



Eerste
Kamer *der Staten-Generaal*

**Rapport werkgroep
zelfevaluatie naar aanleiding
van de toeslagenaffaire
(2003-2019)**

Eerste
Kamer

Rapport werkgroep zelfevaluatie
naar aanleiding van de toelagenaffaire
(2003-2019)

December 2021

Colofon

Leden van de werkgroep Zelfreflectie:

Voorzitter:

Mr. J. Recourt (PvdA)

Leden:

Mr. Drs. M.M. de Boer (GroenLinks)

Prof. Dr. P.H.J. Essers (CDA)

Drs. P.W. Geerdink (VVD)

Drs. F. Karimi (GroenLinks)

Mr. Drs. H. Otten (Fractie-Otten)

Dr. M.L. Vos (PvdA)

Onderzoekers:

A.D. van Doore (stagiaire)

E.A.M. Engel (stagiaire)

Mr. E. Evren

Onder begeleiding van commissie J&V:

Griffier van de commissie: Mr. W.A.J.M. van Dooren

Datum: 21 december 2021 – Den Haag

Directie Inhoud – Eerste Kamer der Staten-Generaal

Inhoud

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 3 |
| Inleiding | 4 |
| Wetsvoorstel Kinderopvang 2005 (28447) | 6 |
| Wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (29764) | 8 |
| Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën: naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel (32740) | 9 |
| Pakket Belastingplan 2012 (33003/33004/33005/33006/33007) | 11 |
| Pakket Belastingplan 2013 (33402/33403/33405/33407) | 13 |
| Wet aanscherping handhaving & sanctiebeleid '14 (33207) en Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (34396) | 14 |
| Pakket Belastingplan 2014 (33752/33753/33755/33847 & in het bijzonder Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 33754) | 17 |
| Wet hervorming Kindregelingen (33716) | 20 |
| Signalen van misstanden | 22 |
| Conclusie | 24 |
| | |
| Bijlage I: Overzicht gelezen kamerstukken Eerste Kamer | 28 |
| Bijlage II: Overzicht gelezen kamerstukken Tweede Kamer | 31 |
| Bijlage III: Bronnenlijst | 32 |
| Bijlage IV: Stemoverzicht wetsvoorstellen en moties | 33 |
| Bijlage V: Betrokken bewindspersonen toeslagenwetgeving | 34 |

Samenvatting

Op 17 december 2020 heeft een door de Tweede Kamer ingestelde parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag het rapport 'Ongekend Onrecht' gepubliceerd. In dit rapport is onder andere benoemd dat ook de wetgever (mede)verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de toeslagenaffaire. Eerste Kamerlid Recourt (PvdA) heeft naar aanleiding van dit rapport voorgesteld om in de Eerste Kamer een werkgroep in te stellen ter zelfevaluatie, om na te gaan op welke wijze deze Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire.

Het doel van dit onderzoek was het evalueren van de behandeling van toeslagenwetgeving door de Eerste Kamer 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.

Er kan geconcludeerd worden dat de problemen die uiteindelijk de toeslagenaffaire veroorzaakt hebben bij de Eerste Kamer destijds niet op de radar stonden. De Kamerleden controleerden wel op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en andere facetten van de behandelde wetsvoorstellen, maar ze hadden daarbij onvoldoende aandacht voor de punten die er, achteraf gezien, het meest toe deden. Zorgen rondom wat tegenwoordig benoemd wordt als 'doenvermogen' van ouders werden regelmatig niet opgepakt en ook problemen bij de Belastingdienst werden niet diepgaander onderzocht. Er werden wel zorgen geuit, die met de kennis van nu, de vinger precies op de zere plek leggen, maar vaak kregen wetsvoorstellen bij de eindafweging het voordeel van de twijfel en werden ze door een politieke meerderheid aanvaard. Die politieke eindafweging stond met name in de periode 2012-2014 erg in het teken van het saneren van de overheidsfinanciën, waarbij het aanpakken van fraude breed gesteund werd. Bij het onderzoek is opgevallen dat de Kamer verkregen toezeggingen snel uit het oog verloor, in het bijzonder na een Kamerwisseling, waardoor toezeggingen soms onterecht als voldaan werden gekwalificeerd. Evaluaties die de Kamer ontving werden niet in behandeling genomen. De Kamer kreeg echter naarmate de tijd vorderde wel meer aandacht voor het burgerperspectief. Er werden gaandeweg meer evaluaties uitgevoerd en ook werden er toezeggingen aan bewindslieden ontlokt die de aandacht voor de burger laten zien. De aandacht voor het 'doenvermogen' van de ouders kwam in latere jaren meer in beeld.

Inleiding

Op 17 december 2020 publiceert de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van de Tweede Kamer het verslag ‘Ongekend onrecht’.¹ De parlementaire ondervragingscommissie rapporteert hiermee over de politieke besluitvorming, de hoog ambtelijke verantwoordelijkheid en de betrokkenheid daarbij die van invloed is geweest op het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag en de politieke reactie op signalen over de harde uitkomsten van het fraudebeleid en de ‘alles-of-niets’ benadering.² Deze ‘toeslagenaffaire’ brengt een groot aantal onterechte fraudeverdenkingen aan het licht met betrekking tot de aangevraagde toeslagen voor kinderopvang en de hoge en strenge terugvorderingen bij fouten. De afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State sanctioneerde deze rigide wetstoepassing in eerste instantie tot deze op 23 oktober 2019 de «alles-of-niets» benadering niet langer bevestigde. Door deze jarenlange zeer strenge fraudeaanpak hebben duizenden ouders, waarvan er 9.000 in beeld waren in december 2020, onterecht te maken gehad met terugvorderingen van en boetes op hun ontvangen kinderopvangtoeslag. Na het verschijnen van het verslag besloot het kabinet deze gedupeerden een compensatie te bieden van 30.000 euro.³ Nadien hebben zich nog tienduizenden gedupeerden gemeld.

Het rapport ‘Ongekend Onrecht’ benoemt dat ook de wetgever een medeverantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de toeslagenaffaire:

‘De wetgever – kabinet en parlement – mag het zich aanrekenen dat zij wetgeving heeft vastgesteld die spijkerhard was en die onvoldoende de mogelijkheid in zich had om recht te doen aan individuele situaties. Zo ontbrak een hardheidsbepaling en kregen noodzakelijke beginselen van behoorlijke bestuur, met name van het evenredigheidsbeginsel, veel te weinig aandacht van de wetgever.’

- *Ongekend Onrecht* (p. 8)

Het Eerste Kamerlid Recourt (PvdA) heeft naar aanleiding van dit rapport het voorstel gedaan om ook in de Eerste Kamer een zelfevaluatie te houden waarin centraal moet komen te staan op welke wijze deze Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire.⁴ Op 13 april 2021 is dit voorstel tijdens de vergadering van de commissie Justitie en Veiligheid aan de orde gesteld.⁵ De commissie besloot een werkgroep in te stellen die betrokken werd bij een eerste inventarisatie door de griffie betreffende het wetgevingsproces. De commissie besloot ook bij de commissies Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën na te gaan of leden wensten te participeren in deze werkgroep. Op 20 april 2021 werd de samenstelling van deze werkgroep bepaald.⁶

Na kennisneming van het rapport van de Tweede Kamer heeft de griffie van de Eerste Kamer een lijst opgesteld van wetsvoorstellen en andere relevante kamerstukken. Aan de hand van deze lijst, besproken in de werkgroepvergadering van 8 juni 2021, is het onderzoek verricht naar de wijze van behandelen van de betreffende wetsvoorstellen in Eerste Kamer die verband houden met de toeslagenaffaire. Een overzicht van deze stukken is te vinden in Bijlage I.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

² Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 99.

³ Bekend als de Catshuis-regeling; NOS.nl, ‘Gedupeerden toeslagenaffaire krijgen allemaal 30.000 euro’, 22 december 2020.

⁴ Korte aantekeningen vergadering commissie Justitie en Veiligheid (Je-V) van 30 maart 2021.

⁵ Korte aantekeningen vergadering commissie Justitie en Veiligheid (Je-V) van 13 april 2021.

⁶ Samenstelling werkgroep: leden Recourt, De Boer, Otten, Sent (op 6 oktober 2021 opgevolgd door Vos), Geerdink, Van Kesteren (op 5 oktober 2021 opgevolgd door Essers), Karimi.

Onderzoeksaanpak

Deze rapportage beschrijft eerst kort de doelstellingen van de relevante wetsvoorstellen, waarna een bondig overzicht volgt van de behandeling van de betreffende voorstellen in de Eerste Kamer. Zowel de schriftelijke behandeling in commissieverband als de plenaire handelingen zijn doorgenomen. Hierbij is met name gekeken naar de mate waarin de leden van de Eerste Kamer de wetsvoorstellen hebben getoetst op rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor zowel burger als overheidsinstanties. Er is gecontroleerd op deze toetsingscriteria door de plenaire en schriftelijke behandeling van relevante wetsvoorstellen integraal door te nemen en de handelingen van de Kamerleden aan de hand van deze criteria te analyseren. In het licht van de gewraakte ‘alles-of-niets’ benadering is bezien in hoeverre de Kamerleden bij de behandeling van de wetsvoorstellen oog hadden voor de rechtsbeginselen zoals het evenredigheidsbeginsel of rechtsbescherming.

Ook is gekeken naar de aanwezigheid van het burgerperspectief, door binnengekomen burgerbrieven door te nemen. Tenslotte is er nog aandacht besteed aan de manier waarop er – na afloop van de wetsbehandeling – met toezeggingen en evaluaties omgegaan wordt. Hiervoor zijn toezeggingen uit de relevante plenaire behandelingen doorgenomen en is er gekeken hoe ze zijn afgedaan. Ook is bekeken in hoeverre evaluaties zijn aangeboden aan de Eerste Kamer en of deze in behandeling zijn genomen.

Er is – met de kennis van nu – gekeken naar (het ontbreken van) reacties op of vragen over onderdelen van de wetsvoorstellen die later in verband zijn komen te staan met de kinderopvangtoeslagenaffaire.

Wetsvoorstel Kinderopvang (28447)

Bevindingen

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel ligt de focus niet op de onderdelen van de wet die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de toeslagenaffaire. Er wordt weinig aandacht geschonken aan de mogelijke uitvoerbaarheidsproblemen en bij de zorgen van een partij hierover wordt niet al te lang stilgestaan. De Kamerleden richten zich vooral op de juridische juistheid van de wet en de introductie van zelfregulering door de vrije markt. Er zijn nog geen zorgen omtrent fraudemogelijkheden. Er wordt gesproken over een model-ouder in een modelsamenleving als rationeel wezen dat zelf goed in staat is te beslissen wat het beste is voor zijn of haar kind. De Kamer is kritisch op dit wetsvoorstel, maar legt de focus, met de kennis van nu, onvoldoende op de introductie van de kinderopvangtoeslag. Het wetsvoorstel wordt met een krappe meerderheid aangenomen.

Doelstelling wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is ingediend op 26 juni 2002 door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Vliegenthart (PvdA), de staatssecretaris van Financiën, Bos (PvdA) de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verstand-Bogaart (D66) en in de Tweede Kamer aanvaard op 18 mei 2004. Het voorstel is op 5 en 6 juli 2004 in de Eerste Kamer verdedigd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Geus (CDA). Het voorstel bevat een regeling voor tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De wettelijke aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang maakt de combinatie van ouderschap en werk eenvoudiger. Het doel is hiermee de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Analyse

Bij de behandeling van wetsvoorstel Kinderopvang toetsen de fracties voornamelijk op de kwaliteit van de kinderopvangcentra. De woordvoerders schenken in de Eerste Kamer, zowel tijdens de schriftelijke behandeling als tijdens het debat, in verhouding weinig aandacht aan de mogelijke uitvoerbaarheidsproblemen bij het implementeren van een nieuw toeslagenstelsel bij de Belastingdienst en bij de ouders. De Kamer richt zich met name op de andere facetten die de wet Kinderopvang regelt. Het gaat dan om de juridische juistheid van de AMvB Kwaliteit Kinderopvang, de introductie van zelfregulering door de vrije markt, het terughoudende aanbod in verschillende gemeenten en de rol van de ouders binnen de voorgestelde oudercommissie. Er is wel aandacht voor de rechtmatigheid van het wetsvoorstel. Enkele fracties hebben namelijk zorgen over het ontstaan van rechtsongelijkheid tussen groepen ouders binnen de oudercommissie. Niet iedere ouder is immers voldoende weerbaar, waardoor het lastig wordt om in het beste belang van hun kinderen te handelen. Ook besteden enkele fracties aandacht aan het doel van deze wet. Zij zijn van mening dat er teveel nadruk ligt op het bevorderen van arbeidsparticipatie met behulp van de kinderopvangtoeslag waardoor het hoofddoel, namelijk zorg en welzijn, uit het oog raakt. Rondom de uitvoering besteedt één fractie aandacht aan de capaciteiten van de Belastingdienst: is het uitkeren van toeslagen niet heel ander werk dan het innen van belastingen? En is er wel voldoende mankracht bij de Belastingdienst voor de uitvoering van deze extra taken? Er is daarnaast veel aandacht voor de werkgeversbijdrage, die bij afwezigheid door de gemeente opgevangen zal worden. Hoewel er wel van een werkgeversbijdrage wordt uitgegaan, wijzen sommige leden erop dat deze niet wettelijk vastgelegd is.

De Kamer lijkt voorstander van minder bureaucratie en regels. De Kamerleden hopen met dit wetsvoorstel een gemakkelijk te navigeren stelsel op te zetten, dat ouders met een laag inkomen kan ondersteunen in hun participatie op de arbeidsmarkt.

Ondanks de bovengenoemde zorgen, heeft de Kamer weinig aandacht voor die onderdelen van de wet die uiteindelijk hebben bijgedragen aan de toeslagenaffaire. Er is geringe aandacht voor het zogeheten ‘doenvermogen’ van de ouders zelf.⁷ Er is slechts één vraag gesteld over de uitvoerbaarheid bij de Belastingdienst.⁸ Vrijwel alle fracties gaan ervan uit dat de ouders rationele wezens zijn, die zelf de kennis en tijd hebben om te bepalen wat de beste kinderopvang is.⁹ Er wordt gesproken over een soort modelouder, die zelf in staat zou zijn kritisch te kijken naar het kinderopvang(toeslagen)systeem. Met de kennis van nu is dit misschien te makkelijk gedacht. Voor vele getroffen ouders – met name bij wisselende inkomsten en wisselende afname van opvanguren – bleek dit systeem te complex en te bewerkelijk. Hierdoor hebben zij vaak per ongeluk fouten gemaakt. Twee fracties schenken wel aandacht aan het feit dat ouders misschien niet altijd in staat zijn zich actief met de kinderopvang van hun kinderen te bemoeien en dat er daardoor moeilijkheden zouden kunnen ontstaan. De minister pakt dit in het debat echter niet op. De Kamer lijkt dit te accepteren, zo blijkt uit de stemmingsuitslag van het wetsvoorstel. Er ligt dus vooral veel nadruk op de kwaliteitseisen voor de kinderopvang. De verschuiving in verantwoordelijkheid van de overheid naar het maatschappelijk middenveld – de werkgevers en de ouders – blijft echter onderbelicht.

Er is daarnaast weinig aandacht voor mogelijke fraude met de kinderopvangtoeslag, al worden de toenemende kosten van zowel de toeslagen zelf, als de uitvoeringskosten wel meermaals benoemd. Ook worden er in de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel zorgen geuit over in de media verschenen meldingen van ‘trucs met de werkgeversbijdrage’.¹⁰ De nadruk binnen de bespreking van dit wetsvoorstel ligt dus voornamelijk op het toetsen van de handhaafbaarheid. Soms is er ook wat aandacht voor de rechtmatigheid. De uitvoerbaarheid komt minder aan bod. De Kamer neemt het wetsvoorstel na een hoofdelijke stemming met een nipte meerderheid aan.¹¹

7 Overigens is de term ‘doenvermogen’ pas in zwang geraakt na publicatie van een rapport van de WRR: Rapport ‘Weten is nog geen doen’, WRR, 24 april 2017.

8 Kamerstukken I 2003/04, 28447 D, p. 6.

9 Handelingen I 2003/04, nr. 37, p. 2050-2062.

10 Handelingen I 2003/04, nr. 37, p. 2056.

11 Zie bijlage II voor het stemoverzicht.

Wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) (29764)

Bevindingen

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel legt een fractie veel nadruk op het toevoegen van een hardheidsclausule. Er heerst angst dat gezinnen plotseling in schrijnende situaties terecht zullen komen, maar de minister raakt niet overtuigd. Er wordt zelfs gewezen op het mogelijk ontstaan van rechtsongelijkheid, maar ook dit geeft niet de doorslag. Er worden opnieuw zorgen geuit betreffende de uitvoeringscapaciteiten bij de Belastingdienst. Het wetsvoorstel wordt ondanks deze zorgen zonder stemming aangenomen.

Doelstelling wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is ingediend op 21 september 2004 door de staatssecretaris van Financiën, Wijn (CDA) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Geus (CDA) en aanvaard door Tweede Kamer op 10 februari 2005. Het voorstel is verdedigd in de Eerste Kamer op 14 juni 2005 door de staatssecretaris van Financiën, Wijn (CDA) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Geus (CDA). Dit wetsvoorstel stroomlijnt de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van de zorg, kinderen en wonen. Hierdoor komt er één uitvoeringsloket voor burgers voor het aanvragen van huursubsidie, tegemoetkoming voor kinderopvang en zorgtoeslag. Dit voorstel maakt de regelingen voor zowel burgers als beleidsmakers transparanter. De uitvoering ervan komt te liggen bij een nieuw ingesteld organisatieonderdeel van de Belastingdienst: de Belastingdienst/Toeslagen.

Analyse

Het wetsvoorstel Awir is behandeld tijdens een plenair debat en vervolgens zonder stemming aangenomen. Bij de plenaire behandeling legt slechts één woordvoerder veel nadruk op het ontbreken van een hardheidsclausule. Zij is bang dat gezinnen in plotselinge schrijnende situaties tussen wal en schip vallen, maar de minister en de staatssecretaris raken niet overtuigd van het belang van die hardheidsclausule. Dit Kamerlid wijst op het mogelijk ontstaan van rechtsongelijkheid, waarbij een bepaalde groep burgers er met ingang van deze wet in verhouding tot andere groepen flink op achteruit kan gaan. Hiermee wordt de rechtmatigheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Ook een andere woordvoerder uit zorgen over de effecten van de Awir op huishoudens met een laag inkomen. Verder stellen enkele fracties wederom de vraag of de Belastingdienst wel toegelegd is op de nieuwe taken. Hiermee controleert de Kamer de uitvoerbaarheid van het voorstel.¹² Ondanks de bezwaren die namens enkele fracties naar voren gebracht worden, is er dermate veel politieke steun voor het wetsvoorstel dat het zonder stemming wordt aangenomen.

Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën: naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel (32740)

Bevindingen

In deze Fiscale agenda wordt er voor het eerst aandacht besteed aan de frauderisico's die verbonden zijn aan het toeslagenstelsel. Boetes worden verhoogd en er worden meer controlerende maatregelen ingesteld, zoals vermindering van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik; aanscherpen van de controlesystematiek en zwaarder sanctioneren. De regering wil dat de nieuwe maatregelen mogelijke fraudeurs afschrikken, maar houdt hierbij geen rekening met disproportionaliteit van de gevolgen die deze regelingen kunnen hebben. Er wordt door de Eerste Kamercommissie Financiën voor gekozen de behandeling van deze Fiscale Agenda over te laten aan de nieuwe Kamercommissie Financiën, die na het aantreden van een nieuwe Kamer zal worden ingesteld. Dit krijgt geen opvolging.

In 2011 zet de staatssecretaris van Financiën, Weekers, in de Fiscale Agenda voornemens uiteen tot een meer structurele herziening van de belastingwetgeving. Hier is voor het eerst aandacht voor de frauderisico's die aan het toeslagenstelsel vastzitten, die verband houden met het voorschotkarakter van die toeslagen.¹³ In deze tijd van de eurocrisis valt het op dat er veel nadruk op de houdbaarheid van overheidsfinanciën komt te liggen en dat het kabinet bezuinigingen in de sociale zekerheid voorstelt. De staatssecretaris van Financiën stelt dat het toeslagensysteem eenvoudiger moet, waardoor een goed evenwicht tussen efficiëntie en rechtvaardigheid ontstaat. De regering wil de fiscale kindregelingen vereenvoudigen, waardoor er meer focus kan komen op arbeidsparticipatie.

Per 1 maart 2011 is de 'anti-fraude box' systeemfraude ingesteld. Dit is een groep deskundigen die alle informatie over fraudeurs en fraudepatronen bij elkaar brengt door databestanden te koppelen en de data te analyseren. Daarnaast worden aanvragen voor de kinderopvangtoeslag nu met terugwerkende kracht extra gecontroleerd voordat ze afgehandeld worden. Verder komt er in april 2011 een koppeling tussen DigiD en het BSN voor de kinderopvangtoeslag.

De boetes voor fraude bij kinderopvangtoeslag worden verhoogd, om zo de afschrikkende werking van sancties te vergroten. De regering wil aan de ene kant kijken naar maatregelen die gericht zijn op strengere controles en aan de andere kant naar het tegengaan van fraude en het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag komt voornamelijk door het ontbrekende verband tussen het aantal daadwerkelijk gewerkte uren en het aantal uren waarvoor toeslag wordt gevraagd. Met name de gastouderopvang is fraudegevoelig, omdat gastouders en vraagouders soms meer uren declareren dan dat er feitelijk afgenomen zijn. Er worden maatregelen voorgesteld, onderverdeeld naar: vermindering van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik, aanscherpen van de controlesystematiek en

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32740, nr. 1.

zwaarder sanctioneren. Naast fraudebestrijding kijkt het kabinet ook naar manieren om de toeslagen te vereenvoudigen, vanuit de redenatie dat eenvoudigere regelingen ook beter te handhaven zijn.

De Eerste Kamercommissie voor Financiën heeft er op 10 mei 2011 voor gekozen de behandeling van de Fiscale agenda van de Staatssecretaris Weekers over te laten aan de commissie voor Financiën van de nieuwe Kamer, die per 7 juni 2011 zou aantreden. Daarbij werd de opvolgende commissie in overweging gegeven om de Fiscale Agenda te bespreken in een plenaire behandeling in het voorjaar van 2012. Deze behandeling heeft niet plaatsgevonden. Hierom is in deze rapportage ervoor gekozen om ook de plenaire behandelingen van het Belastingplan 2012, 2013 en 2014 door te nemen op mogelijke informatie betreffende de kinderopvangtoeslag en op het aanscherpen van sancties door toenemende fraude.

Pakket Belastingplan 2012 (33003 / 33004 / 33005 / 33006 / 33007)

Bevindingen

In het politieke klimaat ten tijde van de behandeling van dit belastingplan is het tegengaan van fraude een belangrijk aandachtspunt alsmede de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Er ligt veel nadruk op het willen wegnemen van de bureaucratie binnen het toeslagenstelsel. Vereenvoudiging gaat veelal ook samen met bezuiniging. Staatssecretaris Weekers zet bijvoorbeeld veel druk op de Kamer om in te stemmen met de afschaffing van de kindertoeslag in box 3. In reactie op een ingediende motie waarin het kabinet wordt opgeroepen deze maatregel een jaar uit te stellen, zodat de ouders voldoende voorbereidingstijd krijgen, benadrukt de staatssecretaris dat dit niet kan omdat er dan begrotingstekorten zullen ontstaan. De motie wordt vervolgens ook verworpen. Het op orde krijgen van de staatskas kleurt in deze economische crisis de debatten en de afkeuring van fraude is breder gedeeld dan ooit.

Doelstelling wetsvoorstellen

Deze wetsvoorstellen zijn ingediend op 20 september 2011 door de minister van Financiën, De Jager (CDA) en de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD) en zijn in de Tweede Kamer aanvaard op 17 november 2011. Op 12 en 13 december 2011 verdedigde de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD) de voorstellen in de Eerste Kamer. Het pakket Belastingplan 2012 treft maatregelen in het kader van het fiscale beleid voor het jaar 2012. Het kabinet heeft drie speerpunten: vereenvoudiging, soliditeit en fraudebestendigheid. Het hoofddoel van het heffen van belastingen is het financieren van overheidsuitgaven, maar het realiseert ook een aantal nevendoelen. Zo kunnen middelen herverdeeld worden, worden gewenste ontwikkelingen gestimuleerd, kan ongewenst gedrag ontmoedigd worden en kunnen er externe kosten geïnternaliseerd worden.

Analyse

De verzorgingsstaat wordt te duur, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën staat fors onder druk en dit krijgt steeds meer invloed op de nieuwe wetten die worden ingevoerd. Het kabinet zoekt dus mogelijkheden om kosten te besparen. De toeslagenregelingen kosten te veel geld en het systeem is te ingewikkeld, waardoor de regering in dit Belastingplan de focus legt op mogelijkheden tot vereenvoudiging. Een motie¹⁴ om deze regeling met een jaar uit te stellen, wordt verworpen.¹⁵

Het wegnemen van bureaucratie is een belangrijk aandachtspunt in de Kamer. De fracties zijn geen voorstander van de grote hoeveelheid aan regels en willen het graag begrijpelijk houden voor de burgers. Zo worden bijvoorbeeld de kindregelingen aangepast. Staatssecretaris Weekers zet veel druk achter de afschaffing van kindertoeslag in box 3. Hij stelt dat die mensen al nooit die toeslag hadden mogen ontvangen en dat het nu ook geen kwaad kan het af te schaffen.

¹⁴ Kamerstukken I 2011/12, 33003, H, later gewijzigd in stemming gebracht als 33003, J.

¹⁵ Handelingen I 2011/12, nr. 14, item 6, p. 23.

Hij vindt dat de ouders genoeg tijd gehad hebben zich op de hoogte te brengen van deze verandering. De vraag of alle ouders wel op de hoogte zijn van deze afschaffing van heffingsvrije inkomsten komt maar beperkt aan de orde tijdens de plenaire behandeling. Wanneer een aantal fracties door middel van een motie¹⁶ om uitstel van deze afschaffing vraagt omdat de peildatum van het box 3 vermogen binnen enkele weken ligt en dat de ouders dus weinig handelingsperspectief geeft in de korte tijd die resteert tot de jaarwisseling, antwoordt de staatssecretaris dat dit 25 miljoen euro zou kosten en dat daar geen geld voor is. Er ligt in deze jaren veel nadruk op het terugdringen van begrotingstekorten, bezuinigingen en het tegengaan van fraude.

Hierbij moet opgemerkt worden dat een terugkerende klacht van de leden is dat de behandeling van een pakket Belastingplan, met veel omvangrijke wetsvoorstellen, steeds in een hele korte tijd – doorgaans drie à vier weken – schriftelijk en plenair behandeld moet worden en dat de Eerste Kamerleden daardoor niet inhoudelijk kunnen ingaan op alle afzonderlijke (onderdelen van) voorstellen. Hierdoor ontstaat een globalere behandeling, met een uitdieping van slechts enkele specifieke facetten. Leden zijn daardoor bang dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Belastingmaatregelen gelden doorgaans voor een heel kalenderjaar en wijzigingen moeten per 1 januari ingaan. Verzwaringen kunnen niet met terugwerkende kracht worden opgelegd. De Tweede en Eerste Kamer staan hierdoor jaarlijks voor de opgave belastingwetten tussen Prinsjesdag en het einde van het jaar te behandelen. Daarom wordt ook terugkerend bepleit fiscale wetten zoveel mogelijk gespreid over het jaar ruim voor Prinsjesdag in te dienen. Voorts bepleit de Eerste Kamer ook bij herhaling¹⁷ om de fiscale wetsvoorstellen zoveel mogelijk te splitsen wanneer er geen inhoudelijke samenhang is. Dit om “slikken-of-stikken” te vermijden en de Kamer de mogelijkheid te geven om een separaat politiek eindoordeel te vellen over eigenstandige wetsvoorstellen. Tot grote verandering heeft dit nooit geleid, waardoor de behandeling van het pakket Belastingplan een jaarlijkse uitdaging blijft uit het oogpunt van zorgvuldige behandeling.

¹⁶ Kamerstukken I 2011/12, 33003, H, later gewijzigd in stemming gebracht als 33003, J.

¹⁷ Zie de moties Kamerstukken I, 2015/16, 34300, O en Kamerstukken I, 2020/21, 35570, W.

Pakket Belastingplan 2013 (33402 / 33403 / 33405 / 33407)

Bevindingen

Bij de behandeling van dit belastingplan komt de kinderopvangtoeslag niet aan de orde. Algemene aanscherping van de fraudeaanpak overheerst in deze behandelingen.

Doelstelling wetsvoorstel

Het Belastingplan 2013 wordt gezamenlijk met drie andere wetsvoorstellen plenair behandeld. Deze wetsvoorstellen zijn ingediend op 18 september 2012 door de minister van Financiën, De Jager (CDA) en de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD) en zijn in de Tweede Kamer aangenomen op 20 november 2012. De voorstellen zijn op 17 december 2012 in de Eerste Kamer verdedigd door de minister voor Wonen en Rijksdienst, Blok (VVD) en de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD). Het Belastingplan 2013 treft maatregelen in het kader van het fiscale beleid voor het jaar 2013.

Analyse

In het pakket Belastingplan van 2013 komt de kinderopvangtoeslag niet aan de orde. Er is in het algemeen aandacht voor de aanscherping van de fraudeaanpak, iets wat gedurende de eurocrisis centraal blijft staan. Een aantal fracties besteedt wel aandacht aan de situatie rondom (belasting)fraude, maar over het algemeen is er steun voor het aanscherpen van de fraudeaanpak.

Wet aanscherping handhaving & sanctiebeleid '14 (33207) en Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (34396)

Bevindingen

Boetes worden in dit wetsvoorstel (33207) verhoogd van 10% en 15% respectievelijk naar 100% terugvorderen bij het niet-nakomen van de inlichtingenplicht en terugvorderingen van 150% bij recidive. Er wordt door de Kamerleden gevraagd om een betere onderbouwing voor het afschrikkende effect dat deze verhogingen teweeg zouden moeten brengen. De gemeenten en uitvoeringsinstanties krijgen weinig beleidsvrijheid om af te wijken van de strenge regels en er wordt niet om een hardheidsclausule gevraagd. De fracties besteden al wel meer aandacht aan de potentiële gevolgen voor gezinnen op het minimum. Een woordvoerder zegt bezorgd te zijn dat mensen mogelijk fouten zullen gaan maken omdat ze verstrikt zullen raken in de bureaucratie. De staatssecretaris stelt dat het gaat om eigen verantwoordelijkheid en dat mensen er zelf voor kiezen of ze de fout in gaan, wat de hoge boetes zou rechtvaardigen. De wet wordt ondanks de veel geuite zorgen wel aangenomen door de Kamer.

Na een evaluatie hoe de uitvoeringsinstellingen die WWB-, WW- en AOW-uitkeringen verstrekken de wet uitvoeren, blijken er grote verschillen te zitten in de manier waarop de wet wordt uitgevoerd, ondanks het vastleggen van de regels omtrent 'verminderde verwijtbaarheid' in een AMvB. De gemeenten blijken minder snel boetes uit te schrijven vanwege angst voor disproportionaliteit. Ze schrijven bij kleine overtredingen geen boete uit en leggen alleen boetes op bij hele grote fraudegevallen, waardoor er bijna geen gebruik gemaakt wordt van de verminderde verwijtbaarheid optie. De UWV en de SVB schrijven juist wel bij iedere overtreding een boete uit. Na een uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 en een rapport van de Nationale Ombudsman waaruit duidelijk wordt dat de grote impact van de bestuurlijke boetes erg disproportioneel is in verhouding tot de fouten die er gemaakt worden, besluit de minister een wetsvoorstel (34396) in te dienen om dit te verzachten en meer maatwerk in de uitvoering mogelijk te maken. De Eerste Kamer heeft bij de schriftelijke behandeling aandacht besteed aan het uitgebrachte rapport van de Nationale Ombudsman, alsmede aan een ongevraagd advies van de Raad van State van 13 juli 2015. Na ontvangst van de antwoorden wordt het voorstel als hamerstuk aanvaard.

Doelstelling wetsvoorstel

Wet aanscherping handhaving & sanctiebeleid '14 is ingediend op 20 maart 2012 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamp (VVD) en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Krom (VVD) en is op 5 juli 2012 aangenomen door de Tweede Kamer. Op 25 september 2012 is het voorstel in de Eerste Kamer verdedigd door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Krom (VVD). Dit wetsvoorstel beoogt door middel van harmonisatie en aanscherping van sanctiemogelijkheden, de naleving en handhaving

te versterken en misbruik en fraude in verschillende sociale domeinen tegen te gaan, waaronder de kinderopvangtoeslag.¹⁸

Wetswijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete is ingediend op 27 januari 2016 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Asscher (PvdA) en is op 31 mei 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Het reparatiewetsvoorstel is in de Eerste Kamer als hamerstuk aangenomen op 12 juli 2016. Dit wetsvoorstel beoogt de hoogte en impact van bestuurlijke boetes aan te passen naar aanleiding van de evaluatie De Boete Belicht en een uitspraak van de CRvB.

Analyse

In 2012 wordt de Wet aanscherping handhaving & Sanctiebeleid '14 voorgesteld. Dit voorstel draait geheel om het tegengaan van fraude in het sociale zekerheidsdomein, waartoe naast de Wet werk en bijstand (Wwb), de werkloosheidswet (WW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW) ook de kinderopvangtoeslag gerekend wordt. Boetes worden flink verhoogd (van 10% en 15% procent respectievelijk, naar 100% terugvorderen bij het niet-nakomen van de inlichtingenplicht en terugvorderingen van 150% bij recidive). Vele fracties willen een betere onderbouwing van het afschrikkende effect dat hogere sancties zouden moeten hebben, waarmee die fracties de rechtmatigheid streng toetsen. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet schuift vooral door naar de gemeenten, terwijl de wetgeving centraal en uniform wordt opgesteld. Er is weinig beleidsvrijheid voor gemeenten om af te wijken van de strenge regels in specifieke omstandigheden. Er wordt daarnaast door enkele fracties gevraagd of de uitvoeringsinstanties wel op tijd gereed zullen zijn om de wet uit te voeren gelet op ontvangen bezwaren van VNG en DIVOSA.¹⁹ De regering stelt zich in het debat op het standpunt dat de fraudeur door eigen handelen in de situatie is gekomen. Een harde straf is dus terecht en schrikt een volgende fraudeur af.

Naast de kritiek op het gebrek aan onderbouwing vragen fracties ook aandacht voor preventiebeleid en handhaving in plaats van hardere straffen. De fracties besteden aandacht aan de positie van gezinnen en wijzen de regering op de potentieel grote gevolgen voor arme gezinnen wanneer die dergelijke hoge boetes moeten gaan betalen. Een enkele fractie stelt zelfs dat er mogelijk mensen zijn die fouten zullen maken, omdat ze verstrikt zullen raken in de bureaucratie.²⁰ De staatssecretaris spreekt van eigen verantwoordelijkheid en stelt dat het in de fout gaan een bewuste keuze zou zijn van de burger.²¹ De mogelijkheid dat het systeem wellicht te ingewikkeld is voor de ouders en dat ze daardoor aanvragen of wijzigingen mogelijk foutief invullen schuift de regering terzijde. Ondanks de vele geuite zorgen van diverse fracties neemt de Kamer het voorstel toch aan.

Staatssecretaris De Krom zegt toe om de beleidsregels van het UWV en SVB over de verminderde verwijtbaarheid vast te leggen in een AMvB, om zo helder en zorgvuldig te zijn voor de uitvoeringsinstanties. Deze toezegging wordt op 23 oktober 2012 als voldaan gemarkeerd nadat de staatssecretaris het Besluit handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving op 19 oktober 2012 aan de Kamer heeft aangeboden. Twee jaar later blijkt dat, ondanks het vastleggen van de regels in de AMvB, er grote uitvoeringsverschillen bestaan tussen de uitvoeringsorganisaties.²²

18 De memorie van toelichting (33207) meldt op pagina 11: 'De regering voert verschillende maatregelen in om fraude met de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. De controle bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag wordt aangescherpt. Ook zal de regering de sancties bij fraude (naast het terugvorderen van het fraudebedrag) verzwaren. Als het bij fraude met de kinderopvangtoeslag om grote bedragen gaat, volgt strafrechtelijke afdoening. De bestuurlijke boete bij fraude wordt per 1 juli 2012 (in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) verhoogd naar maximaal 100 procent van het benadelingsbedrag. Als betrokkene na beboeting of strafrechtelijke sanctieoplegging binnen vijf jaar nogmaals fraudeert met de kinderopvangtoeslag, wordt de bestuurlijke boete verhoogd naar 150 procent (te regelen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). De recidivetermijn wordt verlengd naar tien jaar in geval voor de eerste overtreding een onvoorwaardelijke gevangenisstraf was opgelegd (...)'.
19 Kamerstukken I 2012/13, 33207, B.

20 Handelingen I 2012/13, 33207, nr. 1, item 3, p. 11-22.

21 Handelingen I 2012/13, 33207, nr. 1, item 7, p. 45-63.

22 Toezegging AMvB inzake verminderde verwijtbaarheid To1569 (33207).

Op 16 december 2014 biedt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de rapportage 'De Boete Belicht' van de Inspectie SZW, ter nakoming van een toezegging in afschrift aan de Eerste Kamer aan.²³ De commissie neemt deze brief op 13 januari 2015 voor kennisgeving aan en markeert de toezegging als voldaan.²⁴

Deze rapportage evalueert de toepassing bij wetten die niet rechtstreeks betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag (Wwb, WW en AOW) en is vooral gericht op het analyseren van de uitvoeringspraktijk bij SVB, UWV en gemeenten, niet bij de Belastingdienst. De uitkomsten hiervan hadden wel een signaal af kunnen geven naar de Belastingdienst, waar de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen was belegd. De gemeenten, die eerder al aan de bel hebben getrokken en hebben aangegeven dat de hoogte van de boetes niet in verhouding stond tot de fout of overtreding, hebben in vergelijking met de andere uitvoeringsorganen veel minder boetes uitgeschreven. Te weinig naar het oordeel van de Inspectie SZW. De optie tot verminderde verwijtbaarheid, die als gevolg van de eerdergenoemde toezegging vastgelegd is in een AMvB is minder benut, wat de Inspectie opvallend vindt gelet op de weerstand bij gemeenten tegen de hoge boetes. Een verklaring hiervoor kan zijn dat gemeenten in situaties waar de andere uitvoeringsinstanties besluiten verminderde verwijtbaarheid toe te passen, er direct voor kiezen geen boete uit te schrijven. De gemeenten zouden dan alleen in de zware fraudegevallen voor een boete kiezen, waarin de keuze voor verminderde verwijtbaarheid niet voor de hand ligt. Deze uiteenlopende uitvoeringspraktijk bij de diverse uitvoeringsinstanties heeft tot rechtsongelijkheid geleid. In de rapportage is opgemerkt ten aanzien van ernst van de gedraging en evenredigheid dat het belangrijk is om kennis te nemen van verschillende uitspraken van de rechter die er op duiden dat deze in beroepszaken de evenredigheid tussen boete en overtreding ter discussie stelt.

Bij de aanbidding van het rapport 'De Boete Belicht', is in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer ingegaan op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2014 die in de uitvoering tot meer maatwerk noopte.²⁵ In deze uitspraak wordt gesteld dat de boetes niet meer als proportioneel gezien kunnen worden en wordt er gevraagd om een betere toets aan het evenredigheidsbeginsel. De minister schrijft dat de uitspraak van de CRvB van 24 november en ook een rapport van de Nationale ombudsman van 4 december 2014, 'Geen fraudeur, toch boete', het onvermijdelijk maken de bevindingen van de inspectie vanuit een nieuw perspectief te bekijken.²⁶ Een aantal zaken die de inspectie constateert zijn niet meer gegrond. Aanpassing van wet- en regelgeving is als gevolg van deze uitspraak noodzakelijk. De minister verzoekt dan ook in deze begeleidende brief dat de UWV, SVB en de gemeenten de uitspraak van het CRvB uitvoering zullen geven en naar dit nieuwe boeteregime zullen gaan handelen in de toekomst.²⁷ De Belastingdienst is hierbij niet in beeld.

Op 27 januari 2016 wordt een wetsvoorstel ingediend om de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en socialezekerheidswetten aan te passen op het punt van de regeling van de bestuurlijke boete.²⁸ De uitvoeringsorganisaties krijgen in deze wijziging meer mogelijkheden om af te wijken van de strenge boeteregelingen, zodat er meer ruimte gegeven is om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de ouder. Het rapport van de ombudsman komt bij de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer aan de orde. De fracties controleren gedurende de schriftelijke behandeling de proportionaliteit van deze wijzigingen en ze verwijzen dan ook vaak naar het Ombudsmanrapport²⁹, alsmede naar een ongevraagd advies van de Raad van State van 13 juli 2015.³⁰ Het wetsvoorstel wordt na ontvangst van de memorie van antwoord als hamerstuk aangenomen.³¹

23 Rapport 'De Boete Belicht', bijlage bij *Kamerstukken I 2014/15, 33207, E*; Toezegging Evaluatie van de wet T01577 (33207).

24 Korte aantekeningen commissievergadering Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 13 januari 2015.

25 *Kamerstukken II 2014/15, 17050, 495*.

26 Rapport 'Geen fraudeur, toch boete', de Nationale Ombudsman, 4 december 2014.

27 *Kamerstukken II 2014/15, 17050, 495*.

28 *Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 2*.

29 *Kamerstukken I 2015/16, 34396, nr. B*.

30 Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht (Stcrt. 2015, 30280).

31 *Kamerstukken I 2015/16, 34396, nr. 38, item 18*.

Pakket Belastingplan 2014 (33752 / 33753 / 33755 / 33847 & in het bijzonder Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 33754)

Bevindingen

Dit wetsvoorstel wordt als een sterke reactie op de Bulgarenfraude gezien en het tegengaan van fraude staat ook hier weer centraal. Een fractie noemt het huidige toeslagensysteem te complex waardoor burgers zich er lastig in kunnen bewegen. Het wordt door die complexiteit ook als fraudegevoelig ervaren. Een woordvoerder van een fractie vraagt direct aan de staatssecretaris of deze wet echt alleen de fraudeurs gepakt worden of dat ook onschuldige burgers getroffen kunnen worden. De staatssecretaris zegt vervolgens toe dat echt alleen fraudeurs getroffen zullen worden. Deze toezegging wordt in 2019, zes jaar later, als voldaan gemarkeerd, terwijl in die tijd juist veel burgers onterecht zijn getroffen. De nakoming van deze toezegging is – achteraf gezien – te licht getoetst en heeft daarmee geen rol gespeeld bij het aan het licht komen van de toeslagenaffaire.

Er wordt in dit wetsvoorstel veel geld uitgetrokken om het toeslagenstelsel fraudebestendiger te maken. Een enkele fractie vraagt hoe de pakkans van fraudeurs vergroot kan worden, omdat het van mening is dat fraude effectief aangepakt moet worden. Verder wordt er ingezet op automatische systemen die zelf fraudegevallen zullen opsporen. De Kamer gaat hier niet op in en is dan ook niet kritisch op de manier waarop deze ‘kwaadwillenden’ in een vroeg stadium onderschept zullen gaan worden. De Kamer neemt wel een motie aan waarin de regering verzocht wordt fiscaal instrumentalisme tegen te gaan.

Doelstelling wetsvoorstellen

Deze wetsvoorstellen zijn ingediend op 17 september 2013 door de minister van Financiën, Dijsselbloem (PvdA) en de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD) en zijn op 19 november 2013 aangenomen in de Tweede Kamer. Op 16 december 2013 zijn de voorstellen in de Eerste Kamer verdedigd door de staatssecretaris van Financiën, Weekers (VVD). Het pakket Belastingplan 2014 treft maatregelen in het kader van het fiscale beleid voor het jaar 2014. Het voorstel voor de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken.³² Het voorstel is onder andere een reactie op de ‘Bulgarenfraude’ die eerder in 2013 aan het licht kwam. Een criminele organisatie moedigde toen Bulgaarse burgers aan zich in te schrijven bij Nederlandse gemeenten om met hun nieuw verkregen BSN-nummer met terugwerkende kracht onterecht toeslagen aan te vragen. De Belastingdienst betaalde deze meteen uit, omdat controle in de regel pas achteraf plaatsvond.³³

³² Kamerstukken I 2013/14, 33754.

³³ RTL Nieuws.nl, ‘Grootschalige fraude Bulgaren met toeslagen’, 21 april 2013.

Analyse

Als onderdeel van de behandeling van het pakket Belastingplan worden meerdere wetsvoorstellen besproken, waaronder ook het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. De vragen die enkele fracties stellen aan de staatssecretaris zijn voornamelijk in het kader van de Bulgarenfraude gesteld, die toen recent aan het licht gekomen was. Een enkele fractie noemt het huidige toeslagensysteem te complex en ziet deze complexiteit niet alleen als lastig te navigeren voor burgers, maar ook als fraudegevoelig. Deze fractie noemt het nieuwe voorstel een te sterke reactie op de Bulgarenfraude en vraagt de staatssecretaris of deze maatregelen echt alleen op de fraudeurs zijn gericht of dat er ook een kans bestaat dat goedwillende burgers onterecht gestraft kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat er buiten hun schuld onvoldoende informatie beschikbaar is of omdat zij buiten hun schuld niet tijdig een aanvraag hebben kunnen doen.³⁴ Staatssecretaris Weekers antwoordt in de voorzetting van de behandeling: “dat maatregelen, voor zover ze een sanctie inhouden alleen fraudeurs treffen, want om een sanctie te kunnen opleggen is opzet of ten minste grove schuld vereist. Pleitbare standpunten vallen daar natuurlijk nooit onder.”³⁵ Naar aanleiding van deze vragen zegt de staatssecretaris van Financiën op 17 december 2013 toe dat de maatregelen uit deze wet, voor zover ze een sanctie inhouden, alleen fraudeurs treffen (To1953).³⁶ Voor deze toezegging stuurt de Kamer op 12 september 2017 een rappel, waarna de deadline voor de uitvoering wordt uitgesteld tot 1 januari 2019. Op 2 september 2019, bijna zes jaar na de toezegging, geeft het ministerie aan voldaan te hebben aan deze toezegging. Het ministerie antwoordt dat de maatregelen inderdaad alleen toegepast kunnen worden bij fraudeurs, omdat opzet een voorwaarde is voor de toepassing van sancties. De commissie van Financiën heeft op 24 september 2019 aangegeven dat de toezegging als voldaan aangemerkt kon worden. Gebleken is inmiddels dat gedurende deze jaren wel degelijk onschuldige burgers opzet of ten minste grove schuld is aangerekend. Er kan opgemerkt worden dat in de tussentijd de samenstelling van de Kamer is gewijzigd, waardoor de leden die de toezegging als voldaan markeerden geen persoonlijke herinnering hadden aan het debat.

Tegenover de bovengenoemde kritische vragen staan die van een andere fractie in sterk contrast. Deze fractie is namelijk van oordeel dat toeslagenfraude effectief dient te worden aangepakt. Daarnaast acht de woordvoerder van deze fractie de pakkans van fraudeurs gering en de sancties te beperkt. Deze fractie vraagt de staatssecretaris dan ook hoe hij denkt deze pakkans te vergroten of de sancties uit te breiden. Andere fracties stellen geen vragen over het toeslagenstelsel of toeslagenfraude.³⁷

Staatssecretaris Weekers acht het verder noodzakelijk dat er een goede samenwerking is tussen overheidsdiensten en dat nieuwe fenomenen van fraude in een vroeg stadium kunnen worden ontdekt om deze zo mogelijk met robuustere wetgeving op te lossen. Er is zo'n 180 miljoen euro extra beschikbaar gemaakt voor extra handhavings- en invorderingsactiviteiten om 'kwaadwillenden' aan te pakken en de invordering verder te versterken. Een deel van dit geld is bedoeld om het toeslagenstelsel fraudebestendiger te maken en als ondersteuning voor de fraudebestrijding. Een ander deel is bedoeld voor “veel slimmere automatiseringsoplossingen en intelligence om nieuwe fraudefenomenen te kunnen ontdekken”.³⁸ De staatssecretaris zegt dat iedereen het toezicht krijgt dat hij of zij verdient: “Degene die niet compliant is, zul je op een andere manier moeten benaderen dan degene die zich aan de wetten wil onttrekken.”³⁹

³⁴ *Handelingen I* 2013/14, nr. 13, item 3, p. 17.

³⁵ *Handelingen I* 2013/14, nr. 14, item 2, p. 15

³⁶ *Toezegging Toepassing sanctie-instrument Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit To1953* (33752 / 33753 / 33754 / 33755).

³⁷ *Handelingen I* 2013/14, nr. 13, item 3, p. 33.

³⁸ *Handelingen I* 2013/14, nr. 14, item 2, p. 16.

³⁹ *Handelingen I* 2013/14, nr. 14, item 2, p. 16.

De Kamerleden stellen geen vragen over deze automatiseringsoplossingen of over de methode om de ‘kwaadwillenden’ in een vroeg stadium te onderscheppen.

Wetsvoorstel Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens⁴⁰, dat de inzet van het Systeem Risico Indicatie (SyRI) mogelijk maakt is twee maanden daarvoor door de Eerste Kamer als hamerstuk aanvaard, zonder schriftelijke behandeling. Over SyRI heeft een rechtbank op 5 februari 2020 uitspraak gedaan dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelt niet aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens (EVRM) voldoet.

Wel neemt de Kamer een motie aan die de regering verzoekt om zorgvuldiger met de belasting-uitgaven om te gaan en zo fiscaal instrumentalisme tegen te gaan.⁴¹ Volgens deze motie leidt fiscaal instrumentalisme meestal enkel tot ingewikkelde regelgeving en kan het op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel. Ook toeslagen zoals de kinderopvangtoeslag – onder meer bedoeld om de arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen – kunnen onder de instrumentele regelingen geschaard worden.

⁴⁰ Kamerstukken I 2012/13, B.

⁴¹ Kamerstukken I 2013/14, 33752, L.

Wet hervorming Kindregelingen (33716)

Bevindingen

Met dit wetsvoorstel zal het aantal kindregelingen teruggaan van elf naar vier, wat voornamelijk voorkomt uit bezuinigingen. De fracties zijn kritisch op dit wetsvoorstel en het wordt door velen onrechtvaardig bevonden dat vooral de armen getroffen worden. Ze vragen extra aandacht voor gezinnen op het minimum en ze wensen het bureaucratische systeem een stuk minder ingewikkeld te maken. De Kamer focust zich vooral op de gevolgen die deze wet voor ouders zal hebben, wat contrasteert met eerdere behandelingen van wetsvoorstellen. Om te bezien of er meer beroep zal worden gedaan op bijzondere bijstand wordt een monitor gevraagd om de vinger beter aan de pols te houden. Er is vooral veel discussie over de verschillende definities van het partnerbegrip, omdat alleenstaande ouders harder getroffen lijken te worden. Door een toezegging van de minister krijgen zij meer tijd zich voor te bereiden op het wegvallen van de regelingen. De Kamer herintroduceert ‘de menselijke maat’ in dit debat.

Doelstelling wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is ingediend op 22 september 2013 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Asscher (PvdA), de minister van Financiën, Dijsselbloem (PvdA), en de staatssecretaris van Financiën, Wiebes (VVD) en is op 11 maart 2014 aangenomen in de Tweede Kamer. Het voorstel is op 10 juni 2014 in de Eerste Kamer verdedigd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Asscher (PvdA). De Wet hervorming Kindregelingen heeft drie doelen⁴² naast het bieden van een tegemoetkoming in de kosten voor huishoudens met kinderen en het mogelijk maken van de combinatie van werk en zorg voor kinderen:

1. Vereenvoudiging van de gecompliceerde regelgeving;
2. Voorkomen van armoedeval;
3. Op orde brengen van de overheidsfinanciën.

De minister geeft aan dat bezuinigen op de uitgaven ook een van de redenen is om de kindregelingen te versoberen.

Analyse

Dit wetsvoorstel brengt het toeslagenstelsel terug van elf naar vier regelingen (Uit oogpunt van inkomensondersteuning: Kinderbijslag en Kindgebonden budget en uit oogpunt van participatiebevordering: Combinatiekorting en Kinderopvangtoeslag).⁴³ Overigens wordt geen wijziging aangebracht op het onderdeel kinderopvangtoeslag. Eén van de doelstellingen van dit voorstel is het bezuinigen van overheidsuitgaven om de staatskas terug op orde te krijgen. De fracties zijn kritisch op het wetsvoorstel. Het debat herintroduceert aandacht voor ‘de menselijke maat’, die afwezig was bij de behandeling van de Wet aanscherping handhaving en Sanctiebeleid 2014. Het wordt onrechtvaardig bevonden dat de rekening van dit voorstel bij de armsten terecht komt. Verschillende fracties willen weten of deze groepen zo veel mogelijk ontzien zullen

⁴² Kamerstukken I 2013/14, 33716, A.

⁴³ Kamerstukken I 2013/14, 33716, A.

worden. Er is, in tegenstelling tot voorgaande jaren, in de Kamer veel aandacht voor kansengelijkheid en toenemende armoede. Alle fracties zijn voorstander van vereenvoudigen en hopen zo de bureaucratie minder ingewikkeld te maken. De regering richt zich echter nog steeds op het op orde krijgen van de staatskas door te bezuinigen. De Kamer is het met de regering eens dat werk hoort te lonen, meer dan de bijstand, zodat meer alleenstaande ouders de stap vanuit de bijstand naar werk zullen maken.

De discussie gaat in hoofdzaak over de verschillende definities van het partnerbegrip. Er wordt een motie ingediend om het partnerbegrip binnen alle uitvoeringsinstanties uniform te definiëren, maar die motie wordt verworpen.⁴⁴ De minister doet, na aandringen van de Kamerleden, wel de toezegging dat de getroffen alleenstaande ouders meer tijd krijgen zich voor te bereiden op het wegvallen van de regelingen.⁴⁵ De Kamer kijkt met name naar de gevolgen voor de gezinnen die worden getroffen door deze versobering. Er is veel aandacht voor de ouders op het minimum. Hiermee wordt de proportionaliteit getoetst. De fracties hebben weinig oog voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, maar zijn kritisch op andere belangrijke aspecten van deze wet, zoals het tegengaan van schrijnende situaties bij ouders op het minimum. De woordvoerders van vele fracties geven aan blij te zijn met de vereenvoudigingen. Ze stellen wel veel vragen en willen dat de minister zich goed verantwoordt naar de Kamer. De minister zegt in de Eerste Kamer een monitor toe om te bezien of de wet leidt tot een hoger beroep op de bijzondere bijstand. Hieruit komt relevante informatie rondom de werking, impact en uitvoering van deze wet, waardoor de gevolgen van de invoering beter in de gaten gehouden kunnen worden.

⁴⁴ Kamerstukken I 2013/14, 33716, G.

⁴⁵ Toezegging Overgangsrecht alleenstaande ouders T01980 (33716).

Signalen van misstanden

Bevindingen

Er zijn weinig relevante burgerbrieven bij de Eerste Kamer binnengekomen. Enkele brieven gingen over de complexiteit van het aantal regelingen, maar er werd niet naar de kinderopvangtoeslag gerefereerd. Het rapport 'Geen Powerplay maar Fair Play' wordt gepubliceerd door de Nationale Ombudsman, waarin al wordt gewezen op de grote problemen in de fraudebestrijding en bij de Belastingdienst. Dit rapport wordt niet naar de Eerste Kamer gestuurd, maar wel uitgebreid in de Tweede Kamer behandeld. Ook in de media is er veel aandacht voor dit rapport. De Kamerleden pakken dit echter niet verder op en het rapport wordt dan ook niet behandeld binnen de Eerste Kamer. Dit rapport wordt gezien als het rapport dat de ontdekking van de toeslagenaffaire in gang gezet heeft.

De leden van de werkgroep hebben, naast het analyseren van de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen ook gekeken of er brieven zijn ontvangen van burgers of van instanties zoals de Nationale ombudsman, die hadden kunnen leiden tot signalering van misstanden. Deze brieven hadden vervolgens bij debatten betrokken kunnen worden of in commissies kunnen worden geagendeerd.

Hoewel de Tweede Kamer veel meer burgerbrieven ontvangt dan de Eerste Kamer, ontvangt de Eerste Kamer deze toch ook. Met behulp van verschillende zoekwoorden en zoekopdrachten rondom de behandelde wetsvoorstellen is in het postarchief gezocht naar binnengekomen brieven. Uit deze analyse is gebleken dat er amper burgerbrieven aan de Eerste Kamer gestuurd zijn die samenhangen met de wetsvoorstellen die dit rapport behandelt. Er zijn wel enkele brieven aangetroffen die aandacht vestigen op de complexiteit van het aantal regelingen dat er op dat moment bestond, maar expliciete meldingen dat mensen in de knel raakten door de terugvordering van kinderopvangtoeslagen of aantijgingen van fraude zijn niet gevonden. De relatieve onbekendheid van de Eerste Kamer bij burgers zou erin geresulteerd kunnen hebben dat ze bij het opmerken van problemen rondom de toeslagen hun brief eerder aan de Tweede Kamer adresseren. Ook kan een rol spelen dat de Eerste Kamer op de plenaire agenda hoofdzakelijk – toekomstgericht – wetsvoorstellen agendeert en incidenteel een beleidsdebat. Deze Kamer kent niet zoals de Tweede Kamer een vragenuurtje of dertigledendebatten en is dus minder in beeld voor haar controlerende taak.

Het rapport van de Nationale Ombudsman 'Geen fraudeur, toch boete', gepubliceerd in december 2014, komt niet voor binnen de postregistratie van de Eerste Kamer. Naar dit rapport is wel verwezen in een begeleidende brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de aanbieding van de evaluatie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Deze brief is in de commissievergadering van 13 januari 2015 geagendeerd en voor kennisgeving aangenomen.⁴⁶ Bij gelegenheid van de schriftelijke behandeling van de aangekondigde reparatiewetgeving is wel aandacht besteed aan dit rapport.

⁴⁶ Korte aantekeningen vergadering commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 13 januari 2015.

Op 9 augustus 2017 publiceert de Nationale Ombudsman het rapport 'Geen powerplay maar fair play'.⁴⁷ Dit rapport bespreekt een onderzoek naar het stopzetten van de kinderopvangtoeslag van ongeveer 232 gezinnen in 2014, wat geleid heeft tot grote financiële problemen voor deze burgers. De Nationale Ombudsman concludeert in 2017 al dat de Belastingdienst/Toeslagen het burgerperspectief niet goed mee heeft laten wegen. In het rapport wijst de ombudsman al op grote problemen in de fraudebestrijding van de overheid en dit rapport wordt ook wel gezien als het rapport dat de ontdekking van de toeslagenaffaire in gang heeft gezet.

Dit rapport is niet aangeboden aan de leden van de Eerste Kamer. De leden zijn er dus niet door de Nationale Ombudsman op geattendeerd dat deze problemen speelden, waardoor het minder voor de hand lag deze rapportage op te pakken. Wel is het uitgebreid in het nieuws gekomen.⁴⁸ Ook is er in de Tweede Kamer bij de commissie Financiën uitvoerig aandacht geweest voor dit rapport.⁴⁹ De Eerste Kamer besteedt in vergelijking tot de Tweede Kamer, waar het politieke primaat ligt, echter minder tijd aan de controletaak. Daartoe is de Eerste Kamer, bestaande uit deeltijd politici met beperkte ondersteuning, ook veel minder uitgerust.

47 Rapport 'Geen powerplay maar fair play', de Nationale Ombudsman, 9 augustus 2017.

48 RTLNieuws.nl, 'Geldproblemen duizenden gezinnen door fouten Belastingdienst', 9 augustus 2017;
RTLNieuws.nl, 'PvdA en CDA: Belastingdienst moet gedupeerden tegemoet komen', 9 augustus 2017;
RTLNieuws.nl, 'Toeslagen terugbetalen: 'Ze weten zelf ook niet hoe het zit'', 9 augustus 2017;
NOS.nl, 'Belastingdienst zette ten onrechte kinderopvangtoeslag stop', 9 augustus 2017.

49 Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 394; Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 396; Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 406.

Conclusie

De werkgroep heeft in deze rapportage in het kader van zelfreflectie gekeken op welke wijze deze Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire. Een van de kerntaken van de Eerste Kamer is immers om wetgeving te toetsen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid. De werkgroep heeft door het analyseren van relevante wetsvoorstellen, plenaire- en schriftelijke behandelingen betreffende de kinderopvangtoeslag geprobeerd vanuit een meerjarig perspectief een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de behandeling. Ook moties, toezeggingen, evaluaties, rapporten van instanties en burgerbrieven zijn meegenomen in de analyse.

De eerste conclusie is dat er bij de introductie van de wetgeving met betrekking tot kinderopvangtoeslag in 2005 nog geen angst was voor fraude en de Eerste Kamer daar ook geen vragen over heeft gesteld. De focus in de wetgeving en in de behandeling in de Kamer lag op elementen die destijds relevant gevonden werden. Zo wordt de kwaliteit van de kinderopvang streng gecontroleerd, terwijl het ‘doenvermogen’ van ouders daarentegen onderbelicht blijft. Er wordt geredeneerd vanuit een modelouder in een modelsamenleving. Op dat moment is er geen aandacht voor de omstandigheid dat een substantieel deel van de aanvragers ‘overvraagd’ wordt. Ook had maar één fractie in de Eerste Kamer oog voor de praktische uitvoerbaarheid bij de Belastingdienst. Zodra de minister aangeeft dat die uitvoerbaarheid niet voor problemen moet gaan zorgen, accepteert de Kamer dit wordt deze enkele mededeling niet verder bevraagd. Daarnaast wordt de verschuiving in verantwoordelijkheid van overheid naar het maatschappelijk middenveld niet besproken. De wet wordt vervolgens met maar een nipte meerderheid aangenomen.

De tweede conclusie is dat er vanaf 2011, toen de economische crisis toesloeg, een omslag in denken ontstaat ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Vanaf dat moment wordt er onder meer in het kader van bezuinigingen en houdbare overheidsfinanciën meer ingezet op het bestrijden van fraude. Ook in de debatten van de Eerste Kamer is merkbaar dat bij de introductie van een strenger boetestelsel de rechtsbescherming van de burger ondergeschikt raakt aan het algemene belang om de staatskas op orde te brengen. Fracties stellen nauwelijks vragen over de gevolgen voor de burger. Zo zijn er amper vragen over de toenemende complexiteit en administratieve last voor de burger en de mogelijke problemen die dat voor hen kan brengen. De enkele fractie die dit wel doet, is tevreden met het antwoord van de staatsecretaris of de minister en de vragen worden ook niet door andere leden opgepikt of vervolgd.

Ditzelfde fenomeen lijkt zich vaker voor te doen bij de andere hier behandelde wetsvoorstellen. Zo besteedt één fractie gedurende de schriftelijke behandeling van Wet Awir wel aandacht aan het ontbreken van een hardheidsclausule, maar wordt het wetsvoorstel uiteindelijk toch zonder stemming aanvaard. Bij de behandeling van het Belastingplan uit 2012 hebben de Eerste Kamerleden niet zozeer moeite met de afschaffing van de belastingvrije voet van de kindertoeslag in box 3, maar wel met het feit dat de ouders, die getroffen zullen worden door deze regeling, amper tot niet op de hoogte zijn van de komende verandering. Gezien de opmerking van de staatssecretaris van Financiën dat het uitstellen van deze wijziging in box 3 zo'n 25 miljoen euro zou kosten, wordt de motie voor uitstel van invoering van één jaar⁵⁰, verworpen. Er wordt door de regering veel belang gehecht aan het rond krijgen van de begroting en dit speelt een belangrijke rol in het debat en de uiteindelijke besluitvorming over het wetsvoorstel en de moties. In dit tijdvak ligt de nadruk vooral op bezuinigen en veel minder op het menselijke aspect.

De derde conclusie is dat uit de correspondentie en discussies rondom het wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid in 2012 blijkt dat verschillende fracties wel degelijk moeite hebben met de gegeven argumenten voor het afschrikkende effect van het verhogen van de boetes die worden opgelegd aan fraudeurs. Ook het plan dat gemeenten geen beleidsvrijheid houden om in verzachtende of specifieke gevallen af te wijken van de landelijk bepaalde straffen, wordt door een aantal fracties bekritiseerd. Aan de alles-of-niets benadering wordt echter in verhouding weinig aandacht besteed. Er is geen aandacht voor de mogelijkheid dat gezinnen op het minimum in vervelende financiële situaties terecht zullen komen door de hoge boetes. In deze wetsbehandeling worden er al wel een aantal opmerkingen gemaakt die aan de ruimere bekendheid van de problemen rondom de kinderopvangtoeslag hadden kunnen bijdragen. Zo benoemt een fractie dat ouders mogelijk verstrikt kunnen raken in de bureaucratie. Ondanks de vele zorgen van deze fractieleiden, wordt deze wet door de Eerste Kamer aangenomen. In de evaluatie 'De Boete Belicht', trekken de gemeenten zelf aan de bel en geven aan bang te zijn dat de hoogte van de boetes niet in verhouding staat tot de misstap of overtreding. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt er door de Centrale Raad van Beroep aanbevolen om als gemeenten en uitvoeringorganisaties meer rekening te houden met de betaalbaarheid van de boete voor de ouders, in plaats van blindelings boetes uit te schrijven. Via een kopie van een begeleidende brief aan de Tweede Kamer, geagendeerd in een commissievergadering van de commissie SZW, worden de Eerste Kamerleden op de hoogte gesteld van deze uitspraak. Ook wordt het rapport van de Nationale Ombudsman, 'Geen fraudeur, toch boete', onder de aandacht gebracht via deze brief. In eerste instantie wordt er nog geen aandacht aan dit rapport besteed, maar gedurende de behandeling van een Wijziging in de wet aanscherping & handhaving sanctiebeleid '14 wordt wel ingegaan op dit rapport⁵¹.

Een belangrijke rol heeft de zogenoemde 'Bulgarenfraude' gespeeld. Die komt in 2013 aan het licht en heeft in het voorstel van het Belastingplan 2014 een rol heeft gespeeld bij het aanscherpen van de aanpak van toeslagenfraude. Opvallend is dat slechts twee fracties nog schriftelijke vragen stellen en één van de twee fracties, met de kennis van nu, de vinger precies op de zere plek weet te leggen. Deze fractie vraagt namelijk of er echt alleen fraudeurs getroffen zullen worden met deze regeling en onschuldige ouders hier niet onterecht mee te maken kunnen krijgen. De Kamer wordt met een toezegging door de staatssecretaris gerustgesteld dat dit zo zal zijn. Deze toezegging is in 2019 als voldaan gemarkeerd nadat de staatssecretaris had geschreven dat alleen fraudeurs werden aangepakt, terwijl uit berichtgeving in de media de leden wellicht al alerter hadden kunnen zijn op dit punt. In deze periode van zes jaar zijn er immers relatief veel ouders onterecht als fraudeur aangemerkt. Daarnaast vraagt een enkele fractie naar een betere stroomlijning van de fraudeaanpak. De staatssecretaris wijst in reactie hierop op automatiseringsoplossingen om mogelijke fraudeurs op grond van risicoprofielen in beeld te krijgen. Hier hebben leden niet op doorgevraagd, terwijl later is gebleken dat de gehanteerde koppeling van databestanden een onderdeel van het probleem is geweest. Zo is er geprofileerd op onder meer (dubbele) nationaliteit. Het signaleren van een dubbele nationaliteit rechtvaardigt echter geen plaatsing op een fraudelijst, teneinde aangiften aan een nadere controle te onderwerpen.

De vierde conclusie is dat weliswaar werd beleden door regering en Kamer dat er geen bureaucratie mocht ontstaan, maar dat dit wel gebeurd is door de introductie en uitbouw van het toeslagenstelsel. In de jaren na de invoering van de Wet aanscherping handhaving & sanctiebeleid komen de eerste signalen over de benarde positie van ouders die verstrikt raken in de bureaucratie. Wat opvalt, is dat er in 2003 door alle leden overeenstemming was over het feit dat er géén bureaucratisch stelsel moest ontstaan met te veel regelingen maar dit het uiteindelijk wel werd.

⁵¹ Kamerstukken I 2015/16, 34396.

In 2013 was men het erover eens dat het toeslagenstelsel weer vereenvoudigd diende te worden. In het voorstel van de Wet kindregelingen toetsen de Kamerleden streng op de rechtmatigheid. Zorg voor het ontstaan van rechtsongelijkheid voor gezinnen op het minimum wordt veelvuldig uitgesproken door verschillende fracties. Hoewel een van de doelstellingen van het voorstel is om het complexe stelsel te vereenvoudigen, verwerpt de Kamer een motie om het partnerbegrip uniform te definiëren binnen de verschillende uitvoeringsinstanties van dit stelsel. Wel is er in de behandeling van dit wetsvoorstel, in vergelijking met de andere wetsvoorstellen, beduidend meer aandacht voor de situatie van de burger. Met name de situatie voor de ouders rond het minimum wordt door de leden kritisch gezien. Ook het instellen van een monitor op de uitvoering van het voorstel is in dit kader een relevant resultaat van het debat. Het instellen van een monitor kan gezien worden als een beginpunt van een positief verloop, waarin de focus in plenaire behandelingen steeds meer op uitvoering en 'doenvermogen' van burgers komt te liggen.

De vijfde conclusie van het onderzoek is dat signalen van misstanden de Eerste Kamer niet of amper hebben bereikt door middel van burgerbrieven of een rapport van de Nationale Ombudsman. De Eerste Kamer heeft voor zover na te gaan geen burgerbrieven ontvangen waarin de onterechte terugvordering van toeslagen of onterechte fraudeverdenking werd aangekaart. De Nationale Ombudsman heeft de rapporten "Geen fraudeur, toch boete" en "geen powerplay maar fair play" niet aangeboden aan de Eerste Kamer.

Bijlagen

Bijlage I: Overzicht gelezen kamerstukken Eerste Kamer

| Wetsvoorstel | Titel Document | Citatie |
|---|--|--|
| Wet kinderopvang | Voorlopig verslag commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) 28447 D | <i>Kamerstukken I</i> 2003/04, 28447, D. |
| | Memorie van antwoord 28.447 E | <i>Kamerstukken I</i> 2003/04, 28447, E. |
| | Eindverslag commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) | <i>Kamerstukken I</i> 2003/04, 28447, F. |
| | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2003/04, 28447 nr. 37, p. 2050-2062. |
| | Behandeling (heropening beraadslaging) en stemming | <i>Handelingen I</i> 2003/04, 28447, nr. 38, p. 2103-2122. |
| Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2004/05, 29764 + 29765, nr. 28, p. 1304-1311 |
| | Stemming (zonder stemming aangenomen) | <i>Handelingen I</i> 2004/05, 29764, nr. 29, p. 1353. |
| | Voorlopig verslag Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën (FIN) | <i>Kamerstukken I</i> 2004/05, 29764, C. |
| Belastingplan | Brief inzake wijzigingen pakket Belastingplan 2012 | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, A. |
| | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2011/12, 33003, nr. 11, item 2, p. 2-23. |
| | Voortzetting behandeling | <i>Handelingen I</i> 2011/12, 33003, nr. 12, item 8, p. 41-68. |
| | Brief CPB-notitie Houdbaarheids-effect sociaal akkoord AOW, Witteveenkader en vitaliteitspakket (15 december 2011) | Brief met CPB notitie als bijlage bij <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003 I. |
| | Motie Sent Gewijzigde motie Sent | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, H. <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, J. |
| | Brief inzake motie Sent (33003, I) | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, K. |
| | Stemming | <i>Handelingen I</i> 2011/12, 33003, nr. 14, item 6, p. 23. |
| | Brief inzake voortgang overleg maatschappelijk beleggen | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, L. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg inzake vaststellingsovereenkomsten zorgwoningcorporaties | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, M. |
| | Brief van DUDOK Bouw- en Vastgoedrecht over vrijstelling vennootschapsbelasting zorgwoningcorporaties | Brief van DUDOK als bijlage bij <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, M. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg inzake koopkrachttabellen van CPB | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, N. |

| | | |
|--|---|---|
| | Brief inzake koopkrachttabellen van het Centraal Planbureau | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, O. |
| | Brief inzake fiscale toezeggingen | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, P. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg inzake gevolgen arrest Hoge Raad vrijstelling vennootschapsbelasting zorgwoningcorporaties | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, Q. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg inzake verzoek Eerste Kamer koopkrachtcijfers | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, R. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg inzake stand van zaken fiscale toezeggingen | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, S. |
| | Brief van de minister van EL&I over de koopkrachtcijfers van het Centraal planbureau (CPB) | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, T. |
| | Brief van de staatssecretaris van Financiën over de integrale vennootschapsbelastingplicht van zorgcorporaties en woningcorporaties | <i>Kamerstukken I</i> 2011/12, 33003, U. |
| Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving | Gewijzigd voorstel van wet | <i>Kamerstukken I</i> 2012/13, 33207, A. |
| | Verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2012/13, 33207, B. |
| | Nota naar aanleiding van het verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2012/13, 33207, C. |
| | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2012/13, 33207, nr. 1, item 3, p. 11-22. |
| | Voortzetting behandeling | <i>Handelingen I</i> 2012/13, 33207, nr. 1, item 7, p. 45-63. |
| | Stemming | <i>Handelingen I</i> 2012/13, 33207, nr. 2, item 4, p. 5. |
| | Brief inzake aanbieding Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in verband met toezegging To1569 | <i>Kamerstukken I</i> 2012/13, 33207, D. |
| | Brief van de minister van SZW over de uitvoering van de Fraudewet | <i>Kamerstukken I</i> 2012/13, 33207, E. |
| | Bijlage: De Boete Belicht | <i>Kamerstukken I</i> 2014/15, 33207, E. |
| Belastingplan 2014 | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2013/14, nr. 13 item 3, p. 16-40. |
| | Voortzetting behandeling | <i>Handelingen I</i> 2013/14, nr. 14, item 2, p. 2-27. |
| | Motie-Essers (CDA) en Bröcker (VVD) | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33752, L. |
| Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit | | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33754. |
| Wet hervorming kindregelingen | Gewijzigd voorstel van de wet | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, A. |
| | Voorlopig verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, C. |

| | | |
|--|--|---|
| | Memorie van antwoord | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, D. |
| | Verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, E. |
| | Nota naar aanleiding van het verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, F. |
| | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2013/14, 33716, nr. 33 item 11, p. 1-18. |
| | Behandeling | <i>Handelingen I</i> 2013/14, 33716, nr. 33 item 15, p. 1-19. |
| | Motie-Thissen (GroenLinks) c.s. over de gevolgen voor alleenstaande ouders | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, G. |
| | Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over extra overgangsrecht voor alleenstaande ouders in de bijstand en over monitoring van het beroep op bijzondere bijstand | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, H. |
| | Brief van de minister van SZW over de gevolgen van de hervorming van de AWBZ voor de Tegemoetkoming voor ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG) | <i>Kamerstukken I</i> 2013/14, 33716, I. |
| | Brief van de minister van SZW ter aanbieding van de BUS-E Monitor Alleenstaande Ouders | <i>Kamerstukken I</i> 2016/17, 33716, J. |
| | Verslag van een schriftelijk overleg met de minister van SZW over de BUS-E Monitor Alleenstaande Ouders | <i>Kamerstukken I</i> 2016/17, 33716, K. |
| | Verslag van een nader schriftelijk overleg met de staatssecretaris van SZW over de Monitor Alleenstaande Ouders | <i>Kamerstukken I</i> 2017/18, 33716, L. |
| | Verslag van een nader schriftelijk overleg met de staatssecretaris van SZW over alleenstaande ouders met toeslagpartner | <i>Kamerstukken I</i> 2017/18, 33716, M. |
| Wijziging van de socialezekerheids-wetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete | | <i>Kamerstukken I</i> 2015/16, 34396. |
| | Voorlopig verslag | <i>Kamerstukken I</i> 2015/16, 34396, B. |
| | Stemming (Hamerstuk) | <i>Kamerstukken I</i> 2015/16, 34396, nr. 38, item 18. |
| Moties splitsen wetten belasting-plan | Motie-Hoekstra (CDA) c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen | <i>Kamerstukken I</i> 2015/16, 34300, O. |
| | Motie-Sent (PvdA) c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige onderwerpen in wetsvoorstellen | <i>Kamerstukken I</i> 2020/21, 35570, W. |
| Toetsen van uitvoerbaarheid wetgeving | | <i>Kamerstukken I</i> 2017/18, CXXX, A. |

Bijlage II:

Overzicht gelezen kamerstukken Tweede Kamer

| Wetsvoorstel | Titel Document | Citatie |
|--|--|--|
| Fiscale agenda | De Fiscale agenda van Weekers: naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel | <i>Kamerstukken II 2010/11, 32740 nr. 1.</i> |
| Kamerbrief 'Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag' | Kinderopvang; Brief regering; Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag | <i>Kamerstukken II 2010/11, 31322, nr. 123</i> |
| Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving | Memorie van toelichting | <i>Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 11.</i> |
| Wet aanscherping handhaving & sanctiebeleid '14 | Begeleidende brief van minister SZW bij Rapportage 'De Boete Belicht' | <i>Kamerstukken II 2014/15, 17050, 495.</i> |
| Wijziging van de socialezekerheids-wetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete | Voorstel van wet | <i>Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 2</i> |

| Behandelde rapport | Titel Document | Citatie |
|---------------------------------|---|--|
| 'Geen Powerplay maar Fair Play' | Verslag van een algemeen overleg | <i>Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 394;</i> |
| | Brief van de staatssecretaris van Financiën | <i>Kamerstukken II TK 2017/18, 31066, nr. 396;</i> |
| | Verslag van een schriftelijk overleg | <i>Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 406;</i> |
| Ongekend Onrecht | Brief van de Parlementaire Onderzoekingscommissie | <i>Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2</i> |

Bijlage III: Bronnenlijst

Nieuwsartikelen

- [RTLNieuws.nl, 'Grootschalige fraude Bulgaren met toeslagen', 21 april 2013.](#)
- [NOS.nl, 'Belastingdienst zette ten onrechte kinderopvangtoeslag stop', 9 augustus 2017.](#)
- [RTLNieuws.nl, 'Geldproblemen duizenden gezinnen door fouten Belastingdienst', 9 augustus 2017.](#)
- [RTLNieuws.nl, 'PvdA en CDA: Belastingdienst moet gedupeerden tegemoet komen', 9 augustus 2017.](#)
- [RTLNieuws.nl, 'Toeslagen terugbetalen: "Ze weten zelf ook niet hoe het zit"', 9 augustus 2017.](#)
- [NOS.nl, 'Gedupeerden toeslagenaffaire krijgen allemaal 30.000 euro', 22 december 2020.](#)

Korte aantekeningen commissievergaderingen

- [Korte aantekeningen commissievergadering Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(SZW\) van 13 januari 2015.](#)
- [Korte aantekeningen vergadering commissie Justitie en Veiligheid \(J&V\) van 30 maart 2021.](#)
- [Korte aantekeningen vergadering commissie Justitie en Veiligheid \(J&V\) van 13 april 2021.](#)

Rapporten

- [Rapport 'De Boete Belicht', Inspectie SZW, 15 november 2014; Bijlage bij *Kamerstukken I* 2014/15, 33207, E.](#)
- [Rapport 'Geen fraudeur, toch boete,' de Nationale Ombudsman, 4 december 2014.](#)
- [Rapport 'Geen powerplay maar fair play', Nationale Ombudsman, 9 augustus 2017.](#)
- [Rapport 'Weten is nog geen doen', WRR 24 april 2017.](#)

Toezeggingen

- [Toezegging AMvB inzake verminderde verwijtbaarheid To1569 \(33207\).](#)
- [Toezegging Evaluatie van de wet To1577 \(33207\).](#)
- [Toezegging Overgangsrecht alleenstaande ouders To1980 \(33716\).](#)
- [Toezegging Toepassing sanctie-instrument Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit To1953 \(33752 / 33753 / 33754 / 33755\).](#)

Overige bronnen

- [Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht \(Stcrt. 2015, 30280\).](#)
- [Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit.](#)

Bijlage IV: Stemoverzicht wetsvoorstellen en moties

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel: **Wet kinderopvang (28447)** op 6 juli 2004 na hoofdelijke stemming met 36 stemmen voor (CDA, VVD en LPF) en 32 stemmen tegen (D66, PvdA, SGP, OSF, SP, GroenLinks en ChristenUnie) aangenomen.

De plenaire behandeling van wetsvoorstel **Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (29764)** door de Eerste Kamer vond plaats op 14 juni 2005. Het voorstel is op 21 juni 2005 zonder stemming aangenomen.

Het voorstel **Belastingplan 2012 (33003)** is op 20 december 2011 na stemming bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het voorstel **Belastingplan 2013 (33402)** is op 18 december 2012 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. PVV, SP, PvdD en OSF stemden tegen.

De tijdens de plenaire behandeling ingediende gewijzigde **motie-Sent** (PvdA) c.s. over het met een jaar uitstellen van de afschaffing van de kindertoeslag in box 3 (EK 33003 / 33004 / 33005 / 33006 / 33007, J) is op 20 december 2011 na stemming bij zitten en opstaan verworpen. PvdA, ChristenUnie, GroenLinks, SP, PvdD, OSF en 50PLUS stemden voor deze motie. (32 vs. 43)

De Eerste Kamer heeft het voorstel **Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (33207)** op 2 oktober 2012 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. PVV, VVD, CDA, ChristenUnie, SGP en D66 stemden voor. (45 vs. 30)

Het voorstel **Wijziging bestuursrechtelijke sanctionering in de sociale zekerheid (34396)** is op 12 juli 2016 als hamerstuk afgedaan. De fractie van de PVV is daarbij aantekening verleend.

De Eerste Kamer heeft het voorstel **Belastingplan 2014 (33752)** op 17 december 2013 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. VVD, PvdA, ChristenUnie, SGP, GroenLinks en D66 stemden voor. De fractie van de SGP is daarbij aantekening verleend tegen artikel XIX, onderdelen E, F en G gestemd te hebben. De fractie van de PVV is aantekening verleend voor artikel XIX, onderdelen A tot en met D gestemd te hebben.

De tijdens de plenaire behandeling ingediende **motie-Essers** (CDA) c.s. over de beperking van fiscaal instrumentalisme (EK 33752, L) is op 17 december 2013 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. PVV, VVD, CDA, SP, SGP, PvdD, OSF en 50PLUS stemden voor deze motie. (49 vs. 26).

Het voorstel **Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (33754)** is op 17 december 2013 na stemming bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

De Eerste Kamer heeft het voorstel **Wet hervorming kindregelingen (33716)** op 24 juni 2014 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. PvdA, D66, VVD, SGP, ChristenUnie en CDA stemden voor. (49 vs. 26) De tijdens de plenaire behandeling op 10 juni 2014 ingediende **motie-Thissen** (GroenLinks) c.s. over de gevolgen voor alleenstaande ouders (EK 33716, G) is op 24 juni 2014 na stemming bij zitten en opstaan verworpen. 50PLUS, OSF, PvdD, SP, GroenLinks en PVV stemden voor. (26 vs. 49)

Bijlage V: Betrokken bewindspersonen toeslagenwetgeving

Regeerakkoord: 25 augustus 1998

| Kok II | Naam | Partij | Zittingsduur |
|--|-----------------------|--------|------------------------------|
| Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | A.M. Vliegenthart | PvdA | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Financiën | W.J. Bos | PvdA | 24 maart 2000 – 22 juli 2002 |
| Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | A.E. Verstand-Bogaart | D66 | Volledige regeerperiode |
| | J.F. Hoogervorst | VVD | Volledige regeerperiode |

Bron: Parlement.com

Regeerakkoord: 16 mei 2003 – ‘Meedoen, meer werk en minder regels’

| Balkenende II | Naam | Partij | Zittingsduur |
|---|-----------------|--------|----------------------------|
| Minister van Financiën | G. Zalm | VVD | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Financiën | J.G. Wijn | CDA | Volledige regeerperiode |
| Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | A.J. de Geus | CDA | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | M. Rutte | VVD | 27 mei 2003 – 17 juni 2004 |
| | H.A.L. van Hoof | VVD | 17 juni 2004 – 7 juli 2006 |

Bron: Parlement.com

Regeerakkoord: 30 september 2010 – ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’

| Rutte I | Naam | Partij | Zittingsduur |
|---|----------------|--------|-------------------------|
| Minister van Financiën | J.C. de Jager | CDA | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Financiën | F.H.H. Weekers | VVD | Volledige regeerperiode |
| Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | H.G.J. Kamp | VVD | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | P. de Krom | VVD | Volledige regeerperiode |

Bron: Parlement.com

Regeerakkoord: 29 oktober 2012 – ‘Bruggen slaan’

| Rutte II | Naam | Partij | Zittingsduur |
|---|-----------------------|--------|-----------------------------------|
| Minister van Financiën | J.R.V.A. Dijsselbloem | PvdA | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Financiën | F.H.H. Weekers | VVD | 5 november 2012 – 30 januari 2014 |
| | E.D. Wiebes | VVD | 4 februari 2014 – 26 oktober 2017 |
| Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | L.F. Asscher | PvdA | Volledige regeerperiode |

Bron: Parlement.com

Regeerakkoord: 10 oktober 2017 – ‘Vertrouwen in de toekomst’

| Rutte III | Naam | Partij | Zittingsduur |
|---|-------------------|--------|------------------------------------|
| Minister van Financiën | W.B. Hoekstra | CDA | Volledige regeerperiode |
| Staatssecretaris van Financiën | M. Snel | D66 | 26 oktober 2017 – 18 december 2019 |
| | A.C. van Huffelen | D66 | 29 januari 2020 – 15 januari 2021 |
| | J.A. Vijlbrief | D66 | 29 januari 2020 – 15 januari 2021 |
| Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | W. Koolmees | D66 | Volledige regeerperiode |

Bron: Parlement.com

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Bezoekadres

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag

Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Telefoon 070 312 92 00

Website www.eerstekamer.nl

