

Parlementaire
Ondervragingscommissie
Kinderopvangtoeslag

**Feitenoverzichten SZW
13 november**

Inhoud

1. Verhoorschema
2. Leden ondervragingscommissie
3. Persbriefing 27 oktober
4. Welke informatie is door de commissie gevorderd?
5. Juridische achtergronden bij het verhoor
6. Tijdlijn
7. Onderscheid CAF en problematiek van de eigen bijdrage
8. Juridisch kader terugvordering kinderopvangtoeslag
9. Ministeriële Commissie Fraude
10. Signalen uitwerking terugvordering
11. Directe Financiering
12. Verbeteracties na stop directe financiering
13. Verantwoordelijkheid Financiën - SZW
14. Context bij financiering compensatie ouders CAF-11 en verder
15. Kerncijfers

Bijlagen:

- Artikel Follow the money
- Antwoorden op kamervragen nav onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW, 27 oktober

1. Verhoorschema

Zie ook:

<https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/verhoorschema-parlementaire-onderzoekingscommissie-kinderopvangtoeslag-bekend>.

Maandag 16 november

- 9.30: **mevrouw M.E. González Pérez** – Advocaat bij advocatencollectief Trias
- 12.30: **de heer A.T. Marseille** – Hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen
- 15.00: **de heer H.R. Blokpoel** – Algemeen directeur Belastingen bij de Belastingdienst 2010-2016

Dinsdag 17 november

- 13.00 uur: **mevrouw S.T.P.H. Palmen-Schlangen** - Vaktechnisch coördinator Toeslagen 2016-2017

Woensdag 18 november

- 9.30: **de heer P.W.A. Veld** – Directeur-generaal Belastingdienst 2010-2015
- 12.30: **de heer G.H. Blankestijn** – Directeur Toeslagen bij de Belastingdienst 2011-2018
- 15.30: **mevrouw A.C. Cleyndert** – Directeur Toeslagen bij de Belastingdienst 2018-heden

Donderdag 19 november

- 9.30: **de heer M.J. Boereboom** – Directeur-Generaal Werk bij het ministerie van SZW 2013-2017
- 13.30: **mevrouw M.C. van Tuyll** - Directeur Kinderopvang bij het ministerie van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016-heden
- 16.30: **mevrouw L. Mulder** – Secretaris-generaal ministerie van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016-heden

Vrijdag 20 november

- 9.30: **de heer J.J.M. Uijlenbroek** - Directeur-generaal Belastingdienst 2017-2020
- 13.30: **mevrouw M. Leijten** – Secretaris-generaal ministerie van Financiën 2013-2019

Maandag 23 november

- 9.30: **de heer F.H.H. Weekers** – Staatssecretaris van Financiën 2010-2014
- 13.00: **de heer E.D. Wiebes** – Staatssecretaris van Financiën 2014-2017
- 16.30: **de heer L.F. Asscher** – Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012-2017

Woensdag 25 november

- 9.30: **mevrouw T. van Ark** – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017-2020
- 13.00: **de heer M. Snel** - Staatssecretaris van Financiën 2017-2019

Donderdag 26 november

- 9.30: **de heer W.B. Hoekstra** – Minister van Financiën 2017-heden
- 13.00: **de heer M. Rutte** – Minister-president 2010-heden

2. Leden ondervragingscommissie

De heer C.J.L. van Dam (CDA), voorzitter

Mevrouw A.H. Kuiken (PvdA), ondervoorzitter

Mevrouw R.M. Leijten (SP)

Mevrouw S. Belhaj (D66)

De heer J. van Wijngaarden (VVD)

De heer T.M.T. van der Lee (GroenLinks)

De heer R.R. van Aalst (PVV)

Mevrouw F. van Kooten (vKA)

Griffier: de heer J. Freriks.

3. Persbriefing 27 oktober

De parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag hield op dinsdag 27 oktober 2020 om 09:30 uur een bijeenkomst voor journalisten. In de bijeenkomst gaf de voorzitter, de heer Chris van Dam (CDA) een toelichting op de openbare verhoren die vanaf half november plaatsvinden. Het volledige verhoorschema werd openbaar gemaakt. Uit het persbericht:

Op donderdag 2 juli 2020 is de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) officieel van start gegaan. Deze commissie doet onderzoek naar problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. De commissie maakt een reconstructie van de politieke besluitvorming in de periode tussen 2013 en november 2019. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft een gerichte opdracht: zij doet onderzoek naar de betrokkenheid van bewindspersonen en hoge ambtenaren bij de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag.

Achtergrond

Duizenden ouders hebben in de afgelopen jaren te maken gekregen met de harde fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Om de feiten op tafel te krijgen, zet de Tweede Kamer nu één van haar zwaarste instrumenten in: de parlementaire ondervraging. Dit onderzoeksinstrument heeft bevoegdheden voortvloeiend uit de Wet op de parlementaire enquête 2008.

De commissie wil in de openbare verhoren antwoorden op vragen zoals wie wist wat wanneer? Welke keuzes hebben de betrokken bewindspersonen gemaakt? Wat was de betrokkenheid van de hoogste ambtenaren? En waarom is niet eerder ingegrepen en kon de gekozen aanpak zo lang doorgaan? De commissie heeft de opdracht om gericht onderzoek te doen. Zij verhoort de belangrijkste betrokkenen onder ede en doet onderzoek op basis van openbare documenten en door de commissie gevorderde informatie.

Gerichte opdracht

De ondervragingscommissie is gestart vanwege de grote impact van overheidshandelen op ouders en de onduidelijkheden over de politieke besluitvorming. Gelet op de (gerichte) opdracht van de commissie staat de individuele problematiek van ouders en de voortgang van de compensatieregelingen – waarmee ouders tot op de dag van vandaag worden geconfronteerd – niet centraal in de werkzaamheden van de commissie. De actuele kwesties rondom de fraudeaanpak en de compensatie van ouders komen aan de orde in debatten in de Tweede Kamer. Die actuele debatten worden gevoerd door de woordvoerders van de fracties die dit onderwerp in portefeuille hebben. Het werk van de Ondervragingscommissie is een inhoudelijke aanvulling voor de woordvoerders om in de toekomst nadere debatten te voeren op dit onderwerp.

Het verslag

De ondervragingscommissie levert een verslag op van bevindingen naar aanleiding van de openbare verhoren. Het wordt een reconstructie, een tijdlijn die inzicht geeft waar wetgeving, regels en uitvoering spaak liepen. Deze tijdlijn beslaat de periode van 2013, tot aan november 2019. De commissie trekt geen conclusies, doet geen aanbevelingen. Zij doet onderzoek naar de feiten.

Aanvullende informatie uit de persconferentie

- De commissie wil haar verslag op 17 december opleveren.
- De commissie houdt de mogelijkheid open om extra getuigen op te roepen. Dat zal in bijzondere situaties het geval kunnen zijn. De commissie laat dat dan minimaal 8 dagen van te voren weten.

4. Welke informatie is door de commissie gevorderd?

Vordering 14 juli 2020

De commissie heeft bij 8 departementen specifieke informatie gevorderd, waaronder aan de minister van SZW. De gevorderde documenten aan SZW hebben betrekking op:

- 1) de (aanloop naar) de ministeriële commissie aanpak fraude, periode 2013 -medio 2015, voor zover deze een relatie hebben met of van invloed kunnen zijn op de kinderopvangtoeslag. Daaronder valt ook de agendastukken, besluiten en verslagen van de ministeriële commissie Aanpak fraude en de voorbereidende documenten.
- 2) de aanloop en opvolging van het rapport van de Nationale Ombudsman 'Geen powerplay, maar fair play', (periode februari 2016 – eind november 2019)

Het betreft stukken die ten minste het niveau van plaatsvervangend directeur-generaal hebben bereikt. Dit sluit ook aan bij de doelstelling van het onderzoek, om meer zicht krijgen op de politieke besluitvorming en de hoogambtelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

Het gaat onder meer om nota's, verslagen, mails en apps. SZW heeft deze informatie in delen verstrekt, de laatste levering was 1 oktober. Daarmee is aan het vorderingsverzoek voldaan.

De commissie heeft gevraagd de stukken in een tijdlijn te plaatsen. De tijdlijn heeft u ontvangen, evenals de mails, apps en nota's die gerelateerd zijn aan uw betrokkenheid.

De commissie heeft ons dus een gericht verzoek gedaan. Er is geen informatie gevorderd over bijvoorbeeld Directe Financiering of het verbetertraject kinderopvangtoeslag.

Eigen onderzoek SZW

Los van het onderzoek van de parlementaire ondervragingscommissie heeft de staatssecretaris van SZW op 31 augustus het onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden naar signalen over de problematiek van de eigen bijdrage bij de kinderopvangtoeslag. Doel van dat onderzoek was om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van die signalen in de periode van oktober 2012 tot eind oktober 2019 en wat er met die signalen is gedaan. Zie eindrapport Onderzoek Signalen Kinderopvangtoeslag SZW, 30 augustus 2020:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/08/31/eindrapport-onderzoek-signalen-kot-szw>

Over dit onderzoek zijn op 17 september jl. door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid vragen gesteld die op 27 oktober zijn beantwoord. De antwoorden zijn als bijlage bij dit dossier opgenomen.

5. Juridische achtergronden bij het verhoor

In de Grondwet¹ is bepaald dat de Eerste en Tweede Kamer het recht van onderzoek en enquête hebben. Dit recht is nader uitgewerkt in de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: de Wet). De Wet regelt dat de commissie die is belast met de parlementaire enquête inlichtingen en documenten mag vorderen.² Ook is geregeld dat de commissie getuigen of deskundigen mag horen. Dit kan middels een *voorgesprek* en/of middels een *verhoor*.

In dit geval wordt geen gebruik gemaakt van het recht op onderzoek of enquête, maar van het recht op ondervraging. Dat is een tussenvorm.³ Sinds 2016 wordt er met deze tussenvorm getest (voor de duur van vijf jaar). Deze tussenvorm is (nog) niet wettelijk vastgelegd, maar is geregeld in het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging (hierna: het Protocol). Ook bij het recht op ondervraging heeft de commissie de mogelijkheid om inlichtingen en documenten te vorderen en getuigen of deskundigen te horen.

In dit document zal een toelichting worden gegeven over het verhoor door de ondervragingscommissie en uw (belangrijkste) rechten en plichten tijdens dat verhoor.

Openbare zitting

U wordt mogelijk in een openbare zitting van de commissie gehoord. Van de zitting zal een openbaar verslag worden gemaakt en een geluidsregistratie. Ook is het in beginsel toegestaan aan derden (bijv. schrijvende pers, radio of televisie) om beeld- en/of geluidsregistratie te maken. Van voorgaande kan worden afgeweken als er gewichtige redenen zijn. Wat gewichtige redenen zijn, zal hierna achter verschoningsgronden worden besproken. Als die redenen er zijn, kan de commissie (eventueel op uw verzoek) besluiten dat het verhoor (geheel of gedeeltelijk) wordt afgenomen in een besloten zitting. Er zijn dan geen derden bij het verhoor aanwezig en er wordt een vertrouwelijk verslag en een vertrouwelijke geluidsregistratie gemaakt. Dat hiertoe wordt besloten is in de praktijk zeer uitzonderlijk. De commissie kan ook besluiten dat de zitting wél openbaar is, maar dat derden hiervan geen registratie mogen maken. Er wordt dan wel een openbaar verslag gemaakt en een geluidsregistratie.⁴ Ook dit is uitzonderlijk.

Schriftelijke verklaring en openingsverklaring

In de oproep voor het verhoor zal u de gelegenheid worden geboden om – binnen een daartoe gestelde termijn – een *schriftelijke verklaring* in te dienen. Die verklaring zal voorafgaand aan het verhoor openbaar worden gemaakt, tenzij de commissie om gewichtige redenen besluit beperkingen te stellen aan de openbaarheid van de schriftelijke verklaring. Ook krijgt u tijdens het verhoor de gelegenheid om een *openingsverklaring* af te leggen. Hieraan kunnen eisen worden gesteld door de commissie (bijv. beperkingen in tijd).⁵

Eed of belofte

Voorafgaand aan het verhoor dient u de eed of de belofte af te leggen dat u de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen, tenzij de commissie besluit het verhoor zonder voorafgaande eed of belofte te doen plaatsvinden.⁶ Niet naar waarheid verklaren is een misdrijf en kan tot strafrechtelijke vervolging leiden.

Verschoningsgronden

Op u rust een medewerkingsplicht.⁷ Het is een misdrijf als geen medewerking wordt verleend. Dit kan tot strafrechtelijke vervolging leiden. Wel zijn er verschoningsgronden. Een (voormalig) bewindspersoon, (voormalig) bestuurder of (voormalig) ambtenaar van het ministerie is niet verplicht de volgende informatie aan de commissie te verstrekken:

1. informatie waarvan verstrekking in strijd met het belang van de staat is;
2. de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad;

¹ Zie artikel 70 van de Grondwet.

² Zie artikel 5 en 6 van de Wet.

³ Zie voor een toelichting: https://www.parlement.com/id/vk89ctt9hsky/parlementaire_ondervraging.

⁴ Zie de artikelen 11 en 12 van de Wet.

⁵ Zie de artikelen 4 en 5 van het Protocol.

⁶ Zie artikel 13 van de Wet.

⁷ Zie artikel 14 van de Wet.

3. bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie van een onderneming (bijv. een kinderopvangorganisatie);
4. informatie die de persoonlijke levenssfeer betreft en waarbij het belang van informatieverkrijging door de commissie niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Deze opsomming is niet limitatief, maar een selectie van de voor dit geval meest relevante verschoningsgronden. Hierna zal een nadere toelichting op de eerste twee verschoningsgronden worden gegeven. Van de derde en vierde verschoningsgrond wordt aangenomen dat zij voor zichzelf spreken.

Strijd met het belang van de staat

Wanneer sprake is van 'strijd met het belang van de staat' is niet in algemene zin te zeggen. Wel zijn er in de Wet openbaarheid van bestuur⁸ (en in de Wet zelf)⁹ voorbeeldcategorieën genoemd. Te denken valt aan informatie die de *veiligheid* van de staat zou kunnen schenden of de *economische of financiële belangen* van de staat. Ook kan worden gedacht aan informatie die de betrekkingen van Nederland met andere staten of met internationale organisaties kan schaden. Verder kan worden gewezen op vertrouwelijk aan de staat medegedeelde informatie. Als die informatie openbaar wordt, kan daarmee het vertrouwen worden geschaad. Dat zou ertoe kunnen leiden dat minder snel vertrouwelijke informatie wordt meegedeeld aan (ambtenaren van) de staat. Wij verwachten dat dit in het kader van deze parlementaire ondervraging waarschijnlijk niet aan de orde zal zijn.

Er dient terughoudend te worden omgegaan met een beroep op strijd met het belang van de staat. Als u zich beroept op deze verschoningsgrond, dan kan de commissie verlangen dat de gegrondheid van dit beroep op verschoning wordt bevestigd door de Minister-President.¹⁰ Doorgaans bedenkt een getuige reeds tijdens de voorbereiding op het verhoor dat hij zich op deze verschoningsgrond wil beroepen. Dan kan de gegrondheid al vóór het verhoor worden bevestigd. Als u tijdens het verhoor wordt geconfronteerd met een vraag waarbij u zich op dit verschoningsrecht wilt beroepen, dan ligt het voor de hand om de commissie dit te laten weten. De commissie zal dan besluiten hoe vervolgens moet worden gehandeld (schorsing van de zitting, verdergaan en in de tussentijd de gegrondheid laten bevestigen, etc.).

Overigens is er geen verplichting tot verschoning. U kunt er dus voor kiezen om verschoonbare informatie toch aan de commissie te geven. De commissie mag die informatie dan ook gebruiken.¹¹

Beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad

Over de *beraadslagingen* in een vergadering van de ministerraad hoeft geen informatie te worden verstrekt. Wel moet een (voormalig) bewindspersoon desgevraagd informatie verstrekken over de in die vergadering genomen *beslissingen* en de gronden waarop zij berusten. Een ambtenaar of bestuurder hoeft ook daarover geen informatie te verstrekken.¹²

Bijstand

U mag zich tijdens het verhoor laten bijstaan, tenzij de commissie om gewichtige redenen besluit dat dit niet mag.¹³ In de Wet zijn geen beperkingen gesteld aan degene die bijstand verleent. U kunt zich bijvoorbeeld laten bijstaan door een collega of een rechtskundig adviseur, maar ook door ieder ander. Uw bijstandsverlener mag echter niet namens u het woord voeren. Dit heeft ermee te maken dat de verplichting om tijdens een verhoor de vragen van de enquêtecommissie te beantwoorden expliciet op u rust.¹⁴ Om die reden is het niet gebruikelijk dat getuigen zich tijdens het verhoor 'zij aan zij' laten bijstaan.

⁸ Zie artikel 10 van de Wob.

⁹ Zie artikel 40 van de Wet.

¹⁰ Zie artikel 19 van de Wet.

¹¹ Zie de memorie van toelichting bij de Wet.

¹² Zie artikel 20 van de Wet.

¹³ Zie artikel 17 van de Wet.

¹⁴ Zie de memorie van toelichting bij de Wet.

6. Tijdlijn

(zie ook de afzonderlijke feitenoverzichten voor specifieke informatie per onderdeel)

2005	Invoering Wet Kinderopvang: eigen bijdrage is een verplichte voorwaarde om toeslag te ontvangen.
2010	Veel publieke belangstelling rond gastouderbureau De Appelbloesem. Tegen dit gastouderbureau bestonden verdenkingen van fraude. Ouders die gebruik maakten van de diensten van De Appelbloesem hadden mogelijk geen recht op kinderopvangtoeslag omdat zij geen eigen bijdrage hoefden te betalen, ook al waren ze te goeder trouw.
Kabinet Rutte II	Beëdiging 5-11-12, demissionair vanaf 14 maart 2017
2012	- Staatssecretaris Weekers (Fin) besluit in 2012 om in bepaalde gevallen minder streng terug te vorderen (ter hoogte van eigen bijdrage). - Deze soepelere houding is weer teruggedraaid na een uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012, waarin de "alles of niets"-benadering als norm werd bevestigd.
Juni 2013 – juni 2015	Ministeriële Commissie Fraude - In juni 2013 besloot het kabinet tot de oprichting van een Ministeriële Commissie Fraude. Hiermee werd een stevige coördinatiestructuur gecreëerd die het kabinet in staat stelde te kunnen sturen op de samenhang en de voortgang van het pakket aan maatregelen uit het rijksbrede actieplan fraude. De Commissie kwam in de periode september 2013 tot juni 2015 11 maal bijeen. - De hoog ambtelijke voorbereidingen voor de Ministeriële Commissie Fraude vond plaats in een DG-overleg onder voorzitterschap van JenV. Dit DG-overleg is in diezelfde periode 16 maal bij elkaar gekomen.
Eind 2014	- Eind 2014 volgt er een signaal van de Belastingdienst/Toeslagen aan SZW naar aanleiding van de casus "de Parel". - Op 21 november 2014 vond op basis van deze signalen een expertmeeting plaats tussen beide ministeries. Het doel van de meeting was om de redelijkheid te beoordelen van terugvorderingen kinderopvangtoeslag in het geval dat een deel of het geheel van de eigen bijdrage door ouders niet is betaald en diverse juridische invalshoeken te verkennen. De uitkomst was dat de argumentaties om wet- en regelgeving aan te passen, getoetst zouden worden op effectiviteit, houdbaarheid en noodzakelijkheid. - Een terugkoppeling van dit gesprek is binnen SZW aangereikt via een ministerstafbericht. In het bericht staat dat er gestreefd wordt om voor het kerstreces de bewindspersoon te informeren over de diverse oplossingsrichtingen ('Kerstnota'). - Er is aan deze kerstnota gewerkt tot 8 april 2015. Deze nota heeft de minister niet bereikt.
2014 - 2018	Inzet op directe financiering - Vanaf 2014 werkt SZW aan een alternatief stelsel voor kinderopvangtoeslag: Directe financiering. (Zie ook afzonderlijk feitenoverzicht "directe financiering"). De problemen van soms forse terugvorderingen vormden onderdeel van de motivering voor dat beoogde nieuwe stelsel. - Hierover in AO 24 september 2014: "<i>Daarnaast pakken we bovendien het soms – ik zou haast zeggen vaak – pijnlijke probleem van de terugvorderingen aan, waarbij mensen som zeer forse bedragen moeten terugbetalen op een moment dat ze daartoe nauwelijks in staat zijn.</i>" - Reconstructie in brief 12 maart 2020 van Staatssecretaris SZW aan TK, over de periode waarin gewerkt werd aan directe financiering (2014-2018): "Het vermoeden bestaat dat het signaal over de gevolgen van

	het niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvang niet verwerkt werd in de aanpassing van toen geldende regelgeving, maar is meegewogen in de uitwerking van de nieuwe financieringsvorm. Het vraagstuk van de eigen bijdrage binnen de systematiek van de kinderopvangtoeslag is vervolgens op de achtergrond geraakt en het fraudeaspect is gaan domineren. Nogmaals, dat betreur ik zeer."
5 februari 2015	AO minister SZW: <i>Een ouder heeft de plicht om aan te tonen dat hij daadwerkelijk kosten voor de kinderopvang heeft gemaakt. Als blijkt dat die ouder niet kan voldoen aan die verplichting, dan heeft dat consequenties. Dan is er namelijk geen recht op toeslag.</i>
9 augustus 2017	Rapport "Geen powerplay maar fair play" van de nationale ombudsman. Over de onevenredige harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag. Reactie volgt vanuit ministerie van Financiën.
Kabinet Rutte III	Beëdiging op 26 oktober 2017
Regeerakkoord 10 oktober 2017 Rutte III	In het regeerakkoord wordt aangegeven dat het voorstel voor Directe Financiering kansrijk is, maar dat een zorgvuldige afweging nodig is vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen.
25 april 2018	Brief staatssecretaris SZW aan TK waarin zij aankondigt na overleg met het kabinet en specifiek de minister van OCW en de staatssecretaris van Financiën af te zien van directe financiering en de problematiek van de hoge terugvorderingen aan te pakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door te voeren.
25 april 2018 - heden	Door de Belastingdienst/Toeslagen en SZW is in gezamenlijkheid het verbetertraject kinderopvangtoeslag opgezet. Het verbetertraject bevat maatregelen om de dienstverlening aan ouders te verbeteren en daarmee de problematiek van hoge terugvorderingen terug te dringen.
9 juli 2018	Reactie op schriftelijk overleg aanpassing financieringssysteem kinderopvangtoeslag, met daarin de 7 verbetervoorstellen. Een van de verbetervoorstellen is proportioneel vaststellen. "Jurisprudentie laat zien dat er grote terugvorderingen ontstaan omdat er geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat als niet alle kosten door de ouder zijn gemaakt. Doordat er in die situaties geen recht op toeslag bestaat, wordt op dit moment het gehele voorschot dat is uitgekeerd, teruggevorderd. Dit leidt tot hoge terugvorderingen. Bezien wordt of het mogelijk is om het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen en daarmee de volledige terugvorderingen van het uitgekeerde voorschot te verminderen. Mogelijke oplossingen moeten nader worden onderzocht op de beleidsmatige gevolgen en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpak."
29 mei 2019	Staatssecretaris van Financiën stelt de adviescommissie uitvoering toeslagen onder leiding van dhr. Donner in, naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen in het algemeen, en bij kinderopvangtoeslag in het bijzonder, in de praktijk beter rekening kan houden met de gerechtvaardigde belangen van de toelagerechtigden. Ook is de commissie gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden voor Toeslagen om hierbij binnen de wettelijke kaders en de grenzen van de uitvoerbaarheid – waar nodig – maatwerk te bieden.
11 juni 2019	Brief staatssecretaris van Financiën waarin hij aankondigt samen met de staatssecretaris van SZW een meer proportionele benadering wil onderzoeken. "Ik ben tot de overtuiging gekomen dat er een te grote focus lag op het bestrijden van misbruik, dat de wetgeving deels te rigide is, er sprake was van een trage en onzorgvuldige uitvoering door Toeslagen en er in het gehele proces te weinig oog was voor de menselijke maat."

	"Ik kan me goed voorstellen dat de ouders en uw Kamer zich afvraagt waarom het allemaal zo lang heeft geduurd. Dat heb ik mijzelf de afgelopen tijd ook afgevraagd. De wens om te voldoen aan de maatschappelijke roep tot fraudebestrijding in combinatie met strikte regelgeving heeft naar mijn opvatting geleid tot het ontstaan van een 'tunnelvisie'. Het was een combinatie van beleid en uitvoering. In het eerdergenoemde spanningsveld tussen fraudebestrijding en dienstverlening heeft de eerste de overhand gekregen. Daarnaast is mijn beeld dat de wetgeving op onderdelen rigide is en soms te weinig mogelijkheden biedt om tegemoet te komen aan het maatschappelijk rechtvaardigheidsgevoel in deze zaken. De 'tunnelvisie' werd gestaafd door de uitkomsten van rechtszaken waarin de (juridische) interpretatie van wetgeving merendeels onderschreven werd."
9 oktober 2019	Staatssecretaris SZW en staatssecretaris Financiën nemen besluiten en geven opdracht om de proportionele terugvordering verder uit te werken.
23 oktober 2019	Uitspraken van de Raad van State waarin wordt teruggekomen op de eerdere uitspraken en een nieuwe lezing geeft aan de uitleg van wetsartikelen (art 26 Awir en artikel 1.7 Wko). De Belastingdienst/Toeslagen stelt sinds dan de kinderopvangtoeslag proportioneel vast op het moment de ouder de eigen bijdrage niet volledig heeft betaald.
14 november 2019	Interim advies Omzien in verwondering van Adviescommissie uitvoering toeslagen (ook wel Commissie Donner genoemd)
20 december 2019	Publicatie verzamelbesluit Toeslagen op grond waarvan niet langer sprake is van disproportioneel terugbetalen bij het niet volledig voldoen van de eigen bijdrage kinderopvangtoeslag. Deze maatregelen worden in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Wet kinderopvang gecodificeerd. De wijziging zal als separaat wetsvoorstel bij het Belastingplan 2021 aangeboden worden aan de Kamer.
4 februari 2020	Reconstructie door minister van Financiën (zie de totale reconstructie onder deze tabel). "De problematiek die ontstond in de uitvoering rondom CAF is in eerste instantie besproken binnen het Ministerie van Financiën welke verantwoordelijk is voor het toeslagenstelsel. Vanaf eind 2018 is met het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid gesproken over de CAF 11-problematiek. In de periode daarna is de omvang van de problematiek duidelijker geworden."
12 maart 2020	Eind-Advies Commissie Donner "Omzien in verwondering". Over de alles of niets benadering merkt zij op (pag 18): Natuurlijk zal ieder die toen betrokken was bij het opstellen van regelgeving en uitvoeringsbeleid nu stellen dat hij niet wist wat de mogelijke gevolgen waren; dat het zo niet was bedoeld en dat dus de verantwoordelijkheid voor de concrete gevolgen bij de uitvoering ligt. Gevreesd moet worden dat inderdaad maar heel weinigen van degenen die toen betrokken waren bij het opstellen van wetgeving en beleid werkelijk zicht hadden op de sociale gevolgen van de strikte handhaving van de KOT-regelgeving, hoewel die informatie wel voor handen was. De Belastingdienst heeft in het verleden (2012, 2013 en 2014) de nadelige gevolgen van de strikte handhaving van de KOT-regelgeving voor de burger bij het beleidsdepartement (SZW) aangekaart. De gewenste wijzigingen in de regelgeving en uitvoering om de nadelige gevolgen voor de burger te beperken, moesten immers door het beleidsdepartement worden goedgekeurd en in de regelgeving aangebracht. Achteraf bezien is hier weinig van terechtgekomen, omdat de politieke en maatschappelijke roep om fraudebestrijding steeds luider werd

	door nieuwe gevallen van fraude met toeslagen (zoals beschreven in de Kamerbrief van 15 november 2019). De vrees bij het beleidsdepartement om te 'soft' op het fraudedossier te lijken, kreeg uiteindelijk de overhand en bovendien lag onmiddellijk de vraag op tafel wie dan wel voor dat soepeler beleid zou gaan betalen."
12 maart 2020	Brief Staatssecretaris van Financiën aan TK: "Zoals ik in mijn brief van 4 februari jl. ook heb geconstateerd is de aansluiting tussen beleid en uitvoering onvoldoende geweest. Dit is in de toeslagenzaak duidelijk gebleken. Om die reden heb ik aangekondigd die aansluiting te verbeteren door de bestaande instrumenten om beleid te monitoren en evalueren beter te benutten, om hiermee (onbedoelde neven-)effecten van beleid – ook in onderlinge samenhang – beter in beeld te kunnen brengen. Hierin ligt een gemeenschappelijke opgave voor Toeslagen, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW."
19 oktober 2020	Antwoorden Staatssecretaris SZW op Kamervragen SP: Wij hebben eerder aangegeven het te betreuren dat destijds de signalen op de achtergrond zijn geraakt doordat fraudezaken in de actualiteit stonden en het bestrijden van fraude op dat moment voorrang kreeg. Daarbij hebben we ook aangegeven dat we betreuren dat er niet eerder is gekozen voor proportioneel vaststellen.

Reconstructie uit brief aan TK minister en staatssecretaris van Financiën, 4 februari 2020 (31 066 nr 596)

Omgang signalen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Tijdens het debat van 21 januari jl. is aan het lid Van Weyenberg toegezegd om samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer te informeren over hoe de signalen rondom de problemen met de kinderopvangtoeslag, en specifiek CAF-11, zijn opgepakt (Handelingen II 2019/20, nr. 43, Debat over de gepresenteerde plannen voor de reorganisatie van de belastingdienst). Mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid willen we allereerst benadrukken dat de problemen als gevolg van de complexiteit rond de kinderopvangtoeslag en de problematiek met betrekking tot CAF-11 verschillend van aard zijn. We gaan hieronder afzonderlijk op in. De kinderopvangtoeslag, en het toeslagenstelsel in den brede, zijn de afgelopen jaren een aantal keren tegen het licht gehouden waarbij is beoogd verbeteringen en vereenvoudigingen voor ouders door te voeren. Een gesprek dat ook in uw Kamer is en wordt gevoerd. In 2014 is het toenmalige kabinet gestart met het traject directe financiering kinderopvang. Dit traject was mede om te onderzoeken of de financiering van kinderopvang anders en eenvoudiger kan. In 2018 is na grondige afweging tussen de staatssecretarissen van SZW, Financiën en de Minister van OCW besloten het traject voor een nieuw financieringssysteem te beëindigen en verbeteringen aan te brengen in het huidige stelsel. Hier is uw Kamer eerder over geïnformeerd. Het verbetertraject kinderopvangtoeslag, waarin de Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezamenlijk optrekken, brengt sindsdien concrete verbeteringen voor ouders aan om hoge terugvorderingen als gevolg van de kinderopvangtoeslag te verminderen.

Een specifiek onderdeel van de kinderopvangtoeslag waarover eerder contact is geweest tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreft de betaling van de eigen bijdrage en proportioneel vaststellen. Er is voor zover we hebben kunnen nagaan naar aanleiding van twee situaties contact geweest tussen het Ministerie van Financiën en het beleidsverantwoordelijke Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over een wijziging van het beleid rondom terugvorderen van eigen bijdragen Kinderopvangtoeslag. Allereerst is eind 2012 naar aanleiding van de casus «Appelbloesem» en mede naar aanleiding van signalen vanuit Belastingdienst/Toeslagen gesproken over dit vraagstuk. Echter kort daarna volgde een voor de toeslaggerechtigde ongunstige uitspraak van de Raad van State op 19 december 2012. Er is hierna in lijn met de uitspraak geen verder gevolg gegeven. Hoewel de casus vóór CAF heeft gespeeld, is zekerheidshalve de interne correspondentie over de casus van zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van SZW hierover verstrekt aan de Advies-commissie uitvoering toeslagen.

Vervolgens is eind 2014 het signaal vanuit Belastingdienst/Toeslagen gekomen dat het geheel terugvorderen van de kinderopvangtoeslag als een deel van de eigen bijdrage niet was betaald een harde ingreep was. Dit is toen door ambtenaren van het Ministerie van Financiën in samenwerking met ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken. Hier is daarna door de actualiteiten, zoals fraudezaken «de Parel» in 2015, geen gevolg aan gegeven waardoor dit signaal op de achtergrond is geraakt. Dit betreuren we zeer. In deze periode lag de focus op fraudebestrijding, zoals ook de Adviescommissie uitvoering toeslagen in haar eerste deelrapport beschrijft. Recent hebben het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën in lijn met de uitspraak van de Raad van State en het eerste deelrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen een beleidsregel inzake proportioneel vaststellen ingevoerd.

De problematiek die ontstond in de uitvoering rondom CAF is in eerste instantie besproken binnen het Ministerie van Financiën welke verantwoordelijk is voor het toeslagenstelsel. Vanaf eind 2018 is met het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid gesproken over de CAF 11-problematiek. In de periode daarna is de omvang van de problematiek duidelijker geworden. Afgelopen tijd is actie gezet op het dichter bij elkaar brengen van uitvoering en beleid. Wij willen er alles aan doen om ervoor te zorgen dat de problemen tot het verleden behoren. De samenwerking tussen de toeslagdepartementen (de opdrachtgevers), het directoraat generaal Toeslagen (opdrachtnemer) en het Ministerie van Financiën (de eigenaar) wordt geïntensiveerd en de randvoorwaarden voor deze rollen nader ingevuld. Tevens werken we nauw samen in onder meer het IBO om tot een beter stelsel te komen.

Antwoord SZW op Kamervragen SP 7 september 2020

1. Kunt u aangeven waarop u zich in uw eerdere beantwoording van onze vragen over deze zaak baseert dat het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezamenlijk hebben opgetrokken om tot een oplossing te komen voor gedupeerde ouders in de toeslagenaffaire, mede gelet op de documenten over deze zaak die op 31 augustus naar de Kamer zijn gestuurd waaruit blijkt dat in ieder geval al in 2013 door de Belastingdienst is gemeld dat de invordering ernstige problemen kende maar dat door uw departement de noodzaak om volledig terug te vorderen benadrukt bleef worden?

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werken vanaf het begin nauw samen om gedupeerde ouders zo snel mogelijk recht te doen. In de uitvoering van de kinderopvangtoeslag is veel fout gegaan. Wat de gedupeerde ouders als gevolg hiervan is overkomen, had nooit mogen gebeuren. Begin juni 2019, bij de voorbereiding op gesprekken met gedupeerde ouders, begon de omvang van de affaire bij voormalig staatssecretaris Snel duidelijk te worden. Zijn inzet om de gedupeerde ouders recht te doen werd vanaf dat moment door het kabinet onderschreven. Hiervan heeft hij het kabinet op de hoogte gebracht, waarna hij in zijn brief van 11 juni 2019¹ uw Kamer heeft laten weten vastberaden te zijn de situatie zo snel mogelijk recht te zetten en dat hij de Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft gevraagd hem daarbij te helpen. Zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit de notitie van 2 oktober 2019 is hierna intensief samengewerkt om ook een structurele oplossing te vinden voor het alles-of-niets beginsel, zoals in dezelfde Kamerbrief is aangekondigd. Wij hebben eerder aangegeven het te betreuren dat destijds de signalen op de achtergrond zijn geraakt doordat fraudezaken in de actualiteit stonden en het bestrijden van fraude op dat moment voorrang kreeg. Daarbij hebben we ook aangegeven dat we betreuren dat er niet eerder is gekozen voor proportioneel vaststellen.

7. Onderscheid CAF en problematiek van de eigen bijdrage

Het onderscheid is van belang tussen de twee onderwerpen die de commissie benoemt: de aanpak van fraude respectievelijk de problematiek van de eigen bijdrage ("alles of niet benadering").

De CAF-problematiek

- Bij CAF gaat het om de teams die binnen de Belastingdienst actief waren om fraude op te sporen (Combinatieteam Aanpak Facilitators).
- Hierbij werd jacht gemaakt op mogelijke fraudeurs in o.a. de kinderopvang, waarbij ouders die bij dezelfde kinderopvangorganisatie of hetzelfde gastouderbureau waren aangesloten collectief werden aangepakt. De Commissie Donner heeft hierover geoordeeld dat de teams met institutionele vooringenomenheid aan de slag gingen.
- De fraudeaanpak was *geen* onderdeel van het SZW/KO-beleid. Deze aanpak is binnen de Belastingdienst ontwikkeld en was onderdeel van de uitvoering. SZW/KO was geen opdrachtgever van de fraudeteams en werd pas eind 2018 voor het eerst over (de gevolgen van) deze werkwijze geïnformeerd. Het heeft nog tot na de zomer van 2019 geduurd voordat SZW/KO zicht had op de omvang van deze werkwijze en de effecten ervan.
- De compensatie van gedupeerde ouders in de CAF-11 zaak en de overige CAF zaken vindt plaats naar aanleiding van deze fraudeaanpak.

De problematiek van de eigen bijdrage

- Hierbij gaat het over de situatie waarin ouders die een deel van hun eigen bijdrage niet betalen, de gehele kinderopvangtoeslag moeten terug betalen. De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang, de overheid betaalt dus mee, maar ouders zijn verplicht een deel zelf te betalen.
- De samenloop van twee wetten (Wet kinderopvang en Awir) leidt tot een 'alles of niets benadering'. Waarbij ook bij ouders die slechts een deel van de eigen bijdrage niet betaald hadden, de gehele KOT werd teruggevorderd.
 - de Wet kinderopvang (verantwoordelijkheid SZW): bevat o.a. de criteria om in aanmerking te komen voor KOT¹⁵.
 - de Awir (algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (verantwoordelijkheid FIN): stelt regels aan de uitbetaling en terugvordering van (alle) toeslagen¹⁶.
- Over de problematiek van de eigen bijdrage zijn in de loop der jaren enkele signalen vanuit de Belastingdienst gekomen. Deze signalen zijn in de periode 2013-2015 op de achtergrond geraakt en niet verder opgepakt. Met het niet doorgaan van Directe Financiering is vanaf medio 2018 gestart met een traject om verbeteringen in de kinderopvangtoeslag aan te brengen, teneinde het aantal hoge terugvorderingen terug te dringen.
- Een van de verbeteringen is de mogelijkheid om proportioneel vast te stellen. Hier is in oktober 2019 toe besloten en wordt sinds eind 2019 met terugwerkende kracht tot de uitspraak van de Raad van State (23 oktober 2019) toegepast.

¹⁵ Zoals de arbeidseis, de koppeling gewerkte uren en dat de tegemoetkoming inkomensafhankelijk is;

¹⁶ Zoals het toetsingsinkomen, het partnerbegrip, de jaarsystematiek, de wijze van voorschotverlening en terugvordering en de mogelijkheden voor matiging.

8. Juridisch kader terugvordering kinderopvangtoeslag

Wettelijk kader recht op kinderopvangtoeslag bij betaling eigen bijdrage

Wettelijke basis		Duiding BD	Duiding RvS (tot 23 oktober 2019)
Betaling eigen bijdrage Artikel 1.5, eerste lid, Wet Kinderopvang	Een ouder heeft aanspraak op kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten , indien het betreft: a. kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum; of b. gastouderopvang in een geregistreerde voorziening van gastouderopvang.	Te betalen kosten zijn de gefactureerde kosten. In het primaire uitvoeringsproces wordt aangenomen dat deze ook betaald worden. Uit de formulering ‘te betalen kosten’ en ‘voor een berekeningsjaar’ volgt dat het moet gaan om de jaarlijks te betalen kosten.	De volledige kosten kinderopvang moeten daadwerkelijk betaald zijn door de vraagouder. Bij gedeeltelijke betaling bestaat er in het geheel geen aanspraak op kinderopvangtoeslag.
Jaarsystematiek Artikel 1.6, eerste lid, Wet kinderopvang	Een ouder heeft voor een berekeningsjaar aanspraak op kinderopvangtoeslag, indien de ouder in dat jaar: (...)		
Bewijsplicht Artikel 18, eerste lid, Awir	Een belanghebbende, een partner en een medebewoner verstrekken de Belastingdienst/Toeslagen desgevraagd alle gegevens en inlichtingen die voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn.	In het controleproces moeten ouders alle gegevens en betaalbewijzen voor betaling aan kunnen leveren bij de Belastingdienst.	
Terugvordering Artikel 26, Awir	Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen	Indien in de definitieve toekenning van de KOT, het recht op nihil gesteld is, moet de Belastingdienst het	

	bedrag dan wel een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe leidt, is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd.	gehele bedrag terugvorderen.	
--	--	------------------------------	--

Antwoord op Kamervragen verzonden 27 oktober 2020

Op basis van welk wetsartikel was proportionele terugvordering in de kinderopvangtoeslag niet mogelijk? Kunt u heel precies de juridische formulering geven?

Het recht op kinderopvangtoeslag is onder meer afhankelijk van de kosten van kinderopvang. Dit was gekoppeld aan de zinsnede 'te betalen kosten' in artikel 1.5, eerste lid, Wko in combinatie met de jaarsystematiek volgens de zinsnede 'voor een berekeningsjaar' in artikel 1.6, eerste lid, Wko. In jurisprudentie is betekenis toegekend aan de term 'te betalen kosten' door het uit te leggen als daadwerkelijk gedane uitgaven, waardoor het vermogen van degene die de uitgave heeft gedaan wordt aangetast. Tevens is in jurisprudentie uitgewerkt dat er geen aanspraak bestond op kinderopvangtoeslag indien de vraagouder niet kan aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk heeft betaald. Indien een deel van de kosten aantoonbaar is voldaan, kon geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming. Deze lezing is in de jurisprudentie meermaals onderschreven.¹⁷ Dit heeft tot schrijnende situaties bij ouders geleid die werden geconfronteerd met een nihilstelling. Zoals ik ook eerder heb aangegeven, betreur ik dat er niet eerder is gekozen voor proportioneel vaststellen.

De Afdeling oordeelde op 23 oktober 2019 dat de Wet kinderopvang zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld¹⁸ en er enige ruimte is om de terugvordering te matigen.¹⁹ De uitspraak betekende een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de Afdeling, waarmee de wettelijke kaders nu wel de ruimte bieden aan de Belastingdienst/Toeslagen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. Met het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen²⁰ wordt dit gecodificeerd. Een ouder heeft aanspraak op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten. Bij betaling van een deel van de kosten bestaat er proportioneel recht op kinderopvangtoeslag op basis van het deel dat betaald is.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2013:2006, ECLI:NL:RVS:2014:1114, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833, ECLI:NL:RVS:2018:864.

¹⁸ Uitspraak Raad van State 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

¹⁹ Uitspraak Raad van State 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

²⁰ Kamerstuk 35 574, nr. 2.

9. Ministeriële Commissie Fraude

Rijksbrede aanpak fraude

Op 20 december 2013 presenteerde de minister van Veiligheid en Justitie namens het kabinet een rijksbreed actieplan tegen fraude met publieke middelen. Dit actieplan was aangekondigd in een eerdere brief aan de Tweede Kamer van 3 juli 2013, naar aanleiding van 'grootschalige fraude met diverse regelingen en in de gezondheidszorg'. Doel van het actieplan was om te komen tot *aanvullende en domeinoverstijgende* maatregelen ter versterking van de fraude-aanpak, bovenop de maatregelen die al werden getroffen op de beleidsdomeinen van de individuele departementen.

Het actieplan richtte zich op vier hoofdlijnen:

1. fraudebestendige regelgeving;
2. goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie (daaronder vallend de volgende projecten: verbetering kwaliteit gemeentelijke basisadministratie, later geheten Landelijke Aanpak Adreskwaliteit; centraal aandeelhoudersregister; verwijzingsportaal bankgegevens; kaderwet gegevensuitwisseling, later geheten Wet gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden (WGS); en geheimhoudingsplicht, verschoningsrecht en fraudebestrijding);
3. bestrijding van drie faciliterende fraudefenomenen (daaronder vallend de volgende projecten: gefingeerde dienstbetrekkingen; faillissementsfraude; en identiteitsfraude); en
4. gerichte aanpak van fraudeurs (daaronder vallend de volgende projecten: subject gerichte aanpak; en (integraal) afpakken, terugvorderen en terughalen, ook uit het buitenland).

Verder is later ook het thema frauderisico's met rijkssubsidies nog toegevoegd aan deze aanpak.

De rijksbrede aanpak richtte zich niet op maatregelen op het gebied van specifieke toeslagen of regelingen. Over de voortgang van de aanpak werd jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer, op 16 december 2016 verscheen de laatste voortgangsrapportage.

Ministeriële Commissie Fraude (MCF)

In juni 2013 besloot het kabinet Rutte II tot de oprichting van een Ministeriële Commissie Fraude. Hiermee werd een stevige coördinatiestructuur gecreëerd die het kabinet in staat stelde te kunnen sturen op de samenhang en de voortgang van het pakket aan maatregelen uit het rijksbrede actieplan fraude.

De Ministeriële Commissie Fraude is in de periode september 2013 tot juni 2015 11 maal bijeengekomen.

De hoog ambtelijke voorbereidingen voor de Ministeriële Commissie Fraude vond plaats in een DG-overleg onder voorzitterschap van JenV, waarin de ministeries van Financiën, AZ, SZW, BZK, W&R, VWS, OCW en EZ alsmede het Openbaar Ministerie en de Koninklijke Marechaussee waren vertegenwoordigd. Dit DG-overleg is in diezelfde periode 16 maal bij elkaar gekomen.

Kamerstukken

Hieronder de links naar de Kamerstukken die betrekking hebben op de rijksbrede aanpak van fraude. Deze vormen het kader waarbinnen documenten zijn opgesteld en besluitvorming heeft plaatsgevonden in de MCF en de onderliggende ambtelijke vooroverleggen. Het eerste stuk betreft de aankondiging van het actieplan, het tweede stuk betreft het actieplan, de andere drie stukken zijn de voortgangsrapportages over de jaren 2014 t/m 2016.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-82.pdf>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-450.html>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-496.html>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-525.html>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-533.html>

10. Signalen uitwerking terugvorderingen

Op **7 januari 2013** vond een **regulier afstemmingsoverleg** plaats tussen SZW en de Belastingdienst (ARO). In een intern weekbericht deed directie Kinderopvang (KO, de beleidsdirectie bij SZW) verslag van dat overleg (over oa Raad van State uitspraak van 19 december 2012): *"Omdat de ouders (van Appelbloesem casus (red)) niet kunnen aantonen een eigen bijdrage te hebben betaald, wordt (...) de volledige kinderopvangtoeslag teruggevorderd."* (Eindrapport onderzoek signalen KOT SZW (getrokken door Sicco Louw), p.12) (hierna genoemd Onderzoek signalen)

In een **interne nota van 25 februari 2013** werd de minister van SZW op de hoogte gesteld van de uitspraak van de Raad van State en staat over de (forse) terugvorderingen: *"Voor ouders die ten onrechte ontvangen toeslag moeten terugbetalen zijn de uitspraken van de RvS zuur. Het gaat veelal om grote bedragen. Onduidelijk is of ouders zich voldoende hadden vergewist van de regels."* (Onderzoek signalen, p. 12)

De minister van SZW ontving in **2013 en 2014 enkele brieven** van door De Appelbloesem gedupeerde burgers; van een (schoon)moeder van een echtpaar dat ruim 30.000 euro aan ontvangen kinderopvangtoeslag terug moest betalen) en van een echtpaar dat ruim 8000 euro moest terugbetalen. De minister toont in antwoordbrieven begrip voor de hulpvraag, maar legt uit dat hij *"niet in individuele gevallen kan treden (ook al betreft het meerdere gevallen)."* (Onderzoek signalen, p 13)

In een **bericht voor de ministerstafvergadering van 19 augustus 2013** schreef de directie KO: *"De Belastingdienst en SZW gaan binnenkort met elkaar om tafel om de ontwikkelingen van gratis kinderopvang en hoge kortingen met elkaar te bespreken. We zullen dan spreken over de noodzakelijke communicatie/voorlichting maar ook over de bestaande beleidslijn. Het heffen van een eigen bijdrage is door de Raad van State bevestigd maar er bestaat een gelijkgestemd gevoel intern dat het volledig terugvorderen van de toeslag in geval van onwetend handelen, een zeer forse straf is".* Volgens het verslag van deze vergadering reageerde de minister als volgt: *"Minister onderstreept hierbij het belang van goede voorlichting aan ouders en ondernemers."* (Onderzoek signalen, p. 14)

De problemen van soms forse terugvorderingen vormden onderdeel van de motivering voor een beoogd alternatief stelsel voor de kinderopvangtoeslag, waar SZW vanaf 2014 aan werkte: directe financiering. Hierbij zou de overheid de middelen voor de opvang niet meer aan ouders overmaken, maar rechtstreeks aan de kinderopvanginstellingen. In het **AO van 24 september 2014** zei de minister daarover: *"Daarmee pakken we bovendien het soms – ik zou haast zeggen vaak – pijnlijke probleem van de terugvorderingen aan, waarbij mensen soms zeer forse bedragen moeten terugbetalen op een moment dat ze daartoe nauwelijks in staat zijn."* (Onderzoek signalen, p. 14-15)

In een **bericht** van de directie KO **voor de ministerstafvergadering van 8 december 2014** over een expertmeeting in november 2014 (met specialisten van SZW, Financiën (directoraat-generaal Belastingen) en de Belastingdienst) staat *"De Belastingdienst gaf bij de expertmeeting twee argumentaties (...) om de huidige wet- en regelgeving aan te passen:*

- *Proportionaliteit: In hoeverre is de terugvordering proportioneel ten opzichte van achterstallige betaling van de eigen bijdrage?*
- *Onwetendheid: Kan een burger redelijkerwijs weten dat hij een eigen bijdrage moet betalen? Deze en andere argumentaties worden de komende tijd getoetst op effectiviteit, houdbaarheid en noodzakelijkheid. Gestreefd wordt u nog voor het kerstreces te informeren over de diverse Oplossingsrichtingen."* (Onderzoek signalen, p. 15-16)

Volgens eerder door het ministerie van Financiën (en Follow The Money) openbaar gemaakte stukken kreeg de minister van SZW voor de kerstdagen van 2014 een nota hierover (de '**Kerstnota**'). Uit digidoc, het digitale documentmanagementsysteem bij SZW, blijkt dat er wel een begin is gemaakt met deze nota, maar volgens de werkstroom in digidoc heeft de nota de minister

niet bereikt. Uit een archief reconstructie en onafhankelijk onderzoek (o.l.v. Sicco Louw) blijkt dat in het (nog niet afgestemde) concept stond als aanleiding:

“De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven in de uitvoering geen discretionaire ruimte te hebben om terugvorderingen te matigen, als blijkt dat ouders met ko-ondernemers in zee gaan die hen onjuist voorgelicht hebben. Met ambtelijk financiën is een aantal mogelijke Oplossingsrichtingen verkend die in deze nota aan u voor worden gelegd en nog nader uitgewerkt dienen te worden.” En onder het kopje ‘beslispunten/advies/beslistermijn’: *“Voelt u voor het verkennen van het uitbreiden van de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Financiën, zodat ouders die geen eigen bijdrage hebben betaald en te goeder trouw gehandeld hebben geholpen kunnen worden?”* en als probleemschets:

- *“Hoge terugvorderingen van tienduizenden euro’s omdat de eigen bijdrage niet is betaald, zorgen ervoor dat ouders, vaak onderaan het loongebouw, diep in de schulden komen. Gemeenten wijzen op de maatschappelijke problematiek die dit met zich meebrengt.*
- *De impact op de betreffende individuele huishouden[s] is dermate groot [...] dat alle kinderopvangtoeslag terugbetalen als enkel de eigen bijdrage niet is betaald als disproportioneel wordt ervaren.*
- *Daarnaast is het de vraag of deze restrictieve uitleg van de wet de wetgever wel voor ogen heeft gestaan.”*

De laatste versie van deze concept nota in digidoc is van 8 april 2015. Zowel de aanleiding als de beslispunten waren in die tussentijd gewijzigd. De probleemschets uit de eerste versie kwam in deze laatste versie niet meer voor. Uit digidoc blijkt dat iemand met de bevoegdheid om namens de directeur de nota goed of af te keuren (maar niet de directeur zelf) de auteur van de nota op 26 oktober 2015 heeft gevraagd de nota te archiveren. (Onderzoek signalen, p. 16-17)

Op 15 oktober 2019 is het intrekken van de nota in een mailbericht van de directeur KO aan de secretaris van de commissie Donner uitgelegd: *“omdat beide departementen het erover eens waren dat de geboden oplossing nog nader onderzocht moest worden (...) en nog onvoldoende uitgekristalliseerd was tussen beide departementen. Verder overleg moest nog plaatsvinden alvorens richting bewindspersoon kon worden gegaan. De oplossing van verruimen van beleidsruimte voor de Belastingdienst bracht ook bij Financiën zelf discussie teweeg.”* (Onderzoek signalen, p. 17)

Ter **voorbereiding van het AO Kinderopvang van 5 februari 2015** is er o.a. een spreeschets opgesteld over de eigen bijdrage en de problematiek van de terugvorderingen, maar deze schets heeft de minister niet bereikt volgens de werkstroom in digidoc. Uit die spreeschets:

“Kinderopvang is een hoogwaardig product, waarvan voor de gebruiker duidelijk moet zijn dat er een prijs (eigen bijdrage) voor betaald dient te worden. Ik ben wel met de staatssecretaris van Financiën in overleg, of en zo ja op welke wijze de scherpe kantjes van het systeem van de eigen bijdrage afgehaald kunnen worden, als daarmee grote terugvorderingen aan onwetende ouders voorkomen kunnen worden. Daarbij kijk ik onder meer naar het proportionaliteitsbeginsel. Is de mate van inbreuk op het individuele geval niet groter dan het beoogde doel? Indien daar aanleiding toe is, zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van dat overleg.” (Onderzoek signalen, p. 17)

In de periode van 2015 tot 2018 heeft de focus zich ambtelijk en politiek gericht op het uitwerken van het voorstel voor een nieuwe financieringssysteem. Dit voorstel was erop gericht om het aantal terugvorderingen sterk te beperken door middel van de invoering van directe financiering. Het huidige kabinet heeft in 2017 in het regeerakkoord aangegeven dat het voorstel kansrijk was, maar dat een zorgvuldige afweging nodig was vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen. Die afweging heeft ertoe geleid dat in april 2018 is besloten de problematiek van de hoge terugvorderingen aan te pakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag door te voeren, en de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoerder te behouden. De keuze is gemaakt om binnen de Belastingdienst veranderingen door te voeren, in plaats van een grote stelselwijziging met een groter oplossend vermogen door te voeren bij een andere uitvoerder, met daarbij behorende risico's. Vanaf dat moment is door de Belastingdienst/Toeslagen en SZW in gezamenlijkheid het verbetertraject kinderopvangtoeslag opgezet. In het verbetertraject

zijn zeven verbetervoorstellen opgenomen om de problematiek van hoge terugvorderingen te voorkomen, waaronder het proportioneel vaststellen. Op 9 oktober 2019 is het besluit genomen om meer proportionaliteit in het kinderopvangtoeslagstelsel door te voeren. De Belastingdienst/Toeslagen kan sinds 23 oktober 2019, in lijn met de uitspraak van de Raad van State van die datum, de kinderopvangtoeslag proportioneel vaststellen op het moment dat de ouder de eigen bijdrage niet volledig heeft betaald. (Kamerbrief 12 maart 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/documenten/kamerstukken/2020/03/12/kamerbrief-nadere-toelichting-omgang-signalen-eigen-bijdrage>).

11. Feitenoverzicht directe financiering

SZW werkte vanaf 2014 aan een beoogd alternatief stelsel voor de kinderopvangtoeslag, oa vanwege de problemen van forse terugvorderingen en de complexiteit van het stelsel voor ouders en uitvoering: directe financiering. Hierbij zou de overheid de middelen voor de opvang niet meer aan ouders overmaken, maar rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties. (Onderzoek signalen, p. 14)

Wat is directe financiering?

De systematiek van directe financiering was gebaseerd op twee pijlers: (1) de Rijksoverheid bekostigt kinderopvanginstellingen *rechtstreeks* en (2) ouders betalen een ouderbijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun *vastgestelde* inkomen. Dit zou de financiering van de kinderopvang voor ouders eenvoudiger maken en meer zekerheid bieden. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zou de nieuwe uitvoerder van het beoogde systeem worden. DUO zou de inkomensafhankelijke ouderbijdrage vaststellen op basis van het inkomen van twee jaar geleden ('t-2'), dus een bekend en vastgesteld inkomen. Bij forse inkomensachteruitgang ten opzichte van twee jaar geleden zou er een vangnetregeling komen in de vorm van een peiljaarverlegging. Dit zou naar verwachting het aantal terugvorderingen reduceren, in het bijzonder die terugvorderingen die veroorzaakt worden doordat achteraf bleek dat ouders geen of slechts ten dele recht hadden op bekostiging vanuit de overheid. (Kamerbrief 5 juni 2015)

Rapporten van deskundigen

In de voorbereiding hierop werden in 2015 en 2016 enkele rapporten van deskundigen uitgebracht. Op 10 december 2015 verscheen een rapport van een **Gateway Review** (collegiale toetsing (red)) over het voorgestelde stelsel van directe financiering met als aanbeveling: *"Heroverweeg de financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen de instelling en de ouders bij terugvordering van onterecht verstrekte kinderopvangbijdrage."*

De **ADR** kwam op 26 april 2016 met een rapport over de business case die DUO had opgesteld en adviseerde om bij de ontwikkelkosten van directe financiering bij DUO (begroot op € 42,3 miljoen) een onzekerheidsmarge van 50% te hanteren.

Op 20 mei 2016 zette **Bureau ICT-toetsing (BIT)** vraagtekens bij het gekozen tijdpad (invoering per 1 januari 2018 'zeer krap') en schreef ook: *"Wij hebben twijfels bij de stelselwijzing zelf. Wij vinden dat er weinig winst wordt geboekt op de door u gestelde doelen en wij vragen ons af waarom niet gekozen is voor minder risicovolle alternatieven om de doelstellingen te realiseren. Wij adviseren u daarom vooral om deze alternatieven eerst nader te onderzoeken."* De minister van SZW bood het advies van het BIT op 22 juni 2016 aan de Tweede Kamer aan en kondigde aan pas op de plaats te maken en een 'heroriëntatie' te starten. (Onderzoek signalen, p. 18-19)

Ambtelijk SZW bleef benadrukken dat directe financiering nodig was om de problemen met de hoge terugvorderingen en complexiteit op te lossen. Ter voorbereiding van het AO op 21 juni 2017 wordt op een mogelijke Kamervraag over nut en noodzaak van verdere investeringen in het nieuwe stelsel als mogelijk antwoord voorgesteld: *"dat de problemen in het huidige stelsel urgent zijn. Een groep ouders heeft op dit moment echt te maken met forse financiële problemen en die groep neemt nog steeds elk jaar toe. Daarom vind ik het belangrijk om nu verdere stappen te zetten en daarvoor ook de investeringen te doen."* De kwestie kwam in het AO niet aan de orde. (Onderzoek signalen, p. 19-20)

Regeerakkoord

In het regeerakkoord (p.28) werd over dit onderwerp de volgende passage opgenomen: *"Er wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij sprake is van directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen."*

Heroriëntatie

Op 2 maart 2018 stuurde de DG Belastingdienst een brief naar de DG Werk van SZW met daarin

een "voorstel (...) om de doelstelling van het wetsvoorstel, nl. het verminderen van de terugvorderingen en het voorkomen van fouten, binnen het huidige stelsel te realiseren."

De keuze tussen beide modellen (invoering van directe financiering dan wel verbeteringen aanbrengen binnen de bestaande systematiek) werd voorgelegd aan de betrokken bewindspersonen. In een nota van 27 maart 2018 (ter voorbereiding van een werkbezoek van de staatssecretaris van SZW bij de Belastingdienst Toelagen) gaf de directie KO een uitvoerige opsomming van argumenten om te kiezen voor directe financiering. Op 3 april 2018 vond het bewindspersonenoverleg over deze kwestie plaats. Aanwezig waren de staatssecretaris van SZW (Van Ark), de staatssecretaris van Financiën (Snel) en de minister van OCW (Van Engelshoven). Op 29 maart 2018 werd ter voorbereiding van dit overleg een nota naar de drie bewindspersonen gestuurd, opgesteld door SZW 'in overleg met DUO en BD' met een opsomming van voor- en nadelen van beide varianten. De SG van SZW voegde als commentaar aan de nota toe: *"financiële discussie (...) is niet de kern van de zaak. De kern is: waar schieten burgers het meeste mee op. Het alternatief van de BD geeft in termen van ICT-transitie minder risico's, maar levert weer nieuwe problemen op (90 procent voorschot, 10 procent voorschieten door ouders). De echte sprong voorwaarts qua schuldenaanpak blijft liggen bij directe financiering."*

Verbeteringen binnen het bestaande stelsel

De keuze viel op het voorstel van de Belastingdienst. Op 24 april 2018 stuurde staatssecretaris Van Ark, mede namens de andere betrokken bewindspersonen, een brief naar de Tweede Kamer met de boodschap dat het kabinet gekozen had voor de weg van verbeteringen binnen het bestaande stelsel. (Onderzoek signalen, p. 20-21)

In deze kamerbrief staat: *"Dit kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven dat het aangekondigde wetsvoorstel voor directe financiering kansrijk is, maar dat zorgvuldige afweging nodig is vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen. Het is ook die behoefte aan zorgvuldigheid die mij, na overleg met het kabinet en specifiek met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën, heeft doen besluiten om de problematiek aan te pakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door te voeren."* In de brief is aangegeven dat de overgang naar directe financiering veel zou vragen van kinderopvangorganisaties, ook door de benodigde aanpassingen in hun administratie en automatisering en dat er de afgelopen jaren veel verbeteringen zijn ingezet bij de Belastingdienst. *"De Belastingdienst heeft meer grip op de processen gekregen en stabiliteit in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag gebracht. De Belastingdienst heeft de afgelopen periode dan ook gebruikt om verbetervoorstellen te doen binnen de kinderopvangtoeslag, gericht op het terugdringen van de terugvorderingen bij alle ouders. Dit met bijzondere aandacht voor de (zeer) hoge terugvorderingen en door maatwerk voor ouders met een verhoogd risico op terugvorderingen. Ook is de ambitie uitgesproken dat deze verbeteringen daadwerkelijk voor de Belastingdienst goed te realiseren zijn."* (Kamerbrief Aanpassing financieringssysteem kinderopvang 25 april 2018)

12. Feitenoverzicht verbeteracties na stop directe financiering

Verbetertraject Kinderopvangtoeslag

Op 24 april 2018 stuurde de staatssecretaris van SZW (Van Ark) een brief naar de Tweede Kamer met de boodschap dat het kabinet gekozen had voor de weg van verbeteringen binnen het bestaande stelsel (ipv directe financiering(red)). In een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer over deze brief werd een overzicht gepresenteerd van de verbetervoorstellen. Een van die verbetervoorstellen betrof het proportioneel vaststellen: *"Bezien wordt of het mogelijk is om het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen en daarmee de volledige terugvorderingen van het uitgekeerde voorschot te verminderen. Mogelijke oplossingen moeten nader worden onderzocht op de beleidsmatige gevolgen en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpak."* (Onderzoek signalen, p. 21)

Met het zogenoemde verbetertraject is SZW, samen met de Belastingdienst/Toeslagen eind 2018 gestart. Doelstelling van het programma is het met circa twee derde verminderen van het aantal hoge terugvorderingen (meer dan 1.000 euro) ten opzichte van 2015. In 2015 waren dit ruim 38.000 terugvorderingen. Een groot deel van de terugvorderingen ontstaat doordat wijzigingen in de situatie van ouders niet of niet tijdig worden doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Het verbetertraject is daarom gericht op het verbeteren van de dienstverlening richting ouders.

De motor van het verbetertraject is om kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de Belastingdienst te laten leveren. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat namelijk door een afwijking in de door de ouder aangeleverde en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Met actuele gegevens kan de Belastingdienst afwijkingen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders, zoals ouders tijdig op deze afwijking attenderen. In april 2020 is de eerste groep kinderopvangorganisaties gestart met het maandelijks leveren aan de Belastingdienst/Toeslagen en gedurende het jaar wordt dit verder uitgebreid.

De Belastingdienst onderzoekt daarnaast de mogelijkheden en de effecten van (proactieve) begeleiding van ouders met een grote kans op terugvorderingen. Naar aanleiding van signalen van kinderopvangorganisaties is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om proactief contact te leggen met ouders. Voor het doorgeven van deze signalen door de kinderopvang is wel expliciet toestemming nodig van de ouder(s). De eerste verzoeken om persoonlijke begeleiding via de kinderopvangorganisatie zijn inmiddels binnen. Ook wordt de digitale dienstverlening verbeterd, om het aanvraag- en wijzigingsproces makkelijker te maken voor ouders. Hiervoor zijn wijzigingen in het burgerportaal voor toeslagen doorgevoerd om foutgevoeligheden te verminderen. Daarnaast is recent de kinderopvangtoeslag-app gelanceerd. Deze app maakt het voor ouders mogelijk om hun huidige situatie in te zien en wijzigingen door te geven. Daarnaast kan de app ook worden gebruikt om ouders te notificeren indien uit de gegevens van de kinderopvangorganisatie blijkt dat de ouder mogelijk teveel kinderopvangtoeslag ontvangt. (Tussenrapportage SVK, scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen)

IBO Toeslagen en Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)

In 2018/2019 is er ook een IBO Toeslagen uitgevoerd om te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden op korte termijn binnen het huidige stelsel (deze kabinetsperiode) zoals verkennen van maatregelen gericht op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte, en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van burgers (Taakopdracht IBO's, p. 133). In de aanbiedingsbrief aan de Kamer schreef de staatssecretaris van Financiën over "onontkoombare uitruilen bij beleidskeuzes binnen het bestaande toeslagenstelsel tussen gerichtheid en tijdigheid enerzijds, en begrijpelijkheid en zekerheid anderzijds" en dat "de

maatregelen op zichzelf onvoldoende zijn om de volledige problematiek van terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik op te lossen.”

Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op lange termijn verbetermogelijkheden (na deze kabinetsperiode) buiten het huidige stelsel. Hierin is o.a. gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van een stelsel binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. stelsels van wonen, zorg en kinderen (binnen kaders van huidige Zvw-stelsel). In dit deelonderzoek worden varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen (Taakopdracht IBO's, p. 133). In de aanbiedingsbrief van april 2020 schrijft de (inmiddels nieuwe) staatssecretaris van Financiën: *"Het kabinet zet dit jaar de contouren van een nieuw stelsel neer: een wenkend perspectief. Dit geeft richting aan een langjarige uitvoeringsagenda, waarbij in verschillende fases ruimte is voor politieke besluitvorming. Om dit te ondersteunen biedt het kabinet dit jaar een contourennota en een routekaart aan uw Kamer aan. Het kabinet deelt de urgentie die door zowel de IBO-werkgroep als door de Tweede Kamer in de motie Bruins en Van Weyenberg is uitgesproken over herziening van het toeslagenstelsel. Het kabinet is er daarom van overtuigd dat een ander stelsel - waarbij de zekerheid en voorspelbaarheid voor burgers wordt vergroot - noodzakelijk is. Vanwege de urgentie van de problematiek neemt het kabinet op korte termijn een aantal maatregelen die het huidige stelsel verbeteren."*

Het kabinet heeft een aantal beleidsopties in kaart laten brengen. Deze zijn uitgewerkt in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK), waarvan een tussenrapportage in juli 2020 naar de Kamer is gegaan en de eindrapportage eind 2020 verwacht wordt. De SVK werkt diverse scenario's uit voor een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen, namelijk het optimaliseren van de bestaande regelingen, financiering via een uitvoerder ipv ouders, het vergroten van toegankelijkheid van kindvoorzieningen (deels gratis) of een scenario richting integrale kindvoorzieningen (meer samenwerking tussen of integratie van kinderopvang en onderwijs). (Tussenrapportage SVK). De SVK doet dit in aanloop naar de verkiezingen en een nieuw kabinet, zodat een nieuw kabinet een onderbouwde beleidskeuze kan maken. In de in de kabinetsreactie op het IBO aangekondigde contourennota worden deze scenario's als uitgangspunt genomen voor verder uitwerking van contouren en een routekaart richting een nieuw stelsel, die het kabinet dit jaar aan de Kamer wil aanbieden.

Proportioneel vaststellen

In een Kamerbrief op 11 juni 2019 bood staatssecretaris Snel van Financiën zijn excuses aan voor de gang van zaken rond het stopzetten van KOT en kondigt hij de adviescommissie Donner aan. Ook schrijft hij dat hij tot de conclusie is gekomen dat *"de jaarsystematiek van de kinderopvangtoeslag en de wettelijke bepaling dat er een aanspraak op toeslagen is over de te betalen kosten (eigen bijdrage), ertoe leidt dat wanneer een deel van de te betalen kosten in een jaar niet is voldaan, er voor het hele jaar geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Hier lijkt niet in alle gevallen voldoende ruimte voor de menselijke maat en de ondersteuning van soms kwetsbare groepen waar toeslagen nou juist voor bedoeld zijn. Dit kan soms disproportionele gevolgen hebben en tot schrijnende situaties leiden. Ik wil samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader onderzoeken of in dergelijke situaties tot een meer proportionele benadering kan worden gekomen."* (Kamerbrief 11 juni 2019, p. 2). In de zomer heeft een ambtelijke werkgroep (FIN, BD/T, SZW) proportioneel vaststellen uitgewerkt en op 9 oktober 2019 hebben beide staatssecretarissen hier gezamenlijk een besluit over genomen (Kamerbrief 12 maart 2020). De werkzaamheden die hiervoor al waren verricht in het verbetertraject KOT zijn hierin meegenomen.

De Raad van State oordeelde op 23 oktober 2019 dat de Wet kinderopvang zo moet worden gelezen dat de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld en er enige ruimte is om de terugvordering te matigen. De uitspraak betekende een omslag in de tot dan toe vaste rechtspraak van de RvS, waarmee de wettelijke kaders nu wel de ruimte bieden aan de BD/Toeslagen om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen. Met het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen wordt dit gecodificeerd. Een ouder heeft aanspraak op kinderopvangtoeslag op basis van de door hem of zijn partner daadwerkelijk betaalde kosten. Bij

betaling van een deel van de kosten bestaat er proportioneel recht op kinderopvangtoeslag op basis van het deel dat betaald is. (antwoorden kamervragen nav Onderzoek signalen, vraag 14)

Deze uitspraak sloot dus aan op het eerder die maand door de staatssecretarissen van SZW en Financiën genomen besluit (BWO van 9 oktober 2019). Dat besluit werd op 17 december 2019 aan de Tweede Kamer gemeld in een brief van de staatssecretaris van Financiën, mede namens de staatssecretaris van SZW. Op 24 december 2019 verscheen in de Staatscourant het formele besluit. (Onderzoek signalen, p. 22)

13. Verantwoordelijkheidsverdeling Financiën – SZW

In de verantwoordelijkheidsverdeling bij kinderopvangtoeslag spelen twee partijen een rol: het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën (met de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsorganisatie van de kinderopvangtoeslag). Hierna zal eerst het wettelijk kader van de kinderopvangtoeslag worden geschetst. Vanuit dat kader zal worden ingegaan op de verantwoordelijkheidsvraag.

Wettelijk kader

Bij de kinderopvangtoeslag wordt het wettelijk kader gevormd door de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet Kinderopvang (Wko).

Wko

In de Wko zijn – kortgezegd – inhoudelijke normen gesteld aan de kinderopvang(toeslag). Zo is bepaald in welke gevallen een ouder aanspraak maakt op kinderopvangtoeslag en aan de hand van welke factoren de hoogte van de kinderopvangtoeslag moet worden vastgesteld. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag is niet in de Wko geregeld. In de Wko is daarover bepaald dat de *uitvoering* van het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Op grond van artikelen 1.5 – 1.7 is het lang vaste rechtspraak van de Raad van State geweest dat als een ouder achteraf een deel van de gestelde kosten niet tijdig had betaald, de kinderopvangtoeslag op nihil werd gesteld. Eerst bij uitspraak van 23 oktober 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen een discretionaire ruimte heeft om de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen indien niet de volledige kosten van opvang tijdig zijn voldaan.

Awir

Die uitvoeringsregels zijn neergelegd in de Awir. De Awir is een wet die niet uitsluitend ziet op kinderopvangtoeslag. De wet regelt de uitvoering van (alle bij of krachtens wet vastgestelde) inkomensafhankelijke regelingen (regelingen waarbij de aanspraak op een financiële bijdrage afhankelijk is gesteld van draagkracht). Zo zijn in de Awir regels gesteld over de aanvraag kinderopvangtoeslag, (voor)uitbetaling en terugvordering. Zo is in artikel 26 van de Awir het volgende geregeld over de terugvordering:

“Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag dan wel een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe leidt, is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd.”

Op grond van deze bepaling is het lang vaste rechtspraak van de Raad van State geweest dat als een ouder achteraf een deel van de gestelde kosten niet kon onderbouwen, de Belastingdienst/Toeslagen de (vooruitbetaalde) kinderopvangtoeslag *volledig* moest terugvorderen. Eerst bij uitspraak van 23 oktober 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat deze bepaling de Belastingdienst/Toeslagen een discretionaire ruimte biedt bij de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd.

Verantwoordelijkheid

De oorspronkelijke Wko en de Awir zijn zowel door bewindspersonen van SZW (de minister) als Financiën (de staatssecretaris) ondertekend.²¹ SZW en Financiën zijn thans beide verantwoordelijk voor die wetten, voor zover het de kinderopvangtoeslag betreft. Bij inhoudelijke wijzigingen voor dat onderdeel tekenen zowel SZW als Financiën. Voor de Wko is het ministerie van SZW eerstverantwoordelijke en bij inhoudelijke wijzigingen eerste ondertekenaar en Financiën tweede als het de kinderopvangtoeslag betreft. Voor de Awir is het ministerie van Financiën eerstverantwoordelijke en eerste ondertekenaar en SZW tweede ondertekenaar als het de

²¹ De Wko is verder nog door de minister van VWS ondertekend. VWS was bij de opstelling van de Wko nog eerstverantwoordelijke.

kinderopvangtoeslag betreft. Wijzigingen die geen verband houden met de kinderopvangtoeslag worden alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon getekend.

Antwoorden over verantwoordelijkheidsverdeling op vragen TK 7 sept

6. Waarom is door uw ambtsvoorganger(s), dat zoals u in uw eerdere antwoorden schrijft beleidsmatig verantwoordelijk is voor de kinderopvangtoeslag, tot op heden ontkend dat zij betrokken zijn geweest bij de besluitvorming over de terugvorderingsproblematiek terwijl uit de door u toegezonden stukken van uw departement blijkt dat zij jarenlang hebben aangemoedigd dat disproportionele terugvordering beleid werd? Waarom was het adagium dat "kwalitatief goede kinderopvang niet gratis is" belangrijker dan de gedupeerde ouders en kinderen wiens levens zijn verwoest door een dikwijls onmetelijke schuldenlast?

Net als mijn ambtsvoorgangers draag ik zorg voor het stelsel van kinderopvang en daarmee voor de inhoudelijke voorwaarden voor kinderopvangtoeslag. Daarvoor wordt niet weggelopen en die verantwoordelijkheid wordt ook zeker niet ontkend. Het wettelijk kader en de verantwoordelijkheden in het stelsel van kinderopvangtoeslag is een samenspel van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko). De Belastingdienst/Toeslagen, uitvoerder van de kinderopvangtoeslag, is onderdeel van het Ministerie van Financiën. De staatssecretaris van Financiën en ik trekken daarom samen op, ieder vanuit onze eigen verantwoordelijkheid.

Zoals ook uit het onderzoek blijkt, is er op meerdere momenten tussen de ministeries gesproken over het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag als een ouder de eigen bijdrage niet (volledig) had betaald. Voor het ministerie van SZW was een nieuw stelsel van financiering het antwoord op deze signalen. Vanaf 2014 werd aan deze stelselherziening gewerkt. Toen het kabinet besloot niet door te gaan met directe financiering werd ingezet op het verbetertraject kinderopvangtoeslag.

Ik wil nogmaals benadrukken dat ik het betreurt dat destijds geen gevolg is gegeven aan de signalen door proportioneel terugvorderen van de kinderopvangtoeslag mogelijk te maken. Sinds eind 2019 is proportioneel terugvorderen mogelijk gemaakt. In deze uitzonderlijke situatie heeft het Kabinet besloten de inzichten van nu ook met terugwerkende kracht toe te passen vanaf het begin van het huidige toeslagenstelsel om daarmee ouders die door het harde karakter van de regelgeving in ernstige en soms blijvende problemen zijn gekomen, waar mogelijk een passende oplossing te bieden.

14. Context bij financiering compensatie ouders CAF-11 en verder, Perspectief SZW

Wie betaalt de compensatie?

- Er is op drie momenten, in meer of minder mate, discussie gevoerd over wie de compensatieregelingen moest betalen. SZW, FIN/BD of generaal?
 1. In juni 2019 gaf stas BD in de MR aan dat hij graag iets wil doen voor de CAF-11 ouders. Op dat moment was er echter nog geen besluitvorming.
 2. Bij de compensatie van ouders betrokken bij CAF-11. Kosten hiervoor zijn circa 5 mln. Besluitvorming hierover was in november 2019.
 3. Bij de bredere compensatie van ouders met terugwerkende kracht (met name hardheid stelsel en compensatie voor onterecht weigeren persoonlijke betalingsregeling wegens opzet/grove schuld). Kosten 410 mln. (was in eerste instantie 390 mln.). Besluitvorming was in maart 2020.
- Tussen FIN/BD en SZW speelde de vraag wie de rekening moest betalen het sterkst en langst bij de compensatie van ouders betrokken bij CAF-11. De kosten voor deze eerste groep zijn binnen de FIN-begroting opgevangen. De kosten van compensatie van de tweede groep waren dusdanig hoog, waarbij er een kabinetsbrede wens lag tot compensatie, dat hier al vrij snel tot generale dekking is besloten.

Ad1. Aankondiging wens tot compensatie ouders Caf-11

- Stas Snel kondigde in de MR van 7 juni aan dat hij iets wilde doen voor de CAF-11 ouders, maar dat nog wel nader onderzoekwerk nodig was. Ambtelijk BD gaf daarbij aan dat de rekening voor SZW was, mede gezien budgethouderschap SZW en feit dat BD een minder grote begroting heeft.
- In de advisering aan de bewindspersonen is aangegeven dat de rekening voor BD moet zijn als die kiest voor een andere /snellere werkwijze dan Cie. Donner; de week ervoor was de Cie. Donner ingesteld. Ambtelijk werd geadviseerd hierop niet vooruit te lopen; dit zou geen zorgvuldige en volledige besluitvorming zijn geweest.
- Een week later werd een kamerbrief gestuurd waarin de vormgeving van de compensatie toch aan de Cie. Donner gelaten werd. De financiële discussie verdween daarmee even naar de achtergrond.

Ad 2. Inhoudelijke redenen voor standpunt SZW bij CAF-11

- Na het verschijnen van het interim advies rapport van de Cie Donnerin november 2019 was de vraag wie de kosten voor compensatie zou betalen. Onderbouwing van het standpunt van SZW voor niet betalen:
 - De noodzaak van compensatie komt voort uit de handelwijze van de Belastingdienst (Donner: "institutionele vooringenomenheid"). De rekening zou dan ook bij de Belastingdienst moeten liggen.
 - De kosten voor compensatie vloeien voort uit de AWIR en niet uit de WKO / zijn geen KOT. FIN/BD ging zelf over de AWIR en zag andere departementen minder als opdrachtgever. In dat licht past het niet de rekening bij SZW neer te leggen.
 - SZW betaalt wel enigszins mee: het rapport adviseert om nog openstaande CAF11-vorderingen (circa € 1 mln.) te schrappen. Het schrappen van deze vorderingen betekent minder ontvangsten voor de SZW-begroting. Dit betekent dat SZW feitelijk al voor een deel meebetaalt.
 - Op de achtergrond speelde mee dat SZW ook op andere dossiers al een grote rekening gehad had, in het bijzonder ging het om de WKB-herstelactie (zie hieronder).

Ad 3. Discussie bij bredere compensatie

- De vraag hoe de compensatie eruit zou moeten zien en in het verlengde daarvan wie de rekening zou moeten betalen werd al gevoerd voordat het eindrapport van Donner was verschenen. De onderbouwing van het SZW-standpunt was hetzelfde als bij de CAF-11 compensatie.
- Bij het verschijnen van het eindrapport Donner was helder dat de noodzaak tot compensatie minder gelegen was in de handelswijze van de Belastingdienst en meer in de vormgeving van de kinderopvangtoeslag/ het stelsel. Bij het verschijnen van het rapport was al helder dat de kosten generaal gedekt zouden worden.

Bredere context: WKB-herstelactie

- Begin 2019 is gebleken dat de uitvoering van de WKB voor 2019 en eerdere jaren niet aansloot bij de wet- en regelgeving (AWIR en WKB). Hierdoor hadden veel ouders onterecht geen WKB ontvangen (hadden ze automatisch toegekend moeten krijgen).
- In het voorjaar van 2019 is besloten deze fout te herstellen met terugwerkende kracht tot 2013. De kosten voor het terugwerkende kracht deel waren circa 420 mln. Structureel ging het om 50 mln.
- In oktober 2019 is nog een extra groep naar boven gekomen die door dezelfde omissie hersteld zou moeten worden. Uiteindelijk is in het voorjaar van 2020 besloten deze groep inderdaad te herstellen; kosten ca. 78 mln. incidenteel
- De oorzaak was dus gelegen in een uitvoering die niet aansloot bij de wet- en regelgeving (AWIR en WKB). Ook hier gold dat SZW in de voorliggende jaren minder als opdrachtgever werd gezien. Voor de dekking werd echter wel naar SZW gekeken als budgethouder; de BD heeft daarnaast vrijwel geen budget.
- Wat in de discussie over de betaling van de rekening daarbij niet hielp, was dat de omvang en timing van de rekening lange tijd in beweging waren, hetgeen niet hielp bij het opvangen van kosten van de rekening.
- Vooral over vraag of de extra 78 mln. betaald zou moeten worden en door wie is veel discussie geweest. Dit mondde uit in een bilateraal tussen stas SZW en stas T&D in maart 2020.
- Uiteindelijk zijn alle kosten opgevangen binnen de SZW-begroting. Dekking is gevonden door:
 - De ca. 420 mln. terugwerkende kracht in te passen in het SZW-brede beeld in het voorjaar 2019.
 - De ca. 78 mln. terugwerkende kracht in te passen in het SZW-brede beeld in het voorjaar 2020. Deze rekening was al verkleind tot 50 mln. door een meevaller op de herstelactie in 2019 van 28 mln.
 - Voor de dekking van de structurele kosten werd, na uitgebreid overleg met de coalitie, besloten de WKB éénmalig niet te indexeren. Dit is uiteindelijk in de augustusbesluitvorming teruggedraaid (koopkracht). De alternatieve dekking is deels binnen SZW gevonden en deels generaal.

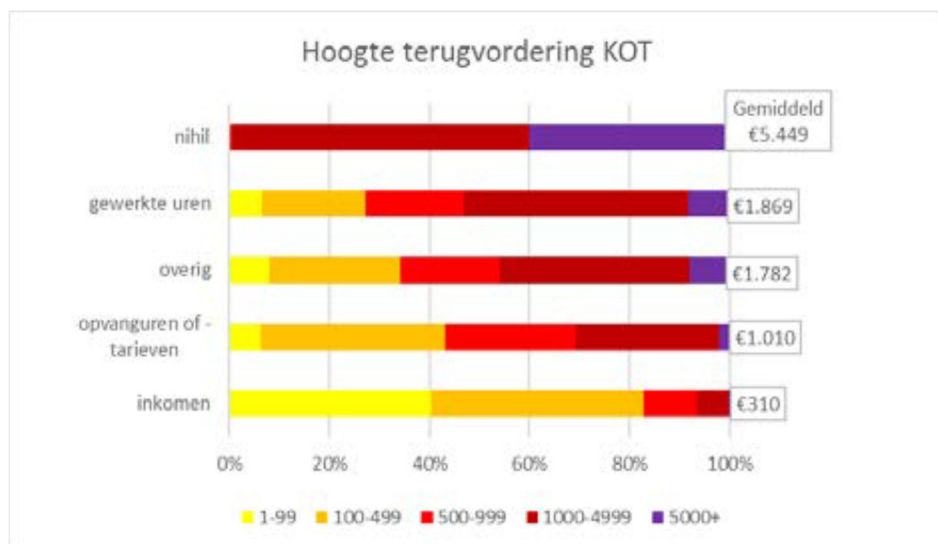
15. Kerncijfers

Aantal kinderopvangtoeslagen (2018)*	633.000
Totaal kosten kinderopvangtoeslag (2018)*	2,6 mld euro
Hoogte voorschot (2018)*	Gemiddeld 5000 euro per jaar
Mutaties achteraf**	80% van de voorschotbesluiten: - 40% positief - 40% negatief
Totaal teruggevorderd bedrag**	Ca 200 mln euro
Aantal nihilstellingen (2016)* Mensen verliezen voor het hele jaar hun recht op kinderopvangtoeslag en moeten alle ontvangen voorschotten terugbetalen als achteraf blijkt dat zij bijvoorbeeld de kosten voor één maand kinderopvang niet betaald hebben.	2800 (1% van de terugvorderingen bij KOT)
Gemiddeld hoogte teruggevorderd bedrag bij nihilstelling*	5400 euro
Burgers met kinderopvangschulden**	Ca 130.000

*Bron: IBO Toeslagen deel 1

** Bron: Rapport cie Donner

Oorzaken en hoogte terugvorderingen (2016)



Hoeveel mensen hebben vorig najaar te maken gehad met stopzetting van de dwanginvordering en hoe groot waren de openstaande bedragen?

Naast de ouders die betrokken waren bij CAF11 (ruim 300 ouders), is ook bij ouders die behoren tot de groep overige CAF-zaken (ongeveer 9500) en ouders met een openstaande schuld en een OGS-kwalificatie (ongeveer 8500) de invordering gepauzeerd. Niet alle ouders uit de groep CAF 11 en CAF-overig hebben echter te maken met openstaande vorderingen. In onderstaande tabel zijn

de exacte aantallen weergegeven. De openstaande bedragen bedroegen in totaal ongeveer 223 mln. euro. In de tabel zijn zelfmelders niet meegenomen, omdat pauzering van invordering voor hen per 31 januari 2020 is ingegaan. (info afkomstig van min Fin)

Tabel invorderingspauze

Populatie	Aantal burgers	Aantal openstaande vorderingen TSL	Aantal openstaande vorderingen belastingen	Totaal aantal vorderingen	Totaal openstaand bedrag TSL (mln. €)	Totaal openstaand bedrag belastingen (mln. €)	Totaal openstaand bedrag (mln. €)
CAF11	185	450	277	727	1,4	0,5	1,9
CAF-overig	2.841	8.004	5.592	13.596	22,9	10,5	33,3
OGS	8.454	38.128	16.199	54.327	158,5	29,6	188,1
Totaal	11.480	46.582	22.068	68.650	182,8	40,6	223,4