

**Schriftelijke verklaring van J.J.M. Uijlenbroek, voormalig directeur-generaal Belastingdienst (periode jan 2017 – jan 2020) ten behoeve van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, voorafgaand aan het verhoor gepland op 20 november 2020.**

11 november 2020

Veel ouders zijn in de periode 2010 – 2015 in de problemen gekomen als gevolg van de Kinderopvangtoeslag: bij de teruggevorderde Kinderopvangtoeslag ging het om grote bedragen (soms wel om tienduizenden euro's) die terugbetaald moesten worden wat een zeer grote financiële druk op gezinnen legde. Dit heeft gezinnen in armoede gestort, heeft relaties onder druk gezet, heeft ertoe geleid dat ouders en kinderen zich langdurig alle luxe in het leven moesten ontzeggen. Het is goed dat het parlement deze tragische zaak onderzoekt en duidelijkheid wenst over hoe dit heeft kunnen gebeuren.

In de oproep voor het verhoor heeft de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag aangegeven met mij in ieder geval te willen spreken over "het rapport van de Nationale ombudsman 'Geen powerplay, maar fair play', het predicaat opzet/grove schuld en de besluitvorming over het compenseren van gedupeerde ouders".

De ontwikkelingen ten aanzien van de Kinderopvangtoeslag kunnen niet los gezien worden van de bredere geschiedenis van Toeslagen en de gebeurtenissen rondom de Belastingdienst. Daarom hecht ik eraan in mijn schriftelijke verklaring daar nader op in te gaan.

**Toeslagen 2005 – 2012: tijdig betalen**

Het kabinet Balkende II (2003-2006) heeft in het toenmalige hoofdlijnenakkoord afgesproken dat toeslagen ingevoerd worden<sup>1</sup>. In de verdere uitwerking is gekozen voor een integratie van Toeslagen met de reguliere fiscale processen: Toeslagen maximaal geïntegreerd in de Belastingdienst ongeacht de fundamenteel verschillende kenmerken van de doelgroep (Belastingplichtige versus toeslaggerechtigde), de aard van de werkprocessen (belasting innen versus toeslagen uitkeren) alsmede de verschillende rechtmatigheidsvereisten voor de uitvoering.

De Algemene Wet Inkomensafhankelijke regeling (Awir) van 23 juni 2005 legt de basis voor de uitvoering van Toeslagen. Samen met de Wet op de Huurtoeslag, de Wet op de Zorgtoeslag, de Wet op de kinderopvang (en het Besluit Kinderopvangtoeslag), en de Wet op het kindgebonden budget vormen deze wetten het toeslagstelsel. De Awir is een verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. De andere wetten zijn de verantwoordelijkheid van respectievelijk de ministeries van Binnenlandse Zaken, VWS en SZW. De uitvoering is belegd bij de Belastingdienst.

Voor het eerst in 2005 wordt Toeslagen uitgevoerd door de Belastingdienst<sup>2</sup>. De Algemene Rekenkamer zal over die tijd concluderen dat "De ambities voor het toeslagenproject waren hoog en niet in evenwicht met de beschikbare tijd, mensen en middelen. De Belastingdienst heeft de opdracht geaccepteerd om in twee jaar tijd een ICT-systeem te ontwerpen en te bouwen dat in enkele weken tijd zes miljoen aanvragen moest kunnen verwerken. De Belastingdienst had te weinig mensen beschikbaar die dergelijke complexe projecten konden uitvoeren, omdat de Belastingdienst al was begonnen met twee andere grote ICT-systemen. Daarnaast was de tijd beperkt. Door politieke druk op de tijdige uitvoering kon de Belastingdienst zich geen uitstel veroorloven. De tijdsdruk heeft geleid tot een inefficiënte werkwijze."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Meedoen, meer werk, minder regels: HOOFDLIJNENAKKOORD VOOR HET KABINET CDA, VVD, D66 16 MEI 2003, pg 4: "Het inkomensbeleid zal worden gekenmerkt door een verdere aanpak van de armoedeval en door een verdere stroomlijning (door bundeling van regelingen en uniformering van inkomensbegrippen) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Op zo kort mogelijke termijn wordt de huidige kinderkorting meer glijdend inkomensafhankelijk gemaakt; deze wordt met ingang van 2004 verhoogd. In het kader van het nieuwe zorgstelsel wordt een zorgtoeslag ingevoerd, die de kosten voor zorg voor huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren."

<sup>2</sup> Op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/kamerstukken/2020/02/13/toeslagen-lessen-uit-15-jaar-onderzoek-algemene-rekenkamer> is een overzicht opgenomen van de oordelen van de ARK over toeslagen.

<sup>3</sup> Rapport Rekenkamer ICT-project huur- en zorgtoeslag, Kamerstuk nr. 231 333, vergaderjaar 2007-2008, pg. 9.

In 2007 heeft de Belastingdienst besloten om het systeem per 1 januari 2009 te vervangen. Het was onvoldoende stabiel en door de instabiliteit kon het systeem niet goed om gaan met grote aantallen mutaties (verhuizing, geboorte, overlijden) met fouten in de bevoorschotting tot gevolg. Daarnaast speelde de complexe detailwetgeving, vooral op het terrein van de huurtoeslag, dat aanpassing moeilijk maakte. Daarom werd een totaal nieuw systeem gebouwd, het huidige Toeslag Verstrekkingen Systeem (TVS) dat in 2011 operationeel werd. In de jaren 2008 -2012 concludeert de ARK dat de uitvoering steeds beter beheerst wordt, maar pas in 2012 kan de ADR de conclusie trekken dat de onvolkomenheden zijn weggenomen.

### **Toeslagen 2012 – 2016: intensivering toezicht en fraudebestrijding**

Waar de jaren 2005 – 2011 vooral in het teken staan van tijdige uitbetaling van toeslagen, staan de jaren 2012-2015 in het teken van intensivering op toezicht en fraudebestrijding<sup>4</sup>. Als gevolg van tientallen fraudezaken<sup>5</sup> waarvan enkele ook uitgebreid in de Tweede Kamer zijn besproken (bijv. Appelbloesem (2010), Bulgarenfraude (2013), De Parel (2014)) wordt wet- en regelgeving meer gericht op fraudebestrijding. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Aanpak Fraude Toeslagen en Fiscaliteit (2013) en besluit Bestuurlijke Boete Toeslagen (2013)<sup>6</sup>. De basis hiervoor wordt gelegd in de fiscale agenda 2011 met als ondertitel "Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel"<sup>7</sup> met 20 maatregelen tegen systeemfraude. Voor de fraudebestrijding heeft de Belastingdienst in 2012 extra middelen gekregen onder de voorwaarde dat de fraudeopbrengst de kosten van de extra middelen compenseerde: de opdracht gevende ministeries SZW, BZK en VWS werden gekort op hun budget ter compensatie van de intensivering bij Toeslagen<sup>8</sup>. Dit is overigens een standaard werkwijze ten aanzien van de Rijksbegroting: investeringen moeten zich terugverdienen blijkens een businesscase.

Toeslagen worstelt in de jaren 2012 – 2016 met grote achterstanden in het werk. In de prioriteitstelling staat het tijdig behandelen van toeslagaanvragen en het tijdig betalen altijd op plek één: de zes miljoen burgers met een toeslag zijn immers afhankelijk van een tijdige ontvangst van de toeslag om hun dagelijkse boodschappen te kunnen doen en te voldoen aan hun financiële verplichtingen. Bezwaarschriftbehandeling en actief toezicht en fraudebestrijding hebben dan een lagere prioriteit. De achterstand betrof vooral de bezwaarschriftbehandeling die kon oplopen tot zeer lange wachttijden voor de burger tot wel enkele jaren. De Audit Dienst Rijk heeft geconcludeerd dat hierdoor ongeveer 1.000 burgers uit de CAF-zaken zijn gedupeerd<sup>9</sup>. Pas in 2016 zijn deze achterstanden weggewerkt en in 2017 worden bezwaarschriften bij Toeslagen binnen de gestelde termijnen afgehandeld.

Vanaf het begin is Toeslagen budgettair aangestuurd en ingericht vanuit het efficiëntie denken: strak ingeregelde processen die maximaal geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd, en voor zover menselijke behandeling nodig is, vindt die behandeling ook maximaal gestandaardiseerd plaats aan de hand van werkinstructies. Gegeven het volume van het proces (elke maand 6 miljoen huishoudens toeslag betalen), de aard van de systematiek (een systeem van voorschotbetalingen op basis van deels onzekere gegevens met vaststelling achteraf) en gedetailleerde wet- en regelgeving is er ook weinig anders mogelijk dan een op efficiëntie gerichte uitvoering. In de loop van de tijd is de oriëntatie op efficiëntie ook voortdurend gestimuleerd met de taakstellingen die de Belastingdienst en Toeslagen zijn opgelegd bij de start van de kabinetten Balkenende IV, Rutte I en Rutte II en het verwerken van de tegenvaller van de vertrekregeling.

---

<sup>4</sup>2012 in control komen door invoering van handhavingsregie; 2013 toezicht in de actualiteit; 2014 actueel toezicht zoveel mogelijk digitaal; 2015 actueel digitale toezicht automatisch opgestart. Zie betreffende halfjaarsrapportages Belastingdienst die aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.

<sup>5</sup>Op Rechtspraak.nl staan tientallen zaken waarbij voor Toeslag-fraude gevangenisstraf is uitgesproken.

<sup>6</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032439/2013-01-01> tevens omvattende opzet en grove schuld

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 740, nr. 1

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld op de begroting van het ministerie van SZW ingeboekte besparingen voor fraudeopbrengst Sociale zekerheid (breder dan alleen KOT) van 2012-2015 resp. 50,0, 90,0, 140,0 en 180,0 miljoen.

<sup>9</sup> Onderzoeksrapport Auditdienst Rijk Toeslaggerelateerde CAF-zaken;  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/rapport-caf-adr>

## **Kinderopvangtoeslag heeft dezelfde ontwikkeling doorgemaakt als Toeslagen**

Binnen deze context is ook uitvoering gegeven aan de Kinderopvangtoeslag (KOT). De uitvoering van de KOT laat dezelfde ontwikkeling zien als die van toeslagen: van oriëntatie op tijdig betalen naar toezicht en fraudebestrijding. Kenmerk van de KOT is dat voor twee type voorzieningen recht op KOT bestaat: opvang via Kinderopvang Instellingen (Koi's) en opvang via gastouderbureaus (GOB). Bij opvang via GOB spelen drie partijen een rol: het gastouderbureau, de gastouder en de vraagouder. Ook bij de invoering van de KOT lag de oriëntatie in de beginfase op het tijdig betalen. In de loop van de tijd zijn meerdere wetwijzingen doorgevoerd gericht op fraudebestrijding, zoals geen cash-betalen meer, aanvullende administratieve vereisten GOB<sup>10</sup> en opleidingsvereisten aan gastouders (2010<sup>11</sup>).

Het fraudebestrijdingsbeleid en de beleidsuitvoering daarvan heeft ingrijpende negatieve effecten gehad op gezinnen die daarmee te maken kregen. Deze problemen zijn te herleiden tot:

- Volledige verantwoordelijkheid die in de Wet Kinderopvangtoeslag bij de vraagouder (de KOT-gerechtigde) wordt gelegd en ook herhaaldelijk politiek is herbevestigd<sup>12</sup>. Ook administratieve tekortkomingen bij het kinderopvanginstituut, gastouderbureau en de gastouders, zijn verantwoordelijkheid voor de aanvrager/vraagouder, terwijl juist die vaak de zwakste partij in de driehoek is.
- Strikte eisen die aan administratie en bewijsstukken worden gesteld zoals vastgelegd in de KOT en de Awir.
- De in de Awir opgenomen plicht om onterecht uitgekeerde voorschotbetalingen terug te vorderen.
- Strikte juridische interpretatie, uitvoering en bevestiging daarvan in jurisprudentie van het vereiste om de eigen bijdrage volledig te voldoen, en bij het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage, het verliezen van het volledige recht op kinderopvangtoeslag: kortweg "het ontbreken van proportionaliteit".
- Het ontbreken van een 'hardheidsregeling' in de wetgeving waardoor discretionaire ruimte zeer beperkt is (pas op 1 juli 2020 is met artikel 9b een hardheidsbepaling aan de Awir toegevoegd waarmee de Belastingdienst discretionaire ruimte heeft gekregen in 'gevallen waarin een derde fraudeert ten aanzien van de kinderopvangtoeslag' of 'een niet meer te herstellen geringe formele tekortkoming heeft geleid tot aanzienlijke negatieve gevolgen').

Het ontbreken van proportionaliteit en de vergaande effecten daarvan op ouders en gezinnen zijn door de Belastingdienst meermaals besproken in contacten met het beleidsverantwoordelijk ministerie van SZW<sup>13</sup> en in 2012<sup>14</sup> en 2014<sup>15</sup> ook expliciet neergelegd op politiek niveau zonder dat dit beleidsmatig is opgepakt en tot de noodzakelijke wetwijzingen heeft geleid. Het tegendeel: de strenge wetgeving en strikte uitvoering door de Belastingdienst is herhaaldelijk politiek herbevestigd<sup>16 17</sup>.

<sup>10</sup> In de initiële wetgeving werden al eisen gesteld aan de administratie van het gastouderbureau. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017252/2020-01-01#Paragraaf5>

<sup>11</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2009-19522.html>

<sup>12</sup> Brief van minister SZW, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 322, nr. 116 "Overigens is ingevolge de Wet kinderopvang de toeslagaanvrager verantwoordelijk voor de juistheid van de aanvraag. Het is mogelijk dat toeslagaanvragers te goeder trouw de aanvraag uit handen geven. Dat neemt echter niet weg 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."

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 695 met bijlage Eindrapport Onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW

<sup>14</sup> Notitie Zitting Raad van State inzake Appelbloesem aan de staatssecretaris, dd. 2 oktober 2012, notitienummer DGB/2012/6191 N en Notitie Verwachte uitspraak inzake Appelbloesem aan de staatssecretaris, dd. 17 december 2012, notitienummer DGB/2012/7744 N

<sup>15</sup> Notitie eigen bijdrage KOT aan de staatssecretaris, dd. 11 december 2014, notitienummer DGB/14/6754

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31322, nr. 231, brief van 18 februari 2014

<sup>17</sup> In het AO met minister Asscher op 9 september 2015 stelt mw. Siderius (SP) de volgende vraag: "Ten slotte wil ik nog even terugkomen op de Parel en de fraude bij de kinderopvangtoeslag. Het knelpunt zat in de uitspraak van de Raad van State dat als er iets niet klopte in het contract, er geen contract was en de hele toeslag moest worden terugbetaald. Waarom heeft de Minister of in dit geval de Belastingdienst er niet voor gekozen om alleen de eigen bijdrage die niet of deels niet is betaald, terug te vorderen, inclusief eventueel een boete, in plaats van de gehele kinderopvangtoeslag?" en de minister antwoordt "De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten en dekt dus nooit de volledige kosten. Ouders moeten altijd een eigen bijdrage betalen. Alle ouders die kinderopvangtoeslag aanvragen, moeten op de hoogte zijn van de rechten en plichten die daarmee samenhangen en zijn daar zelf voor verantwoordelijk. De Belastingdienst is in voorkomende gevallen verplicht het hele bedrag terug te vorderen. Dat is ook bevestigd door de Raad van State."

Tot op heden gaat de aandacht vooral uit naar het ontbreken van proportionaliteit, maar de andere factoren spelen ook een belangrijke rol in de ontstane schrijnende uitkomsten. In dit verband is het belangrijk te constateren dat er ook veel schrijnende gevallen zijn van voor 2012: al vanaf de start van de kinderopvangtoeslag in 2005 zijn burgers geconfronteerd met de consequenties van deze wet- en regelgeving zoals het Zwartboek van de SP<sup>18</sup> ook heeft laten zien.

De Belastingdienst heeft meerdere structurele fouten gemaakt bij de beleidsuitvoering die door de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen zijn beschreven. Het gaat daarbij om<sup>19</sup>:

- Het groepsgewijs opschorten van de voorschotbetalingen in de jaren 2013-2015 zonder individuele beoordeling (in juli 2016 is dit aangepast<sup>20</sup>);
- Het onduidelijk communiceren naar betrokken ouders over te overleggen bewijsstukken in de periode t/m 2015<sup>21</sup> waarbij de ADR overigens heeft geconcludeerd dat dit sinds 2015 verbeterde en sinds 2016 naar behoren gebeurt.
- Het niet voldoende onafhankelijk beoordelen van bezwaarschriften alsmede het selectief toepassen van het vier-ogen-principe bij bezwaarbehandeling.

Tot op heden is alle politieke en media-aandacht uitgegaan naar de door het CAF-team onderzochte zaken. CAF is opgericht in augustus 2013 en voerde analyses uit gericht op het opsporen van fraude facilitators op het brede werkkterrein van de Belastingdienst: Omzetbelasting, Inkomstenbelasting, Loonheffing en Toeslagen. Pas vanaf dat moment zijn ouders als groep overgedragen aan Toeslagen voor gericht toezicht door de toen nieuw opgerichte IST-teams (Individueel Subjectgericht Toezicht) gefinancierd uit de businesscase. Daarvoor werd ook toezicht uitgeoefend door Toeslagen, zij het op basis van individuele signalen en met een lagere intensiteit vanwege de oriëntatie op tijdig betalen. Echter, ook voor de start van het CAF-team hebben zich al schrijnende situaties voorgedaan.

In het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen<sup>22</sup> gaat de commissie nader in op de balans tussen wetgeving en beleidsuitvoering en zegt daarover op pagina 54:

*"De kern van wat inmiddels de 'toeslagenaffaire' is gaan heten, is niet de problematiek rond het CAF 11-dossier en vergelijkbaar vooringenomen handelen van Toeslagen in andere dossiers. Dat is er geweest, maar de omvang daarvan blijkt gelukkig relatief beperkt. Ook is onrechtmatig handelen van Toeslagen geen wezenlijk kenmerk van de problematiek. Hoewel dat is voorgekomen, zoals bij de stopzetting van voorschotten zonder voorafgaand onderzoek, zijn omvang en gevolgen daarvan beperkt geweest.*

*Het werkelijke probleem is dat grote aantallen huishoudens in ernstige en soms blijvende financiële problemen zijn gebracht, door de reguliere werking en handhaving van de KOT-regelgeving en de uitleg die daaraan in uitvoering en rechtspraak is gegeven. De gevolgen daarvan zijn niet pas sinds kort zichtbaar geworden en bekend geraakt; dat waren zij al vanaf het begin. Die gevolgen hebben de Afdeling bestuursrechtspraak eind vorig jaar tot het inzicht gebracht dat de Afdeling terug moest komen op haar bestendige uitleg van de wet, en deze op twee essentiële punten diende aan te passen. Die wijziging in uitleg biedt een oplossing voor het beleid in de toekomst, maar verandert het verleden niet."*

## **Toeslagen in de Belastingdienst**

Vanaf de start is gestuurd op integratie van Toeslagen in de Belastingdienst. Veel werkprocessen zijn geïntegreerd met fiscale werkprocessen. Voorbeelden daarvan zijn alle betalings- en

<sup>18</sup> <https://www.sp.nl/rapport/2019/zwartboek-onterecht-stopgezette-kinderopvangtoeslag>

<sup>19</sup> Omzien in Verwondering, Interim Advies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, 14 november 2019

<sup>20</sup> Onderzoeksrapport Auditdienst Rijk Toeslaggerelateerde CAF-zaken; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/rapport-caf-adr>

<sup>21</sup> Onderzoeksrapport Auditdienst Rijk Toeslaggerelateerde CAF-zaken; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/rapport-caf-adr>

<sup>22</sup> Omzien in verwondering 2, Eindadvies, Adviescommissie uitvoering toeslagen, 12 maart 2020

inningsprocessen, telefonische dienstverlening, alle massale processen inclusief printen en scannen, geïntegreerde informatiehuishouding en ICT-systemen, de digitale dienstverlening alsmede alle ondersteunende bedrijfsvoeringfuncties. Consequentie is dan ook dat alle grote ontwikkelingen bij de Belastingdienst doorwerken bij Toeslagen. Er is dan ook altijd een brede afweging nodig over de verschillende onderdelen van de Belastingdienst om te besluiten welke capaciteit waar wordt ingezet om verbeteringen door te voeren.

De Belastingdienst kent een lange geschiedenis van politiek geëntameerde organisatieveranderingen. Voorbeelden daarvan zijn Brede agenda (2014), Investeringsagenda (2015), Herijkte investeringsagenda (2017), Beheerst Vernieuwen (2018) en recentelijk het opsplitsen van de Belastingdienst in Belastingen, Toeslagen en Douane (2020). Deze veranderingen zijn een reactie op problemen in de beleidsuitvoering: Brede Agenda en Investeringsagenda was een reactie op het aftreden van Weekers; Herijkte investeringsagenda en Beheerst Vernieuwen was de reactie op de Vertrekregeling en het opknippen van de Belastingdienst was de reactie op het aftreden van Snel.

Elk van deze reacties zijn grote en ingrijpende strategie- en/of structuurveranderingen voor de Belastingdienst als organisatie die slechts gedeeltelijk worden geïmplementeerd en niet afgerond zijn voordat de volgende interventie plaatsvindt, waarbij zelfs de vraag gesteld kan worden of de interventie passend is gegeven het op te lossen probleem<sup>23</sup>. Consequentie hiervan is dat het voor de Belastingdienst als organisatie moeilijk is om structurele verbeteringen door te voeren. Daarbij speelt mee dat naast het borgen van continuïteit en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, beperkte ruimte beschikbaar is voor het doorvoeren van verbeteringen en vernieuwingen<sup>24</sup> en dat werkt ook door in de huidige problemen rondom alle voorgenomen herstelacties voor de gedupeerde ouders<sup>25</sup>. Overigens zijn minister en staatssecretaris al in het najaar 2019 geweest op deze risico's waarbij tevens enkele scenario's waren uitgewerkt hoe daarmee om te gaan, evenals in het advies van begin januari 2020 aan de minister van Financiën over "alle aspecten rondom het dossier van de kinderopvangtoeslag". De cyclus van interventies zet zich zo voort, belemmerd een vlotte oplossing voor de gedupeerde ouders, en ik hoop dat de positieve ontwikkelingen die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd bij de Belastingdienst over 2019<sup>26</sup> niet tot stilstand komen.

## **Afrondend**

Er zijn veel gezinnen gedupeerd door het strenge kinderopvangbeleid en de beleidsuitvoering door de Belastingdienst. Het is betreurenswaardig te moeten constateren dat dit zo lang heeft kunnen blijven bestaan en dat het tot op heden ook niet lukt om tot een snel en afdoend herstel te komen. Een oplossing is alleen mogelijk door met een brede blik naar de toedracht van de problemen te kijken en vanuit dat brede perspectief langdurig en consequent aan de oplossing te werken, en niet voortdurend nieuwe interventies te plegen. De geschiedenis van de Belastingdienst laat zien dat voortdurende ad-hoc interventies de basis leggen voor grote nieuwe problemen.

---

<sup>23</sup> Omzien in verwondering 2, Eindadvies, Adviescommissie uitvoering toeslagen, 12 maart 2020, p 63: "Als we het nu maar anders organiseren en inrichten, kan het allemaal beter en zijn problemen zoals bij CAF 11 te voorkomen', dat is de impliciete vooronderstelling van de vraag aan de commissie. Inmiddels is besloten tot ontvlechting van Toeslagen en de Belastingdienst. Er is een nieuw directoraat-generaal Toeslagen, er is een aparte staatssecretaris voor Toeslagen en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is ruimte gevonden voor maatwerk. In brieven aan de Tweede Kamer is aangekondigd dat bij Toeslagen diverse maatregelen zijn genomen om tot maatwerk te komen. Het lijkt er kortom op, dat de problemen zijn aangepakt, de oorzaken zijn weggenomen en het vraagstuk is opgelost. Dat is echter een te eenzijdig beeld. In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat de schrijnende gevolgen van de kinderopvangtoeslagregelgeving de consequenties zijn van wetgeving en de uitleg daarvan in beleid en rechtspraak. Dat laat zich niet veranderen met reorganisatie en verandering in de besturing. Ook de CAF 11-problematiek vindt haar oorzaak niet hoofdzakelijk in organisatie of besturing. Niets in de gang van zaken rond de besluitvorming in 2014 over de aanpak van fraude en georganiseerd misbruik suggereert dat dit anders zou zijn gelopen indien Toeslagen geen onderdeel van de Belastingdienst zou zijn geweest. De ruimte om maatwerk te bieden zou zeker verschil hebben gemaakt, maar om dat ook daadwerkelijk te realiseren is niet primair een kwestie van organisatie en besturing."

<sup>24</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 066 nr. 486, Brief van Staatssecretaris Snel dd. 28 mei 2019

<sup>25</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066 nr. 712, Brief van Staatssecretaris van Huffelen dd. 13 oktober 2020 waarin wordt verwezen naar BCG doorlichting (die overigens niet aan de Kamer is meegestuurd).

<sup>26</sup> <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-financien-en-nationale-schuld>