

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1138

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2022

Op 15 september 2022 heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) een vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen uitgebracht. Het onderzoek richt zich op de jaren 2014–2018. Dit vooronderzoek is uitgevoerd in het kader van de behandeling van de individuele klachten die bij het College zijn binnengekomen van burgers die zich door Toeslagen gediscrimineerd voelen. Het kabinet heeft de uitkomsten uit het rapport met veel aandacht gelezen. Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de kabinetsreactie op dit vooronderzoek aan. De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft bij brief van 29 september 2022 om deze reactie verzocht.

Opzet rapport

Het College heeft onderzocht of mensen met een buitenlandse achtergrond in de jaren 2014 en 2018 vaker in aanraking kwamen met de harde fraudeaanpak van Toeslagen bij de kinderopvangtoeslag dan personen met een Nederlandse achtergrond. Het College heeft in het onderzoek gekeken naar drie werkwijzen en processen: het toezichtproces van Toeslagen, de vermelding van Opzet Grove Schuld (O/GS) en de registratie in de Fraude Signaleringsvoorziening (FSV). Daarbij richtte het onderzoek zich op de vraag of mensen met een buitenlandse achtergrond een grotere kans hadden binnen Toeslagen om te maken te krijgen met extra of verzaamd toezicht, dan wel een grotere kans hadden op een O/GS-vermelding of FSV-registratie, in vergelijking met de groep mensen met een Nederlandse achtergrond. Om de vergelijking te kunnen maken, zijn gegevens opgevraagd van alle kinderopvangtoeslagontvangers in de jaren 2014 en 2018.

Bij het toezichtproces heeft het College onderzocht wie in die jaren werden geselecteerd door het risicoclassificatiemodel, op basis van de «HOTHOR»-regel, in het kader van «CAF» en wie te maken kregen met

toezichthandelingen in het kader van DT-toezicht¹. Ten aanzien van de O/GS-vermelding is gekeken of personen met een buitenlandse achtergrond in de twee onderzoeksjaren vaker deze kwalificatie kregen dan personen met een Nederlandse achtergrond. Het College heeft ten slotte gekeken naar de personen die kinderopvangtoeslag ontvingen in de jaren 2014 en 2018 en die in FSV stonden. Het College heeft vervolgens de vraag beantwoord of door Toeslagen direct of indirect onderscheid is gemaakt in deze werkwijzen en processen.

Direct/indirect onderscheid

De wet² kent twee definities van onderscheid: direct en indirect onderscheid. Van direct onderscheid is sprake als iemand vanwege diens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat anders wordt behandeld. Dit zijn wettelijke discriminatiegronden. Bij indirect onderscheid gaat het om een manier van handelen die onderscheid maakt, terwijl het lijkt of een neutraal criterium wordt gebruikt (dat wil zeggen: een criterium dat niet verwijst naar één van de discriminatiegronden), maar waarbij door de toepassing van dit criterium een specifieke groep in het bijzonder (nadelig) wordt getroffen in vergelijking met anderen. Bij indirect onderscheid gaat het dus om de effecten van een handeling. Als personen met een buitenlandse afkomst «aanzienlijk vaker» zijn getroffen in de hierboven genoemde werkwijzen en processen van Toeslagen dan personen met een Nederlandse afkomst, is volgens het College sprake van indirect onderscheid.

Conclusie rapport

Het College concludeert dat er voldoende feiten zijn die een vermoeden doen ontstaan dat bij de harde fraudeaanpak door Toeslagen indirect onderscheid is gemaakt. De werkwijzen en processen van Toeslagen troffen «aanzienlijk vaker» personen met een buitenlandse afkomst. Deze conclusie heeft tot gevolg dat voor de behandeling van de individuele klachten van het vermoeden van indirect onderscheid mag worden uitgegaan waardoor de bewijslast op Toeslagen rust om per individueel geval aan te tonen dat er niet in strijd met de gelijkebehandelingswetten³ is gehandeld.

Reactie

Dat zaken in het verleden niet goed zijn gegaan, is bekend. De overheid mag mensen in gelijke situaties niet ongelijk behandelen en het vooronderzoek concludeert dat er een vermoeden is dat dit in het verleden bij Toeslagen wel is gebeurd. Zoals eerder met uw Kamer is gedeeld, konden de werkwijzen van Toeslagen als gevolg hebben dat verschillende groepen burgers (waaronder Nederlanders met lage inkomens en alleenstaanden, en ook mensen met een andere nationaliteit) een grotere kans hadden om geselecteerd te worden voor een handmatige beoordeling. Dat heeft daarmee geleid tot een onbedoelde ongelijkheid in de behandeling tussen mensen. Bij brief van 30 mei jl. is mede daarom geconcludeerd dat binnen dit deel van het toezicht van Toeslagen sprake

¹ HoTHoR staat voor Hoge Toeslag Hoog Risico. Toeslagaanvragen boven een bepaald bedrag kunnen aan een controle worden onderworpen. CAF staat voor Combiteam Aanpak Facilitators. DT-KOT staat voor Definitieve Toekenning Kinderopvang Toeslag.

² Zie art. 1 lid 1 sub b en c van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

³ Zie voor een overzicht: College voor de Rechten van de Mens, Monitor Discriminatiezaken 2021, (College voor de Rechten van de Mens, 2022).

is geweest van institutioneel racisme.⁴ Het voorkomen van (onbedoeld) onderscheid binnen het toezicht van Toeslagen in de toekomst vereist een breed pakket aan maatregelen. Zowel in relatie tot het verbeteren tot processen als in relatie tot het menselijk toezicht. Het doel van het kabinet is ervoor te zorgen dat dit niet nogmaals gebeurt. Ik verwijs voor een opsomming van alle maatregelen die hiertoe zijn genomen naar de eerdergenoemde Kamerbrief van 30 mei 2022.

Het rapport van het College is helder, maar de statistieken uit het rapport zijn niet altijd eenduidig over de mogelijke verklaringen van een oververteenwoordiging. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de demografische samenstelling van de toeslagenpopulatie voldoende is meegewogen. Het is hierbij van belang om te benadrukken dat Toeslagen niet beschikt over informatie over etniciteit en afkomst van burgers en de gedane analyse dus niet kan reproduceren. Toeslagen heeft hier dan ook niet actief op geselecteerd en ook is niet geselecteerd op achternaam of geboorteplaats. Ook ten aanzien van de conclusies over de FSV-vermelding zijn nuances te maken. Zo geeft het College zelf al aan dat het van de personen die in 2014 en 2018 kinderopvangtoeslag ontvingen, heeft bekeken of zij in de FSV opgenomen waren. Er is dus niet gekeken naar de afkomst van álle personen die in de FSV geregistreerd staan. Ongeveer 11.000 van de ca. 57.000 mensen die zich hebben gemeld als gedupeerde bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) hadden een FSV-registratie, op een totaal van 270.000 burgers in FSV. Het is niet vastgesteld of de personen als gevolg van de aanvraag kinderopvangtoeslag in 2014 of 2018 in FSV zijn geregistreerd en of de registratie überhaupt enig verband hield met het ontvangen van kinderopvangtoeslag.

Zoals het College aangeeft in het vooronderzoek, kan Toeslagen tijdens de behandeling van de individuele klachten inhoudelijk aangeven met welke onderdelen van het rapport zij het niet eens is, dan wel dat er een objectieve rechtvaardiging was voor de wijze waarop de toezichts- en handhavingsinstrumenten zijn ingezet. Om niet vooruit te lopen op de individuele behandelingen zal hier dan ook niet (verder) inhoudelijk op het vooronderzoek worden ingegaan.

Individuele klachten bij het College

Mensen die het vermoeden hebben gediscrimineerd te zijn door Toeslagen kunnen terecht bij het College met het verzoek om een oordeel te krijgen over hun individuele klacht. Het College gaat vanaf december 2022 de individuele klachten over discriminatie inhoudelijk behandelen. In totaal hebben zich tot nu toe 70 mensen gemeld bij het College die een oordeel willen over hun individuele klacht. Hoewel het oordeel van het College geen bindende werking heeft, zal Toeslagen het oordeel van het College in de individuele zaken overnemen.⁵

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1030.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4.