

Vergaderjaar 2023–2024

35 867

Parlementaire enquête fraudebeleid en dienstverlening

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 april 2024

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening over het rapport van 26 februari 2024 «Blind voor mens en recht» (Kamerstuk 35 867, nr. 6).

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 april 2024. Vragen en antwoorden, voorzien van een erratum en een verduidelijking ten aanzien van hoofdstuk 7 van het rapport, zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
L. de Jong

De griffier van de commissie,
Post

1. Erratum:

Voorafgaand aan de beantwoording informeert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening u dat in het redactieproces bij haar rapport «Blind voor mens en recht» d.d. 26 februari 2024 een tweetal omissies zijn opgetreden, te weten:

Blz. 317 – van het Kamerstuk

Op deze pagina staat:

* «Eerste Kamerlid Scholten (PvdA)»

Dit moet zijn:

* «Eerste Kamerlid Scholten (D66)»

Blz. 433, bijlage E (nr. 72) – van het Kamerstuk

Op deze pagina staat:

* E. (Ellen) Pasman – Advocaat in kinderopvangtoeslag en sociale zekerheidsrechtenrechtzaken (1987–heden).

Dit moet zijn:

* E. (Ellen) Pasman – Advocaat, gespecialiseerde rechtsgebieden: bestuursrecht, arbeidsrecht en onrechtmatige overheidsdaad (1987–heden). Tevens auteur van het boek «Kafka in de rechtsstaat» (2021).

Blz. 451 – van het Kamerstuk

Bronnenlijst bijlage L – toevoegen:

* E. (Ellen) Pasman (2021). Kafka in de rechtsstaat.

2. Verduidelijking

Daarnaast wenst de commissie het volgende te verduidelijken.

In hoofdstuk 7 van het rapport wordt in meerdere casussen gesproken over CAF dan wel het CAF Team. De commissie wenst te verduidelijken wat zij daarmee bedoelt omdat dit zowel smal te interpreteren is als breder te lezen. De commissie bedoelt daar waar CAF of het CAF Team wordt genoemd de fraudeaanpak van facilitators zoals ingezet onder het MT-fraudebestrijding en de werkwijze daarbij zoals uitgevoerd door alle betrokkenen. Hierbij gaat het om de manier waarop daarbij persoonsgegevens worden uitgewisseld en gekoppeld door verschillende onderdelen van de Belastingdienst in de keten van de fraudeaanpak. Specifiek het verrijken van fraudesignalen met bijzondere persoonsgegevens waaronder namen, adressen en (tweede) nationaliteit in sommige gevallen. De bevinding die de commissie in haar rapport doet, is dat gegevens binnen de Belastingdienst vrijelijk werden uitgewisseld en gebruikt zonder bewustzijn over het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De geconstateerde redactionele omissies en verduidelijking rondom het CAF hebben geen gevolgen voor de inhoud van het rapport van de commissie.

3. Beantwoording vragen

1

Heeft de commissie kunnen constateren dat betrokkenen bewust of zelfs opzettelijk gebruik hebben gemaakt van het gegeven nationaliteit om onderscheid te maken in risicogericht werken? Zo ja, heeft de commissie kunnen achterhalen waarom ambtenaren dit bewuste onderscheid hebben gemaakt?

De parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening (hierna: commissie) heeft geen onderzoek gedaan naar de intenties van betrokkenen en de bevindingen van het onderzoek kunnen hierover dus ook geen uitsluitsel geven.

2

Kan de commissie een overzicht geven per genoemde aanbeveling uit het rapport over in hoeverre er na de onderzoeksperiode al invulling is gegeven aan de genoemde aanbevelingen? Staan er aanbevelingen in het rapport die (deels) al worden uitgevoerd? En zo ja, kan de commissie aangeven hoe de uitvoering van de aanbevelingen is vormgegeven?

Bij het formuleren van de aanbevelingen heeft de commissie zich op hoofdlijnen laten informeren over de stand van zaken van de onderwerpen waarop de aanbevelingen betrekking hebben. Diepgravend onderzoek (zoals het vorderen van documenten of schriftelijke inlichtingen) heeft de commissie niet uitgevoerd – logischerwijs valt de situatie na de onderzoeksperiode buiten de scope van het onderzoek van de commissie. De aanbevelingen van de commissie sluiten wel aan op lopende discussies en/of (verbeter)trajecten. In een brief naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (aftreden van kabinet-Rutte III) wordt de inzet van het demissionaire kabinet beschreven rondom de toeslagen (herstel en voorkomen dat het weer gebeurt) (Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 4). In die brief wordt bijvoorbeeld ook ingegaan op het afschaffen van het toeslagenstelsel, versterken van de dienstverlening van de overheid (Werk aan Uitvoering), voorkomen van discriminatie en gebruik van het gegeven nationaliteit. De aanbevelingen van de commissie sluiten hierbij aan en specificeren deze nader op bijvoorbeeld urgentie van de doorvoering (toeslagenstelsel) en inzet op kwaliteiten en vaardigheden van ambtenaren (diverse teams en meer kennis van de rechtsstatelijke rol).

3

In hoeverre vindt de commissie dat de manier waarop slachtoffers van de in het rapport beschreven schendingen van mensenrechten gecompenseerd en gerehabiliteerd worden passend en recht doen aan de waarborging van een goed rechtsherstel?

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de vraag hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De commissie heeft onder meer geconcludeerd dat hierbij grondrechten van mensen zijn geschonden en de rechtsstaat terzijde is geschoven. De compensatie van individuele burgers als gevolg van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van het onderzoek van de commissie. Die operatie is onderdeel van het lopende dossier dat door de vaste Kamercommissie voor Financiën wordt behandeld. De commissie constateert wel dat het compenseren van mensen niet goed loopt en tot veel onvrede en wantrouwen leidt. Dat helpt allerminst bij het herstel van vertrouwen in de betrouwbaarheid van de overheid.

4

Welke manieren ziet de commissie hoe de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en belanghebbenden bij de uitvoering van het gewenst beleid dat voortvloeit uit het rapport «Blind voor mens en recht» gestimuleerd en versterkt kan worden?

De commissie heeft zich in zijn aanbevelingen vooral gericht op de «hoeders van de rechtsstaat»: de wetgever (Kamerleden en regering), de uitvoering (bewindspersonen en ambtenaren) en de rechtspraak

(rechters). Zij zijn aan zet om de aanbevelingen uit te voeren. Daarmee bedoelt de commissie niet dat geen sprake zou hoeven zijn van betrokkenheid van belanghebbenden zoals burgers en maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de aanbevelingen. Om geluiden uit de samenleving beter door te laten werken in het gewenste beleid beveelt de commissie aan meer te werken met divers samengestelde teams met sensitiviteit voor verschillende culturen, leefsituaties en financiële omstandigheden en via personeelsbeleid, werving en selectie en leiderschap te stimuleren dat ambtenaren zich bewust zijn van hun rechtsstatelijke rol.

Verder verwijst de commissie hier ook naar de antwoorden op vragen 6 en 56, waarin respectievelijk wordt ingegaan op de rol van burgers en gedupeerden bij het monitoren van de uitvoering van de aanbevelingen en de rol van ervaringsdeskundigen bij de totstandkoming en uitvoering van wetten en beleid.

5

Welke maatregelen kan de regering nemen volgens de commissie om de integriteit en ethiek binnen de overheid te bevorderen en belangenverstremming te voorkomen, zoals ook aanbevolen is?

De commissie heeft onder meer aanbevolen om te zorgen voor een sterkere rechtsstaat, waarin grondrechten worden gerespecteerd en rechtsstatelijk wordt gehandeld, voor een overheid die altijd oog heeft voor mensen, en voor een overheid met een menselijk gezicht. De regering kan volgens de commissie onder meer de volgende maatregelen nemen:

- hervorming van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de mens uitdrukkelijk centraal staat bij al het handelen van de overheid;*
- in de uitvoering en rechtspraak vaker gebruik maken van de «dringende reden», zodat schrijnende gevallen worden voorkomen;*
- toespitsing van wetten op de praktijksituatie van mensen in plaats van een tekentafelwerkelijkheid. Dit kan worden bereikt door veel meer te werken met divers samengestelde teams met sensitiviteit voor verschillende culturen, leefsituaties en financiële omstandigheden van mensen;*
- bewustwording bij ambtenaren van hun rechtsstatelijke rol: zij moeten ervoor zorgen dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt. Dit zijn kerncompetenties van hun handelen en deze moeten als zodanig ook tot uiting komen in het personeelsbeleid, werving en selectie en leiderschap.*

6

Op welke manier zou volgens de commissie de rol van de burgers en slachtoffers van mensenrechtenschendingen kunnen worden versterkt bij het monitoren van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport «Blind voor mens en recht»?

Met dit rapport, en de aanbevelingen in het bijzonder, ligt er een zware verantwoordelijkheid bij de Tweede Kamer om hier serieus mee aan de slag te gaan, zodat een nieuw grondrechtenschandaal wordt voorkomen. De commissie kan zich voorstellen dat de Tweede Kamer bij het monitoren van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport een rol ziet weggelegd voor burgers en slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Het is aan de Kamer om daar, in samenspraak met burgers en slachtoffers, een nadere invulling aan te geven.

7

Werd de maximale boete van 100% van het benadelingsbedrag altijd toegepast? hoe vaak werd er vanaf geweken?

Nee. Vanaf de invoering van de Fraudewet (1 januari 2013) tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (24 november 2014) werd er standaard een maximum boete van 100% gegeven die alleen kon worden verminderd als er sprake was van verminderde verwijtbaarheid. De criteria om dit toe te passen waren erg beperkt, waardoor de maximum boete vaak werd opgelegd. De commissie heeft geen overzicht van hoe vaak hiervan werd afgeweken, omdat niet alle uitvoeringsorganisaties onderdeel waren van het onderzoek.

Na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep moet de hoogte van de boete in alle gevallen worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval. Hiermee vervalt de standaard maximum boete van 100%.

8

Is er een uitputtende lijst van kleine foutjes?

De commissie heeft geen uitputtende lijst van kleine foutjes opgesteld. Wel is zij in haar onderzoek verschillende voorbeelden van kleine foutjes tegengekomen, die hebben geleid tot het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag:

- een verkeerd ingevulde geboortedatum;*
- een foutje in de duur van de overeenkomst;*
- een foutief uurtarief voor de opvang;*
- een fout in het totaal aantal uren opvang;*
- een fout in de bemiddelingskosten;*
- het ontbreken van de naam van het kind;*
- het ontbreken van het adres van het kind;*
- het ontbreken van de handtekening van de ouder;*
- het niet volledig kunnen aantonen van de betaling.*

Daarnaast verwijst de commissie naar de verklaring van een UWV gedupeerde in Bijlage B van het rapport. Deze gedupeerde werd door het UWV beboet, omdat hij informatie niet op de juiste wijze aan het UWV had doorgegeven.

9

Kan per toeslag worden uitgewerkt welke omstandigheden ervoor zorgden dat deze toeslagen nodig waren, en welke beleidsopties destijds bediscussieerd werden?

De commissie heeft, gezien de breedte van haar onderzoeksopdracht, keuzes moeten maken over de onderwerpen waar zij zich al dan niet in ging verdiepen en de diepgang daarin (zie paragraaf 1.2 en 10.4). De commissie heeft zich in haar onderzoek dan ook beperkt tot de analyse van de invoering van de Wet Kinderopvang, waarmee de kinderopvangtoeslag werd geïntroduceerd en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de kaderwet die de inkomensafhankelijke regelingen stroomlijnde op het gebied van zorg, kinderen en wonen: de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, en het kindgebonden budget. Zij heeft geen onderzoek gedaan naar de omstandigheden rondom de invoering van de zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget.

De Wet Kinderopvang, waarin de kinderopvangtoeslag wordt geregeld is vanaf 2002 in voorbereiding onder het kabinet-Kok II en wordt ingevoerd op 1 januari 2005 onder kabinet-Balkenende II. Het doel van de wet is het vergemakkelijken van de combinatie werk en zorg/ouderschap (arbeidsparticipatie), onder andere door de financiële toegankelijkheid van opvang te garanderen. Deze financiële toegankelijkheid is geregeld met de kinderopvangtoeslag: een inkomensafhankelijke toeslag die ouders van de overheid ontvangen voor de kosten van de opvang van kinderen. De

kosten voor kinderopvang worden daarnaast gefinancierd door de werkgever en ouders zelf.

Met de invoering van de Wko wordt kinderopvang de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in plaats van de gemeenten en de wet gaat uit van de bekostiging van het kinderopvanggebruik door drie partijen: ouders, overheid en werkgevers. In de memorie van toelichting van de wet wordt in hoofdstuk 1 de achtergronden en historische context van de wet omschreven (Kamerstuk II 2001/02, 28 477, nr. 3). Daarnaast verwijst de commissie naar haar literatuurlijst waarin diverse Kamerstukken staan die hier op ingaan.

10

Wat hebben de toeslagen die beschreven zijn in het rapport gedaan met de marginale druk op een modaal verdienende Nederlander?

Hier heeft de commissie geen onderzoek naar gedaan. Zoals in het antwoord op vraag 9 staat heeft de commissie keuzes moeten maken over de onderwerpen waar zij zich al dan niet in ging verdiepen en de diepgang daarin.

Informatie over marginale druk is onder meer terug te vinden in de bijlagen die jaarlijks worden meegestuurd bij het Belastingplan. Ook in de literatuurlijst van het rapport Blind voor mens en recht staan diverse Kamerstukken die hierop ingaan, zoals Kamerstuk II 2006/07, 29 764, nr. 48. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake aanbieding van het rapport «De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem» en interdepartementale beleidsonderzoeken waarin inkomenseffecten van verschillende opties beschreven staan.

11

In hoeverre geldt de beschreven complexiteit van het belastingsysteem ook voor andere systemen binnen de overheid?

De commissie herkent de onderliggende patronen die leiden tot complexiteit, ook overheidsbreed, maar zij heeft daar zelf geen onderzoek naar gedaan.

In het rapport van de commissie wordt bijvoorbeeld in paragraaf 5.3.7 wel aangegeven dat naast het belastingsysteem ook het sociale zekerheidsstelsel complex is (p. 179).

12

Zou een vermindering van het aantal regels de complexiteit in processen zoals het aanvragen van toeslagen kunnen verminderen?

De commissie heeft hier zelf geen onderzoek naar gedaan, maar in haar rapport worden in paragraaf 4.2.6 wel verschillende rapporten aangehaald die pleiten voor vereenvoudiging van regelgeving.

Zie bijvoorbeeld het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de tijdelijk commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2) en de verschillende onderzoeken die het kabinet heeft uitgevoerd naar het toeslagenstelsel en het sociale zekerheidsstelsel, zoals interdepartementale beleidsonderzoeken (bijvoorbeeld Kamerstuk II 2019/20, 31 066, nr. 540 en Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 328).

13

In het rapport lezen we dat veel toeslagen een cruciale inkomstenbron zijn voor de burgers die moeilijk rondkomen, wordt in Nederland die groep het vaakst geconfronteerd met complexe systemen, of speelt de confrontatie met de complexiteit van het systeem in alle lagen van de bevolking?

De confrontatie met de complexiteit van het toeslagensysteem of bijvoorbeeld het sociale zekerheidssysteem speelt in alle lagen van de bevolking, maar mensen die moeilijk rond kunnen komen zijn ook diegene die vaak afhankelijk zijn van de overheid, van uitkeringen en toeslagen en worden dus ook relatief vaker geconfronteerd met de uitvoering van complex beleid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in haar rapport «Weten is nog geen doen» uit 2017 dat de overheid vanuit een meer realistisch perspectief naar burgers moet kijken. Uitgangspunt is dat de burger de wet niet alleen moet kennen, maar ook moet «kunnen».

14

Zou het betrekken van uitvoerders die zo dicht mogelijk bij de uitvoering van een wet staan helpen bij het gedegen kunnen uitvoeren van een uitvoeringstoets?

De commissie constateert dat uitvoeringstoetsen niet altijd serieus worden genomen. De commissie is dit op verschillende momenten tegengekomen, zoals in paragraaf 4.5.3 bij het Boetebesluit waar UWV in een kritische uitvoeringstoets onder andere wijst op het op het feit dat voor het opleggen van een boete in de fraudewet zowel objectieve als subjectieve verwijtbaarheid moet worden vastgesteld, waarbij criteria voor deze laatste ontbreekt (p.143). Daarmee wordt vervolgens niks gedaan met als gevolg dat UWV de wet strikt gaat uitvoeren.

De tijdelijk commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2) gaat hier ook uitvoerig op in, in haar rapport Klem tussen balie en beleid». Zie bijvoorbeeld op p. 122: «Als signalen het departement wel bereiken, worden die niet altijd serieus genomen. Dit speelt onder meer bij de «mitsen» die uitvoeringsorganisaties in uitvoeringstoetsen opnemen. Als zo'n organisatie concludeert dat een bepaalde maatregel uitvoerbaar is, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, komt het nogal eens voor dat de «mits» uit beeld verdwijnt in de wens de Tweede Kamer of de bewindspersoon ter wille te zijn. Alleen de «ja» blijft dan over.»

Bovendien geeft de TCU bij haar conclusies aan dat niet alle uitvoeringstoetsen aangeboden worden aan de Kamer en de toetsen die wel worden aangeboden, verschillen in vorm en diepgang. «Ook stellen de toetsen de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving soms rooskleuriger voor dan professionals deze op de werkvloer ervaren. De TCU constateert dat soms «vergroening» van informatie plaatsvindt: een maatregel die volgens de werkvloer niet of lastig uitvoerbaar is (rode of oranje vlag) kleurt steeds groener naarmate die maatregel op een hoger niveau binnen de organisatie wordt beoordeeld. Informatie verwerven over de vraag of burgers uit de voeten kunnen met wet- en regelgeving staat bij uitvoeringsorganisaties veelal nog in de kinderschoenen. Daardoor heeft de Kamer beperkt inzicht in de mate waarin voorgenomen wet- en regelgeving rekening houdt met het doenvermogen van burgers. Tot slot is het belangrijk op te merken dat de Kamer zelf ook informatie kan verwerven over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, maar dit niet standaard doet. De Kamer kan bijvoorbeeld technische briefings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen of werkbezoeken organiseren.» (zie p. 148, Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2).

Ook de Kamer zelf kan bijdragen aan goede wetten. De commissie verwijst daarvoor naar «Werken aan wetten: praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden» die is opgesteld door de rapporteurs wetgevingskwaliteit van de commissie Justitie en Veiligheid (JenV), de leden Sneller en Van der Staaij.

15

Waarom hebben jullie ervoor gekozen om het rapport «Blind voor mens en recht» niet te beginnen met een hoofdstuk genaamd «effect op mensenlevens» wat ingaat op de uitwerking van het gehandhaafde beleid op echte mensen?

Er is steeds beter zicht op wat zich heeft afgespeeld bij de Kinderopvangtoeslag, en wat het effect op mensenlevens is geweest. Maar de vraag waarom dit heeft kunnen gebeuren, was nog niet beantwoord. Daarom heeft de Tweede Kamer de commissie de opdracht gegeven hier onderzoek naar te doen, en daarom richt het rapport «Blind voor mens en recht» zich met name op de verklaringen voor het feit dat levens van mensen zijn vermorzeld.

De effecten op de levens van mensen en hun belangen heeft de commissie gedurende het onderzoek steeds voor ogen gehad. Zo heeft de commissie verschillende ervaringsdeskundigen (gedupeerden) betrokken bij het onderzoek (zie ook paragraaf 10.4 van het rapport). Tevens zijn de effecten voor mensen aan de orde gekomen in de besloten voorgesprekken (zie ook bijlage E Overzicht besloten voorgesprekken). Ten slotte heeft de commissie een aantal gedupeerden openbaar verhoord (zie ook bijlage F Overzicht openbare verhoren). In het rapport komen de ervaringen van gedupeerden op verschillende plekken aan de orde.

16

Wat is de betekenis van de afbakening van 30 jaar, ook in het licht van het feit dat het rapport zich primair lijkt te richten op de jaren 2005 en verder?

De commissie heeft in haar onderzoek de focus gelegd op een aantal belangrijke wetten in het fraudebeleid, waaronder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir, 2005) en de Wet Kinderopvang (Wko, 2005). Hierdoor richt het rapport van de commissie zich primair op de jaren 2005 en verder. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

De Tweede Kamer heeft de commissie opdracht gegeven om het fraudebeleid van de afgelopen dertig jaar te onderzoeken. Dit heeft zich vertaald in de onderzoeksvragen 1 t/m 5, die vallen onder de contextanalyse:

- 1. Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op het fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?*
- 2. Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving, welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?*
- 3. Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?*
- 4. In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?*
- 5. Op welke wijze heeft de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) haar rol in deze context ingevuld?*

De commissie heeft de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) gevraagd deze eerste vijf onderzoeksvragen – op basis van openbare informatie – te onderzoeken. De contextanalyse van de VU met als titel «Tussen Ambitie en Uitvoering» is als bijlage bij het rapport «Blind voor Mens en Recht» van de commissie gepubliceerd. Op basis van openbare bronnen heeft de VU het maatschappelijke en politieke discours en de totstandkoming van de belangrijkste wetgeving geanalyseerd.

Hiermee wordt duidelijk in welke context de verschillende politieke keuzes tot stand zijn gekomen, tot welk beleid dit heeft geleid en welke gevolgen dit uiteindelijk heeft gehad.

De commissie heeft vervolgens deze contextanalyse betrokken bij haar eigen analyses van de vertrouwelijke informatie die de commissie heeft gevorderd bij diverse actoren. In de loop van haar onderzoek is de commissie een aantal wetten tegengekomen die in het fraudebeleid een belangrijke rol hebben gespeeld, onder meer de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko), beide van kracht sinds 2005 (zie ook paragraaf 1.2 Onderzoeksaanpak). Daarnaast waren de (wijziging van de) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de Fraudewet, 2013) en de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Wafft, 2014) onderwerp van onderzoek.

17

Hoe is de commissie tot de twee perspectieven op de rechtstaat gekomen?

In het kader van de specifieke opdracht voor deze enquête vond de commissie het belangrijk het begrip «rechtsstaat» nader in te vullen. De commissie is in dat kader uitgekomen op twee perspectieven op de rechtsstaat: het perspectief van de burger als toeslag- of uitkeringsgerechtigde (op individueel niveau) en het perspectief van de burger in algemene zin (op institutioneel niveau). Omdat iedere burger op enig moment in zijn of haar leven te maken kan krijgen met een toeslag of uitkering, staan de twee perspectieven niet los van elkaar (zie ook paragraaf 1.3).

18

Vindt de commissie dat in de fraudebestrijding naast de schending van grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling ook sociale grondrechten in het geding zijn? Zo ja, welke?

In haar rapport stelt de commissie vast dat op verschillende momenten in de fraudebestrijding de overheid mensen dusdanig ernstig in de (financiële) problemen heeft gebracht, dat levens van mensen zijn vermorzeld. Dit alles overziend concludeert de commissie dat de drie staatsmachten blind zijn geweest voor mens en recht, waardoor grondrechten van mensen zijn geschonden en de rechtsstaat terzijde is geschoven.

19

Zijn cijfers over de omvang van de fraude betrokken in de discussie over de te nemen maatregelen, zowel ambtelijk als politiek?

Ja. De commissie constateert daarbij wel dat deze cijfers niet eenduidig waren, onder meer omdat het begrip «fraude» niet was gedefinieerd.

20

Wil de commissie met haar aanbeveling over constitutionele toetsing dat de rechter ook aan sociale grondrechten gaat toetsen?

*De commissie onderschrijft in haar aanbevelingen het belang van constitutionele toetsing achteraf (door de rechter) en beveelt aan deze toetsing mogelijk te maken. Deze aanbeveling sluit aan op actuele ontwikkelingen rondom dit thema (zie bijvoorbeeld de hoofdlijnenbrief die de Ministers Bruins Slot en Weerwind aan de Eerste en Tweede Kamer stuurden, Kamerstuk II 2021/22 35 925-VII, nr. 169). Wat de plaats wordt van constitutionele toetsing van **sociale** grondrechten door de rechter is onderdeel van politieke besluitvorming.*

21

«Tot op de dag van vandaag faalt de wetgever in het oplossen van deze problemen die al bijna 20 jaar in de wet en regelgeving zit.» Kan de commissie een opsomming geven van de, volgens de commissie, meest hardnekkige fouten?

De commissie concludeert in haar rapport dat het kabinet fouten en verkeerde keuzes heeft gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en uitvoeren van wetten en systemen in de sociale zekerheid en toeslagen. Sommige van deze fouten zitten al bijna twintig jaar in wet- en regelgeving. Zo constateert de commissie dat bij het gebruik van de voorschotfinanciering in het toeslagenstelsel er nog steeds veel financiële risico's en onrealistische verantwoordelijkheden zijn neergelegd bij mensen. Daarbovenop komt dat de informatieplicht voor mensen onduidelijk is, waardoor een fout snel gemaakt is. Dit systeem, dat bedoeld is voor inkomensbescherming, leidt tot onverantwoorde financiële risico's aan de kant van de burger. Daarnaast heeft de gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere departementen (voor beleid en uitvoering) tot problemen geleid, vanwege verschillende (tegen elkaar indruisende) belangen. Deze fouten, die het gevolg zijn van politieke keuzes, zijn al meer dan vijftien jaar bekend en desondanks niet opgelost.

22

«Het kabinet koos ervoor om wetten met een groot risico op problemen voor mensen op te stellen.» Is de commissie van mening dat deze keuzes moedwillig waren, en dus besluit waren waarin alle risico's op deze problemen voor mensen geaccepteerd werden?

De commissie constateert in haar rapport dat het kabinet ten tijde van de invoering van verschillende wetten op de hoogte was van de mogelijke risico's en problemen die deze konden veroorzaken en dat de wetten desondanks zijn ingevoerd. Zo is het kabinet bij de totstandkoming van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) door de Raad van State gewezen op het belang van een hardheidsclausule en was er zowel bij de totstandkoming van de Awir als bij de Wet kinderopvang (Wko) kritiek op de keuze voor de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie.

23

In hoeverre is het kabinet (en het parlement) gewaarschuwd voor onduidelijke regels in de AWIR ten tijde van de behandeling van deze wet?

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel gaat niet in op de (on)duidelijkheid van de regelgeving voor mensen. Tijdens de wetsbehandeling stelt het kabinet juist dat de Awir zaken makkelijker zal maken voor mensen, doordat er voortaan met één loket wordt gewerkt en één aanvraagformulier voor huur-, zorg-, en kinderopvangtoeslag.

De duidelijkheid van wet- en regelgeving voor burgers is geen dominant onderwerp tijdens de wetsbehandeling. Zowel het kabinet als de meerderheid van de Kamer heeft vooral aandacht voor de noodzaak om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Een aantal Kamerleden stellen wel vragen over de duidelijkheid van de regels voor burgers. Zo wordt er aandacht gevraagd voor de aannahme dat iedere burger in Nederland de wet kent en geacht wordt te weten wat hij moet doen. Er wordt gevraagd of dit niet tot grote risico's en kwetsbaarheden kan leiden bij grote groepen, zoals ouderen. Ook krijgt de Staatssecretaris van Financiën Wijn de vraag of de situatie voor mensen helderder, toegankelijker en beter wordt. De Staatssecretaris stelt dat deze groepen in beeld zijn en worden geïnformeerd over de wijzigingen en dat hij niet bang is voor problemen. Wel zegt hij toe om bij de evaluatie statistieken mee te nemen.

24

Kan de commissie nader uitleggen waarom de uitspraak van de rechter niet in lijn was met het beleidsvoornemen van het kabinet zelf?

De uitspraak van de rechter betreft artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit artikel gaat over de terugvordering van een toeslag en is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dwingendrechtelijk: het bestuursorgaan kan er niet van afwijken. In dit geval betekent dat dat de Dienst Toeslagen geen ruimte heeft om af te zien van een volledige terugvordering. Zij moeten altijd het gehele bedrag terugvorderen.

Dit is niet in lijn met het beleidsvoornemen van het kabinet zelf, zoals blijkt uit de wetsbehandeling van de Awir. Tijdens de wetsbehandeling stelt Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn: «Als wij overgaan tot terugvordering bij mensen, zullen wij dat op een soepele wijze doen en goed kijken naar de betaalcapaciteit van mensen. Het is namelijk niet de bedoeling om mensen bij terugvordering in al te grote liquiditeitsproblemen te brengen.» Een zeer strenge wijze van terugvorderen, zonder ruimte voor de uitvoering om deze aan te passen aan de omstandigheden van het geval, was dus nooit de bedoeling van de wetgever.

25

De 100%-boete werd standaard als gevolg van het boetebesluit, terwijl dit in de wet een maximumboete was. Is dit bij de parlementaire behandeling van het boetebesluit ter sprake gekomen en/of weloverwogen besloten?

Nee, tijdens de wetsbehandeling van de Fraudewet is er alleen nog een concept versie van het boetebesluit. De discussie gaat dan vooral over de criteria voor verminderde verwijtbaarheid die in dit boetebesluit uitgewerkt zullen worden.

De definitieve tekst van het boetebesluit wordt op 19 oktober 2012 naar zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer gestuurd, waarbij het boetebesluit ook direct wordt gepubliceerd als definitief besluit. Er is geen parlementaire behandeling van het boetebesluit. Het boetebesluit wordt op 28 november 2012 in een algemeen overleg Handhaving door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken met de nieuwe Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher. In reactie op vragen van Kamerleden over de criteria voor verwijtbaarheid antwoordt Asscher in dezelfde lijn als zijn voorganger Kamp: in de fraudewet en het boetebesluit is de ruimte voor de uitvoering om verminderde verwijtbaarheid vast te stellen, hetzelfde gebleven als voorheen.

26

Het begrip verwijtbaarheid is door de wetgever onduidelijk ingevuld. Is hiervoor ambtelijk gewaarschuwd en zijn deze signalen genegeerd? Is er bewust gekozen om de invulling van het begrip verwijtbaarheid te verschuiven naar de uitvoering en rechterlijke macht?

De commissie heeft in haar onderzoek niet kunnen vaststellen of de bewindspersonen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ambtelijk zijn gewaarschuwd over de onduidelijke invulling van het begrip verwijtbaarheid bij de totstandkoming van de fraudewet.

27

Welke voorstellen doet de enquêtecommissie om het boetebesluit en de fraudewet te verbeteren? Is het voldoende om bij alleen extreme fraudegevallen een maximale boete te vragen en bij kleinere gevallen de boete lager te houden? Zo ja, welke verhoging stelt de enquêtecommissie

voor? In hoeverre acht de commissie dat inkomensafhankelijke boetes dit probleem zouden oplossen?

De commissie vindt dat er een menselijk handhavings- en sanctioneersbeleid moet komen en adviseert een fundamentele herziening van het handhavings- en sanctioneersbeleid in de sociale zekerheid. Er moet meer ruimte komen voor de uitvoering om naar eigen inzicht te handhaven en, met oog voor de mens en diens persoonlijke omstandigheden, tot terugvordering of beboeting over te gaan. De commissie beveelt daarom aan om een verplichting om te beboeten of geld terug te vorderen te vervangen door een bevoegdheid. Het nieuwe wettelijke regime moet garanderen dat een bestuursorgaan bij belastende beslissingen altijd een integrale afweging maakt en het besluit motiveert. Daarnaast moeten begrippen als «fraude», maar ook de begrippen die onder de inlichtingenplicht vallen, zoals «leefvormen», «partnerbegrip», en «op geld waardeerbaar werk», eenduidig worden gedefinieerd. Daarmee is het volgens de commissie dus niet voldoende om bij alleen extreme fraudegevallen een maximale boete te vragen en bij kleinere gevallen de boete lager te houden: de commissie adviseert om tot een fundamentele herziening van het handhavings- en sanctioneersbeleid over te gaan.

28

Welke andere uitvoerders van de toeslagen zijn overwogen maar door de politiek terzijde geschoven?

De keuze voor de Belastingdienst als uitvoerende instantie is gemaakt tijdens de formatie van het kabinet-Balkenende II. In de brief van de informateurs van 16 mei 2003 wordt het hoofdlijnenakkoord van het kabinet uiteengezet. Daarin staat: «In het kader van het nieuwe zorgstelsel wordt een zorgtoeslag ingevoerd, die de kosten voor zorg voor huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren.» De commissie heeft niet verder onderzocht hoe de formerende partijen tot deze keuze zijn gekomen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zijn er wel kritische vragen over de keuze voor de Belastingdienst als uitvoerende instantie, maar worden er geen alternatieven gesuggereerd of besproken.

29

Door wie of welke organisatie is het kabinet gewezen op problemen met de interpretatie van de Awir en de gevolgen daarvan in de praktijk?

Zie paragraaf 4.2.6 van het rapport. Door de ambtelijke werkgroep die het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Toeslagen opstelt (Kamerstuk II 2009/10, 31 580, nr. 3). Dit onderzoek concludeert dat het toeslagenstelsel eenvoudiger moet. Door de behoefte aan maatwerk zijn de regels te ingewikkeld geworden en is de kans op fouten groot. Daardoor komen mensen in de problemen, bijvoorbeeld door grote terugvorderingen. De problemen met toeslagen zijn volgens de werkgroep ontstaan door de ingewikkelde wet- en regelgeving waar het toeslagenstelsel op gebaseerd is. Met name de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn problematisch: ze zijn te talrijk, ze bevatten te veel uitzonderingen, ze zijn lastig te begrijpen voor mensen en moeilijk te controleren door de Dienst Toeslagen, ze zijn onvoorspelbaar en zijn niet gelijk voor de verschillende toeslagen. In datzelfde jaar publiceert de Landelijke Organisatie van Sociaal Raadslieden (LOSR) het rapport Toeslag of Tegenslag, waarbij verschil-

lende fundamentele kanttekeningen bij de Awir worden aangekaart. Veel van de conclusies komen overeen met die van het IBO. De Nationale ombudsman publiceert zowel in 2006 als in 2015 over toeslagen (Van aanslag naar toeslag (2006) en Gevraagd: maatwerk! Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk Belastingdienst Toeslagen (2015). In beide rapporten gaat het over de massaliteit van het toeslagenproces en worden maatregelen genoemd om de problemen hiervan te ondervangen. Op 29 maart 2017 stuurt Staatssecretaris Eric Wiebes van Financiën, een brief naar de Tweede Kamer met daarbij de tweede evaluatie van de Awir (Kamerstuk II 2016/17, 31 580, nr. 6). Ook in deze evaluatie komen de complexiteit van het toeslagenstelsel en de gevolgen van de voorschot-systematiek aan bod. Wederom wordt er geconcludeerd dat de voorschot-systematiek financieel kwetsbare burgers raakt en kan leiden tot schulden. In 2019 is er nogmaals een interdepartementaal beleidsonderzoek. Ook hier wordt geconcludeerd dat er problemen zijn met het ontwerp van het toeslagenstelsel (Kamerstuk II 2019/20, 31 066, nr. 540).

30

De voorschotssystematiek is nog steeds van toepassing bij alle toeslagen. In hoeverre zijn, naar oordeel van de commissie, de oorzaken van de problemen in de kinderopvangtoeslagaffaire verminderd en/of opgelost? Of is de definitieve oplossing er pas wanneer er geen sprake meer zou zijn van inkomensafhankelijke toeslagen die via een voorschotssystematiek worden uitbetaald?

De commissie heeft in haar rapport vastgesteld dat door te werken met een voorschotssystematiek, waarbij mensen zelf hun inkomen moesten schatten terwijl niet duidelijk werd gemaakt wat er onder inkomen moest worden verstaan, een groot financieel risico bij mensen werd neergelegd. Dit risico is er tot op de dag van vandaag, ondanks het feit dat de wetgever meerdere keren is geweest op de problemen met de voorschot-systematiek en er oplossingen zijn aangereikt. De commissie vindt dat een fundamentele oplossing nodig is om de problemen van het toeslagenstelsel aan te pakken. In de Kamerbrief van 9 februari 2024 betreffende «Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel» worden 18 concrete alternatieven uitgewerkt (Kamerstuk II 2023/24, 31 066, nr. 1340). En hoewel de verschillende opties gepaard gaan met lastige keuzes, wordt wel duidelijk dat het mogelijk is om een andere koers te gaan varen. Daarom roept de commissie de wetgever op: toon politiek lef en schaf het toeslagenstelsel af.

31

Kan de commissie voorbeelden noemen van politieke belangen die een hinderblok zijn geweest voor corrigerende maatregelen?

De commissie benoemt in haar rapport verschillende momenten waar politieke belangen de boventoon hebben gevoerd. Een voorbeeld hiervan is de discussie tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Financiën over artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hoewel de betrokken beleidsdepartementen, het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën, in 2013 beide op de hoogte zijn van de alles-of-nietsbenadering, leidt dit niet tot een concreet voorstel om de benadering en de harde gevolgen ervan te beëindigen. De beide beleidsdepartementen hebben een andere interpretatie van het artikel. Dit leidt tot een lopende discussie tussen de departementen, zonder dat er een oplossing wordt aangedragen die de gevolgen voor mensen van de alles-of-nietsbenadering oplost.

32

Is het nog steeds zo dat op grond van de Wko de aanvrager van kinderopvangtoeslag te allen tijde verantwoordelijk is voor het aanleveren van de juiste informatie, ook als een deel van het proces via het gastouderbureau of kinderopvangorganisatie loopt?

Deze vraag betreft de huidige stand van zaken van de rechten, plichten en verantwoordelijkheden onder de Wet kinderopvang (Wko), waar de commissie geen onderzoek naar heeft gedaan. In overweging wordt gegeven deze vraag te stellen in het Kamerdebat met de verantwoordelijk bewindspersoon.

33

In hoeverre realiseerde de Dienst Toeslagen zich dat de methode die in 2013 ontwikkeld werd voor fraudebestrijding het onderscheid tussen fouten en fraude volledig deed wegvallen waardoor deze in de praktijk gericht was op het stoppen van foute aanvragen in plaats van het bestrijden van fraude?

De commissie gaat ervan uit dat deze vraag het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen betreft. Het oorspronkelijke doel van het risicoclassificatiemodel was de aanvragen met een hogere kans op fouten (en daardoor hogere terugvorderingen) te classificeren. De heer Blankestijn, directeur Dienst Toeslagen destijds, verklaarde tijdens zijn openbaar verhoor dat Deloitte de opdracht heeft gekregen om een zelflerend model te maken, dat vooraf kan bepalen welke aanvragen een verhoogd risico op fouten en of fraude hebben (verslag openbaar verhoor met de heer Blankestijn, 28 september 2023, Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 7).

Bij de inzet van het risicoclassificatiemodel wordt het risico op foute aanvragen en het risico op frauduleuze aanvragen echter door elkaar gehaald. In de brief van 8 december 2021 aan de Tweede Kamer van Staatssecretaris van Financiën Alexandra van Huffelen over het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen wordt dit samengevat als: «burgers waarvan de aanvragen door het risicoclassificatiemodel als degene met de hoogste kans op fouten werden aangemerkt, hadden (door gebruik van indicatoren en risico-scores) daarna, door de achteraf gezien te strikte toepassing van wet- en regelgeving, meer kans op een grote correctie.» (Kamerstuk II 2021/22, 31 066, nr. 938).

34

Wat is de huidige hoogte van de aangiftegrens?

In de sociale zekerheid ligt de aangiftegrens in beginsel op € 50.000,-. Dit is opgenomen in de beleidsregel Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2023A003) (Stcrt. 2023, 26247) Deze zogeheten categorie-I zaken (tot een benadelingsbedrag van € 50.000,-) worden in beginsel bestuursrechtelijk afgedaan. Wel zijn er enkele wegingscriteria, zoals recidive of een georganiseerd crimineel verband, die aanleiding kunnen geven om een zaak alsnog voor te leggen aan het OM ter beoordeling of deze alsnog strafrechtelijk moet worden afgedaan.

Voor toeslagen is de aangiftegrens bepaald op € 100.000,-, mits sprake is van een vermoeden van opzet. Dit staat in het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Protocol AAFD 2023) (Stcrt. 2023, 16878). Ook hier kunnen aanvullende wegingscriteria ertoe leiden dat zaken met een benadelingsbedrag onder de € 100.000,- worden voorgelegd aan het OM ter mogelijke strafrechtelijke afdoening.

35

Is onderzocht waarom de Belastingdienst aan bestuursrechters voorspiegelden dat mensen een persoonlijke betalingsregeling zouden kunnen krijgen (waardoor de terugvordering niet in zijn geheel zou worden geïnd), terwijl deze betalingsregeling in de praktijk niet mogelijk was?

De commissie heeft op deze vraag geen eensluidend antwoord kunnen krijgen. Wel is duidelijk geworden dat de procesvertegenwoordigers van de Belastingdienst die op zitting het woord voerden, ook niet volledig op de hoogte waren van alle specifieke gevolgen van een bepaalde beslissing.

Dit had onder meer te maken met de systematiek van het al dan niet toekennen van de kwalificatie opzet/grove schuld en het feit dat deze kwalificatie tot gevolg had dat geen persoonlijke betalingsregeling werd toegekend. Hierdoor was het mogelijk dat de procesvertegenwoordiger van De Belastingdienst op zitting van mening was dat geen sprake was van opzet/grove schuld (en dit ook zo voorspiegelde aan de rechter(s). Hiermee zou een ouder, middels een persoonlijke betalingsregeling, na 24 maanden van de schuld af zijn, waarbij bij de vaststelling van het maandbedrag rekening werd gehouden met de draagkracht. De kwalificatie opzet/grove schuld werd echter pas beoordeeld en eventueel toegekend als het besluit in rechte was komen vast te staan en een ouder een verzoek deed tot een persoonlijke betalingsregeling. Dit gebeurde ook door een andere afdeling en een andere belastingambtenaar dan de procesvertegenwoordiger, die van mening was dat geen sprake was van opzet/grove schuld. Daardoor kon het gebeuren dat aanvankelijk werd voorgespiegeld dat geen sprake was van opzet/grove schuld en ouders aanspraak konden maken op een persoonlijke betalingsregeling, wat later in het traject niet waar bleek te zijn, omdat alsnog de kwalificatie opzet/grove schuld werd toegekend en de ouders in kwestie alleen nog maar aanspraak konden maken op een standaardbetalingsregeling. Bij deze regeling moesten zij de volledige schuld in 24 maanden afbetalen. Hierbij werd bovendien geen rekening gehouden met de draagkracht van de ouders, waardoor zij soms grote sommen geld elke maand moesten terugbetalen.

36

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voerde onder druk en sturing van het Ministerie van SZW een strikte uitvoering van de fraudewet uit. Hoe zag deze druk en sturing van het ministerie eruit?

Ondanks herhaaldelijke verzoeken van UWV om ruimte voor het meewegen van de subjectieve verwijtbaarheid bij het uitvoeren van de fraudewet hield SZW vast aan het Boetebesluit Socialezekerheidswetten en gaf UWV deze ruimte niet. Dit blijkt ook uit de definitieve nota van bevindingen Sturingsrelatie tussen SZW en UWV van de Algemene Rekenkamer waarin staat dat er juridische ruimte was voor het UWV om te waarschuwen in plaats van te beboeten, maar dat SZW deze ruimte niet gaf. Zie ook paragraaf 4.5.3 en paragraaf 6.3.5 in het rapport.

37

Eerder werd het praktische voorbeeld van een verkeerd ingevulde geboortedatum genoemd, waardoor burgers het volledige bedrag aan toeslag moesten terugbetalen. Waar moeten we nog meer aan denken bij kleine foutjes?

De commissie is in haar onderzoek verschillende voorbeelden van kleine foutjes tegengekomen, die hebben geleid tot het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag:

- *de duur van de overeenkomst*

- het uurtarief voor de opvang,
- het totaal aantal uren opvang,
- bemiddelingskosten
- naam van het kind
- adres van het kind
- handtekening van de ouder
- het niet volledig kunnen aantonen van de betaling

Zo verklaarde voormalig bestuursrechter bij de Rechtbank Rotterdam, Roeland Cooijmans, in zijn openbaar verhoor dat als het dan op één punt misging «Dan werd de toeslag op nul gesteld. [...] Ik heb zelfs meegeemaakt dat het adres of de postcode van het kind niet was ingevuld en dat dat aanleiding gaf voor dit soort besluiten. Dan kunt u zich de verbijstering en de wanhoop bij de ouders, denk ik, wel voorstellen, want er was dan geen enkele discussie over de vraag of dat kind wel thuis woonde en naar de opvang was geweest. Dus: hoezo het adres van het kind? Dat kan ook op tien andere manieren worden aangetoond.» (Verslag openbaar verhoor van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023, Kamerstuk II 2023/24, 35 867, nr. 7).

38

Wat waren de verschillende risico-indicatoren op basis waarvan het risicogericht toezicht werd uitgevoerd?

Risicogericht toezicht is een vorm van toezicht waarbij controle inspanningen worden gericht op personen waarbij de trefkans op fraude het grootst is. Risicogericht toezicht wordt onder andere op basis van risicoprofielen uitgevoerd. Een risicoprofiel bestaat uit een specifieke combinatie van risico-indicatoren. Risico-indicatoren zijn in dit geval kenmerken die correleren met een significant hoger risico op fraude. Deze risico-indicatoren verschillen per casus en door de tijd heen. In hoofdstuk 7 worden verschillende casussen en risico-indicatoren beschreven. Tabel 7.3 op pagina 294–298 van het rapport bevat een overzicht van de risico-indicatoren van het in 2018 aangepaste risicomodel wijkgerichte aanpak.

39

Kan de commissie duiding geven aan waarom er gekozen is voor een zachte benadering van het feit dat er sprake zou zijn van discriminatie en institutioneel racisme?

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening had als doel te verklaren waarom de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De commissie kon zich daarbij baseren op rapporten en kabinetsbevindingen over wat er is gebeurd, ook ten aanzien van discriminatie en racisme. Dat is de reden dat er in hoofdstuk 7 veel aandacht is voor de onderliggende mechanismen van selectie van mensen voor een controle op fraude plaatsvond. Deze selectiemechanismen verklaren waarom bepaalde groepen mensen vaker in beeld zijn gekomen bij de overheid als mogelijke fraudeurs. Dat was geen toeval, maar volgde uit het systeem. Mensen werden niet gezien als individuen maar als groep met bepaalde kenmerken en «dus» een hoger risico op het plegen van fraude, volgens die logica. Dit is in strijd met het grondrecht op gelijke behandeling oftewel discriminatie. Hierdoor zijn alleenstaande moeders, ouders met een niet-Nederlandse nationaliteit en ouders met de laagste inkomens vaker getroffen bij de fraudeaanpak van de Belastingdienst.

40

Heeft de commissie onderzocht op basis waarvan de politiek van mening was pijnloos te kunnen bezuinigen op de uitvoering?

De commissie heeft daar geen specifiek onderzoek naar gedaan, maar ziet daarin vooral politieke overwegingen. Zo bleek uit de openbare verhoren met voormalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher en voormalig Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers dat bezuinigingen op een organisatie of apparaat beter te verkiezen waren boven het versoberen of het verlagen van een uitkering, of het stoppen van andere dingen die direct in het leven van burgers ingrepen. En voor de Belastingdienst werd er voor mensen gekozen in plaats van stenen en dus werden er kantoren gesloten om op die manier voldoende mensen en kennis te behouden om de taken uit te voeren.» (zie p. 351). Het was lang niet altijd duidelijk wat de gevolgen waren van algemene generieke bezuinigingen op de uitvoering, laat staan wat de gevolgen waren van de opeenstapeling van die bezuinigingen op de uitvoering. Er heerste wel een geloof dat de uitvoering doelmatiger kon, door bijvoorbeeld digitalisering.

41

Op welke verkeerde aannames van het Centraal Planbureau (CPB) was de ingeboekte bezuiniging van 180 miljoen gebaseerd?

Zoals in paragraaf 5.3.4 en p. 168 en 169 van het rapport «Blind voor mens en recht» is beschreven heeft het Centraal Planbureau (CPB) een berekening gemaakt, waarbij is uitgegaan van het drie maanden stoppen van de uitkering in geval van fraude.

Voor de doorrekening van de maatregelen uit het regeerakkoord heeft het CPB gebruik gemaakt van beleidsinformatie uit de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010) (Kamerstuk II 2009/10, 32 123-XV, nr. 2). In deze begroting staat vermeld dat het aantal geconstateerde fraudegevallen in 2008 in de Wet werk en bijstand 29.180 en het aantal overtredingen in de werknemersverzekeringen 27.000. Het CPB vermenigvuldigt deze aantallen fraudegevallen en overtredingen vervolgens met een gemiddelde uitkering over drie maanden (€ 3.200), met als uitkomst het bedrag van de taakstelling: € 180 miljoen.

Het aantal geconstateerde fraudegevallen is gebaseerd op de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) en Bijstandsfraudestatistiek (BFS) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De BFS bevat gegevens over vermeende fraudezaken die door de Nederlandse gemeenten onderzocht én geregistreerd zijn. Het CBS stelt het schenden van de inlichtingenplicht bovendien gelijk aan bijstandsfraude. Uitspraken doen over de totale hoeveelheid gepleegde bijstandsfraude is op basis van dit bestand volgens het CBS niet mogelijk. In het regeerakkoord is deze foutieve inschatting van de opbrengsten van fraudebestrijding overgenomen, zonder dat duidelijk gemaakt is hoe deze ingevuld moet worden.

42

Kan de commissie enkele voorbeelden noemen van situaties waarbij Kamerleden de vinger op de zere plek legden en vervolgens onterecht gerustgesteld werden door het kabinet?

In hoofdstuk 9 zijn diverse voorbeelden hiervan beschreven bij de verschillende casussen. Zo worden bij de behandeling van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) door diverse leden zorgen geuit over de uitvoering door de Belastingdienst. Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn geeft in antwoord op de zorgen aan dat de Belastingdienst is toegerust op massale processen van inning en dit binnenkort ook zal zijn voor uitbetaling. Ook ten aanzien van de zwaarte van het terugvorderingsbeleid worden leden gerustgesteld. Bij de plenaire behandeling

van de Awir wordt door het lid Noorman-den Uyl (PvdA) gevraagd of de bewindslieden «bereid zijn om een gematigder terugvorderingsregeling te hanteren.» Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn stelt haar gerust dat zij dat zullen doen. «Als wij overgaan tot terugvordering bij mensen, zullen wij dat op een soepele wijze doen en goed kijken naar de betaalcapaciteit van mensen. Het is namelijk niet de bedoeling om mensen bij terugvordering in al te grote liquiditeitsproblemen te brengen (Handelingen II 2004/2005, nr. 40, p.2661).» (pp.378–379). Bij de plenaire behandeling van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet) geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp op vragen van het lid Karabulut (SP) en het lid Koşer Kaya (D66) aan dat de verwijtbaarheidscriteria helemaal niets gaat veranderen en dat in het boetebesluit, de AMvB de hoogte van de boete en de wijze waarop gehandeld gaat worden, vastgelegd zal worden, maar dat op het punt van de verwijtbaarheid de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijft gelden. (p.388)

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher geeft bij het algemeen overleg over handhaving op 28 oktober 2012 aan dat de fraudewet niet bedoeld is voor mensen die zich vergissen of een formulier verkeerd invullen, en dat de wet in de praktijk ook niet zo zal gaan werken. In het eerste debat na invoering van de fraudewet over handhaving op 31 oktober 2013 geeft hij aan dat het beleid erop gericht is dat de boete wordt aangepast aan de ernst van de overtreding en dat, op basis van klachten bij de Nationale ombudsman, de eerste indruk van de uitvoering van de wet goed is. In het tweeminutendebat van 21 november 2013 geeft de Minister wederom aan dat de boete wordt aangepast aan de ernst van de overtreding en beschouwt de motie die dan wordt ingediend als ondersteuning van zijn beleid. Voormalig Kamerlid Heerma (CDA) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de bedoeling van de motie echter niet was om te wachten tot 2017 wanneer de evaluatie zou plaatsvinden en dit in de tussentijd te laten bestaan, maar om nu actie te ondernemen en te bezien of er in de uitvoering van de wet meer ruimte moest komen voor maatwerk en meer ruimte om invulling te geven aan dat begrip «verwijtbaarheid». (p.433)

43

In hoeverre zijn volgens de commissie de aanbevelingen uit het rapport geïntegreerd in wetgeving en beleid om structurele veranderingen te bewerkstelligen en herhaling van misstanden te voorkomen?

Zie het antwoord op vraag 2.

44

Welke maatregelen zijn volgens de commissie tot nu toe al genomen om te voorkomen dat vergelijkbare schendingen van mensenrechten en rechtvaardigheid in de toekomst plaatsvinden, zoals beschreven in het rapport?

Zie het antwoord op vraag 2.

45

De commissie stelt dat de wetgever voldoende mogelijkheden moet hebben om wetten vooraf te toetsen op grondwettigheid. Welke instrumenten adviseert de commissie hiervoor te versterken of te ontwikkelen?

De commissie adviseert om de volgende instrumenten te versterken of te ontwikkelen (daarbij moet het begrip «instrumenten» breed worden opgevat, evenals de begrippen «versterken» en «ontwikkelen»):

- de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken als hoofdverantwoordelijke voor de toetsing van grondrechten moet beter worden verankerd in het wetgevingsproces;
- bij alle departementen en uitvoeringsorganisaties, van topambtenaar tot programmeur, moet sprake zijn van continue kennisopbouw over de inhoudelijke wet- en regelgeving en de kwaliteit en risico's van het gebruik van data in deze snel veranderende digitale maatschappij;
- het jaarbudget van de Autoriteit Persoonsgegevens moet structureel groeien naar minimaal 100 miljoen euro, zodat de AP haar wettelijke taak naar behoren kan vervullen.

Ten slotte adviseert de commissie de Tweede Kamer om voldoende tijd in te blijven ruimen voor de zorgvuldige behandeling van wetten. Dit betekent dat de adviezen van de Raad van State serieus moeten worden meegenomen tijdens de wetsbehandeling. Ook het werken met wetgevingsadviseurs en het binnenhalen van kennis van buiten wordt verder aangemoedigd.

46

Bij de ontwikkeling van de gelijkebehandelingswetgeving is er voor gekozen om «eenzijdig overheidshandelen» niet onder het bereik van deze wetgeving te laten vallen. De commissie adviseert dit nu wel te doen. Heeft de commissie onderzocht wat de motieven waren om dit in beginsel niet te doen?

Motieven om eenzijdig overheidshandelen niet onder de Algemene wet gelijke behandeling (Awbg) te laten vallen zijn vijftien jaar geleden door de Minister van BZK in een brief aan de Kamer omschreven (Kamerstuk II 2008/09, 28 481 nr. 5, zie laatste paragraaf): «Er zijn al voldoende bepalingen waarop een beroep kan worden gedaan indien sprake is van discriminatie bij eenzijdig overheidshandelen (o.a. in de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in verschillende internationale verdragen)», Zij onderbouwde dit met een onderzoek uit 2006 van de UvT/RuG (Bijlage bij Kamerstuk II 2006/07, 28 481 nr. 4).

In recent onderzoek door de Eerste Kamer (Bijlage bij Kamerstuk I 2021/22, CXLVI, nr. X) wordt er echter op gewezen dat de gelijkebehandelingswetgeving voor burgers buitengewoon complex is, en dat er geen mogelijkheid in de Awbg bestaat om te klagen in het geval van eenzijdig overheidshandelen (tenzij het gaat om de discriminatiegrond «ras» in het domein van de sociale voorzieningen). Voor de burger is de doorvertaling van de Grondwet in de Awbg en andere gelijke behandelingswetgeving essentieel in de rechtsgang. [...] Juist als het gaat om het handelen van de overheid, is de weg voor een klacht [...] minder bekend en niet zo makkelijk te bewandelen.

Aangezien de commissie in haar onderzoek heeft vastgesteld dat de overheid in de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid heeft gediscrimineerd en het voor burgers lastig is om hun recht te halen is deze van mening dat er belangrijke redenen zijn om de versperringen van rechtsgang voor burgers weg te nemen.

Ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme adviseerden recent aan Minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om «eenzijdig overheidshandelen» onder de Algemene wet gelijke behandeling te brengen. (Advies aan Minister: Verstevig rechtsbescherming tegen discriminatie door de overheid, 20 maart 2023)

47

Hoe beoordeelt de commissie het risico op oplopende achterstanden en verslechtingen in de uitvoering vanwege de benodigde reorganisatie

van de Raad van State als gevolg van de voorgestelde splitsing van de Afdeling bestuursrecht?

De splitsing van Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betekent inderdaad een reorganisatie en in de ogen van de commissie een verbetering. Het is van belang dat deze reorganisatie zorgvuldig gebeurt en de kwaliteit en snelheid van de rechtspraak en adviezen daarbij niet in het gedrang komt.

48

Wat zou volgens de commissie het ideale jaarbudget voor de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zijn, gezien de commissie 100 miljoen euro per jaar een minimum noemt?

De commissie is van mening dat de waakhondfunctie van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) versterkt moet worden. In de digitaliserende maatschappij zijn razendsnelle ontwikkelingen aan de orde van de dag en deze brengen forse uitdagingen met zich mee voor de privacy van mensen. Om de wettelijke taken (toezicht, advisering en voorlichting, informatieverstrekking en verantwoording) naar behoren te kunnen vervullen, beveelt de commissie aan om het jaarbudget van de AP structureel te laten groeien naar minimaal 100 miljoen euro. Deze inschatting volgt uit een onderbouwing van de AP van de middelen die zij nodig heeft om serieuze knelpunten in het toezicht op te pakken. De AP geeft aan onder andere forse investeringen nodig te hebben op het gebied van toezicht op algoritmes & AI, sectoraal toezicht en juridische doorzettingskracht. Wanneer dit gehonoreerd zou worden, zou het jaarbudget van de AP neerkomen op 111 miljoen euro.

49

Acht de enquêtecommissie de Roemernorm voldoende om kennisopbouw bij departementen en uitvoeringsorganisaties te faciliteren, zoals zij dat voor zich zien? Zijn andere (mogelijk verdergaande) maatregelen nodig?

Het faciliteren (en borgen) van kennisopbouw bij departementen en uitvoeringsorganisaties kan gebaat zijn bij het inzetten van eigen medewerkers en beperken van externe inhuur. Er zijn ook andere manieren om kennisopbouw binnen overheidsorganisaties te faciliteren. Het is aan de organisaties zelf om de bij hen best passende manier te kiezen om kennisopbouw over de inhoudelijke wet- en regelgeving en de kwaliteit en de risico's van het gebruik van data te faciliteren.

50

Heeft de commissie ook onderzocht of er nu nog steeds Rijksuitvoeringsorganisaties (incl. de Belastingdienst) enkel werken met risicogestuurd toezicht?

De onderzoeksperiode van de commissie liep van 1990 tot de presentatie van het rapport van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (TCU) op 25 februari 2021. De commissie heeft zich in haar onderzoek vooral gericht op de Belastingdienst en het UWV en heeft zich geen beeld kunnen vormen van de wijze van toezicht van Rijksuitvoeringsorganisaties in den brede.

51

Heeft de commissie ook gesproken met de Autoriteit Persoonsgegevens over de aanbeveling om het budget structureel te verhogen? Ziet de AP deze aanbeveling ook als noodzakelijk?

In het openbaar verhoor met de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens Aleid Wolfsen gaf hij aan dat er gaten vallen in het werk van de AP en er (ook met behulp van externe bureaus) onderzocht is wat nodig is «om heel basaal goed ons werk te kunnen doen en de klachten een beetje redelijk te kunnen behandelen». Volgens de heer Wolfsen zou de AP tussen de 600 en 700 formatieplekken en rond de 100 miljoen euro moeten hebben (verslag openbaar verhoor met de heer Wolfsen, 5 oktober 2023, Kamerstuk II 2023/24, 35 867, nr. 7). In nader overleg met de AP is deze claim meer in detail onderbouwd. Volgens de AP zorgt een uitbreiding van het budget van 67 miljoen euro naar 111 miljoen per jaar dat de AP serieuze knelpunten in het toezicht kan oppakken, met als einddoel: voldoende bescherming van de persoonsgegevens en grondrechten van alle burgers in de digitale wereld.

52

De commissie adviseert om het begrip «dringende redenen» een ruimere invulling te geven. Kan de commissie dit nader concretiseren?

Het handelen van de overheid mag nooit leiden tot onevenredig grote nadelige gevolgen voor mensen. Daarom is de commissie van mening dat in de Algemene wet bestuursrecht een algemene evenredigheidsbepaling moet worden opgenomen. Tot het zover is kan in de uitvoering en rechtspraak meer gebruik gemaakt worden van de «dringende redenen». Dit is een hardheidsclausule die in verschillende wetten (zoals de Participatiewet, de WW en de WAO) is vastgelegd en kan leiden tot geheel of gedeeltelijk afzien van herziening of terugvordering van een uitkering als dit zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de belanghebbende. In de praktijk blijkt echter dat een beroep op de dringende reden bijna nooit wordt gehonoreerd en de hardheidsclausule wordt dan ook al jaren nauwelijks toegepast. Ook raadsheer advocaat-generaal De Bock kwam recent tot de conclusie (ECLI:NL:CRVB:2023:2086) dat de bestuursrechter een ruimere invulling kan geven aan de dringende reden dan tot nu toe is gedaan. Bij de toepassing van de wettelijke bepaling dat bij een dringende reden kan worden afgezien van herziening of terugvordering van een uitkering, moet volgens haar eveneens getoetst worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hier speelt het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol: zijn de gevolgen van herziening en terugvordering voor betrokkene wegens bijzondere omstandigheden onevenredig in verhouding tot het doel van herziening en terugvordering? Als voorbeeld zou in het geval dat iemand door een terugvordering onder het bestaansminimum zakt, moeten worden aangenomen dat sprake is van een dringende reden omdat betrokkene dan wordt geraakt in zijn fundamentele recht op bestaanszekerheid. De dringende reden moet op zo'n manier worden ingevuld, dat zij als wettelijke hardheidsclausule een wezenlijke rol kan spelen in het stelsel van herziening en terugvordering van uitkeringen.

53

De commissie beveelt aan om de Algemene wet bestuursrecht aan te passen zodat de mens uitdrukkelijk centraal staat bij al het handelen van de overheid, hoe ziet de commissie dat voor zich?

Er is momenteel sprake van een herziening van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de Wet versterking waarborgfunctie Awb (bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 29 279, nr. 763). De commissie vindt deze herziening een stap in de goede richting en zou daar een algemene evenredigheidsbepaling en een recht op persoonlijk contact aan toe willen voegen. Dit zijn de wijzigingen die op korte termijn daarin doorgevoerd zouden kunnen worden en op korte termijn nodig zijn. Maar deze herziening is niet de fundamentele herziening die voor de lange termijn nodig is. Het

wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb spreekt wel over nieuwe ontwikkelingen en het belang van de menselijke maat, maar komt niet met een samenhangende visie op de doelstelling van de Awb. Daardoor is het wetsvoorstel meer een verzameling van – op zichzelf vaak goede – voorstellen om de wet meer burgergericht te maken, dan een systematische doordenking van de wijzigingen die in het bestuursrecht vanuit de nieuwe visie nodig zijn.

In de ogen van de commissie zou het wetsvoorstel gepaard moeten gaan met een nieuwe visie op de responsieve rechtsstaat, uitgaande van de responsieve rechtsstaat, in contrast met de huidige wat meer formele vanuit het rechtssysteem vormgegeven benadering. Daarmee kan een andere basis worden gegeven voor het werken met de Awb. Wanneer het bevorderen van een responsieve rechtsstaat als kader voor de verhouding tussen burger en overheid als nieuwe doelstelling van de Awb zou worden gezien, zou dat het omgaan met de wet anders kleuren. In de uitvoeringspraktijk zou dit kader steeds op de achtergrond mee moeten spelen, en ook de rechter zou in zijn rechtspraak meer met dit gegeven rekening moeten houden.

54

Op welke manier zou de commissie willen zien dat de aanbevelingen uit het rapport om institutioneel racisme en discriminatie aan te pakken in de praktijk worden gebracht?

De commissie concludeert dat bepaalde groepen mensen vaker in beeld zijn gekomen bij uitvoeringsorganisaties als mogelijke fraudeurs, en dat daarbij de grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden. Daarom beveelt de commissie aan dat bij alle departementen en uitvoeringsorganisaties, van topambtenaar tot programmeur, sprake moet zijn van continue kennisopbouw over de inhoudelijke wet- en regelgeving en de kwaliteit en risico's van het gebruik van data in deze snel veranderende digitale maatschappij. Daarnaast verwijst de commissie naar lopende initiatieven op dit vlak, zoals de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme, die op basis van onderzoek de overheid adviseert over de verbetering van beleid, wet- en regelgeving met als doel om discriminatie en racisme tegen te gaan. De commissie vindt dat bij alle staatsmachten en bij alle lagen van de overheid oog moet zijn voor de belangen van mensen, opdat zij te allen tijde kunnen rekenen op een rechtvaardige behandeling.

55

De commissie schrijft dat de overheid mensen begrijpelijk moet informeren, doelt de commissie daarbij ook op het aanschrijven van mensen in brieven in begrijpelijke taal op b1 niveau of verschillende taalniveaus zodat ook de 2,5 miljoen mensen die laaggeletterd zijn de informatie kunnen begrijpen? Gebeurt dit volgens de commissie nu voldoende? Hoe worden laaggeletterde mensen nu meegenomen in hun rechten en plichten?

De commissie heeft geen nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop laaggeletterde mensen nu worden meegenomen in hun rechten en plichten. De commissie beveelt wel aan om voor iedereen een recht op persoonlijk contact te introduceren. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het recht op persoonlijk contact worden vastgelegd en elk bestuursorgaan moet kijken hoe zij dat het beste kunnen vormgeven. Persoonlijk contact kan juist voor laaggeletterde mensen een oplossing zijn om hen begrijpelijk te informeren over hun rechten en plichten.

56

Ziet de commissie ook een rol voor ervaringsdeskundigen bij een betere totstandkoming en uitvoering van wetten en beleid? Zo ja, welke rol? En zou dit dan op basis van vrijwilligheid zijn of ook in betaalde functies?

De commissie heeft zelf gedurende haar onderzoek contact gehad met ervaringsdeskundigen en heeft dit als bijzonder waardevol ervaren (zie ook paragraaf 10.4 van het rapport). In dat licht kan de commissie zich goed voorstellen dat bij de totstandkoming en uitvoering van wetten en beleid ook een rol is weggelegd voor ervaringsdeskundigen. De commissie wijst erop dat dit in de praktijk, onder meer via de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Nationale ombudsman, vaak al gebeurt. Ook de Tweede Kamer heeft contact met ervaringsdeskundigen via de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, waar burgers middels een verzoekschrift een klacht tegen de rijksoverheid kunnen indienen of via een burgerinitiatief een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer kunnen zetten. Het is aan de wetgever en de uitvoering om te bezien of de rol van ervaringsdeskundigen beter kan worden ingevuld.

57

De commissie wil het recht op persoonlijk contact introduceren en vastleggen in de Algemene Wet Bestuursrecht, hoe ziet de commissie dit voor zich en hoeveel schat de commissie in dat hiervoor budgettair aan bestuursorganen toegekend moet worden voor de uitvoering?

Naarmate wetgeving gecompliceerder is, of de verplichtingen voor de burger ingewikkelder zijn of grotere consequenties hebben, behoort de burger beter ondersteund te worden. Veel burgers raken de weg in de verschillende regelingen kwijt, en overzien niet goed welke verplichtingen er voor hen gelden. Volstrekt onverwacht kunnen er dan sancties volgen die hen in de problemen brengen. De commissie meent dat burgers aanspraak op een goede begeleiding en op persoonlijk contact moeten kunnen maken.

In artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt in algemene zin geregeld dat een bestuursorgaan voor een passende ondersteuning moet zorgen. Daar wordt het initiatief bij het bestuursorgaan gelegd. In gevallen waarin het om voor de burger belangrijke voorzieningen gaat, zou de burger van zijn kant ook aanspraak daarop moeten kunnen maken. Die aanspraak zou mede de mogelijkheid van persoonlijk contact moeten omvatten.

De commissie meent dat die behoefte in ieder geval bestaat wanneer het om voor de burger belangrijke financiële ondersteuning gaat, of wanneer de burger in verband daarmee een informatieplicht jegens de overheid heeft. Die plicht kan de aanvraag betreffen, of rapportages tijdens de loop van de financiële ondersteuning. Bij een persoonlijk contact kan worden nagegaan of de invulling van de verplichting door de burger goed gebeurt, en kunnen eventueel correcties of aanvullingen worden aangebracht. Voorkomen kan dan ook worden dat aanvragen wegens onvoldoende gegevens worden afgewezen. Tevens kan de burger geholpen worden wanneer hij de weg in de formulieren of systemen kwijtraakt.

In hoeverre dit tot meer kosten leidt voor de overheid valt nog te bezien. Ippel en Scheltema (2023, p. 31) schreven hierover: «Het belang van de overheid wordt ook gediend met een goede vormgeving van de zorgplicht. Zorgen voor goede informatie kan de uitvoering enorm helpen. Kennen de mensen de regels niet, dan kunnen die regels hun veel werk bezorgen. Zij kunnen voorzieningen aanvragen waar zij geen recht op hebben, voldoen niet aan verplichtingen die belangrijk zijn of maken bezwaar zonder dat dit voor hen zinvol is. Stelt men uitkeringen beschikbaar, dan wordt de doelstelling van de overheid niet bereikt als velen daar geen beroep op doen, zoals vaak het geval blijkt te zijn. Ook

kan een goede ondersteuning uitvoeringsinstanties helpen [en] de uitvoering sterk vereenvoudigen.»

58

Welke suggesties heeft de commissie om – op korte termijn – de «effecten van de voorschotsystematiek zo beperkt mogelijk te houden»?

De commissie heeft in haar rapport vastgesteld dat door te werken met een voorschotsystematiek, waarbij mensen zelf hun inkomen moesten schatten terwijl niet duidelijk werd gemaakt wat er onder inkomen moest worden verstaan, een groot financieel risico bij mensen werd neergelegd. Keer op keer is de wetgever gewezen op de problemen met de voorschotsystematiek en de complexiteit van de regeling. Voorgestelde corrigerende maatregelen, zoals het vaststellen van de kinderopvangtoeslag op basis van een genormeerde uurprijs of het uitkeren van 90% van het voorschot, werden niet genomen. De commissie stelt vast dat politieke belangen hierbij de boventoon hebben gevoerd en dat de wetgever blind was voor de gevolgen voor mensen.

Daarom roept de commissie de wetgever op om het toeslagenstelsel af te schaffen. Daarbij moeten middels een uitvoerings- en transitieplan de nadelen in de tussenliggende periode worden beperkt. De commissie beveelt voor de kinderopvangtoeslag aan om met directe financiering te werken.

De commissie realiseert zich dat afschaffing van het toeslagenstelsel jaren in beslag kan gaan nemen. In de Kamerbrief van 9 februari 2024 betreffende «Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel» worden 18 concrete alternatieven uitgewerkt (Kamerstuk II 2023/24, 31 066, nr. 1340). En hoewel de verschillende opties gepaard gaan met lastige keuzes, wordt wel duidelijk dat het mogelijk is om een andere koers te gaan varen. Het is aan de politiek om keuzes te maken. Daarom roept de commissie de wetgever op om politiek lef te tonen.

59

Zou de enquêtecommissie hun aanbeveling «pak echte fraude aan, maar sla niet door» verder kunnen toelichten? Zouden zij voorbeelden kunnen geven van business cases en perverse prikkels in fraudebestrijding?

De commissie is van mening dat fraudeurs moeten worden aangepakt, maar niet de mensen die per ongeluk de regels overtreden. Daarbij moet de mate van beleidsinzet en de middelen voor de bestrijding van fraude samenhangen met de geschatte omvang van de fraude. Volgens de commissie horen businesscases en andere perverse prikkels geen rol te spelen in de fraudebestrijding.

In haar onderzoek is de commissie twee voorbeelden tegengekomen van perverse prikkels die werden veroorzaakt door businesscases gericht op fraudebestrijding. Het eerste voorbeeld is de businesscase fraude van de Dienst Toeslagen. Daarin werd van tevoren bepaald wat de fraudebestrijding moest opleveren. Daar werd dan ook op gestuurd. Toen duidelijk werd dat de Dienst Toeslagen de jaarlijks afgesproken 25 miljoen euro niet ging halen, werden de teugels aangetrokken: de dienst ging 2.000 extra toeslaggerechtigden bij wie zij een hoger risico op fraude vermoedde, aan een intensieve controle onderwerpen. De mankracht om dit te doen werd weggehaald bij de afdeling Bezwaar en Beroep. Dit betekende ook dat de bezwaarafhandeling langer duurde.

Ook het UWV kreeg te maken met een businesscase. Terugvorderingen van onterechte uitkeringen werden daarbij als winst aangemerkt. Deze businesscase was aanleiding voor het UWV om risicogericht toezicht te introduceren. Toen andere ontwikkelingen zorgden voor een geringer aantal fraudegevallen werd dat problematisch; het werd daarmee moeilijker de geraamde opbrengsten van de businesscase te realiseren.

60

Op welke manier heeft het rapport «Blind voor mens en recht» volgens de commissie tot op heden bijgedragen aan het verstevigen waarborgen van rechtvaardigheid en gelijkheid voor alle burgers?

Het rapport «Blind voor mens en recht» is gepubliceerd op maandag 26 februari. De commissie vindt het lastig te beoordelen of het rapport tot op heden (bij het indienen van de antwoorden op de schriftelijke vragen op donderdag 4 april) al heeft bijgedragen aan het verstevigen van de waarborgen van rechtvaardigheid en gelijkheid voor alle burgers. De commissie hoopt dat haar conclusies en aanbevelingen de verschillende staatsmachten aan het denken heeft gezet en dat dit zal leiden tot een cultuurverandering. Daarbij rust volgens de commissie een zware taak op de Tweede Kamer. Het is aan de Kamer om een nieuw grondrechtenschandaal te voorkomen door voortvarend aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de commissie. Maar het is vooral van belang dat alle staatsmachten weer kijken naar wat beslissingen voor mensen betekenen. Dat er weer oog is voor mensen en voor hun rechten.

61

Hoe is het volgens de commissie nu gesteld met een landelijk dekkend netwerk van laagdrempelige en toegankelijke voorzieningen voor mensen bij sociaaljuridische vraagstukken? Hoeveel voorzieningen zijn er nu en hoeveel moeten erbij? Wat zou het budgettaire beslag zijn van zo'n uitbreiding?

In het paper dat Prof. mr. Y.E. Schuurmans (hoogleraar Staats- en Bestuursrecht) schreef ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie (bijlage C in het rapport) geeft zij aan dat het stelsel van rechtshulp zeer versnipperd is, diensten verschillen per instantie en de dienstverlening door het Juridisch Loket smal is. Het loket mag een juridisch advies geven, maar het mag niet aan belangbehartiging doen. Ook geeft zij aan dat er een problematisch tekort aan sociaal advocaten is. Naar hoeveel voorzieningen er nu zijn en hoeveel er bij zouden moeten hebben heeft de commissie geen onderzoek gedaan. Dat verschilt ook per gemeente. Duidelijk is wel dat er nu geen landelijk dekkend netwerk van voorzieningen is waar mensen terecht kunnen voor hulp en ondersteuning bij sociaaljuridische vraagstukken. Het is van belang dat deze juridische kennis beschikbaar komt en ingezet wordt op zorgvuldige groei. Ook het beter organiseren van bestaande hulp, ondersteuning en voorzieningen (en de samenwerking daartussen) kan een rol spelen in het oplossen van de tekorten.

62

Hoe zou de commissie de verhoging van de vergoeding voor sociale advocatuur vormgeven? Wat voor tarieven wil de commissie hanteren en wat zou het budgettaire beslag van zo'n verhoging?

In het paper van prof. mr. Y.E. Schuurmans (bijlage C) geeft zij aan dat een inadequate beloning van sociaal advocaten vaak wordt genoemd als één van de oorzaken van het tekort aan sociaal advocaten. De commissie-Barkhuysen heeft in 2015 in haar eindrapport aangegeven wat nodig is voor een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Inmiddels is commissie Van der Meer II aangetreden die de vergoedingen in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand gaat herijken. De commissie verwacht dat de uitkomsten van de commissie Van der Meer II een duidelijke indicatie zullen geven over de tarieven en budgettaire beslag.

63

Hoe zou de commissie de verruiming van de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand willen invullen? En wat zou het budgettaire beslag zijn van zo'n verruiming?

Rechtsbijstand is een grondrecht op basis van artikel 18 van de Grondwet. Daarbij hoort een passende financiering vanuit de overheid. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar het budgettaire beslag van de voorgestelde verruimingen. Voor wat betreft de verruiming van de criteria constateert de commissie dat de overheid (via de Wet op de rechtsbijstand, Wrb) vaak ten onrechte veronderstelt dat burgers over de mogelijkheden beschikken om een juridisch probleem op te lossen. Prof. mr. Y.E. Schuurmans geeft een aantal denkrichtingen voor wat betreft de verruiming van deze criteria. Ze bepleit in het paper dat ze ten behoeve van de commissie schreef dat in de praktijk, waarin burgers bijvoorbeeld onder hoge druk staan, het voor veel mensen onmogelijk is hun recht te zoeken. Daarnaast is gedurende het toeslagenschandaal regelmatig ten onrechte subsidie voor rechtsbijstand onthouden, op grond van de zogenaamde zelfredzaamheidstoets. Volgens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) schoten randvoorwaarden voor het bereiken van het nagestreefde resultaat van de zelfredzaamheidstoets schoten tekort. Een in te zetten zelfredzaamheidstoets zou in de toekomst dus de daadwerkelijke zelfredzaamheid rondom juridische zaken moeten reflecteren. Schuurmans geeft daarnaast aan dat veel mensen die net boven de inkomensgrens uit de Wrb vallen ook hun recht niet weten te vinden. Financiën is volgens haar voor rechtszoekenden de meest genoemde reden voor het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners.

64

De commissie stelt dat adviezen bij wetten beter verwerkt moeten worden, is de commissie van mening dat dit ook concreet afgedwongen moet worden? Is de commissie bijvoorbeeld van mening dat de Raad van State bij vergaande aanpassing van een wet standaard opnieuw advies moet worden gevraagd?

De commissie heeft de Tweede Kamer aanbevolen de wijze van verwerken van commentaren van de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens in wetsvoorstellen te controleren. Het is aan het kabinet om altijd heel goed inzichtelijk te maken hoe het commentaar is verwerkt, dan wel is verworpen en dat goed te beargumenteren. Het is aan de Tweede Kamer om per geval te beoordelen of een nieuwe beoordeling moet worden gevraagd.

65

Wat zou het effect zijn van het verminderen van de complexiteit op het aantal benodigde advocaten in de sociale advocatuur? Zouden er daardoor minder sociale advocaten nodig zijn?

Dit valt moeilijk te zeggen. In theorie zou het verminderen van complexiteit van regelgeving kunnen zorgen voor een betere uitvoerbaarheid voor uitvoerenden en betere begrijpelijkheid voor burgers en daarmee het aantal juridische conflicten kunnen terugdringen. Op dit moment is de regelgeving complex en is het voor burgers lastig om hun recht te halen in geval van een conflict met de overheid. Daarom is versterking van de sociale advocatuur op dit moment hard nodig.

66

Hoe kan de onafhankelijkheid van die uitvoeringstoets worden gewaarborgd? In hoeverre is het wenselijk dat ambtenaren van hetzelfde ministerie deze uitvoeringstoets gaan uitvoeren?

De in de aanbevelingen bedoelde lichte uitvoeringstoets naar aanleiding van amendementen kan worden uitgevoerd door ambtenaren van hetzelfde ministerie omdat het hier gaat om de eerste appreciatie van de wijziging van het wetsvoorstel. Deze lichte uitvoeringstoets betreft geen vervanging van de meer uitgebreide uitvoeringstoets die zoals te doen gebruikelijk door uitvoeringsinstanties wordt uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van nieuwe regelgeving.

67

In hoeverre zou het verminderen van het aantal wetten en regels in Nederland helpen om de Tweede Kamer haar taken beter te kunnen laten uitvoeren?

De Tweede Kamer gaat zelf over de wetten en regels en kan alleen zelf bepalen of dit er minder moeten worden. Via de staten van de uitvoering wordt regelmatig gewezen op de problemen die complexe en grote aantallen wetten geven in de uitvoeringspraktijk. Dit staat in de Tweede Kamer inmiddels ook op het netvlies.

68

Hoe ziet de commissie de uitvoering van de afkoelperiode voor amendementen voor zich? Hoe verhoudt dit zich tot het reglement van orde en het recht van amendement van Kamerleden?

Het doel achter deze aanbeveling is om de zorgvuldigheid van wetgeving te bevorderen door meer tijd te nemen om voorgestelde wijzigingen goed te doordenken. Wanneer amendementen uiterlijk een week voorafgaand aan de stemming worden ingediend, kunnen de Minister, de uitvoering, de Tweede Kamer en de rest van de samenleving er nog goed naar kijken. Als een amendement toch op het laatste moment wordt ingediend en de consequenties hiervan voor bijvoorbeeld de uitvoering of de samenhang met andere wetten niet direct worden overzien, kan ervoor worden gekozen een stemming uit te stellen. Het recht van amendement blijft hiermee ongewijzigd van kracht. Mogelijk vergt de doorvoering van deze aanbeveling een aanpassing van het reglement van orde; de Commissie voor de Werkwijze zou gevraagd kunnen worden met een voorstel te komen voor introductie van deze afkoelperiode.

69

Kan de commissie nader uiteenzetten waarom individuele ondersteuningsbudgetten van Kamerleden een verbetering zou kunnen zijn en hoe dit anders is ten opzichte van de huidige situatie?

De ondersteuning van Kamerleden is van groot belang. Individuele Kamerleden kunnen het verschil maken voor mensen. Aangezien fracties momenteel deze ondersteuning ontvangen, en niet de Kamerleden zelf, zijn zij voor hun ondersteuning afhankelijk van gestelde regels, voorschriften en/of werkwijze van de fractie. In voorkomende gevallen kan hiermee de onafhankelijkheid van individuele Kamerleden onder druk komen te staan. Het is daarom nodig te onderzoeken hoe de positie van Kamerleden kan worden versterkt en of zij individueel beschikking kunnen krijgen over ondersteuningsbudgetten. Daarnaast wijst de commissie op de beschikbare ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. Kamercommissies krijgen extra ondersteuning vanuit de Dienst Analyse en Onderzoek, bijvoorbeeld bij de begrotings- en verantwoordingscyclus en het uitzetten van extern onderzoek. De commissie vindt dat ook de ondersteuning vanuit de ambtelijke diensten in de Tweede Kamer verder versterkt moet worden.

70

Zou het meer betrekken van bijvoorbeeld marktpartijen en uitvoerders in de praktijk helpen bij het verbeteren van wetsvoorstellen?

De commissie heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van bijvoorbeeld marktpartijen en uitvoerders bij de totstandkoming van wetsvoorstellen, en kan hier dan ook geen nadere uitspraken over doen.

71

Wat wordt bedoeld met de passage dat er vooral oog was voor het oplossen van de problemen van de overheid? Op welke problemen wordt gedoeld?

De commissie constateert in haar onderzoek dat het kabinet bij de totstandkoming en aanpassing van wetgeving vooral kijkt naar de gevolgen voor overheidsinstellingen, zoals capaciteitsproblemen. Een voorbeeld hiervan is de keuze om de uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bij de Belastingdienst te beleggen, ondanks kritiek van de uitvoeringsorganisatie zelf. Het kabinet kiest voor de Belastingdienst als uitvoerder, omdat de organisatie al beschikt over inkomensgegevens en gewend is aan massale processen. Ook hier wordt niet gedacht vanuit de belangen van mensen en welke uitvoeringsorganisatie verstand heeft van de doelgroep, maar de organisatorische belangen van de uitvoeringsorganisatie.

72

Welke alternatieven waren er destijds voor de uitvoering en waarom is daar destijds niet voor gekozen?

Een alternatief voor de Belastingdienst was bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB, zie p.114). Het kabinet kiest ervoor om de uitvoering van het toeslagenstelsel bij de Belastingdienst te leggen omdat de Belastingdienst veel ervaring heeft met massale processen en beschikt over informatie van inkomens van Nederlanders.

Een alternatief voor de boekhoudingscontroles bij de GGD was een landelijke inspectie, een nieuwe rijksinspectie of bijvoorbeeld aansluiten bij de Inspectie voor het Onderwijs. In de nota naar aanleiding van het verslag op de vragen over de Wet basisvoorziening kinderopvang geeft het kabinet aan dat een uitgangspunt bij de inrichting van toezichtarrangementen, overeenkomstig de kabinetsnota Kaderstellende visie op toezicht is dat waar er rijksverantwoordelijkheid ligt voor toezichthoudende taak deze gekoppeld is aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. «In het geval de toezichthoudende taak zou worden belegd bijvoorbeeld bij de Inspectie voor het Onderwijs zou dit uitgangspunt worden verlaten. Dit heeft niet de voorkeur van de regering. Bovendien zou dit ertoe leiden dat er steeds extra aandacht moet zijn voor een zorgvuldige verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. Bij positionering van een mogelijke rijksinspectie bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is dat geen issue.» Zie Kamerstuk II 2002/03, 28 447, nr. 7. (en voor de vragen Kamerstuk II 2002/03, 28 447, nr. 5).

73

Is er in het politieke debat aandacht geweest voor de hoge bedragen die met de kinderopvangtoeslag gemoeid gingen in relatie tot de voorschotregeling en eventuele terugvorderingen en zo ja op welke wijze?

In de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) op 19 januari 2005 is daar onder meer aandacht voor geweest. Zo vraagt het lid Noorman-den Uyl (PvdA) de bewindslieden of zij bereid zijn om een gematigder terugvorderingsre-

geling te hanteren: «Ik vraag dat, omdat mensen zonder dat zij dat weten in een lopend jaar, een schuld kunnen opbouwen die vervolgens wordt teruggevorderd op basis van de vrij starre Invorderingswet 1990.» [...] »Je weet pas aan het eind van het jaar wat je krijgt. Omdat je van tevoren je inkomen niet kent, is het een gok. Sommige mensen durven geen risico te nemen en vragen om minder toeslag. Dat is risicovol, omdat zij dat geld eigenlijk heel hard nodig hebben. Andere mensen kunnen niet zo goed rekenen en vragen om een te hoge toeslag. Dat is ook risicovol, want zij bouwen een schuld op en niet zo'n kleine ook. Wij hebben het over duizenden euro's!» Zie Handelingen II 2004/05, nr. 39, pag. 2594–2624.

74

Was er een verjaringstermijn voor een terugvordering?

Ja, 5 jaar (na de laatste dag van het berekeningsjaar).

75

Wat was de aard van de principiële bezwaren van Minister Zalm?

In het rapport «Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij totstandkoming en uitvoering 30 jaar sociale zekerheid» dat de commissie heeft laten uitvoeren door de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) wordt dit beschreven. De Minister van Financiën Gerrit Zalm vond dat een uitvoeringsorganisatie niet verantwoordelijk moest zijn voor zowel het innen als het uitdelen van belastinggeld. De fiscus was er volgens hem om geld te innen, niet om uit te delen. Hij stelde dat het geen «uitkeringsfabriek» moest worden (zie bijlage bij Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 6, p.77).

76

De commissie stelt dat het feit dat het een nieuwe taak en doelgroep voor de Belastingdienst betrof en er zorgen waren over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst van ondergeschikt belang in de discussie leek te zijn, welke overwegingen waren wel doorslaggevend voor het besluit?

Het kabinet kiest ervoor om de uitvoering van het toeslagenstelsel bij de Belastingdienst te leggen omdat de Belastingdienst veel ervaring heeft met massale processen en beschikt over informatie van inkomens van Nederlanders.

Dit staat onder andere beschreven in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang (Kamerstuk II 2001/02, 28 477, nr. 3) Zie verder ook het antwoord op vraag 71.

77

Waaruit blijkt dat het kabinet niet genoeg tijd heeft gegeven voor de inrichting van de systemen, was dit bij invoering kenbaar en wat was de reden om toch door te zetten?

Dit blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer deed van mei tot augustus 2007 onderzoek naar de ICT-systemen van de Belastingdienst die zijn gebouwd naar aanleiding van de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Vanwege politieke druk werd het ICT-project toch doorgezet. In het rapport «ICT-project huur- en zorgtoeslag» staat: «De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in het voorjaar van 2004 laten weten dat de Belastingdienst per 1 januari de huur- en zorgtoeslag zou kunnen uitvoeren. Op dat moment was er nog niet voldoende detailinformatie beschikbaar om goed te kunnen vaststellen of het ICT-project haalbaar was in de tijd en binnen de begroting. Daarna is er voor de zorgtoeslag

geen tussentijds evaluatiemoment geweest om de haalbaarheid te beoordelen. De politieke druk om per 1 januari 2006 de eerste voorschotten voor de zorgtoeslag uit te betalen was zo groot, dat uitstel niet goed mogelijk was. Op die datum ging namelijk het nieuwe zorgstelsel in.»(Kamerstuk II 2007/08, 31 333, nr. 2).

78

Wat wordt bedoeld met «onder druk van Sociale Zaken en werkgelegenheid»?

Dit verwijst naar de discussie over de alles-of-nietsbenadering. De heer Blankestijn verklaarde in zijn openbaar verhoor dat hij druk voelde van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de strenge lijn aan te houden (verslag openbaar verhoor met de heer Blankestijn, 28 september 2023, Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 7). In paragraaf 4.4 staat uitgebreid beschreven hoe de betrokken partijen aankeken tegen de alles-of-nietsbenadering en welke standpunten zij daarin innamen.

79

Is het onderscheid tussen terugvorderingsverplichting en terugvorderingsbevoegdheid ook onderwerp van politieke discussie geweest of betrof het enkel een juridische discussie die politiek en ambtelijk is opgevolgd?

De combinatie van onduidelijke wetgeving (de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Awir, in samenhang met de Wet kinderopvang, Wko) en het gebrek aan een inhoudelijke politieke discussie daarover, heeft ertoe geleid dat de uitvoering (de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen) en in navolging daarvan de rechtspraak (de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) de wet- en regelgeving zelf moesten duiden en interpreteren, waaruit uiteindelijk de alles-of-nietsbenadering is ontstaan.

80

Wat is de reden dat er geen definitief wetsvoorstel wordt ingediend?

Zoals in paragraaf 9.3.2 (pp. 106–107) staat beschreven, stuurt Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Tamara van Ark op 25 april 2018 een brief aan de Tweede Kamer met de toelichting van het kabinet. Zij stelt: «De afgelopen jaren zijn er echter veel verbeteringen ingezet bij de Belastingdienst, met als doel het terugdringen van de (hoge) terugvorderingen bij burgers. De Belastingdienst heeft, naar mijn oordeel, meer grip op de processen gekregen en stabiliteit in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag gebracht.» Ook stelt zij dat de Belastingdienst verbetervoorstellen heeft gedaan binnen de kinderopvangtoeslag waarmee de negatieve effecten van de voorschotsystematiek worden verzacht. Daarom wil het kabinet koersen op verbeteringen binnen het stelsel. (Kamerstuk II 2017/18, 31 322, nr. 361). De commissie constateert in haar rapport dat de wetgever vaak niet bereid was om problemen op te lossen en meerdere kansen heeft gemist om deze problemen aan te pakken. De keuze van de wetgever om hier geen definitief wetsvoorstel in te dienen, ziet de commissie als een van de gemiste kansen.

81

Wat was de reden waarom de geschetste opties niet in de Kamerbrief terecht zijn gekomen?

In haar rapport constateert de commissie dat bij besluitvorming aangaande het fraudebeleid, het toeslagenstelsel en sociale zekerheids-systeem, steeds andere zaken belangrijker waren dan de belangen voor mensen. Organisatorische belangen van uitvoeringsorganisaties, financiële belangen van ministeries of politieke belangen speelden telkens de boventoon. De commissie heeft geen reconstructie gemaakt van de totstandkoming van deze Kamerbrief, maar ook in de periode van deze Kamerbrief ziet de commissie dit bredere patroon waarin politieke afwegingen belangrijker waren dan het oplossen van de inhoudelijke problemen.

82

Zijn er mitigerende maatregelen naar aanleiding van de signalen getroffen en zo ja welke?

Zoals de commissie aangeeft, zijn er vanaf het begin veel waarschuwingen en signalen geweest dat de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) burgers hard zou raken en werden er verschillende oplossingen aangereikt, maar die zijn nooit opgevolgd. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat bij de behandeling van het wetsvoorstel verschillende amendementen werden ingediend om de nadelen van de voorschotsystematiek te beperken, maar die werden allemaal afgewezen (zie ook paragraaf 9.2.4).

In de daaropvolgende jaren zijn diverse rapporten verschenen over de problemen van het toeslagenstelsel. Desondanks werden er geen fundamentele stappen gezet om het stelsel te vereenvoudigen. De kern van het probleem werd niet aangepakt, namelijk het onderscheid tussen de voorlopige en de definitieve toeslag. Een mogelijke oplossing voor dit probleem, zoals directe financiering van de kinderopvangtoeslag, kreeg onvoldoende politieke steun (zie ook paragraaf 4.2.6).

83

Geeft de Raad van State ook alternatieven over hoe de knelpunten zouden kunnen worden opgelost zonder ingrijpende reorganisatie?

Nee, in het Raad van State advies worden geen alternatieven gegeven voor het oplossen van deze knelpunten. Het advies vraagt of deze knelpunten kunnen worden opgelost zonder ingrijpende reorganisatie en vraagt het kabinet hier in de toelichting op in te gaan.

84

Wat was de achterliggende motivatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om de input van het Ministerie van Financiën zwaarder te laten wegen dan de eigen punten?

De Belastingdienst achtte de maatregel – het koppelen van het aantal uur arbeid aan het aantal uur opvang – niet uitvoerbaar. De Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap Sharon Dijksma verklaarde in haar openbaar verhoor dat OCW deze maatregel heel graag wilde, maar dat het in de praktijk ook moest kunnen. Omdat de koppeling niet uitvoerbaar was, heeft de Staatssecretaris deze maatregel niet doorgezet.

85

Wat waren de overwegingen dat ouders die de dupe waren van problemen van de administratie van of door fraude van de gastouder niet onder de pardonregeling vielen?

De pardonregeling betrof een andere casus dan fraudezaken met gastouderbureaus. De pardonregeling zag specifiek op gastouders die niet op tijd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geregistreerd

stonden. Vraagouders zouden daardoor hun recht op kinderopvangtoeslag verliezen. Met deze regeling werd dat voorkomen.

86

Op welke wijze werden de gastouderbureaus die fouten hadden gemaakt of fraude hadden gepleegd zelf (financieel) geraakt?

Als op basis van onderzoek door de Belastingdienst en de GGD werd geconstateerd dat een gastouderbureau fraudeerde, werd het gastouderbureau en de gastouders uitgeschreven uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Daarmee voldeden zij niet langer aan de benodigde kwaliteitseisen en kregen vraagouders die hier stonden ingeschreven geen kinderopvangtoeslag meer, met als gevolg dat vraagouders zich bij een ander gastouderbureau moesten inschrijven als zij nog kinderopvangtoeslag wilden ontvangen. Het gastouderbureau verloor daarmee zijn inkomsten.

87

Wat was de reden dat het Ministerie van SZW niet wilde afwijken en in hoeverre is dit enkel op ambtelijk niveau gewogen binnen SZW of ook op politiek niveau?

De precieze reden dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) niet wilde afwijken, is niet duidelijk geworden. Wel was sprake van complexe problematiek door de wijze waarop de wet was vormgegeven, in combinatie met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Een wetsaanpassing om het «lek» (waardoor feitelijk gratis kinderopvang mogelijk was) te dichten, was volgens alle betrokkenen niet eenvoudig.

De problematiek is aanvankelijk zowel op ambtelijk als op politiek niveau gewogen, zoals staat beschreven op p. 133 van het rapport. Dit zag dan met name op (de impact van) de uitspraak van de ABRvS inzake de Appelbloesem, waardoor de wet feitelijk ruimte bood voor gratis kinderopvang. Ten aanzien van het invorderingstraject en de impact daarvan op de ouders is in elk geval op ambtelijk niveau overleg geweest tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW, zoals naar voren is gekomen in het openbaar verhoor met de heer Blankestijn op 28 september 2023 (Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 7). Op politiek niveau heeft de commissie geen nadere afstemming kunnen vinden. Toenmalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher heeft in zijn openbaar verhoor voor de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag op 23 november 2020 ook verklaard zich niet te kunnen herinneren expliciet in te hebben gestemd met invordering.

88

Betekent het ontbreken van «subjectieve verwijtbaarheid» dat er per definitie werd uitgegaan van verwijtbaarheid in de definitie van objectieve verwijtbaarheid omdat verwijtbaarheid in algemene zin niet nader gedefinieerd was?

Voorop wordt gesteld dat niet langer aan objectieve, dan wel subjectieve verwijtbaarheid wordt getoetst.

De mate van verwijtbaarheid wordt bepaald op grond van objectieve en subjectieve verwijtbaarheid:

Objectief: heeft de belanghebbende feitelijk de inlichtingenplicht geschonden?

Subjectief: wist de belanghebbende of kon hij redelijkerwijs weten dat hij de inlichtingenplicht schond?

Voor het toetsen aan de verwijtbaarheid moest eerst worden vastgesteld dat de belanghebbende feitelijk de inlichtingenplicht had geschonden.

Oftewel: eerst werd beoordeeld of de objectieve verwijtbaarheid was geschonden, daarna werd beoordeeld of dit ook – in subjectieve zin – aan de belanghebbende kon worden toegerekend.

89

Waar zat het verschil van inzicht tussen de Minister van SZW en het UWV over de ruimte die er al dan niet was om een waarschuwing te geven? En is hier nog nader juridisch advies over ingewonnen?

Het verschil van inzicht tussen het UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) betrof een verschillende lezing van de fraudewet. De juristen van SZW stelden dat de wet ruimte bood op het moment dat een zelfmelder binnen maximaal tien dagen alsnog aan het UWV meldde weer aan het werk te zijn. Op het moment dat iemand een uitkering heeft ontvangen is er feitelijk sprake van een benadeling en volgens SZW was er dan geen ruimte voor een waarschuwing. De Raad van Bestuur van het UWV zag deze ruimte wel door deze casussen te behandelen alsof er nog geen benadelingsbedrag was.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher heeft naar aanleiding van de discussie gevraagd om beide standpunten voorgelegd te krijgen met de mogelijke risico's en de betreffende wetteksten. Uit de notitie over de knelpunten van de fraudewet die hierop volgt, blijkt dat UWV-juristen de ruimte hebben gezocht in de bedoeling van de wetgever («geest der wet»). SZW-juristen hebben naar de letterlijke tekst van de wet- en regelgeving gekeken («letter der wet»). Hierdoor ontstaat het verschil in interpretatie over de werkelijke beleidsruimte.

*In het geval van het voorstel van UWV om een waarschuwing op te leggen, stelt SZW dat op het moment dat zelfmelders al een uitkering hebben ontvangen er altijd sprake is van een benadelingsbedrag. Op grond van de wet kan een waarschuwing alleen worden opgelegd als er **geen** sprake is van een benadelingsbedrag.*

Het UWV stelt voor om uit te gaan van «een juridische fictie» dat bij de groep zelfmelders geen sprake is van een benadelingsbedrag. Dit is volgens het UWV in de geest van de wet. SZW stelt dat deze optie contra-legen is en stelt bovendien dat dit ook niet in de geest van de wet is: de fraudewet gaat juist uit van streng sanctioneren van het overtreden van de inlichtingenplicht, zo stelt het ministerie.

Op basis van deze voorstellen besluit de Minister geen ruimte te geven aan het UWV om een waarschuwing te geven.

90

Waarom heeft de brief van 13 mei 2011 geen plek gekregen in het beleid en de jurisprudentie?

Deze brief heeft wel degelijk een plek gekregen in het beleid en de jurisprudentie. De eerdere brief van 10 maart 2011 van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom betrof maatregelen voor fraudeaanpak binnen de sociale zekerheid en een eerste voorstel voor maatregelen voor de kinderopvangtoeslag. De brief van 13 mei 2011 van Minister Kamp (SZW) en de Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers betrof alleen maatregelen voor de fraudeaanpak van kinderopvangtoeslag.

In de brief van 10 maart 2011 wordt gesproken over een boete van 100% voor verwijtbare fraude met kinderopvangtoeslag. In de brief van 13 mei 2011 wordt gesproken over een maximale boete van 100% voor fraude met kinderopvangtoeslag. De lijn van deze tweede brief, die van 13 mei

2011, krijgt uiteindelijk een plek in het beleid van de kinderopvangtoeslag. (Kamerstuk II 2010/11, 17 050, nr. 403 en Kamerstuk II 2010/11, 31 322, nr. 123).

91

Hoe lang heeft dit verschil bestaan?

Dit verschil komt deels voort uit het feit dat het altijd twee verschillende beleidslijnen zijn geweest: die aan de kant van toeslagen en die aan de kant van uitkeringen. Uit de Kamerbrief van 10 maart 2011 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom blijkt wel dat het kabinet het voornemen had om de fraudeaanpak van het kabinet voor uitkeringen ook te laten gelden voor toeslagen. In die brief staat: «We gebruiken voor de aanpak van fraude met kinderopvangtoeslag dezelfde uitgangspunten en dezelfde aanpak. In principe is de boete op verwijtbare fraude 100% van het fraudebedrag.» Dit wordt dus uiteindelijk niet gerealiseerd: bij kinderopvangtoeslag wordt gewerkt met een daadwerkelijke maximumboete in plaats van het maximum als standaardboete. De standaardboete aan de uitkeringenkant vervalt per 24 november 2014 door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Vanaf dat moment moeten overtredingen altijd beoordeeld worden op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de burger. Vanaf dat moment is er dus geen verschil meer tussen toeslagen en de sociale zekerheid als het gaat om het uitdelen van een standaardboete van 100%.

92

Welke stappen zijn er naar aanleiding van het eindrapport van de werkgroep die het interdepartementale beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen opstelt genomen om de aanbevelingen uit te laten voeren?

Zie paragraaf 4.2.6 van het rapport. In de kabinetsreactie op het rapport schrijft Staatssecretaris van Financiën Jan Kees de Jager dat een aantal van de voorgestelde maatregelen wordt overgenomen en ingevoerd per 1 januari 2011. Het gaat dan vooral om kleine aanpassingen, zoals het terugbrengen van gebruikte categorieën en definities en het verruimen van de aanvraagtermijn. Andere, meer vergaande maatregelen, zoals het vaststellen van de kinderopvang-toeslag op basis van een genormeerde uurprijs of het uitkeren van 90% van het voorschot, kunnen niet op korte termijn worden ingevoerd. Deze wil het kabinet verder laten onderzoeken. Echter, vier maanden na het verschijnen van dit rapport valt het kabinet-Balkenende IV op 20 februari 2010. Door de demissionaire status van het kabinet worden de aanbevelingen van de werkgroep niet verder uitgewerkt.

93

Ligt de verantwoordelijkheid van het inschatten van het kantelpunt bij een uitkeringsgerechtigde bij een individuele medewerker van een gemeente? Zo ja, welke bevoegdheden heeft deze medewerker nog meer die van invloed kunnen zijn op het eventueel aanmerken als fraudeur van een uitkeringsgerechtigde?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Elke gemeente gaat over haar eigen uitvoering. Deze vraag valt daarmee buiten de scope van het onderzoek. Wel acht de commissie het van belang dat verplichtingen waar mensen aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een toeslag of uitkering

duidelijker moeten zijn. Mensen mogen niet de dupe worden van onduidelijk beleid.

94

Wat zijn de redenen dat er door het kabinet is gekozen voor een ruimer begrip bij de toepassing van de term fraude dan door de Afdeling Advisering van de Raad van State is geadviseerd?

Zie paragraaf 5.3.7 van het rapport: Het kabinet schrijft in haar reactie op het Raad van State advies om alleen fraude te gebruiken als bedrog bedoeld wordt, het volgende: «Fraude is geen juridisch maar een maatschappelijk begrip. Het advies van de Afdeling om in de gehele toelichting het begrip fraude alleen te gebruiken als daarmee bedrog is bedoeld, wordt niet overgenomen. In dit wetsvoorstel wordt een ruimer begrip fraude gehanteerd.»

Het voornemen om fraude met uitkeringen harder aan te pakken, komt voort uit het regeerakkoord Rutte-I. Daarin staat: «Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude.» Dit voornemen wordt uitgewerkt in de kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom van 10 maart 2011. Daarin staat: «Fraude mag niet lonen, te veel ontvangen uitkering door burgers of genoten economisch voordeel door bedrijven wordt geheel teruggevorderd.»

95

Hoe vaak zijn er in totaal signalen afgegeven tussen de GGD en Belastingdienst na aanpassing van de Wet kinderopvang?

De commissie heeft een verklarend onderzoek gedaan en heeft geen reconstructie gemaakt van (aantallen van) specifieke fraudegevallen of casussen. Wel heeft de commissie geconstateerd dat de samenwerking tussen de GGD en de Belastingdienst na de aanpassing van de Wet kinderopvang (Wko) in 2010 incidenteel is. Dit contact krijgt in 2014 een structureel karakter met de start van het project «Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang», waarin de GGD en de Belastingdienst samenwerken om de pedagogische kwaliteit van gastouderopvang te verbeteren en fraude tegen te gaan.

96

Van hoeveel gevallen is bekend dat een gastouderbureau heeft gefraudeerd en dat ouders uiteindelijk een terugvordering van de kinderopvangtoeslag hebben gekregen?

De commissie heeft een verklarend onderzoek gedaan en heeft geen reconstructie gemaakt van (aantallen van) specifieke fraudegevallen of casussen.

97

Worden ouders bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag geïnformeerd over hun wettelijke verantwoordelijkheid voor een juiste aanvraag? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit en is dit gebeurd?

De commissie heeft niet specifiek onderzoek gedaan naar de wijze waarop mensen werden geïnformeerd over het aanvragen van een kinderopvangtoeslag. Wel blijkt uit het onderzoek van de commissie dat de wetgever ervoor had gekozen om veel verantwoordelijkheid bij mensen te leggen. Het risico op het maken van een fout bij een aanvraag voor kinderopvangtoeslag was groot – zo moesten wel 70 vakjes op een formulier worden

ingevuld, en dat voor ieder kind. De gevolgen van het maken van een fout – een volledige terugvordering van de kinderopvangtoeslag volgens de alles-of-nietsbenadering – werd bij de mensen gelegd.

De commissie stelt vast dat er een mismatch was tussen wat de overheid van mensen verwachtte en wat er van mensen verwacht kon worden. Vaak was onduidelijk welke gegevens mensen moesten aanleveren en/of was daar verwarring over. Zo werd bijvoorbeeld van mensen gevraagd om van tevoren hun inkomen te schatten. Dat kan heel lastig zijn, zeker als je een wisselend inkomen hebt. Daarbij konden mensen iets anders verstaan onder «inkomen» dan de overheid. Sommige mensen waren bovendien in de veronderstelling dat de overheid de beschikking had over al hun actuele (inkomens)gegevens, waardoor zij ervan uitgingen dat zij niet bij iedere wijziging bij alle instanties zelf een wijziging moesten doorgeven. Door de complexiteit van het stelsel werd het mensen heel lastig gemaakt om de verantwoordelijkheid te dragen voor een juiste aanvraag.

98

Waren er vanaf 2010 aanleidingen om het beleid bij fraudebestrijding te wijzigen van meer preventieve handhaving naar handhaving achteraf? Zo ja, wat waren deze aanleidingen?

De commissie constateert dat het nieuwe handhavingsprogramma van 2010 wordt gewijzigd van meer preventieve handhaving naar handhaving achteraf naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte-I.

Dit vindt onder andere zijn uitwerking in de fraudewet. De Afdeling advisering van de Raad van State en ambtelijk SZW waren kritisch over de noodzaak van de fraudewet. De Raad van State stelt in haar advies over de fraudewet dat de noodzaak van de strengere fraudeaanpak onvoldoende is onderbouwd. In het advies staat: «De Afdeling is van oordeel dat de argumentatie om tot een forse verzwaring van het sanctieregime (sociale zekerheid) te komen, beperkt is en niet overtuigend. Nodig is een sluitend betoog over het verband tussen de omvang van de «fraude» en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. De Afdeling adviseert daartoe.» Daarnaast concludeert de Raad van State dat het niet is uitgesloten dat de omvang van fraude een gevolg is van niet optimale handhaving en dat een verzwaring van het sanctieregime pas aan de orde is als alle bestaande middelen van handhaving niet voldoen.

99

In 2009 was de schatting dat 5,8% van de uitkeringsgerechtigden in de WW zwart werk had verricht. Hoe verhoudt dit percentage zich tot de jaren daarvoor? Is er sprake van een stijging of daling in zwart werk?

Een onderzoek naar de informele economie (zwartwerk) onder uitkeringsgerechtigden werd in 2011 voor het vijfde opeenvolgende jaar uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW): <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2012/39/2012-onderzoek-zwartwerk-2011-art.pdf?la=nl-nl>. In dit onderzoek werd een schatting gegeven van het percentage zwartwerkers onder uitkeringsgerechtigden. Voor de WW was dit van 2007 tot en met 2011 respectievelijk 5,3%, 5,4%, 5,8%, 6,9% en 6,6%. Er is dus sprake van een ingeschatte lichte stijging tussen 2007 en 2009.

100

Kan de commissie een overzicht geven van de ontwikkeling van het nalevingsniveau van socialezekerheidswetgeving in de afgelopen 15 jaren?

De commissie kan hier geen totaalbeeld van geven.

101

Is het waar dat boetes in de sociale zekerheid sinds 1997 niet meer waren aangepast aan inflatie? Zo ja, wat waren hiervoor de redenen?

De boetes onder de Wet Boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (BMTI) zijn niet geïndexeerd aan de inflatie maar wel aangepast. De reden weet de commissie niet.

De Wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet) kende bij de inwerkingtreding van de wet in 2013 een minimumboete van € 150,00 die nooit is aangepast. De minimumboete is komen te vervallen naar aanleiding van de uitspraak van Centrale Raad van Beroep (CRvB) in november 2014. In 2017 is dit ook wettelijk aangepast via de Wet wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (aanpassing fraudewet). De hoogte van alle andere boetes onder de Fraudewet worden berekend als percentage van het benadelingsbedrag naar gelang de mate van verwijtbaarheid. Deze boetes kennen sinds de uitspraak van de CRvB een boetemaximum dat gekoppeld is aan de boetemaxima per categorie in het wetboek van Strafrecht (art. 23), de bestuurlijk boete bedraagt ten hoogste het bedrag uit de vijfde categorie. De generieke boetemaxima in het wetboek van strafrecht zijn voor het laatst aangepast per 1 januari 2024.

102

Heeft de commissie ook gekeken naar de wijze van rechterlijke toetsing (marginale toetsing) in het bestuursrecht? Heeft de commissie de indruk dat de recente uitspraken van de hoogste bestuursrechters voldoende ruimte geeft aan de rechtspraak om een betere belangenafweging te maken in individuele gevallen?

Zie het antwoord op vraag 104.

103

Hoe beoordeelt de commissie het feit dat door de marginale toetsing in het bestuursrecht (artikel 3.4 Awb) een besluit pas in strijd met het evenredigheidsbeginsel was als er sprake was van een kennelijk onredelijke belangenafweging?

Zie het antwoord op vraag 104.

104

Hoe beoordeelt de commissie het feit dat de menselijke maat sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 2 februari 2022 en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 oktober 2022 meer wordt toegepast in het bestuursrecht? Heeft de commissie in haar onderzoek een gewijzigde lijn in het bestuursrecht waargenomen?

De commissie heeft uiteraard oog gehad voor de wijze van toetsing in de bestuursrechtspraak, waarbij lange tijd werd getoetst aan het «willekeur-criterium»: een besluit was pas in strijd met het evenredigheidsbeginsel als sprake was een kennelijk onredelijke belangenafweging. Daarbij heeft de commissie geconstateerd dat deze wijze van toetsing niet altijd recht doet aan de rechtspositie en rechtsbescherming van mensen. Meer recent, en buiten de onderzoeksperiode van de commissie, heeft de bestuursrechtspraak nadrukkelijk meer aandacht gekregen voor de mens en de menselijke maat met een ruimere toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, wat onder andere tot uitdrukking is gekomen in de uitspraak van

de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285), de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 oktober 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:2207) en onlangs nog de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190). Dit neemt echter niet weg dat deze verhoogde aandacht in de rechtspraak en jurisprudentie nog niet bij wet is geregeld. Dit is ook reden geweest voor de commissie om een aanbeveling te doen om een algemene evenredigheidsbepaling in de wet te verankeren, zodat in alle gevallen en ten aanzien van iedereen oog moet zijn voor een evenredige uitkomst.

105

Wat kunnen criteria zijn om een boete met verminderde verwijtbaarheid te geven?

De criteria voor verminderde verwijtbaarheid staan uitgebreid beschreven in paragraaf 4.5 van het rapport. Bij invoering van de fraudewet werden in het bijbehorende boetebesluit de volgende criteria genoemd om iemand verminderd verwijtbaar te achten:

- *de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;*
- *de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen [...];*
- *de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.*

De lijst van criteria is niet limitatief: uitvoeringsorganisaties zouden de ruimte krijgen om ook in andere gevallen verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Deze ruimte wordt echter ook weer ingeperkt door de nota van toelichting van het boetebesluit. Als iemand de Nederlandse taal niet machtig is of als een uitkeringsgerechtigde langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen, komt diegene in elk geval niet in aanmerking voor verminderde verwijtbaarheid.

106

Wat verklaart de stijging van het totale boetebedrag in 2014 ten opzichte van het totale boetebedrag in 2013?

De gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bevatten alle terug- en boetevorderingen voor het schenden van de inlichtingenplicht voor de algemene bijstand. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de oorzaak van de stijging van het totale boetebedrag in 2014 ten opzichte van 2013.

107

Wat verklaart het verschillende optreden in vergelijkbare gevallen door gemeenten waar het sanctionering van overtredingen betreft? Zijn er hiervoor duidelijke criteria in de fraudewet voorgeschreven en kan er bij de toepassing hiervan sprake zijn van discretionaire bevoegdheden van ambtenaren?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Deze vraag valt daarmee buiten de scope van het onderzoek. Het onderzoek van de commissie heeft laten zien dat de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren is ingeperkt met de komst van de fraudewet. Onder de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (BMTI) was het opleggen van een boete geen verplichting, na invoering van de fraudewet wel. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten en heeft niet gekeken naar hoe criteria van verminderde verwijtbaarheid zijn geïnterpreteerd en toegepast door verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

108

Waarom is er voor gekozen om voor wisselende grensbedragen te kiezen bij het beoordelen of er sprake is van opzet/grove schuld?

Deze wisselende grensbedragen werden ingevoerd vanuit efficiencyoverwegingen. Zo blijkt uit onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) dat er voor bepaalde periodes grensbedragen werden aangepast zodat de werkpakketten beheersbaar bleven. Ze waren bedoeld als «versnellingsmaatregelen», zo blijkt uit interne memo's van de Dienst Toeslagen (Onderzoeksrapport ADR Grensbedragen opzet/grove schuld (O/GS) en minnelijke schuldsanering MSNP. Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31 066, nr. 915). Grensbedragen werden dus afhankelijk van de beheersbaarheid van de werkpakketten aangepast.

109

Hoe oordeelt de commissie over de reacties op de bevindingen van de enquêtemissie met betrekking tot het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving om misstanden te voorkomen?

De commissie heeft onderzoek gedaan en haar bevindingen in een rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, aan de Tweede Kamer aangeboden. De commissie vindt het niet gepast om vervolgens een oordeel te hebben over de reacties (na de presentatie van het rapport) op de bevindingen van de commissie.

110

Kan de commissie aangeven welke overwegingen er bij de wetgever zijn geweest bij het besluit tot afzien van het toevoegen van een hardheidsclausule in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen? Zo ja, waar bestonden deze overwegingen uit?

Zoals staat beschreven in paragraaf 4.2.5 van het rapport heeft het kabinet er uiteindelijk voor gekozen om geen hardheidsclausule op te nemen, onder meer omdat de vrees bestond dat dit een bron van conflicten kon zijn en kon leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om juist wel een algemene hardheidsclausule (die bij massale processen niet kan worden gemist) op te nemen, werd dan ook niet overgenomen. In de Tweede Kamer wordt overigens nauwelijks gepraat over een algemene hardheidsclausule, maar vooral over een hardheidsclausule voor zeer bijzondere groepen (oorlogsgetroffenen, asbestslachtoffers of mijnwerkers met silicoseproblematiek). Ook een amendement van Kamerlid Omtzigt om alsnog een hardheidsclausule toe te voegen ziet op dergelijke bijzondere groepen (Handelingen II 2004/05, nr. 40, pp. 2676–2711). Dit amendement wordt overigens niet in stemming gebracht.

111

Hoe kijkt de commissie aan tegen het aanbieden van trainingen en bewustwordingsprogramma's om ambtenaren en medewerkers binnen overheidsinstanties te voorzien van de nodige kennis en vaardigheden om mensenrechten te respecteren en te beschermen?

De commissie heeft geconstateerd dat meer dan eens (grond)rechten van mensen zijn geschonden in het kader van fraudebestrijding, onder meer door het gebruik van data en digitale toepassingen, zoals risicomodellen. Daarbij waren de rechten van mensen onvoldoende gewaarborgd. De commissie beveelt dan ook aan dat alle departementen en uitvoeringsorganisaties zorg moeten dragen voor gedegen en continue kennisopbouw over de risico's van data en digitale toepassingen, waarbij de rechten van mensen altijd zijn gewaarborgd. Het aanbieden van trainingen en bewustwordingsprogramma's over mensenrechten kan hier onderdeel van uitmaken. Hierbij benadrukt de commissie dat de aanbeveling hierover (p. 71 van het rapport) niet alleen ziet op kennis over mensenrechten, maar ook over data en digitale toepassingen. Enkel kennisopbouw over mensenrechten is in de ogen van de commissie dan ook niet genoeg. Een overheidsorganisatie moet zich in al haar geledingen bewust zijn van haar rol, taak en functie, waarbij tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden continu aandacht moet zijn voor eventuele risico's voor mensen en een potentiële inbreuk op hun rechten.

112

Welke mogelijkheden ziet de commissie naast een hardheidsclausule om de rechtsbescherming van mensen te waarborgen en bestaat er momenteel wetgeving waarbij de commissie het risico ziet dat de rechtsbescherming onvoldoende wordt gewaarborgd?

Er bestaan, behalve een hardheidsclausule, verschillende mogelijkheden om de rechtsbescherming van mensen te waarborgen. Hier heeft de commissie ook expliciet aandacht voor in haar aanbevelingen. In het bijzonder wordt gewezen op de algemene evenredigheidsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), een herwaarderung van het leerstuk van de «dringende reden», een recht op persoonlijk contact, een juridisch vangnet voor mensen, het borgen van de toegankelijkheid van het recht en het toetsen van wetten aan de Grondwet. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar actuele wetgeving waar het risico op onvoldoende rechtsbescherming bestaat.

113

Hoe vaak is er sinds het in werking treden van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving sprake van recidive geweest en is er een boete van 150% van het benadelingsbedrag opgelegd?

De commissie kan hier geen cijfers noemen. Er zijn onder het strenge regime van de fraudewet, van 1 januari 2013 tot aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 24 november 2014 (ECLI:N-L:CRVB:2014:3754), vele boetes opgelegd, niet alleen door het UWV, maar ook door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en verschillende gemeenten, die ook met deze wet- en regelgeving in aanraking kwamen. Alleen voor het UWV ging het al om ongeveer 66.000 boetes. Gelet op de beperkte «looptijd» van het strenge sanctieregime, in samenhang met het feit dat een maximumboete van 150% alleen bij recidive kon worden opgelegd, lijkt het aannemelijk dat het aantal boetes van deze hoogte beperkt is geweest. Zo waren er tot 26 mei 2014 (dus nog vóór de uitspraak van de CRvB) enkele tientallen gevallen bij UWV (38) en SVB (14) waarin sprake was van recidive (Kamerstuk II 2013/14, 17 050, nr. 474). Of in al deze gevallen ook daadwerkelijk de maximumboete is opgelegd, is niet bekend.

114

Kan de commissie aangeven wat de achterliggende argumentatie was bij het verzoek van het Ministerie van SZW om de aangiftegrens voor zowel witte als zwarte fraude in 2009 te verhogen? Zo ja, wat was de argumentatie hier achter? Zo nee, waarom is dit niet mogelijk?

Het verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de aangiftegrens te verhogen had meerdere redenen. Primair bestond de wens om meer bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Dat is op dat moment ook de visie van SZW op de toepassing van bestuurlijke handhaving in relatie met strafrechtelijke handhaving voor specifieke situaties van sociale zekerheidsfraudes. Daarnaast waren de handhavingsprocessen van UWV en SVB verbeterd en was de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 in werking getreden, waardoor meer bestuursrechtelijke handhaving ook realistisch werd geacht (Stcrt 2008, 249 en Kamerstuk II 2011/12, 33 207, nr. 3).

115

Kan de commissie aangeven waarom het ruim drie jaar heeft geduurd voordat het kabinet met een officiële reactie kwam op een ongevraagd advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State betreffende de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes? Zo ja, waarom heeft dit drie jaar geduurd?

De commissie heeft geen inzicht gekregen in redenen dat het drie jaar heeft geduurd voordat het kabinet met een officiële reactie kwam op het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes. De heer Rutte heeft daar desgevraagd in zijn openbaar verhoor op 4 oktober 2023 ook geen verklaring voor kunnen geven.

116

Is er vaak sprake geweest van moeite bij het verzamelen van bewijsstukken door personen en rechtsbijstandsverleners en ziet de commissie hierbij ook een rol voor de uitvoeringsinstanties om te helpen bij het actief verstrekken van bewijsstukken en dossieropbouw?

Het beeld dat bij de commissie is ontstaan en is bevestigd in openbare verhoren (van gedupeerden, advocaten en rechters), is dat mensen heel vaak maar heel moeilijk aan hun (volledige) dossier konden komen. Zo raakte de Belastingdienst veel bewijsstukken kwijt en werden rechters geconfronteerd met onvolledige dossiers. Daar is dus heel veel misgegaan. De commissie ziet absoluut een actieve rol voor uitvoeringsinstanties bij het aanleveren van een volledig dossier en het desgevraagd aanleveren van alle relevante bewijsstukken. Uitvoeringsinstanties zijn hier overigens al toe verplicht op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play.

117

Hoe kan het zo zijn dat mensen een betalingsregeling opgelegd krijgen van een hoger maandbedrag dan dat zij aan inkomsten hebben?

Als een verzoek van een ouder tot een persoonlijke betalingsregeling was gehonoreerd, werd het te betalen maandbedrag vastgesteld, waarbij rekening werd gehouden met de draagkracht van de betrokkene. Dit bedrag moest gedurende 24 maanden worden betaald, waarna de restschuld vaak niet werd geïnd. Een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling werd echter afgewezen als de kwalificatie opzet/grove schuld was toegekend. Dit werd beoordeeld op het moment dat een ouder

een verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling deed. Als volgens de Belastingdienst sprake was van opzet/grove schuld, werd het verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling afgewezen en kon een ouder enkel aanspraak maken op de standaardbetalingsregeling. Conform deze regeling moest de volledige schuld in 24 maanden worden terugbetaald, waarbij geen rekening werd gehouden met de draagkracht van betrokkene. Een grote schuld van tienduizenden euro's en soms zelfs bedragen tot ruim meer dan een ton, konden dan ook tot gevolg hebben dat mensen zaten opgescheept met een zeer hoog maandbedrag, dat hun maandelijkse inkomsten oversteeg (zie voor een uitgebreide uiteenzetting paragrafen 6.2.2 en 6.3.4 van het rapport).

118

Wat zijn de criteria om toeslagaanvragers aan een intensieve controle op hun aanvraag te onderwerpen en welke bewijsstukken moeten zij aandragen?

Ouders konden op grond van vele criteria worden geselecteerd voor een intensieve controle. Deze criteria konden door de jaren heen ook worden aangepast. Gehanteerde criteria zijn onder andere hot/hor (hoge toeslag, hoog risico) of een verdacht gastouderbureau. Ook konden ouders worden geselecteerd op basis van een risicoclassificatiemodel, waarbij bijvoorbeeld persoonskenmerken zoals nationaliteit een rol speelden. Zoals uit het openbaar verhoor van de heer El Bali is gebleken, lag op de ouders een enorme bewijslast. Niet alleen omdat zij veel verschillende stukken (jaaropgave, urenregistraties, betaalbewijzen etc.) moesten aandragen, maar ook omdat een controle soms over meerdere jaren werd uitgevoerd, waardoor ouders een veelvoud aan stukken moesten aanleveren.

119

Krijgen ouders die een deel van de eigen bijdrage niet hebben betaald hier bericht over en wordt er met hen bijvoorbeeld een betalingsregeling getroffen, voordat het gehele ontvangen bedrag aan toeslagen wordt teruggevorderd? Hoe werkt dit in de praktijk?

Op grond van de voorschotssystematiek met controle achteraf kwam het niet betalen van de eigen bijdrage pas aan het licht als ouders (achteraf) aan een controle werden onderworpen. De lijn onder de «alles-of-niets»-zienswijze was dat als ouders een deel van hun eigen bijdrage niet hadden betaald, zij niet hadden voldaan aan essentiële voorwaarden voor kinderopvangtoeslag, met als conclusie dat de gehele kinderopvangtoeslag onterecht was uitgekeerd. In de praktijk (bijvoorbeeld op zitting in de rechtszaal) kon soms nog wel een schikking worden bereikt, waarbij overeen werd gekomen dat ouders alsnog de eigen bijdrage konden betalen, waarna werd afgezien van integrale terugvordering. Dit is onder meer gebleken uit openbare verhoren van rechter de heer Coijmans en staatsraad de heer Van Ettehoven (Kamerstuk II 2023/24, 35 867, nr. 7).

120

Hoe kan het dat de Dienst Toeslagen terugvorderingsbedragen heeft verrekend met andere toeslagen, maar dat hierbij bepaalde schulden niet zijn meegenomen waardoor er bij ouders meer is teruggevorderd dan reëel mogelijk was? Wat kan worden gedaan om dit in de toekomst te voorkomen?

De achtergrond van het al dan niet verrekenen van toeslagen en het al dan niet meenemen van schulden is gelegen in de wet- en regelgeving inzake in- en terugvordering. Zoals eerder (antwoord op vraag 35 en 117) naar voren is gebracht, voorzag de standaardbetalingsregeling erin dat mensen

in 24 maanden hun gehele schuld moesten terugbetalen, maar niet in een minnelijke regeling waarbij rekening werd gehouden met hun persoonlijke omstandigheden en draagkracht. Dit was immers slechts aan de orde bij een persoonlijke betalingsregeling, maar deze werd niet toegekend aan mensen aan wie de kwalificatie opzet/grove schuld was toegekend. Dit kan worden voorkomen door bijvoorbeeld gebruik te maken van de algemene evenredigheidsbepaling, zoals door de commissie is opgenomen als aanbeveling, op grond waarvan een besluit nooit onevenredig mag uitpakken voor een betrokkene.

121

Is er afstemming geweest tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en de Dienst Toeslagen over hoe de wet geïnterpreteerd en uitgevoerd moet worden? Zo ja, op welke wijze heeft dit plaatsgevonden?

De commissie heeft geen specifiek onderzoek gedaan naar, en is niet bekend met, afstemming tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Dienst Toeslagen. De Dienst Toeslagen heeft een zienswijze op de wet- en regelgeving ontwikkeld en die in een zaak voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de Dienst Toeslagen in het gelijk heeft gesteld.

122

Heeft de commissie een overzicht van alle geschonden privacy rechten die zij geconstateerd hebben?

De tabel hieronder bevat een overzicht van de in de casussen geconstateerde geschonden privacy rechten onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG):

Wbp art. 6	Behoorlijkheid
Wbp art. 8	Noodzakelijkheid gegevensverwerking
Wbp art. 10	Bewaartermijnen persoonsgegevens
Wbp art. 13	Beveiliging persoonsgegevens
Wbp art. 34	Informereren betrokkenen verwerking
AVG art. 5	Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens
AVG art. 6	Rechtmatigheid van de verwerking
AVG art. 9	Bijzondere persoonsgegevens
AVG art. 10	Strafrechtelijke gegevens
AVG art. 32	Beveiliging van de verwerking
AVG art. 38	Positie van de functionaris voor gegevensbescherming
EVRM art. 8	Recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven

123

Wat was de internationale context van gegevensuitwisseling ter bevordering van fraudebestrijding? Baseerden beleidsmakers zich in het opstellen van dit fraudebeleid op succesvol beleid uit het buitenland?

De internationale context van gegevensuitwisseling ter bevordering van fraudebestrijding valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Wel is de commissie in haar onderzoek voorbeelden tegengekomen waarbij inspiratie is opgedaan in het buitenland. Zo verklaarde voormalig directeur-generaal Belastingdienst, de heer Veld, in zijn openbaar verhoor over een werkbezoek aan de Australische belastingdienst in 2012 het volgende: «Dus toen ik van dat bezoek terugkwam, dacht ik: hé, dat is iets wat wij ook in gedachten moeten houden. We zijn natuurlijk geen Australië, we zijn maar een klein land, maar we hebben wel het punt: hoe kunnen we uit allemaal verschillende dingen gegevens halen die we nuttig kunnen omzetten in producten voor het handhavingsbeleid, of voor

de dienstverlening of voor wat dan ook?» (verslag openbaar verhoor van de heer Veld, 3 oktober 2023, Kamerstuk II 2023/24, 35 867, nr. 7).

124

Waarom is besloten om geen bewindspersonen uit de jaren '90 (toen de fraudebestrijding met behulp van data en gegevensuitwisseling begon) te verhoren?

De commissie heeft op basis van haar tussentijdse bevindingen personen geselecteerd voor de openbare verhoren (zie ook paragraaf 10.3 van het rapport voor de verantwoording over zowel de besloten voorgesprekken als de openbare verhoren). Bijlage E en F bevatten overzichten van de genodigden bij de besloten voorgesprekken en openbare verhoren.

125

Was het stimuleren van (effectiever) handhaven op fraude hoofdzakelijk een politieke wens of een ambtelijk idee?

Het bestrijden en voorkomen van fraude met uitkeringen is een politieke trend die vanaf de jaren '80 opkomt. Sindsdien is er een verhard politiek maatschappelijk klimaat ontstaan ten aanzien van fraude met sociale zekerheid. Dit zien we ook terug in de ambtelijke stukken (zie ook paragraaf 7.2.3, paragraaf 7.2.4 en paragraaf 7.2.5 van het rapport).

126

Vond er op andere dossiers ook een toename aan gegevensuitwisseling plaats? Of was dit exclusief een trend op het gebied van fraudesignalering in de sociale zekerheid?

Het onderzoek van de commissie richt zich enkel op het gebruik van (persoons)gegevens bij fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen.

Het toenemende gebruik, koppelen en uitwisselen van gegevens bij fraudebestrijding is echter een bredere trend. Zo komt in het working paper «Big Data voor fraudebestrijding» (2016) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het WRR rapport «Big Data in een vrije en veilige samenleving» (2016) naar voren dat onder andere in het zorgdomein, het veiligheidsdomein, de fiscale kant van de Belastingdienst ook sprake is van een toename in gegevensuitwisseling en de inzet van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding.

127

Zorgde de Fraude Scorekaart aantoonbaar ook voor vertekende uitkomsten die het risicoprofielbeeld bevestigden? Klopten de onderliggende assumpties wel?

De Fraude Scorekaart was niet één van de casussen in het onderzoek van de commissie.

128

Heeft de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) er (mede) voor gezorgd dat nieuwe wetgeving aangaande gegevensuitwisseling sociale zekerheid en toeslagen is uitgebleven? Gezien er sinds 2015 geen nieuwe wetgeving meer is verschenen. Of heeft dit andere redenen?

De commissie constateert dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) meer voorwaarden met een verplichtend karakter stelt aan gegevensuitwisseling dan haar voorganger de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Hierbij gaat het onder andere over het recht op

rectificatie, het recht op vergetelheid, het recht op beperking van verwerking, het recht op bezwaar en het recht op een menselijke blik bij besluitvorming voor betrokkenen. De commissie heeft niet onderzocht of er een verband is tussen de inwerkingtreding van de AVG in 2016 en het ontstaan van wetgeving, maar wijst wel op het Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) dat is ingediend toen de AVG gold.

129

Is de Kaderwet gegevensuitwisseling ooit aangevochten bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat oordeelde het EHRM?

Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) ligt op dit moment voor bij de Eerste Kamer en is nog in behandeling.

130

Hoe had de AP beter kunnen acteren op de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) als ze meer budget hadden gehad? In hoeverre deed de AP niet al het maximale wat de AP kon doen?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar hypothetische «wat als» situaties.

131

Wat verklaart de dalende trend in klachten?

Deze vraag betreft de bedrijfsvoering van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en kan de commissie niet beantwoorden.

De Autoriteit Persoonsgegevens geeft hierover zelf het volgende aan bij de toelichting op figuur 7.1: «[...] In 2021 en 2022 heeft de AP minder informatieverzoeken en minder klachten ontvangen dan de jaren ervoor omdat door capaciteitstekort het telefonische spreekuur minder lang open was.» (Zie ook voetnoot 2 op pagina 259.)

132

Waarom daalt het aantal onderzoeken terwijl het budget fors stijgt?

Deze vraag betreft de bedrijfsvoering van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en kan de commissie niet beantwoorden.

133

Waarom stijgt het aantal fte weinig ondanks de forse intensivering van de budgetten?

Deze vraag betreft de bedrijfsvoering van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en kan de commissie niet beantwoorden.

134

Kan nader toegelicht worden waarom een causaal verband tussen persoonskenmerk en gedrag niet voldoende is? Hoe zou een objectieve rechtvaardiging van het inschatten van gedrag er uit zien?

De commissie gaat ervan uit dat deze vraag over risicoprofielen gaat. De ontwikkeling en toepassing van risicoprofielen moet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving: de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (zie paragraaf 7.4.1 en 7.4.2 voor de juridische kaders). Daarnaast moeten bij de ontwikkeling en toepassing van

risicoprofielen de juiste waarborgen worden toegepast: methoden en algoritmen die worden gebruikt bij data-analyse, zoals risicoprofilering, moeten deugdelijk zijn en aan de wetenschappelijke criteria voor goed (statistisch) onderzoek voldoen, gegevens moeten up to date zijn en datasets mogen geen bias bevatten en de gebruikte datasets, algoritmes en methoden moeten toegankelijk zijn voor toezicht (zie ook paragraaf 7.4.3).

Bij risicoprofilering gaat het om statistische correlatie (een statistisch verband) tussen risico-indicatoren (kenmerken van de persoon) en het plegen van fraude (gedrag) en niet om causaliteit (oorzakelijk verband) tussen risico-indicatoren (kenmerken van de persoon) en het plegen van fraude (gedrag).

135

Is de commissie casussen tegengekomen waarin concrete risicoprofielen of risicogerichte selectie zonder feitelijke menselijke controle leidden tot een registratie van personen als «fraudeur»? Zo ja, kan de commissie een overzicht geven welke concrete processen dat zijn/waren?

In de door de commissie onderzochte casussen was geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming by design. Met andere woorden: er was geen sprake van geautomatiseerde besluiten over het toekennen, verstrekken of stoppen van uitkeringen of toeslagen op basis van een verhoogd risico op het plegen van fraude. Besluiten over de uitkering of toeslag van personen die volgens een risicoprofiel een verhoogd risico op fraude hadden, werden in de casussen door medewerkers genomen. Dat er sprake was van menselijke tussenkomst betekende niet dat de besluitvorming altijd goed verliep. De commissie stelt bijvoorbeeld vast dat fraudesignalen in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst niet altijd werden geverifieerd door medewerkers en dat er onder andere door de Dienst Toeslagen op basis van niet geverifieerde fraudesignalen is gehandeld. Bijvoorbeeld door het plaatsen van betreffende personen op een «toezichtlijst» of «uitsluitlijst» (zie paragraaf 7.12.2 en paragraaf 7.12.3).

136

Was het voor een burger (technisch of praktisch gezien) mogelijk geweest om op te vragen en te ontvangen hoe en door wie jouw persoonsgegevens gebruikt werden?

De Dienst Toeslagen voldeed niet aan de wet- en regelgeving rondom gegevensbescherming en de Wet bescherming persoonsgegevens is niet goed nageleefd. Gegevens zijn daardoor wijdverspreid gemaakt, binnen de Belastingdienst zelf maar soms ook daarbuiten. Ouders die als fraudeur geregistreerd stonden, kregen tot 2019 geen inzage in hun dossier. De commissie acht het aannemelijk dat het voor mensen praktisch gezien niet mogelijk was om hun gegevens in te zien.

137

Kan er toegelicht worden waar de risicoclassificatiemodellen aan getoetst hadden moeten worden? En had dit feitelijk gekund?

De commissie gaat ervan uit dat deze vraag het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen betreft. Er is sprake van structurele tekortkomingen bij de totstandkoming en uitvoering van het risicoclassificatiemodel. Zo zijn de risico-indicatoren niet vastgelegd en getoetst op validiteit en betrouwbaarheid, vond er geen statische correctie voor bias plaats, zijn er geen effectrapportages gemaakt en is er geen gegevenseffectbeoordeling uitgevoerd. Het risicoclassificatiemodel had getoetst

moeten worden aan de geldende wet- regelgeving. Zie ook paragraaf 7.4.1 en 7.4.2 van het rapport voor de juridische kaders.

138

Kan de commissie specificeren welke fraudesignaleringsystemen de commissie in haar onderzoek is tegengekomen waarin zij een risico op schending van mensenrechten hebben geconstateerd? Gaat dit enkel om de casussen uit Deel II of zijn er nog meer systemen? Als dit het geval is, kan de commissie dan een overzicht delen en daarbij aangeven welke systemen nog actief zijn?

De commissie heeft alleen de casussen die in Deel II van hoofdstuk 7 worden beschreven nader onderzocht en kan daardoor geen uitspraken doen over welke andere systemen er mogelijk bestaan dan wel actief zijn.

139

Kunnen de «efficiencykortingen» in de sociale zekerheid in de afgelopen 30 jaar gekwantificeerd worden? Hoe hebben de uitgaven aan uitvoering zich in relatieve zin ontwikkeld in de sociale zekerheid?

De commissie heeft tijdens haar onderzoek geprobeerd om de bezuinigingen in de sociale zekerheid van de afgelopen dertig jaar in kaart te brengen, door per kabinet ombuigingen (besparingen aan de uitgavenkant, zoals efficiencykortingen) en lastenverzwaringen (verhoging van inkomstenkant, zoals verhogen sociale premies) in kaart te brengen, maar het blijkt niet goed mogelijk om dit totaalbeeld en de opeenstapeling daarvan inzichtelijk te maken. Ook de begrotingsstukken van het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid kunnen geen duidelijk totaalbeeld geven van de totale uitgaven en uitvoeringskosten van de sociale zekerheid.

Efficiencykortingen/maatregelen worden niet systematisch bijgehouden, waardoor een tijdreeks over afzonderlijke kabinetsperioden heen lastig te maken is. Daarom heeft de commissie ook geen totaalbeeld opgenomen in haar rapport.

140

Zijn er Kamerstukken of andere beleidsstukken bekend waaruit volgt dat de focus op «New Public Management» kabinetsbeleid was? Wat waren de uitgangspunten van het kabinetsbeleid bij deze eventuele beleidsverandering?

De commissie heeft in het kader van haar onderzoek een historische terugblik op de invloed van New Public Management (NPM) bij diverse ministeries gevorderd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft deze vordering laten uitvoeren door ABDTOP-Consult. In het essay «De invloed van New Public Management (NPM) op het Ministerie van SZW» wordt onder meer de volgende conclusie getrokken:

«Uit de bestudeerde documenten blijkt nergens dat NPM expliciet en doelbewust is ingezet. Wel is een sterke inzet op een zuinige, doelmatige en doeltreffende uitvoering te vinden waarbij in de systeeminrichting en sturingsrelatie gestuurd wordt op het leveren van de gevraagde prestaties. In de loop der jaren zijn er allerlei prikkels in het socialezekerheidsstelsel ingebouwd om de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. De Wet SUWI is ingezet om tot een strakkere sturing te komen op het UWV en de SVB. Met de WWB werd een objectief verdeelmodel geïntroduceerd, waarbij de meerkosten ten opzichte van het verdeelmodel ten laste van de gemeente komen en de besparingen door gemeenten gehouden mogen worden. De re-integratiemarkt werd geprivatiseerd vanuit de gedachte dat met elkaar concurrerende

re-integratiebedrijven tot betere prestaties zullen leiden.» (p.36) De commissie heeft het hele essay als bijlage gevoegd bij de beantwoording van de feitelijke vragen.

Het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) geeft in antwoord op de vordering aan dat het NPM-gedachtegoed een belangrijke rol heeft gespeeld bij het onderwerp «verzelfstandiging» binnen de sociale zekerheid. Zij noemen drie vormen van verzelfstandiging: privatisering, externe verzelfstandiging (taakuitvoering door een organisatie die niet valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, bijv. ZBO) en interne verzelfstandiging (taakuitvoering door een organisatie die valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, bijv. agentschap). Zij stellen dat het NPM-gedachtegoed vooral in de jaren 80 en 90 tot uiting kwamen in beleidsinitiatieven en adviezen die zich richtten op afslanking, vergroting van de beheersbaarheid en verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de rijksdienst. «Minder en beter» was daarbij het devies. Privatisering, deregulering, decentralisatie en zelfbeheer, reorganisatie en vermindering van personeelsformatie worden allemaal genoemd als operaties die onder invloed van NPM plaats vonden in de jaren 80. In de jaren negentig vond de operatie «Grote Efficiency» plaats, met als doel de efficiency en effectiviteit van de rijksoverheid te verbeteren. Ook werden initiatieven zoals integraal management, centrale sturing op hoofdlijnen, afspraken over producten/prestaties en gerelateerde kosten, systematische verantwoording en periodieke doorlichting, scheiding van uitvoering en beleidsorganisaties en de invoering van agentschappen geïntroduceerd.

141

In hoeverre zijn de genoemde efficiencytaakstellingen in box 8.1 daadwerkelijk gerealiseerd?

Zoals de commissie in antwoord op vraag 139 heeft aangegeven, worden efficiencytaakstellingen niet systematisch bijgehouden. Hierdoor is een tijdreks lastig te maken. Dat geldt niet alleen voor het totale overzicht van de taakstellingen, maar ook voor de realisatie daarvan.

De genoemde efficiencytaakstellingen in box 8.1 zijn afkomstig uit het Algemene Rekenkamer rapport «Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties» (bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 31 490, nr. 104). In dat rapport uit 2013 wordt op p.3 aangegeven dat de effecten die bezuinigingen hebben op doelmatigheid en op de inhoud van de taakuitvoering nergens (systematisch) worden bijgehouden en het dus onbekend is of ze worden gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer heeft zelf geprobeerd inzicht te krijgen in (de effecten van) taakstellingen voor uitvoeringsorganisaties. Een compleet beeld is er niet, maar de commissie heeft in paragraaf 8.3 de gevolgen van de bezuinigingen op de uitvoering bij UWV en de Belastingdienst beschreven. Zo staat op pagina 353: «Om te voldoen aan de taakstellingen kiest het UWV ervoor de bemiddeling van werkzoekenden uit efficiencyoverwegingen te digitaliseren. De fysieke dienstverlening voor werkzoekenden wordt geleidelijk afgebouwd en omgevormd tot een voornamelijk digitale dienstverlening in 2015. Met deze digitaliseringsoperatie, die bekend staat onder de naam «Redesign» van UWV WERKbedrijf wordt 155 miljoen euro bespaard.» En op p. 354 staat: «De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport «UWV, Balanceren tussen ambities en middelen» uit 2017 aan dat het UWV er ondanks vele beleidswijzigingen en bezuinigingen in geslaagd is in de afgelopen jaren de opgedragen kerntaken adequaat uit te voeren. Het UWV slaagt er volgens de Algemene Rekenkamer gedeeltelijk in deze bezuinigingen in te vullen door de doelmatigheid te vergroten. Daarnaast leidt vereenvoudiging van wet- en regelgeving tot een goedkopere uitvoering.» (bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 26 448, nr. 586).

Op pagina 354 van haar rapport geeft de commissie aan dat de Belastingdienst in 2010 een budgettaire taakstelling krijgt van structureel € 172,5 miljoen. Omdat deze op eerder opgelegde taakstellingen volgt, is de totale taakstelling op dat moment structureel € 395 miljoen. Deze taakstelling moet worden behaald met efficiency- en versoberingsmaatregelen, met vereenvoudiging van regelgeving en met taakverlichting. Daarnaast wordt er voor gekozen digitaal te gaan communiceren met burgers en bedrijven. Voor de Dienst Toeslagen wordt veel verwacht van de inzet van het nieuwe ICT-systeem voor het oplossen van de uitvoeringsproblemen en het wegwerken van achterstanden. De Dienst Toeslagen krijgt er geen personeel bij. Zoals in paragraaf 8.2.3 beschreven, geeft Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers in zijn openbaar verhoor aan dat zij voor de efficiëncymaatregelen als uitgangspunt hebben genomen «liever mensen dan stenen». Er worden kantoren gesloten om de taakstelling in te vullen.

142

Kan per jaar vanaf 2000 tot en met 2023 aangegeven worden hoe de budgetten van de Belastingdienst en het UWV zich hebben ontwikkeld, in absolute zin en als percentage van de totale rijksuitgaven?

Zoals reeds in het antwoord op vraag 139 is aangegeven, worden efficiëncykortingen/maatregelen niet systematisch bijgehouden, waardoor een tijdreeks over afzonderlijke kabinetsperiodes heen lastig te maken is. Hetzelfde geldt voor budgetten voor uitvoeringsorganisaties en voor de totale rijksuitgaven. Daarom heeft de commissie ook geen totaalbeeld opgenomen in haar rapport.

143

Zijn er andere onderzoeken beschikbaar waaruit volgt in hoeverre taakstellingen bij UWV en Belastingdienst hebben geleid tot een versobering van de uitvoering of tot een grotere doelmatigheid, naast het genoemde Rekenkamer-onderzoek?

In de literatuurlijst van de commissie staan enkele andere onderzoeken waarin dit aan de orde komt:

Kamerstuk II 2016/17, 26 448, nr. 586. Brief Algemene Rekenkamer; Bijlage: Rapport «UWV, balanceren tussen ambities en middelen» (waarbij ook verwezen wordt naar het rapport uit 2013).

Kamerstuk II 2019/20, 31 066, nr. 599. Brief van de Algemene Rekenkamer, Lessen uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen door de Algemene Rekenkamer. Bijlage: Overzicht bevindingen en publicaties Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel.

Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2. Brief van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties met aanbieding van het rapport «Klem tussen balie en beleid».

In het rapport «Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij totstandkoming en uitvoering 30 jaar sociale zekerheid» wat de commissie heeft laten uitvoeren door de VU en die als bijlage is gevoegd bij rapport «Blind voor mens en recht» wordt ook ingegaan op taakstellingen, ook bij de SVB (p. 41 en 125) (bijlage bij Kamerstuk II 2023/24, 35 867, nr 6). Daarbij wordt onder meer verwezen naar de memorie van toelichting van de wijziging van de Wet SUWI (Kamerstuk II 2012/13, 33 579, nr. 3) waarin de ambitie staat «om met minder middelen een vergelijkbaar niveau [van dienstverlening] te bereiken». Ook wordt er verwezen naar Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007–2014, p. 37. Zoetermeer. (Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 30 982, nr. 26) en ABDTOPConsult (2020). Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse. p. 24 (Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2, bijlage).

144

Werden CPB-ramingen ten tijde van de 180-miljoen taakstelling ook al gecertificeerd? Zo nee, op welke wijze werden ramingen destijds wel op juistheid (van aannames en uitkomst) en onzekerheidsmarges getoetst?

Het Centraal Planbureau (CPB) is begonnen met het certificeren in 2017 en dit vindt alleen plaats bij de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen. Bij het regeerakkoord uit 2010 (Kamerstuk II 2010/11, 32 417, nr. 15) zat als bijlage de CPB analyse van het financieel kader die deels gebaseerd was op de doorrekening conform Keuzes in Kaart»(bijlage bij Kamerstuk II 2010/11, 32 417, nr. 15). Bij de berekening in Keuzes in Kaart (waarin de maatregel onderdeel was van een groter pakket aan ombuigingen in de sociale zekerheid) is een aanname gehanteerd voor het verwachte aantal stop te zetten uitkeringen.

145

Welke Nederlandse toezichthouders maken gebruik van risicogestuurd of risicogericht toezicht? In hoeverre is dit in internationale context gebruikelijk?

De commissie heeft hier geen onderzoek naar gedaan.

146

Op basis van welke criteria werden aanvragen als «hoog risico» bestempeld?

De commissie gaat ervan uit dat deze vraag de aanvragen kinderopvang-toeslag betreft. Gehanteerde criteria zijn onder andere hot/hor (hoge toeslag, hoog risico) of een verdacht gastouderbureau. Ook konden ouders worden geselecteerd op basis van het risicoclassificatiemodel, waarbij onder andere de kenmerken nationaliteit, inkomen en alleenstaand ouderschap als risico-indicator werden toegepast. Hot/hor en het risicoclassificatiemodel versterken elkaar, waardoor er sprake is geweest van een overselectie van mensen met bepaalde kenmerken bij de toepassing van het risicoclassificatiemodel en hot/hor. Dit betreft mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit, een laag jaarinkomen, alleenstaanden en mensen die veel uren kinderopvang afnemen (zie ook paragraaf 7.2 voor risicoselectie door de Dienst Toeslagen).

147

Opereert de Belastingdienst op dit moment op basis van «business cases» bij fraudebestrijding?

De commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op de periode 1992 tot de presentatie van het rapport van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) op 25 februari 2021. Wat daarna is gebeurd, valt buiten de scope van het onderzoek.

148

Op welke wijze krijgt de geschatte omvang van een fraude een rol bij de verdeling van toezichtcapaciteit? Is hierbij naast het aantal fraudegevallen ook de misgelopen belastinginkomsten of onterechte uitgaven een op enigerlei wijze relevante overweging?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de verdeling van toezichtcapaciteit.

149

Kan per binnen de context van het gehele rapport bekeken wetsvoorstel aangegeven worden met welke meerderheden in de Tweede en Eerste Kamer het wetsvoorstel is aangenomen?

In bijlage D wordt een overzicht gegeven van de stemverhoudingen wetten, moties en amendementen. Per onderzochte wet is een tabel opgenomen waarin de stemmingsuitslag en verhouding is weergegeven.

150

Kan de verhouding tussen de tijd die de Tweede Kamer besteed aan debatten waarin wetten behandeld worden en de tijd die wordt besteed aan andersoortige debatten gekwantificeerd worden? Hoe heeft deze verhouding zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en is hierin een trend waarneembaar?

De commissie heeft daar zelf geen onderzoek naar gedaan, maar de Tweede Kamer houdt een overzicht bij van relevante feiten en cijfers die gaan over het Kamerwerk. Deze kunnen worden geraadpleegd in de verschillende dashboards met datavisualisaties waarin gegevens over het Kamerwerk staan vanaf 2008.

151

Kan een samenvatting van de verschillende inbreng bij het debat over de wetsbehandeling van de Wet Awir gegeven worden? Op welke punten verschilden deze inbrengen van elkaar? Op welke punten kwamen zij overeen?

De commissie geeft in paragraaf 9.2.4 een overzicht van kritische punten die werden ingebracht op het wetsvoorstel, zoals de hardheidsclausules, vangnetregelingen, liquiditeitsproblemen en terugbetalingsregelingen. De afzonderlijke inbrengen zijn terug te vinden in het wetgevingstraject, Kamerstukdossier 29 764 en de handelingen: Handelingen II 2004/05, nr. 39, nr. 40, nr. 46 en nr. 49 en Handelingen I 2004/05, nr. 28 en nr. 29.

152

In hoeverre zijn de risico's van een systeem dat gebaseerd is op voorschotsystematiek in de totstandkoming van het wetsvoorstel erkend en beoordeeld?

Bij de totstandkoming van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) was al bekend dat de voorschotsystematiek risico's met zich meebrengt. Onder meer paragraaf 4.2 gaat hier nader op in. Zo staat in de memorie van toelichting bij de Awir: «Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico's van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt.» (Kamerstuk II 2004/05, 29 764, nr. 3). De keuze voor de voorschotsystematiek en de afweging dat de meeste mensen in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het aanleveren van de juiste informatie wordt destijds breed gesteund, omdat het ervoor zou zorgen dat het geld snel bij de toeslagaanvrager terecht kon komen. Een aantal fracties – waaronder VVD, LPF, CDA, PvdA en ChristenUnie – stelt Kamervragen over de terugbetalingsverplichting bij terugvorderingen en de rol van de Belastingdienst bij het proactief informeren van aanvragers dat zij mogelijk te veel of te weinig toeslagen ontvangen, maar dit leidt niet tot een andere afweging over de keuze voor de voorschotsystematiek. Daarnaast stelt Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de burger om inkomenswijzigingen door te geven.

De grote problemen van het nieuwe toeslagensysteem waar burgers mee te maken krijgen, komen vooral door de keuze voor de voorschotsystematiek in combinatie met een aantal fundamentele ontwerpfouten. Bij deze ontwerpfouten kiest de wetgever voor een uitvoeringsorganisatie die op dat moment niet goed voorbereid is op deze nieuwe taak, kiest de wetgever voor beperkte waarborgen voor een behoorlijke uitvoering, en kiest de wetgever ervoor om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over mogelijke uitvoeringsproblemen en de noodzakelijkheid van een hardheidsclausule niet op te volgen (zie pp. 92–93 en p. 378).

153

In hoeverre zijn de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel naar voren gebracht in het wetsvoorstel en aan de orde gekomen bij de totstandkoming en behandeling daarvan?

In de memorie van toelichting worden uitvoeringsaspecten, zoals het onderbrengen van toeslagen bij de Belastingdienst beschreven (Kamerstuk II 2004/05, 29 764, nr. 3, p.26). De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in zijn advies op mogelijke uitvoeringsproblemen, pleit onder meer voor een vollediger taakomschrijving van de Belastingdienst en is van mening dat een hardheidsclausule bij massale processen niet kan worden gemist. (Kamerstuk II 2004/05, 29 764, nr. 5). In paragraaf 9.2.4 (pp. 376–380) wordt de wetsbehandeling van de Awir, waaronder uitvoeringsaspecten als het onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst. Zo problematiseren een aantal fracties bij de schriftelijke en plenaire behandeling van het wetsvoorstel het onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst.

154

Op basis waarvan werd geconcludeerd dat de Belastingdienst toegerust zou zijn op massale processen voor uitbetaling, zoals tijdens de behandeling van de Wet Awir gesteld werd?

Het kabinet heeft er destijds voor gekozen om de uitvoering van het toeslagenstelsel bij de Belastingdienst te leggen, omdat de Belastingdienst veel ervaring had met massale processen en beschikte over informatie van inkomens van Nederlanders. Dit staat onder andere beschreven in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang (Kamerstuk II 2001/02, 28 477, nr. 3).

155

Op welke wijze is de «zelfevaluatie» van de Eerste Kamer tot stand gekomen?

Naar aanleiding van het verslag «Ongekend Onrecht» van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) van de Tweede Kamer heeft het Eerste Kamerlid Recourt (PvdA) voorgesteld om in de Eerste Kamer een werkgroep in te stellen ter zelfevaluatie, om na te gaan op welke wijze de Eerste Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire in de jaren 2003–2019. De plenaire en schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen, toezeggingen, evaluaties en rapporten is hiervoor doorgenomen. Tevens is bekeken in hoeverre de Eerste Kamer signalen van misstanden heeft ontvangen en opgepakt. Voor een volledige beschrijving van de onderzoeksrapportage zie het Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003–2019), p.5 (bijlage bij Kamerstuk I 2021/22, CXLVIII, A).

156

Kan geschetst worden op welke wijze de signaalfunctie vanuit de samenleving richting de volksvertegenwoordiging in andere landen vormgegeven is? Hoe komen problemen van burgers met (de uitvoering van) wetgeving bij volksvertegenwoordigers terecht?

Hier heeft de commissie geen onderzoek naar gedaan.

157

Wanneer was de eerste publicatie over de Bulgarenfraude? Op welke wijze werd door de Kamer op deze publicatie gereageerd?

Dat was op 21 april 2013. In een tweet kondigt het KRO-programma Brandpunt het onderwerp aan van de uitzending van die avond: «Gratis geld uit Holland». RTL Nieuws, dat al een tijdje bezig was met een onderzoek naar adresfraude, reageert daar direct op door nog diezelfde avond een item te maken voor het nieuws. RTL Nieuws onthult op 21 april 2013 op basis van een vertrouwelijk politierapport dat Bulgaren in Nederland via nep-adressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd. Het NOS journaal kondigt de uitzending van Brandpunt die avond aan in het 8 uur journaal.

De Tweede Kamer reageert middels mondelinge vragen van het Kamerlid Neppérus (VVD) op 23 april aan de Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers over het bericht dat Bulgaren de Nederlandse fiscus oplichten (Brandpunt.kro.nl, 21 april 2013). Tijdens dit vragenuur stelt Kamerlid Van Vliet (PVV) ook vragen (Handelingen II 2012/13, nr. 78, item 5). Bij de regeling van werkzaamheden van 25 april 2013 wordt een brief met een feitenrelaas en een debat aangevraagd door het lid Omtzigt (CDA) (Handelingen II 2012/13, nr. 80, item 13, p. 80). Dit debat vindt plaats op 14 mei 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13). Tijdens dat debat wordt een motie van wantrouwen van Omtzigt c.s. ingediend (Kamerstuk II 2012/13, 17 050, nr. 433), welke wordt verworpen. Zie paragraaf 9.3.2, p. 414 en paragraaf 9.3.4, pp. 437–439 van het rapport. Ook in de contextanalyse «Tussen Ambitie en Uitvoering», die als bijlage is gevoegd bij het rapport «Blind voor mens en recht», wordt de Bulgarenfraude beschreven (bijlage bij Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 6, pp. 113–119).

158

Hoe vaak werden er binnen de context van de Bulgarenfraude Kamervragen gesteld aan de hand van een publicatie in de media?

In paragraaf 9.5.5 wordt op p. 450 in figuur 9.1 de aandacht vanuit de media en politiek voor fraude en misbruik in de sociale zekerheid weergegeven. Daaruit blijkt dat er in 2013, rondom de, wat in de media is gaan heten Bulgarenfraude, bijna twee keer zoveel media aandacht is dan gemiddeld voor fraude en misbruik in de sociale zekerheid. Ook de politieke aandacht is hoger dan gemiddeld: het leidt tot bijna twee keer zoveel plenaire debatten en een anderhalf keer meer Kamervragen.

In de contextanalyse «Tussen Ambitie en Uitvoering» wordt in paragraaf 2.3b nader ingegaan op Kamervragen. Het specifieke aantal Kamervragen binnen de context van de Bulgarenfraude heeft de commissie niet onderzocht, maar figuur 2.3 op p. 30 van de contextanalyse geeft een globaal beeld. (bijlage bij Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 6, pp. 29–31).

159

Op welke wijze werd door de Kamer gereageerd op de waarschuwing van toenmalig Staatssecretaris Weekers dat een aanscherping van het fraudebeleid tot gevolg zou hebben dat «de goeden onder de kwaden zullen lijden»?

De Kamer heeft op dat moment meer aandacht voor een harde fraude-aanpak. De Kamer zet Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers vooral onder druk om maatregelen te nemen (zie Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13).

160

Is deze waarschuwing in de periode rondom de Bulgarenfraude ook op andere wijze vanuit de regering naar de Kamer gecommuniceerd? Zo ja, waar en op welke wijze? Gebeurde dit voor of na de indiening van de genoemde motie van wantrouwen?

De commissie heeft daar geen onderzoek naar gedaan. Zoals in vraag 9 reeds aangegeven, heeft de commissie gezien de breedte van haar onderzoeksopdracht keuzes moeten maken over de onderwerpen waar zij zich al dan niet in ging verdiepen en de diepgang daarin. De parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) geeft in haar verslag »Ongekend onrecht« aan dat de Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers naar aanleiding van de Bulgarenfraude de Tweede Kamer meldt dat «goedwillende burgers vaker hinder gaan ondervinden van het aangescherpte toezicht, bijvoorbeeld omdat zij langer op een toeslag moeten wachten. De ambtelijke top van de Belastingdienst accepteert een groepsgewijze aanpak, waarbij de gevolgen voor goedwillenden verder gaan dan alleen langer wachten. Zij nemen zich voor de politiek hierin mee te nemen, maar het is niet gebleken dat dit daadwerkelijk is gebeurd. In elk geval kan de Staatssecretaris van Financiën Eric Wiebes het zich niet herinneren.» (Kamerstuk II, 35 510, nr. 2, p. 20).

161

Kan de parlementaire discussie rondom de ingediende motie van wantrouwen (in samenvatting) geschetst worden? Wat waren de overwegingen om deze motie in te dienen of te steunen of om dat juist niet te doen?

De motie van wantrouwen wordt ingediend tijdens het debat rondom het feitenrelaas betreffende de fraude met toeslagen op 14 mei door de leden Omtzigt, Van Vliet, Bashir, Koolmees, Van Ojik, Klein en Thieme.

De Kamerleden die de motie steunden, gaven onder meer de volgende overwegingen:

- verstoorde vertrouwensrelatie is tussen de Staatssecretaris en de Belastingdienst;*
- De aard en de omvang zijn fors;*
- Iedereen was van deze fraude op de hoogte behalve de Staatssecretaris;*
- problemen zijn door de Staatssecretaris verschillende keren gebagatelliseerd;*
- ten tijde van de Brandpunt-uitzending had de Staatssecretaris in de noodzakelijke communicatie met de opsporingsdienst niet de regie;*
- de informatievoorziening aan de Tweede Kamer was rommelig en miste daardoor overtuiging.*
- De Staatssecretaris heeft geen inzicht in zijn eigen functioneren en ziet hij niet in hoe slecht dit is voor het vertrouwen in de politiek;*
- onvoldoende vertrouwen dat deze Staatssecretaris de grootschalige structurele fraude voortvarend kan aanpakken.*

De Kamerleden die de motie van wantrouwen niet steunden, gaven onder meer de volgende overwegingen:

- Wij geven de Staatssecretaris nog een kans om te laten zien dat hij het gevraagde vertrouwen waard is;*
- De Staatssecretaris sprak wat ons betreft krachtig en met passie;*

- *Door de manier van communiceren is het beeld ontstaan van een Staatssecretaris die niet adequaat optrad. De Kamer werd niet snel en als eerste geïnformeerd, maar de Staatssecretaris heeft wel toegezegd dat de communicatie in de toekomst adequaat zal zijn.*
- *De Staatssecretaris heeft een grote motivatie aan de dag gelegd om zich hiervoor te willen inzetten en de Tweede Kamer over de voortgang te rapporteren.*
- *De hardwerkende medewerkers van de Belastingdienst verdienen onze steun.*

Zie Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13, pp. 82–85 voor een volledige weergave van de overwegingen.

162

Op welke wijze heeft de ingediende motie zijn weerslag gehad op het kabinetsbeleid? Op welke wijze werd deze besproken binnen de regering, het ministerie of de uitvoering?

Zie vraag 163.

163

Is de motie hierna bijvoorbeeld intern als argument gebruikt om een scherpe fraudeaanpak te verantwoorden of op andere wijze te onderbouwen? Zo ja, kan de context waarin dit gebeurde geschetst worden?

De commissie heeft geen reconstructie gemaakt van interne discussies rondom de motie van wantrouwen.

164

Op welke wijze heeft zelfreflectie vanuit de Kamer ten aanzien van de oorzaak van de genoemde problematiek (te weten het feit dat de maatregel waarop de Kamer zo aandrong deze problematiek deels had veroorzaakt) een plek gekregen in het Kamerdebat op 29 januari 2014 of daarna?

De commissie heeft dit niet nader onderzocht.

165

Welke impact heeft het aftreden van de Staatssecretaris gehad op het tempo en de wijze waarop de geschetste problematiek is aangepakt?

De commissie gaat ervan uit dat dit over het aftreden van de Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers gaat. De commissie heeft hier geen onderzoek naar gedaan.

166

Hoe vaak is in de geschetste periode (2010–2019) gedebatteerd over het onderwerp fraude met sociale zekerheid aan de hand van mediaberichten?

In paragraaf 9.5.5 wordt op p. 450 in figuur 9.1 de aandacht vanuit de media en politiek voor fraude en misbruik in de sociale zekerheid globaal weergegeven.

In de contextanalyse «Tussen Ambitie en Uitvoering» die als bijlage bij het rapport Blind voor Mens en Recht van de commissie is gepubliceerd wordt in paragraaf 2.4 (pp.27–33) meer inzicht gegeven in het aantal plenaire debatten en Kamervragen sociale zekerheid in het algemeen en de wisselwerking met de media (bijlage bij Kamerstuk II 2023/24, 35 867 nr. 6, pp. 29–33).

167

In hoeverre legde de Kamer door het aanjagen van een streng fraudebeleid extra druk op het behalen van de genoemde fraudetaakstellingen?

Met de genoemde fraudetaakstellingen wordt bedoeld op de business case intensivering toezicht toeslagen die onderdeel vormt van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waff). In de business case intensivering toezicht toeslagen werd van tevoren bepaald wat de fraudebestrijding moest opleveren. Daar werd dan ook op gestuurd vanuit het kabinet. Toen duidelijk werd dat de Dienst Toeslagen de jaarlijks afgesproken 25 miljoen euro niet ging halen, werden de teugels aangehouden: de dienst ging 2.000 extra toeslaggerechtigden bij wie zij een hoger risico op fraude vermoedde, aan een intensieve controle onderwerpen. Zie paragraaf 8.5.2 (pp.362–365) van het rapport. De commissie heeft niet onderzocht in hoeverre de Kamer hierop extra druk legde. De commissie constateert wel dat de Kamer juist vragen hierover stelt, zoals het lid Leijten (SP) die vragen stelt over morele corruptie bij de Belastingdienst door het stellen van een minimumbedrag voor het terugvorderen van toeslagen (zie p.364). Ook constateert de commissie in paragraaf 9.4.4 (p.441) dat de toonzetting in de Kamer van invloed is op ambtenaren en uitvoeringsorganisaties.

168

Hoe wordt er volgens de commissie nu toezicht gehouden op de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport om ervoor te zorgen dat de rechten en waardigheid van alle individuen worden beschermd?

Voordat toezicht kan worden gehouden op de implementatie van de aanbevelingen gericht aan de regering en de Tweede Kamer, zal de Kamer hierover eerst het debat met de commissie voeren. Het is aan de Tweede Kamer of, en zo ja, welke aanbevelingen zij wil overnemen. Zij kan daarop een reactie van het kabinet vragen. De commissie acht het verstandig om een vorm van monitoring op de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen af te spreken.

Los van bovenstaande richt de commissie zich in haar rapport niet alleen op alle staatsmachten (de wetgever, de uitvoering waaronder de ambtenarij en de rechtspraak), maar ook op de media. Die hebben, ieder op zijn eigen manier, een rol gespeeld in het fraudebeleid. De commissie doet een dringend appel op alle betrokkenen om, ieder vanuit zijn eigen rol, blijvend te reflecteren op het handelen en te beoordelen wat ieder zelf kan doen om een volgend grondrechtenschandaal te voorkomen.

169

Hoe verhoudt de aandacht van de media en de aandacht van de politiek voor fraude zich tot de financiële omvang daarvan?

De commissie geeft in paragraaf 9.5.5 aan dat er disproportioneel veel aandacht is gegaan naar fraude in de sociale zekerheid. Dit is het duidelijkst te zien bij wat de media de «Bulgarenfraude» zijn gaan noemen. In de periode vanaf 21 april 2013, het moment dat Brandpunt komt met de uitzending over de Bulgaren die fraude plegen, tot en met 19 mei 2013, komt deze affaire terug in totaal 36 uitzendingen en 123 krantenartikelen. Vervolgens stellen Kamerleden vragen in het vragenuur, volgen er debatten en een motie van wantrouwen.

De daadwerkelijk omvang is in het begin nog niet duidelijk. De Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers stuurt naar aanleiding van deze casus enkele cijfers over misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen naar de Tweede Kamer (Kamerstuk II 2012/13, 17 050, nr. 434). Van het op dat moment (maart 2013) openstaande terug te vorderen bedrag van 1,2 miljard euro (betreffende toeslagjaren vanaf 2006) heeft ongeveer 8%

(ruim 95 miljoen euro) te maken met fraude of oneigenlijk gebruik. De rest betreft het regulier terugbetalen van te hoog uitgekeerde toeslagen (bijvoorbeeld vanwege een onjuiste schatting van de hoogte van het inkomen).

Uiteindelijk blijkt het om circa € 4 miljoen euro te gaan (bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 17 050 nr. 465). Op een totaal aantal inkomensafhankelijke toeslagen van 10 miljard is dat 0,04%.

170

Hoe heeft de commissie de bijstandsverlening door ministeries ervaren? Heeft de commissie ongehinderd haar onderzoek kunnen verrichten?

De commissie onderschrijft het wettelijk recht van genodigden om zich te laten bijstaan tijdens een besloten voorgesprek. Maar zij ziet ook toe dat de genodigde daarbij een vrije afweging kan maken ten aanzien van het al dan niet laten bijstaan alsmede ten aanzien van de keuze wie als bijstandsverlener aanwezig is.

De commissie heeft zich daarom, via ambtelijk contact met genodigde, voorafgaand aan het besloten voorgesprek ervan vergewist dat hiervan sprake was. Desondanks is in de praktijk ervaren dat in één geval de aangemelde bijstandsverlening geen vrije keuze van de genodigde was en de genodigde voorafgaand druk ervoer in de keuzebepaling, daar de werkgever ook een belang had bij aanwezigheid van de bijstandsverlener. Interventieoverleg voorafgaand aan het besloten voorgesprek heeft ertoe geleid dat genodigde uiteindelijk een vrije afweging heeft kunnen maken zoals beoogd in de Wet op de parlementaire enquête (Wpe 2008).

De commissie merkt, net als voorgaande enquêtecommissies zoals die over Woningcorporaties, Fyra en Groningen, op dat vanuit een aantal werkgevers vaak dezelfde bijstandsverlener aanwezig was. Enerzijds biedt dit de werkgever de gelegenheid toe te zien op de verklaringen van de werknemer tegenover de commissie. Anderzijds doet de werkgever op deze wijze bij meerdere besloten voorgesprekken kennis op in een vertrouwelijke fase van het onderzoek.

De commissie beveelt daarom aan om bij de volgende herziening van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) onder meer helder het doel van de bijstandsverlener vast te leggen.

171

Wat zou het gevraagde aantal advocaten in de sociale advocatuur moeten zijn om de tekorten op te lossen?

Dit is niet precies te zeggen. Het betreft veel rechtsgebieden. En dit hangt onder andere ook af van hoe streng wetgeving en beleid worden toegepast in de uitvoering, en of dit veel tot juridische conflicten leidt of niet. De indruk bestaat nu (zie het paper «Rechtsbescherming tegen de overheid», door prof. mr. Y.E. Schuurmans, bijlage C van het rapport) dat er tekorten zijn. Dat leidt er concreet toe dat rechtszoekenden niet altijd een sociaal advocaat kunnen vinden om hun zaak te behartigen. Hoe groot deze leemte in de rechtshulp nu precies is, kan de commissie niet vaststellen.