

**Schriftelijke verklaring van G.H. Blankestijn, directeur Belastingdienst Toeslagen in de periode van 1 september 2011 tot 30 november 2018. Opgemaakt op 9 november 2020, ten behoeve van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Het verhoor staat gepland op 18 november 2020.**

Ik betreur het dat veel ouders in de problemen zijn geraakt als gevolg van het terugvorderen van Kinderopvangtoeslag. Het ging daarbij vaak om grote bedragen, bedragen die ouders moeilijk dan wel niet konden opbrengen. Hierdoor zijn huishoudens in een moeilijke financiële positie gekomen en hebben hun levensstijl moeten aanpassen of - erger - zijn in armoede geraakt. Het is goed dat het parlement op zoek is naar waarheidsvinding, want een dergelijk pijnlijke casus – juist voor burgers die een bijdrage nodig hebben in de kosten voor levensonderhoud – mag zich niet herhalen.

In deze verklaring wil ik ingaan op de bredere context waarbinnen Belastingdienst Toeslagen vanaf de start opereerde, omdat ik het van belang acht te schetsen wat die context betekende voor de uitvoering van het werk. Wellicht werpt dit ook enig licht op de vraag of er niet al eerder maatregelen genomen hadden kunnen worden om de genoemde ingrijpende gevolgen (deels) te voorkomen.

Het kabinet Balkenende II (2003-2006) besloot het uitkeren van inkomensafhankelijke toeslagen door de Belastingdienst te laten uitvoeren. Een belangrijke reden om de Belastingdienst deze taak te laten uitvoeren was het gegeven dat de Belastingdienst goed was in het uitvoeren van massale processen. Dat het uitkeren van toeslagen een massaal proces is, moge blijken uit het feit dat iedere maand 6-8 miljoen betalingen worden gedaan, waarbij jaarlijks circa 350.000 mutaties op lopende toeslagen verwerkt worden.

De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen<sup>i</sup> verwoordt dit als volgt:

*“Toeslagen is ontstaan en vanaf het begin gebouwd rond de behoefte aan een uitvoerend apparaat dat in staat moest zijn om miljoenen beschikkingen per jaar vast te stellen en te wijzigen en - naar huidige stand - de tijdige betaling (99,9 procent) van ca. 12,7 mld. toeslagen aan ca. 5,6 mln. huishoudens te verzekeren.”*

Twee uitgangspunten in het toeslagenstelsel zijn van belang als context te kennen:

- De eerste betreft het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, zoals die ook tot uitdrukking wordt gebracht in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).<sup>ii</sup>
- Het tweede uitgangspunt – dat voor het beleidsdepartement SZW steeds heel belangrijk is geweest – is dat er niet zoiets bestaat als gratis kinderopvang: altijd dient er een eigen bijdrage door toeslagouders betaald te worden in de kosten voor de kinderopvang.<sup>iii</sup>

#### *Periode 2006 - 2011*

Voor de uitvoering van een massaal gegevensverwerkend proces, zoals dat van de inkomensafhankelijke toeslagen, is een gedegen automatisering in de huidige tijd een vereiste. Het is juist die automatisering die Toeslagen vanaf de start ernstig parten speelde. De eerste jaren haperde de (tijdige) uitbetaling van toeslagen en in de parlementaire geschiedenis is terug te lezen dat dat leidde tot veel druk op de organisatie om vooral de voorschotbetalingen goed vorm te geven. Op die tijdige uitbetaling werd dan ook fors gestuurd. Het lijkt erop dat in die jaren ook in het parlement<sup>iv</sup> nauwelijks de aandacht uitging naar een goed ingericht toezicht op een grote uitgaande geldstroom vanuit de Rijksoverheid.

De Algemene Rekenkamer sprak in de jaren vanaf 2006 tot 2010 van onvolkomenheden, waarbij in 2006 en 2007 zelfs sprake was van ernstige onvolkomenheden<sup>v</sup>. Over het jaar 2006 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat over 11% van de voorschotbetalingen kinderopvangtoeslag onzekerheid bestond over de rechtmatigheid.

Al snel na de start werd in 2007 het besluit genomen om een nieuw ICT-systeem te gaan bouwen. De bestaande systemen waren niet geschikt om de hoge mutatiegraad in de lopende toeslagen te verwerken en administratief toezicht uit te voeren op de voorschottoekenningen. Dit betekende dat de aanvragen van toeslaggerechtigden in die jaren grotendeels pas gecontroleerd konden worden bij de definitieve toekenning van het toeslagrecht. Een groot deel van de toeslaggerechtigden werd vervolgens geconfronteerd met terugbetalingsverplichtingen. Deels door de moeilijkheid van het goed schatten van het jaarinkomen en het goed doorgeven van het aantal uren kinderopvang, maar ook doordat uitvoering van toezicht laat in het proces plaats had. De werkvoorraden liepen in de eerste jaren in bijna alle processen fors op. Het definitief maken van een bevoorschotting gebeurde vaak pas in het derde jaar na de voorschotbetalingen. Toeslagen was bezig met overleven.

Intussen werden ook in Nederland de gevolgen van de Kredietcrisis uit 2009 voelbaar. Economisch ging het steeds meer mensen niet langer voor de wind. Dit resulteerde in een andere tijdgeest, waarin fraude en misbruik van sociale voorzieningen in de maatschappij meer aandacht kregen en de tolerantiegrens lager kwam te liggen<sup>vi</sup>. Ook de signalen dat er gefraudeerd werd met inkomensafhankelijke toeslagen werden vanaf 2010 steeds sterker. Evenals de maatschappelijke en parlementaire roep om dat te stoppen.

#### *Periode 2011 - 2013*

Toen ik in 2011 aantrad als directeur trof ik een organisatie aan met grote achterstanden in de werkprocessen. Het uitbetalen van de voorschotten was inmiddels een beheerst proces geworden, maar toezicht kon in de fase van voorschottoekenning met de automatiseringssystemen van dat moment niet uitgevoerd worden.

De kern van mijn opdracht die ik van mijn Directeur-Generaal meekreeg, was tweeledig:

- Ervoor zorgen dat de implementatie van het nieuwe automatiseringssysteem Toeslagenverstrekkingensysteem (TVS) beheerst zou verlopen.
- Ervoor zorgen dat het toezicht beter ingericht werd, waarbij het toezicht zich niet langer zou concentreren in de fase van definitieve toekenning van het toeslagrecht, maar zich vooral zou richten op de voorkant van het proces; de toekenningsfase van het voorschot.

Eind 2011 werd het nieuwe toeslagsysteem (TVS) in gebruik genomen. Een ICT-systeem, dat de regelingen voor het Kindgebonden Budget, de Huurtoeslag, de Zorgtoeslag en de Kinderopvangtoeslag geïntegreerd geautomatiseerd kon ondersteunen. Een ICT-systeem met circa 15.000 functiepunten en waarvoor meer dan 1000 medewerkers bij Toeslagen, de Belastingtelefoon en de Centrale Administratie opgeleid dienden te worden. De implementatie van TVS heeft in de periode 2011 tot en met 2013 veel impact gehad op de organisatie en medewerkers van Toeslagen. Dit is een succesvolle implementatie geweest, waardoor de Algemene Rekenkamer mede door de ingebruikname van TVS constateerde dat er vanaf 2011<sup>vii</sup> geen onvolkomenheden meer waren in de bedrijfsvoering van Toeslagen.

Op het gebied van toezicht werd in 2011 onder voorzitterschap van ABD-TOPConsult een interdepartementale werkgroep Fraudebestrijding Toeslagen ingesteld. Informeel werd gesproken over een NIBO (niet-IBO). Er werd geconcludeerd dat er het nodige mankeerde aan de toezicht- en fraude aanpak. Toeslagen heeft erop gewezen dat repressieve maatregelen alleen de bovenkant van de handavingspiramide raken en dat toezicht juist begint met een goede dienstverlening. Dit resulteerde in 2012 in een brief van de regering, die zowel aandacht besteedde aan de repressieve en de preventieve kant van het voorkomen van misbruik.<sup>viii</sup>

Ondertussen was de juridische behandeling van een aantal casussen met gastouderbureaus<sup>ix</sup> (GOB) verder gegaan. Dit waren zaken die in de periode 2009-2011 aan het licht kwamen, waarbij in het verleden geen (volledige) eigen bijdrage door de ouders was betaald. Dit leidde volgens de wetgeving tot het volledig vervallen van het toeslagrecht en daarmee tot forse terugvorderingen.

Dat leidde bij medewerkers en management tot de vraag of er geen alternatieven waren; bijvoorbeeld alleen de eigen bijdrage vorderen of het toeslagrecht neerwaarts bijstellen (proportionaliteit). Het volledig terugvorderen van de toeslag had enorme impact op de ouders. Dat vonden wij vanuit B/Toeslagen ongewenst. Ik heb deze problematiek met mijn Directeur-Generaal en het hoofd fiscale zaken besproken en de vraag gesteld of dit niet anders kon. Mijn herinnering is dat dit is besproken met SZW maar dat dit niet heeft geleid tot aanpassing. Sterker nog: op 19 december 2012 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de uitspraak (LJN: BY6772) dat de aanvrager van de kinderopvangtoeslag moet aantonen dat hij de in de overeenkomst opgenomen kosten voor de gastouder, waarop de toeslag mede is gebaseerd, geheel heeft voldaan en dat er anders geen recht bestaat op de kinderopvangtoeslag. Hiermee werd de jurisprudentie vast verankerd.

In die jaren adverteerden gastouderbureaus nog met gratis kinderopvang. Ouders werden er niet op gewezen dat een harde vereiste is dat alle kosten voor de kinderopvang moeten zijn betaald, waardoor zowel het deel waarvoor toeslag is ontvangen als het deel dat de aanvrager zelf moet betalen (de zgn. ‘eigen bijdrage’) moeten zijn betaald. Tegen de praktijk dat gastouderbureaus en kinderopvanginstellingen klanten lokten door geen eigen bijdrage in rekening te brengen, is Toeslagen onder andere samen met BOINK in actie gekomen. Er werd voorlichting gegeven en bezoeken afgelegd aan de betreffende bureaus om te waarschuwen dat ouders hun recht zouden verliezen als ze geen eigen bijdrage betaalden. Toch kwam dit nog regelmatig voor. De strikte wetstoepassing speelde ook op andere vereisten voor het verkrijgen van een toeslag. Wanneer niet aan alle vereisten werd voldaan, verviel het recht.

Zoals bekend wordt de uitgaande geldstroom van de Rijksoverheid nauwgezet beoordeeld op de rechtmatigheid van de uitbetalingen. Ook Toeslagen stond als uitvoerder (betaler) onder strikt toezicht van de ADR en ARK. De rechtmatigheid van de uitbetalingen wordt getoetst aan de hand van wet- en regelgeving. Hierbij worden gedurende het jaar steekproefposten getrokken uit de miljoenen toekenningen. Een post die in de steekproef valt, wordt beoordeeld op het feit of de geldende wet- en regelgeving door Toeslagen juist is toegepast. De uitkomsten van de steekproeven worden uitgedrukt in percentages, waarbij de foutmarge smal is. Een enkele fout wordt geëxtrapoleerd over de massa van uitbetalingen, waardoor een groot bedrag aan uitbetaalde toeslagen als onrechtmatig of onzeker kan worden aangemerkt.

Deze context, een beleidsdepartement dat wetgeving maakt, een ADR die controleert op strikte uitvoering daarvan, zorgt dat de werkprocessen bij Toeslagen strak zijn ingeregeld met werkinstructies die geen ruimte laten voor andere interpretatie dan bedoeld. Vervolgens werd die strikte wetstoepassing gesanctioneerd door de rechtspraak.

In 2013 speelde de zogeheten Bulgarenfraude. Daardoor ontstond grote maatschappelijke en politieke verontwaardiging. De toch al strikte wetgeving moest aangevuld worden met de Wet aanpak fraude met fiscaliteit en toeslagen.<sup>x</sup> Zowel in de media en de Tweede Kamer werd de roep om een betere fraudeaanpak sterker.<sup>xi</sup>

Dit werd ook besproken in het MT Fraude en in mijn gesprekken met de Directeur-Generaal. Er mocht niet nog een dergelijke fraudezaak opduiken. Hierdoor werd de druk op Toeslagen enorm, dat werd iedere medewerker wel duidelijk. In die tijd bracht ook Staatssecretaris Weekers een bezoek aan Toeslagen waar hij samen met de Directeur-Generaal enkele honderden medewerkers toesprak: *“Voor mij is de maat vol, voor jullie is de maat waarschijnlijk al langer vol”* en *“We hebben een systeem gebouwd dat heel sociaal oogt, maar niet zo sociaal uitpakt. Het doet pijn als je ziet dat het door criminelen misbruikt wordt”*.

## *Periode 2014 - 2016*

Om Toeslagen beter toe te rusten op de fraudeaanpak kreeg de Belastingdienst van de beleidsdepartementen geld om te investeren in personeelsuitbreiding en ICT. Vanuit het Ministerie van Financiën is samen met de beleidsdepartementen een zgn. ‘businesscase fraude’ opgesteld, waarbij de kern was dat de beleidsdepartementen hun kosten terugverdiend zouden zien in het niet uitkeren van onjuiste aanvragen. Over deze businesscase heb ik 4-maandelijks gerapporteerd aan mijn leidinggevende.

Met deze extra gelden kon Toeslagen een honderdtal medewerkers gaan werven op een totaal van 600 vaste medewerkers. Deze medewerkers zijn gefaseerd ingestroomd vanaf 2014 en zo kwamen er nieuwe toezichtteams onder de naam Integraal Subjectgericht Toezicht (IST). Dit was een geleidelijk proces, omdat dit veel vroeg van het absorptievermogen van de bestaande organisatie. Er waren in de jaren 2014 – 2016 nog steeds grote achterstanden in de bezwaarbehandeling. Er was veel werkaanbod en mede daardoor is het accent op het goed inrichten van werkprocessen en instructies naar achteren geschoven. De tijdige maandelijkse uitbetaling en afhandeling van risicovolle posten had de prioriteit, mede hierdoor werden de grote werkvoorraden eerst in 2016 weggewerkt.

Ondertussen stond het werk niet stil en waren er in 2014 veel fraudesignalen. Voor de Kinderopvang speelden deze signalen zich vaak af bij de gastouderopvang. Vanuit toezicht een risicovolle groep, omdat de gastouderopvang zich vaak voordoet in familiesfeeren een gemakkelijke mogelijkheid bestaat op samenspanning tussen vraagouder, gastouder en GOB. Toeslagen werkte intussen aan de verdere ontwikkeling van een toezichtaanpak. Kern van de aanpak is het voorkomen van fouten, goede dienstverlening en adequate controle. In mei 2015 kent de Algemene Rekenkamer toeslagen het predikaat “best practice fraudeaanpak binnen de overheid”<sup>xii</sup> toe. Voor mij een bevestiging dat de opzet van de fraudeaanpak goed was.

In augustus 2013 werd door de directeur Belastingen het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) opgericht met het oog op de opsporing van zgn. facilitators die het frauderen met toeslagaanvragen en verzoeken om oneigenlijke belastingteruggaven Omzetbelasting, Inkomensheffing en Loonbelasting faciliteerden. Het CAF-team heeft bij één gastouderbureau de administratieve gegevens van ca. 10 vraagouders beoordeeld en heeft 16 bezoeken afgelegd aan gastouders die bij het betreffende gastouderbureau waren aangesloten. Hieruit kwamen veel administratieve onregelmatigheden naar voren en het CAF-team besloot deze casus (beter bekend als CAF-11) onder de aandacht te brengen bij Toeslagen. Toeslagen meende op grond van de recent in werking gestelde ‘Wet aanpak fraude met fiscaliteit en toeslagen’ – en meer in het bijzonder het gewijzigde artikel 23 van de Awir – de voorschotbetalingen te moeten opschorten. Immers, er waren zaken geconstateerd als ingevulde urenstaten voor feestdagen en 29 februari (terwijl dat jaar geen schrikkeljaar was), het ontbreken van contracten en urenstaten, bij de gastouderbezoeken bleek soms dat de feitelijke opvang al was gestopt of dat er geen kinderen aanwezig waren.<sup>xiii</sup> De groepsgewijze stopzetting van de voorschotbetaling zonder onderzoek naar de individuele situatie is een verkeerde werkwijze geweest van Toeslagen. Overigens bleek achteraf de stopzetting van het voorschot volgens de toen geldende wet- en regelgeving vaak terecht te zijn geweest. Het ADR-rapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken<sup>xiv</sup> concludeert dat bij 91% van de burgers (280 uit een populatie van 309) na uitgevoerd onderzoek ten minste één toeslag terecht werd stopgezet, omdat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag was verleend. Het opschorten van het voorschot werd mede toegepast om een toeslagschuld niet verder te laten oplopen. Vanaf juli 2016 – toen Toeslagen meer capaciteitsruimte kreeg in de productie - heeft Toeslagen het al dan niet stopzetten van voorschotbetalingen steeds laten afhangen van onderzoek bij het individuele huishouden. Tot 8 maart 2017 heeft Toeslagen gemeend met de groepsgewijze opschorting van de voorschotbetaling een pleitbaar standpunt in te nemen. Eerst vanaf 8 maart 2017 is het Toeslagen goed duidelijk geworden dat het vanaf 2014 en in 2015 gevoerde beleid omtrent het aankondigen van een stopzetting onjuist is toegepast.

Tegelijkertijd groeide binnen Toeslagen onder medewerkers en management in toenemende mate het ongemak over de hardheid van het volledig moeten voldoen van de eigen bijdrage en het volledig verliezen van het recht op kinderopvangtoeslag. Hoewel daar al eerder in 2011 over was gesproken, werd op 2 september 2014 - op basis van signalen van de werkvloer en van teamleiders – door het MT van Toeslagen besloten om in daartoe aanleiding gevende gevallen de kinderopvangtoeslag proportioneel toe te passen. Hiermee week ik met het MT af van het aangeboden advies van team Beleid en Vaktechniek, dat zich baseerde op de wetgeving op vaststaande jurisprudentie.

Echter, Toeslagen verkeerde niet in de positie om zelf het beleid over de kinderopvangtoeslag aan te passen. Toeslagen is uitvoerder van de wetgeving en bijbehorende jurisprudentie; de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering waren nadrukkelijk gescheiden.

Vanuit die achtergrond zijn twee notities aangeboden aan de toenmalige staatssecretaris van Financiën waarin een proportionele benadering van terugvordering van toeslagen werd voorgesteld. Ook werd de Staatssecretaris gewezen op de risico's van de 'alles-of-niets'-benadering in de regelgeving van de kinderopvangtoeslag en werd melding gemaakt van eerdere ambtelijke contacten met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over deze kwestie:

*“Vanuit de Belastingdienst is bij SZW inmiddels meerdere malen aangegeven dat de regels met betrekking tot het terugvorderen van de gehele toeslag wanneer de eigen bijdrage niet is betaald, tot grote financiële problemen kunnen leiden bij ouders.”...en...*

*”Indien de minister van SZW besluit de huidige regels met betrekking tot de eigen bijdrage te handhaven verzoeken wij u contact op te nemen met uw collega om de voorgestelde oplossingsrichting te bespreken.”<sup>xv</sup>*

Een schriftelijk antwoord van de minister van SZW op deze notities heeft mij nooit bereikt, wel heeft de minister van SZW vervolgens zowel op 5 februari 2015 als op 9 september 2015 in het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor SZW bevestigd dat de ouders altijd een eigen bijdrage in de kosten voor kinderopvang moeten betalen en dat dit gekoppeld is aan het recht op toeslag:

*"De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten en dekt dus nooit de volledige kosten. Ouders moeten altijd een eigen bijdrage betalen. Alle ouders die kinderopvangtoeslag aanvragen, moeten op de hoogte zijn van de rechten en plichten die daarmee samenhangen en zijn daar zelf voor verantwoordelijk. De Belastingdienst is in voorkomende gevallen verplicht het hele bedrag terug te vorderen. Dat is ook bevestigd door de Raad van State."*

Een terloopse opmerking: Hoewel de economische gevolgen van de Kredietcrisis haar hoogtepunt in 2013 had bereikt en de economische weg omhoog weer gevonden was, bleef ook in 2015 de maatschappelijke en parlementaire roep om fraudebestrijding groot. Een voorbeeld hiervan is de uitzending en artikelenreeks van RTL Nieuws in april 2015 en de parlementaire reactie hierop.<sup>xvi</sup>

Naar aanleiding van diverse debatten in 2015 en 2016 maakte de Staatssecretaris van Financiën de positie van Belastingdienst/Toeslagen heel helder in het debat op 9 maart 2016:

*“De Belastingdienst is een uitvoerder van de wet en heeft geen eigenstandige opvattingen over de wijze waarop iets zou moeten gebeuren. De Belastingdienst mag alleen wat van de wet mag en moet wat van de wet moet. Dat is maar goed ook, want als we een uitvoerder hebben die dingen zou doen die niet volgens de wet zijn, stonden de Kamerleden op hun achterste benen, hetgeen precies de taak is die zij moeten verrichten.*

*Verder is het belangrijk – zo staat het keihard in de wet – dat iedereen verplicht is om alle gegevens op te geven. Sterker nog, als je dat niet doet, heb je helemaal geen recht op toeslag. Daarnaast is iedereen verplicht om alle wijzigingen door te geven. Houdt men zich hier niet aan, dan is de wet streng. Ten slotte is dit een terrein waarop wij zowel aan de Dienst Toeslagen als aan de Staatssecretaris geen enkele bewegingsvrijheid of discretionaire bevoegdheid hebben toegekend.”<sup>xvii</sup>*

In de periode 2014 – 2016 richtte SZW zich op nieuwe wetgeving om o.a. de problematiek met hoge terugvorderingen op te lossen. SZW werkte aan een zogenaamd stelsel met directe financiering.

#### *Periode 2017-2018*

Na jaren van grote werkvoorraden en achterstanden in de bezwaarbehandeling werkte Toeslagen vanaf 2017 in de actualiteit.

Met de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 8 maart 2017 startte een traject met de advocaat van de vraagouders bij het betreffende gastouderbureau om een oplossing uit te werken conform deze nieuwe rechtspraak. Vervolgens verscheen het rapport van de Nationale Ombudsman “geen powerplay, maar fair play” op 9 augustus 2017<sup>xviii</sup>. De Directeur-Generaal van de Belastingdienst heeft schriftelijk gereageerd op dit rapport, waarbij hij aangaf op alle aanbevelingen opvolging te geven.<sup>xix</sup> Gelukkig waren veel van de aanbevelingen al in 2016 – toen er wat meer ruimte kwam om te kijken naar de inrichting van werkprocessen – opgepakt.

Ook ik erken dat Toeslagen fouten heeft gemaakt:

- De bezwaarbehandeling heeft in heel veel gevallen te lang geduurd;
- De communicatie met toeslagenouders over ontbrekende bewijsstukken had meer gespecificeerd moeten plaatsvinden. Vanuit de angst voor falsificatie van bewijsstukken heeft Toeslagen het uitgangspunt van de Belastingdienst om uit te gaan van vertrouwen richting burgers en bedrijven teveel verlaten;
- Het groepsgewijs opschorten van de voorschotbetalingen zonder een individuele afweging te maken per toeslagouder zoals is voorgekomen in het jaar 2014 en mogelijk 2015 (vanaf juli 2016 is dit niet meer toegepast).

#### *Ten slotte*

Ik betreur het zeer dat ouders de dupe zijn geworden van de handhaving op de Wet Kinderopvang. Daar waar dat te wijten is aan fouten van Belastingdienst Toeslagen betreur ik dat in het bijzonder. Helaas schrijft de Adviescommissie uitvoering toeslagen in haar eindrapport ware woorden als zij stelt: *“Na beschouwing van de dossiers van mensen die zich inmiddels hebben gemeld, blijkt dat het doorgaans niet gaat om excessieve handhaving door Toeslagen, maar om situaties waarin burgers met de harde kant van de reguliere handhaving van de kinderopvangtoeslag zijn geconfronteerd. .... Daarbij heeft de KOT-regelgeving uit vrees voor misbruik een sterk ‘alles of niets’-karakter gekregen; bij de geringste tekortkoming kon men de hele aanspraak verliezen..... Deze ouders zijn echter behandeld volgens het recht en het beleid, zoals dat destijds gold en dat vele malen door de bestuursrechter is geaccordeerd. De gevolgen van wetgeving, beleid en rechtspraak waren breed bekend. ... Deze ouders zijn de ‘slachtoffers’ van bewuste keuzes van wetgever, bestuur en rechter, die vanaf het begin van het toeslagenstelsel zijn gevallen .... Het betreft gevolgen die de wetgever impliciet of expliciet heeft gewild en die kunnen niet eenvoudig op uitvoerend niveau weer ongedaan worden gemaakt.”* (Pagina 3 van ‘Omzien in Verwondering 2’ - Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen). Het is goed dat met de nieuwe wettelijke regelgeving van juli jongstleden Belastingdienst/Toeslagen handelingsperspectief heeft gekregen om evenredig te mogen optreden in bijzondere situaties.

---

<sup>i</sup> Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering 2* (eindadvies), 12 maart 2020.

<sup>ii</sup> *Kamerstukken II*, 2008/09, 31066 nr. 70

<sup>iii</sup> Ten eerste volgde er uit artikel 18, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), gelezen in samenhang met artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: de Wko), dat degene die kinderopvangtoeslag ontvangt, moet kunnen aantonen dat hij kosten voor kinderopvang heeft gemaakt en wat de hoogte is van deze kosten. Op grond van artikel 1.7, aanhef en onder b, van de Wko worden de kosten van de kinderopvang bepaald door het aantal uren opvang, de uurprijs en de soort kinderopvang.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bijvoorbeeld de uitspraak van 19 december 2012 (LJN: BY6772), komt naar voren dat de aanvrager van de tegemoetkoming moet aantonen dat hij de in de overeenkomst opgenomen kosten voor de gastouder, waarop de toeslag mede is gebaseerd, geheel heeft voldaan.

De minister van SZW heeft vervolgens zowel op 5 februari 2015 als op 9 september 2015 in het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor SZW bevestigd dat de ouders altijd een eigen bijdrage in de kosten voor kinderopvang moeten betalen en dat dit gekoppeld is aan het recht op toeslag:

*"De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten en dekt dus nooit de volledige kosten. Ouders moeten altijd een eigen bijdrage betalen. Alle ouders die kinderopvangtoeslag aanvragen, moeten op de hoogte zijn van de rechten en plichten die daarmee samenhangen en zijn daar zelf voor verantwoordelijk. De Belastingdienst is in voorkomende gevallen verplicht het hele bedrag terug te vorderen. Dat is ook bevestigd door de Raad van State."*

<sup>iv</sup> *Kamerstukken II* 2006/07, 30800-IXb nr.12, met daarbij een overzicht van de wederzijdse contacten tussen de bewindspersonen van het Ministerie van Financiën en de Tweede Kamer in het eerste halfjaar van 2006 over de toeslagen.

*Kamerstukken II* 2008/09, 31066 nr. 70

<sup>v</sup> Algemene Rekenkamer (13-02-2020) *Overzicht 15 jaar bevindingen toezicht toeslagenstelsel*. Den Haag. <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/02/13/overzicht-15-jaar-bevindingen-werking-toeslagenstelsel>

<sup>vi</sup> Onder meer: *Kamerstukken II*, 2008/09, 17050 nr. 389

*Kamerstukken II*, 2010/11, 17050 nr. 403

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2011Z04870&did=2011D12143](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2011Z04870&did=2011D12143)

<sup>vii</sup> *Kamerstukken II*, 2011/12, 33240-IXb nr. 2

<sup>viii</sup> *Kamerstukken II*, 2011/12, 31066 nr. 146

<sup>ix</sup> De zaken Dar el Hanan en Appelbloesem hebben ruim aandacht gekregen in de geschreven media. (Trouw 17-9-2009, Dagblad van het Noorden 13-4-2015)

<sup>x</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/09/17/wet-aanpak-fraude-toeslagen-en-fiscaliteit-2014>

<sup>xi</sup> RTLNieuws *Twee mannen opgepakt voor 'Bulgarenfraude'*, 23 april 2013

Volkscrant *Vraag wie wanneer wat wist over Bulgarenfraude door Weekers beantwoord*, 6 mei 2013

*Kamerstukken II*, 2012/13, 17050 nr. 435 (10 mei 2013)

RTLNieuws *Deskundigen kraken fraudebeleid Belastingdienst*, 10 december 2013

Brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 13 januari 2014 met beantwoording van de vragen van het Kamerlid Omtzigt (CDA) over de resultaten van de aanpak van fraude bij toeslagen (o.a. de 'Bulgarenfraude') (ingezonden 2 januari 2014)

---

<sup>xii</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 34200-IX nr. 2

<sup>xiii</sup> Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering 1* (Interim-advies), 14 november 2019.

<sup>xiv</sup> Auditdienst Rijk *Rapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken*, 12 maart 2020 met kenmerk 2020-0000027322

<sup>xv</sup> notities DGB/2014/6160 d.d. 20-11-2014 en DGB/14/6754 d.d. 11 december 2014

*Kamerstukken II*, 2019/20, 31066 nr. 628

<sup>xvi</sup> <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/1236601/zo-gingen-frauderende-ouders-en-gastouderbureaus-te-werk> 14 april 2015

<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/1236591/gastouderbureaus-frauderen-voor-miljoenen-met-kinderopvangtoeslag> 14 april 2015

In 2015 publiceerde RTLNieuws het eindrapport Interventieproject Gastouderbureaus van maart 2012, waarbij in de periode februari 2010 – december 2011 bij 30 Gastouderbureaus, 1325 gastouders en 1641 vraagouders onderzoek was gedaan.

*Kamerstukken II*, 2014/15, 17050 nr. 503 Reactie op het verzoek van het Kamerlid Siderius (SP) n.a.v. de uitzending van RTLNieuws op 14 april 2015.

<sup>xvii</sup> Verslag van het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie voor SZW in het bijzijn van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

*Kamerstukken II*, 2015/16, 31322 nr. 298

<sup>xviii</sup> De Nationale Ombudsman *Geen powerplay maar fair play – Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*, Rapportnummer 2017/095

<sup>xix</sup> [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

De brief van 7 november 2017 heeft kenmerk: 2017D31916

De brief van 16 februari 2018 heeft kenmerk: 2018D05721