

SAHENVATTING RAPPORT 'ONGEKEND ON RECHT'

De opdracht voor deze parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (Commissie) was na te gaan wat bewindspersonen wisten van de harde fraudeaanklag bij de kinderopvangtoeslag, welke sturing zij daaraan hebben gegeven en waarom het zo lang heeft kunnen doorgaan. De Commissie beantwoordt deze vraag in de persconferentie door aan te geven dat er meerdere momenten zijn geweest waarop de bewindspersonen en de ambtelijke top andere keuzes hadden kunnen maken waardoor de gevolgen van ouders boepet of eerder hersteld waren. Hieronder wordt ingegaan op de keuzes van de bewindspersonen van de Commissie en wordt de bestuurspraktijk van de kinderopvangtoeslag samengevat weergegeven.

I. CONSTATERINGEN

Constatie 1. Grote escalatie van de rechtstreekse aanspraken

- De Commissie constateert dat de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de **politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen**, geleid hebben tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen.
- De **wetgever heeft wetgeving vastgesteld die spijtochijnlijk wat en die onvoldoende de mogelijkheid in zich had om recht te doen aan individuele situaties.**
- De **uitvoerder** Financiën heeft de kinderopvangtoeslag uitgevoerd als een massaproces. De groepsgevoelige aanpak, de 'alles of niets' benadering en de wijze waarop 'loppet/grove schuld' werd getoetst, hebben grote indruk gemaakt op het rechtstatelijke principe dat optimaal recht gedaan moet worden aan individuele situaties van mensen. Onder druk van een oververhitte politieke behoefte aan fraudebestrijding werden ouders in de radaren van de uitvoering door de belastingdienst ter onrechte gebrandmerkt als opzettelijke fraudeurs. De wijze waarop Soc. Zaken en Volksgezondheid haar verantwoordelijkheid voor het beleid heeft ingevuld, is ver onder de maat geweest.
- De Commissie constateert dat ook de **bestuursrechtpraak** jarenlang een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het in stand houden van de niet-dwingend uit de wet volgende, zwaarwichtige uitvoering van de regelgeving van de kinderopvangtoeslag. Daar mee heeft de bestuursrechtpraak zijn belangen te functie van (rechts)bescherming van individuele burgers veronachtzaamd.

Constatie 2. Informatievoorziening niet op orde

- De Commissie constateert dat de **informatievoorziening** aan de Kamer en binnen ministeries **onvoldoende** is. De alreeds informatievoorziening heeft bij herhaling geleid tot een ernstige belemmering van het (politiek) functioneren van bewindspersonen.
- Politiek verantwoordelijkheid is niet voldoende. Het is ook van belang dat de **informatiehuishouding** erin slaagt om de informatie van belang te zijn voor de Kamer en de bewindspersonen op een juiste manier te verspreiden. De Commissie vindt dit een belangrijke politieke opdracht voor het kabinet. In het verleden daarvan ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid bij de hoogste ambtelijke leiding van de ministeries, de secretarissen-generaal.
- De Commissie constateert tevens dat transparantie, openheid en volledigheid in de praktijk niet de leidende principes zijn bij het leveren van informatie. De informatievoorziening was in meerdere gevallen onvoldoende door gewenste juridische of politieke uitkomsten.
- Het beschermen van de **persoonlijke beleidsopvattingen** van ambtenaren kan een legitieme reden zijn om stukken niet of deels te openbaren. De Commissie constateert echter dat het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' in de praktijk regelmatig te ver wordt opgevoerd.

Ten slotte constateert de Commissie verder dat aan de gevolgen van de verlies van hoop al te lang niet wordt te herstellen.

II. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

a. Onderzoeksvraag 1:

In hoeverre waren de bewindspersonen op de hoogte van de fraudeaanklag kinderopvangtoeslag en van de signalen van (mogelijke) disproportionele gevolgen voor ouders? In hoeverre hebben de bewindspersonen de fraudeaanklag kinderopvangtoeslag actief gemeld en/of goedgekeurd?

Wolkers, Wuboes, Asscher en Rutte hebben als lid van het kabinet Rutte II en als de commissarissen van de ministeriële commissie aanpak fraude een harde aanpak van fraude mede getuigd.

Weekers heeft specifiek voor de toeslagen, waaronder de kinderopvangtoeslag, een hardere fraudeaanpak ontwikkeld. Hij was op de hoogte van de focus van het Comitéteam Aanpak Facilitators op frauduleuze kinderopvangtoeslagen en gestuurd bureau, en heeft daar zijn goedkeuring aan gegeven.

Weekers heeft signalen gekregen over disproportionele gevolgen voor ouders, met name door hoge terugvorderingen. Hij was echter niet op de hoogte van alle elementen van de kaharce werlojjes van de Belastingdienst/Toeslagen die groepsgewijs, vooringenomen aanpak de Intakeleva, zero tolerance controlle en de werlojjes rond het vaststellen van opzet of grove schuld.

Ook Asscher heeft de intensivering van fraudebestrijding, gericht op kinderopvangtoeslagen en gestuurd bureau, goedgekeurd. Hij kreeg signalen over de disproportionele gevolgen van de hoge terugvorderingen als gevolg van de „alles-of-niets“ benadering. Zijn aandacht richtte zich echter vooral op kwaliteit van de kinderopvang en op een nieuw financieringsstelsel.

Staatssecretaris Wiebes was vanaf augustus 2017 door het rapport van de Ombudsmen persoonlijk op de hoogte van de groepsaankpak, de gebodlijke rechtsbescherming en de disproportionele gevolgen voor ouders van de fraudeaanpak in de CAF 11-zaak.

Snel was kort na zijn aantreden op de hoogte van de inhoud van het Ombudsmenrapport. Dat de Belastingdienst/Toeslagen de ouders in de CAF 11-zaak vanuit een tunnelvisie als potentiële fraudeurs benaderde werd Snel persoonlijk begin juni 2015 duidelijk.

Tot dan toe hadden hier besprogen bevindingen gshies die zij kregen veelal gelempeld aan (incidentele zaken); dat de problemen veel breder speelden was voor hen een blinde vlek. In de overdracht was er ook nauwelijks aandacht voor dit onderwerp. Vanaf de zomer wordt het Snel steeds duidelijker dat het probleem veel groter is dan alleen de CAF 11-zaak. De dwanginvorderingen in de andere CAF-zaaken paazent hij echter niet dat gebeurt pas na aandrigen van de Tweede Kamer, begin november 2019. Over de werlojjes bij het vaststellen van opzet of grove schuld en de gevolgen voor de terugbetaling werd Snel rond dezelfde tijd geïnformeerd.

Staatssecretaris Van Ark is vanaf september 2018 op de hoogte van de harde aanpak en de gevolgen voor ouders in de CAF 11-zaak. Daarvoor zag zij wel hoge terugvorderingen, maar zij beschouwde dat als regulier onderdeel van de voorschotstelsels. Van Ark was vanaf maart 2018 met het verbeteren toeslagen in principe op de hoogte van initiatieven om meer proportioneel terug te kunnen vorderen, maar heeft zich niet verdiept in de aardheid hiervan.

Vanaf mei 2019 spreekt de ministerraad regelmatig over de problemen met de kinderopvangtoeslag. Minister van Financiën Hoekstra en minister-president Rutte zijn in ieder geval vanaf dat moment ook op de hoogte. Minister Hoekstra gaat zich dan ook actiever met het dossier bemoeien.

Op 14 november 2019 concludeert de Adviescommissie uitvoering toeslagen in haar interimadvies dat bij de groepsaankpak bij de CAF 11-zaak sprake was van institutionele vooringenomenheid.

a. Onderzoeksaanpak 2

Hoe is door de bewindspersoon en (in het samenstel met) topambtenaren omgegaan met de volgende belangrijke elementen in de fraudeaanpak en uitvoering van de kinderopvangtoeslag:

- a. De „alles-of-niets“ benadering, waardoor bij onvolkomenheden het recht op toeslag voor een langere periode kan komen te vervallen

De „alles-of-niets“ benadering volgt niet expliciet uit de wet of de parlementaire behandeling daarvan. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in de uitvoering gelezen voor een „alles-of-niets“ benadering, ondanks een advies van de Landsadvocaat waarin een meer proportionele benadering het gelijk en veroordeeld de gehanteerde interpretatie van de wet niet, waarmee de ruimte om daarvan nog af te wijken werd volkoud. Het resultaat is dat uitvoering van volkoudrechtelijke jareling wederzijdse vertekenen en de „alles-of-niets“ praktijk steeds heviger wordt vastgeklonken. Zowel Weekers als zijn opvolger Wiebes zetten vraagtekens bij deze harde benadering, maar zelf zetten zij geen verandering door. Ambtenaren van de Belastingdienst verklaren dat zij de publiekrechtelijke (niet) rechtspraak bij antwoorden van Sociale Zaken en Welzijn vervingen, maar dat de niet ondernemen van de wet aan te passen. De ambtenaren van de Belastingdienst brengen hun bevindingen Weekers en Wiebes vervolgens niet expliciet in stelink om te zoeken op politiek niveau een doorbrek te bewerkstelligen. Aan minister Asscher wordt deshalve geen concreet wijzigingsvoorstel voorgelegd.

- b. De '60/60' benadering, waarbij het risico is genomen benade ouders aan te pakken, die geen kans hadden om hieronderuit te komen;

Staatssecretaris Weekers meldt de Tweede Kamer naar aanleiding van de budgettaire fraude dat goedwillende burgers vaker hinder geen ondervinden van het aangeschepte toezicht, bijvoorbeeld omdat zij langer op een toelag moeten wachten. De ambtelijke top van de Belastingdienst accepteert een groepswijze aanpak, waarbij de gevolgen voor goedwillenden verder gaan dan alleen langer wachten. Zij nemen zich voor de politiek Herin mee te nemen, maar het is niet gelukt en dat uit de uitkomst blijkt. In elk geval kan staatssecretaris Weekers het zelf niet herinneren.

In 2017 wordt door een uitrap van de Raad van State en het rapport "Geen powerplay maar fair play" van de Ombudsman voor achtereenvolgens Wiebes en zijn opvolger Snel duidelijk dat er de processen in de CAF 11-zaak veel mis is gegaan. Onder meer zijn de toelagen in de CAF 11-zaak op een onrechtmatige wijze groepsgevoel stopgezet, onder afkalf slay en durde de afkalfing van bevoeren veel te lang. Daarnaast meldt Wiebes nog een maand na het Ombudsmannenrapport aan de Tweede Kamer dat niets is gebeelen van onnodige schade voor ouders van de stopzetting en terugvordering van kinderopvangtoelagen; een antwoord dat hij in zijn verhoor als doot bekenpelt.

Het ambtelijke advies naar aanleiding van het rapport van de Ombudsman richt zich uitsluitend op de CAF 11-zaak. Snel vraagt n het door de problemen breder spelen. Dat, naast de bevindingen van de Ombudsman, de CAF 11-zaak tovens ontbrecht als fraudezaak werd gezien en dat de ouders vanuit een tunnelvisie als potentiële fraudeurs zijn benaderd, wordt Snel en de ambtelijke top van de Belastingdienst pas in juni 2019 duidelijk.

- c. De 'opzet/groze schuld' benadering, waardoor geen betalingregeling kon worden getroffen;

Staatssecretaris Weekers en zijn opvolger Wiebes is bekend dat geen persoonlijke betalingregeling mogelijk is wanneer het ontstaan van de schuld te wijten is aan opzet of groze schuld. Over de wijze waarop er in de uitvoering mee wordt omgegaan, zijn zij niet geïnformeerd. Naar aanleiding van vragen van de Ombudsman krijgt staatssecretaris Snel in februari 2018 expliciet oemeld dat de individualisatie opzet of groze schuld ertoe kan leiden dat exan van het vele jaren met een inkomen op bijszendeniveau moeten doen. De Belastingdienst stoet dan met het verrekenen van schuld met lopende kinderopvangtoelagen; maar verdere acties worden niet geadviseerd en niet genomen. De Adviescommissie uitvoering toelagen betrekt opzet/groze schuld niet bij twee schiedes van de compensatie van de CAF 11-ouders in november 2019. Pas als de Tweede Kamer eind 2019 aandringt, komt er meer informatie bij de staatssecretaris op tafel en stoet de Belastingdienst/Toelagen met het opleggen van opzet of groze schuld bij verzoeken om persoonlijke betalingregelingen. Maar ook op dat moment is er nog informatie binnen de Belastingdienst die de staatssecretaris niet bereikt.

o. Onderzoeksvraag 3

Waarom is op basis van de beschikbare inzichten en signalen het beleid voor de kinderopvangtoelagen gehandhaafd, en waarom is niet eerder overgegaan tot tegemoetkoming van getroffen ouders?

In de loop der jaren zijn er verschillende signalen geweest over de harde gevolgen van de fraudeaanpak en het toezicht op de kinderopvangtoelagen. Concrete signalen over de 'alles of niets' benadering hebben lange tijd niet tot verandering geleid. Zowel de afstane tussen de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst/Toelagen en het voor het beleid verantwoordelijke ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als de geschieden politieke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering hebben het vinden van een opzetting in de weg gestaan. Het lukt daarbij niet dat de uitgever maar mensen uitgekeerd aan voor verscheidene jaren, zonder dat de gehele omvang van de problematiek in beeld was. Als er actie werd ondernomen naar aanleiding van signalen, was deze vaak ook beperkt. Er was bovendien sprake van een tunnelvisie op fraudebestrijding, tegen de achtergrond van de politieke wens tot een harde aanpak van fraude. In de uitvoering met gevolg het onderscheid tussen goedwillige fraudeurs en onopzettelijke vergedrogen, en werden ouders met wettelijke tegemoetkomen. Over het stempel 'opzet/groze schuld' op te leggen bracht de Belastingdienst veel ouders in financiële problemen. De praktijkrichtlijn om te leggen van opzet/groze schuld is tot oktober 2019 niet gesignaliseerd aan de ambtelijke en politieke top.

Dat er niet meer en duidelijk signalen zijn geweest, wijten bevindingen aan een breder patroon van onbetrouwbare informatievoorziening vanuit de Belastingdienst. Verschillende interne en externe tegenkrachten konden hun rol onvoldoende invulling geven. Daarnaast zijn het vragen

van media en Tweede Kamer die er in juni 2019 toe leidden dat staatssecretaris Grol de ouders pleiden in de CAF-11-zaak wél aan compenseren. Mede vanwege juridische vragen en de onvoldende (financiële) gevolgen van procedureverlenging gebruikte dit niet direct. Het kabinet stemt in met het voorstel van Snel een commissie om advies te vragen over de wijze van compensatie in de hoop dat dit zowel ouders als Tweede Kamer meer zal overtuigen dan wanneer Financien zelf een oplossing zou uitwerken. Na oplevering van dit advies in november 2019 wordt eindelijk overgegaan tot compensatie van de CAF-11 ouders.

e. Ouderbescherming

Wettelijke en niet-wettelijke gebouwen naar aanleiding van de herbevestiging van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.

a. Completerende toelagen

Meerdere getuigen benoemen dat het toelagenstelsel complex is en aan grote verantwoordelijkheid bij de burger leest. Dat was voor SZW ook de reden om te streven naar een ander stelsel.

b. Ruimte voor maatwerk in wetgeving

Eenige getuigen stellen dat wet- en regelgeving de mogelijkheid zou moeten bieden tot maatwerk voor onvoorziene effecten van wetgeving, waar bij er rekening mee zou moeten worden gehouden dat ook burgers de wet- en regelgeving niet geheel zouden kunnen overzien. Ook meer discretionaire ruimte voor de uitvoerend bevoegd persoon wordt genoemd als oplossing voor het tegengaan van onvoorziene effecten.

c. Uitvoerbaarheid politieke wensen

Eenige getuigen merken op dat er voorafgaand aan nieuw beleid meer aandacht moet zijn voor de uitvoerbaarheid van de politieke wensen.

d. Doel voor de menselijke maat

Door meerdere getuigen is als les genoemd dat de menselijke maat niet uit het oog verloren moet worden. Een conclusie is dat meer aandacht zou moeten worden gericht bij de uitvoering. Er zou niet alleen naar efficiëntie van uitvoering en van wetten regelgeving gekeken moeten worden, maar ook naar andere publieke waarden zoals de omgang met de burger.

e. Geen financiële prikkels voor fraudebestrijding

Bij fraudebestrijding moeten geen financiële targets worden gehanteerd, die ook gehaald moet worden en waarbij een organisatie het uit de rest van haar budget moet aanvullen als ze die targets niet haalt. Want dan heb je er een institutioneel belang bij.

f. Cultuur van de Belastingdienst

De lessen over de Belastingdienst gaan over de cultuur en organisatie. Er zijn andere varianten nodig die ervoor moeten zorgen van signalen van de vervoerder adequaat worden opgevangen. Meerdere getuigen gaven aan dat de borging van de 'dewatersfunctie' van de Belastingdienst – meer specifiek de vaktechnische structuur – goed op orde dient te zijn. Ook wordt opgemerkt dat de Belastingdienst, en daarmee de span of control van de [] te groot is.

g. Zicht op oeveren van beleid

De afstand tussen beleid en uitvoering zou kleiner moeten zijn dan die bij de kinderopvangtoeslag is geweest. Verantwoordelijke bevoegdpersonen moeten altijd gevoelsmatig dicht bij de gevolgen van hun beleid. Op dit voorstel had de wet kunnen worden gerealiseerd door eerder in gesprek te gaan met ouders, met mensen die er zelf mee te maken hebben.