd van meer dan € 10.000. Wanneer er geen sprake was van O/GS werd er onder de genoemde grens een persoonlijke betalingsregeling toegestaan.

Onderzoeksvragen

De ADR heeft aan de hand van drie onderzoeksvragen de werkwijze van de Belastingdienst en van Toeslagen zo volledig mogelijk gereconstrueerd en daarbij de gevolgen voor de burger zo goed mogelijk inzichtelijk gemaakt. Het betreft de volgende drie onderzoeksvragen:

- (1) de gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van opzet/grove schuld (O/GS) bij een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling.
- (2) de gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan een minnelijke schuldsanering.
- (3) de verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen en wijzigingen van toeslaggerechtigden in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019 en de onderbouwing daarvan met bewijsmateriaal.

Werkwijze

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de ADR de door de Belastingdienst en Toeslagen aangeleverde reconstructies, beschouwingen en documentaties bestudeerd en waar nodig aangevuld. Tevens zijn interviews gehouden met de functionarissen van de Belastingdienst en Toeslagen.

Vóór 2012 en na 2019 is er geen kwalificatie O/GS gesteld. De onderzoeksperiode is om die reden afgebakend tot de periode 2012 tot en met 2019. Daarbij is het goed om te benadrukken dat het onderzoek zich primair richt op de toeslagschulden. Deze zijn in het rapport aangeduid als de rode schulden. In het rapport worden soms ook belastingschulden (blauwe schulden) genoemd omdat grensbedragen soms betrekking hebben op het totaal van de rode en blauwe schulden. Dit speelt zich met name af bij onderzoeksvraag twee. Onderzoeksvragen één en drie spelen zich af in sfeer van Toeslagen.

Bevindingen en conclusies per onderzoeksvraag ADR:

1. De gehanteerde grensbedragen bij het beoordelen van O/GS (onderzoeksvraag 1)

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld zijn er inderdaad grensbedragen gehanteerd vanuit efficiencyoverwegingen om werkpakketten beheersbaar te houden. Onder het grensbedrag werd een persoonlijke betalingsregeling toegestaan, boven het grensbedrag volgde een beoordeling op O/GS. Een uitzondering hierop betrof het grensbedrag van € 3.000 dat werd gehanteerd in de periode 10 februari 2016 tot en met 22 februari 2016. Hierbij gold dat alle kinderopvangtoeslagschulden voor zover die per jaar groter waren dan € 3.000 euro en overige toeslagen bij een totaal aanslagbedrag van € 5.000 of meer zonder verdere controle op O/GS zijn gesteld. Hiervan was het management-/directieteam LIC (Landelijk Incasso Centrum) op de hoogte.

Het zonder verdere inhoudelijke beoordeling stellen van O/GS, zoals de ADR vaststelt voor de 920 burgers, had nooit mogen gebeuren. Van deze 920 burgers zijn er 587 burgers reeds in beeld bij de hersteloperatie Toeslagen omdat zij een O/GS-kwalificatie bij de kinderopvangtoeslag hebben gehad. Hiervoor is reeds een herstelregeling in het leven geroepen waarbij ouders een tegemoetkoming ontvangen en indien nodig terecht kunnen bij de Commissie Werkelijke Schade. Bij een terugvordering voor de Kinderopvangtoeslag van tenminste € 1.500 komen ook deze ouders in aanmerking voor de Catshuisregeling.

De overige 333 burgers zijn nog niet in beeld, waarschijnlijk omdat zij een O/GS-kwalificatie bij een andere toeslag hebben gehad. Momenteel loopt het gesprek met uw Kamer over een regeling voor deze gedupeerden. Ook deze ouders zullen actief geïnformeerd worden over de uiteindelijke regeling.

In de brief van 27 november jl. is aangegeven dat uit een kleine steekproef naar voren is gekomen dat ook onder de € 1.500 sprake kon zijn van een O/GS-kwalificatie. De ADR bevestigt in haar rapport dat beeld. De ADR stelt in haar reconstructie dat voor de periode (2012 – 17 januari 2016) en van 18 januari 2016 – 4 februari 2016 O/GS is gesteld onder de € 1.500 en stelt in de reconstructie vast dat er nauwelijks onderliggend bewijsmateriaal beschikbaar is.

Het is onbevredigend dat de ADR op een aantal punten geen definitief antwoord heeft kunnen vinden, omdat is vastgesteld dat deze informatie niet meer beschikbaar of herleidbaar is. Het is in lijn met de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» en laat zien dat in de informatiehuishouding vergaande verbeteringen noodzakelijk zijn. Deze informatie moet plaatsvinden, maar de verwachting is helaas niet dat extra onderzoek hier meer inzicht in gaat geven. Wat betreft het stellen van kwalificatie O/GS concludeert de ADR dat sinds november 2019 conform afspraken, de Belastingdienst reeds gestopt is met beoordeling van O/GS bij verzoeken tot een persoonlijke betalingsregeling. Daarmee zijn de benodigde maatregelen getroffen om dit naar de toekomst toe te voorkomen.

2. De gehanteerde grensbedragen bij de behandeling van verzoeken voor deelname aan minnelijke schuldsanering (onderzoeksvraag 2)

Het automatisch afwijzen van deelname aan MSNP op basis van grensbedragen zonder verdere inhoudelijke beoordeling had nooit mogen gebeuren. Eerder was al bekend dat verzoeken om MSNP mogelijk onterecht zijn afgewezen. Op 27 januari jl.⁴ hebben wij uw Kamer geïnformeerd dat de Belastingdienst een onderzoek is gestart naar de mogelijk onterechte afwijzingen van MSNP verzoeken als gevolg van de tot maart 2020 gehanteerde werkinstructie. In deze werkinstructie stond dat bij individuele schulden boven de € 10.000 een verzoek tot minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MSNP) werd afgewezen indien in FSV de registratie «melding fraudepost» stond. Het onderzoek van de ADR wijst uit dat er ook bij alleen grensbedragen onterecht werd afgewezen. Zoals wij in onze brief aan uw Kamer van 12 maart jl.⁵ hebben aangegeven worden, vooruitlopend op het ADR onderzoek dat wij uw Kamer hierbij sturen, sinds 9 maart jl. zekerheidshalve alle afwijzende beschikkingen MSNP momenteel handmatig gecontroleerd. Zoals we u op 22 april jl.⁶ hebben aangegeven, is de onderzoeksperiode van het onderzoek naar mogelijk onterechte afwijzingen MSNP met één jaar verlengd; van einddatum 1 maart 2020 naar 9 maart 2021. Dit is het moment van het instellen van de handmatige controle van alle afwijzende

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 807.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 800.

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 816.

beschikkingen. Daarnaast wordt, vooruitlopend op het ADR onderzoek dat wij uw Kamer hierbij sturen, door de Belastingdienst in dit onderzoek ook gekeken naar afwijzingsbrieven op afwijzgronden die op basis van de hoogte van een toeslag- of belastingschuld zijn gebaseerd. Onterechte afwijzingen op basis van grensbedragen zonder inhoudelijke beoordeling worden dus al meegenomen in dit onderzoek door de Belastingdienst. Op 17 juni jl.⁷ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van dit onderzoek door de Belastingdienst.

Als het onderzoek gereed is ontstaat er inzicht in de gevolgen die een onterechte afwijzing MSNP heeft gehad. Op basis van dit inzicht zullen wij oplossingsrichtingen verkennen voor passend herstel als er sprake is van een nadeel als gevolg van een onterechte afwijzing MSNP, conform de motie van het lid Snels⁸.

In het voorliggende ADR rapport is gekeken naar burgers met toeslagenschuld of een combinatie van toeslagen- en belastingschulden. De hierbij gevonden grensbedragen konden ook betrekking hebben op belastingschulden. Het is van belang om ook ten aanzien van burgers met alleen belastingschulden te achterhalen hoe de scripts precies werkten en hoe de werkwijze tot stand is gekomen. Dit was geen onderdeel van het ADR onderzoek wat we nu aan uw Kamer sturen. Daarom gaan wij de ADR vragen te reconstrueren wat er bij belastingschulden precies is gebeurd en hoe dit heeft kunnen gebeuren. De opdracht aan de ADR zal spoedig worden vastgesteld en verstrekt en we zullen u vervolgens informeren over de planning

3. De verzwaarde of strengere behandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019 en de onderbouwing daarvan met bewijsmateriaal (onderzoeksvraag 3)

Op basis van het rapport van de ADR kan worden vastgesteld dat een aantal kenmerken konden leiden tot een verzwaarde uitvraag binnen Toeslagen. In de praktijk betekent dit dat bij deze verzwaarde uitvragen meer bewijsstukken werden uitgevraagd dan bij een reguliere uitvraag. Deze kenmerken zijn CAF, HOTHOR (HogeToeslagHoogRisico), Toezichtlijst en Afwijkend Behandelen. Ook een signaal kon aanleiding geven tot een verzwaarde uitvraag. Geen enkel kenmerk heeft tot gevolg gehad dat bij het LIC een betalingsregeling die aan de criteria voldeed niet werd toegekend.

Indien in de behandeling door de aanvrager niet gereageerd werd op vraagbrieven, kon dit, net als bij andere uitvragen, uiteindelijk wel leiden tot de kwalificatie O/GS. Via de herstelregeling O/GS, de compensatieregeling of de hardheidsregeling is voor deze gedupeerden reeds voorzien in de mogelijkheid voor herstel.

Ook kon na beoordeling van de ontvangen bewijsstukken een verzuim- of vergrijpboete worden opgelegd. Deze boetes werden als vorderingen geregistreerd in het INL-systeem en leidden tot een afwijzing van een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling of MSNP. In de periode 2017/2018 werd door Toeslagen tweemaandelijks een bestand aangeleverd aan CAP Inning. In deze bestanden stond een zeer beperkt aantal burgers waarbij door Toeslagen fraude was vastgesteld en die in de strafrechtketen waren gebracht. Deze burgers stonden ook geregistreerd in FSV. Aan deze burgers werd in beginsel voor de in het bestand aangegeven toeslagsoorten en daarmee corresponderende toeslagjaren door CAP Inning geen persoonlijke betalingsregeling aangeboden.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 852.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 776.

Vanaf 8 november 2019 is voor alle nieuwe verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling voor een toeslagschuld geen beoordeling op O/GS meer uitgevoerd, tenzij er in het voortraject (de toekenningsfase) een inmiddels onherroepelijk geworden vergrijpboete is opgelegd of strafrechtelijke vervolging is ingesteld. In deze laatste categorie vielen ongeveer 350 burgers die afzonderlijk zijn geregistreerd en door CAP Inning in de periode van 13 december 2019 tot 12 maart 2020 is gebruikt. Bij deze burgers vond nog wel een beoordeling plaats of er sprake was van O/GS.

De ADR constateert tot slot dat in de periode 2012–2019 geen documentatie is rondom de verenigbaarheid van wet- en regelgeving met de (destijds) gebruikte indicatoren in het risico-classificatiemodel en de gehanteerde kenmerken. Tevens blijkt voor deze kenmerken niet dat in relatie tot de uitvoering is beoordeeld dat de diepgang en te verkrijgen zekerheid door de Belastingdienst in verhouding staan tot de administratieve last voor de burger en of de zekerheid had kunnen worden verkregen met een minder zware uitvoering. Of de uiteindelijke verzwaarde uitvraag van bewijsstukken bij een toeslaggerechtigde proportioneel en subsidiair was valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies heeft Toeslagen de afgelopen periode gewerkt om de interne check and balances te versterken. Inmiddels zijn door Toeslagen verschillende Gegevens Effectenbescherming Beoordelingen (GEB) opgesteld. Deze GEB's zien op het proces RisicoClassificatie, het proces Verwerken van Risicosignalen en het GEB Toezicht. In de GEB's wordt aandacht besteed aan welke gegevens in de processen worden verwerkt, welke wettelijke grondslagen hieraan verbonden zijn en hoe deze voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze GEB's zijn conform proces getoetst door de privacy officer en voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming van het Ministerie van Financiën. Voor de GEB Toezicht loopt deze procedure nog.

Tot slot

De conclusies van de ADR zijn zeer ernstig en bevestigen dat er in het verleden meer fouten gemaakt zijn in de zorgvuldige behandeling van burgers dan tot recent werd aangenomen. Naar aanleiding van eerdere bevindingen zijn reeds verbetermaatregelen ingezet. Dit onderzoek laat zien hoe belangrijk deze verbeteringen zijn. Met de beheersmaatregelen die in het kader van de grensbedragen en MSNP zijn genomen willen we voorkomen dat mensen in de toekomst te maken krijgen met automatische afwijzingen die niet inhoudelijk zijn beoordeeld. Daar mogen burgers echt niet meer mee te maken krijgen. Ook bevestigt het onderzoek van de ADR het belang om interne waarborgen te versterken. Toeslagen en de Belastingdienst werken aan het op orde brengen van automatische gegevensverwerkingen, zodat we de burger steeds beter kunnen bedienen en fouten kunnen voorkomen. Over de stappen die we daarin zetten informeren we de Kamer in de Voortgangsrapportages van Toeslagen en van het Herstellen, Verbeteren, Borgen (HVB) traject. Zoals aangegeven in

onze brief van 22 april jl.⁹ zal uw Kamer de volgende voortgangsrapportage HVB na de zomer ontvangen, evenals de achtste voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 816.