

Verslag van een openbaar verhoor

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft op 4 oktober 2023 **de heer Cooijmans** als getuige gehoord, die werd bijgestaan door de heer Van de Beek.

Voorzitter: Belhaj
Griffier: Abma-Mom

Aanwezige leden van de commissie: Aartsen, Azarkan, Belhaj, Maatoug, Van Nispen, Van Raan, Sylvana Simons en Slootweg.

Aanvang 10.15 uur.

De **voorzitter**:

Welkom bij de openbare verhoren van de parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening. Vandaag is het alweer de zeventiende dag in de laatste week van in totaal vijf verhoorweken. Op deze dag zal de commissie drie getuigen verhoren over de onderwerpen rechtsbescherming en fraudebeleid.

Ik verzoek de griffier om de eerste getuige van vandaag, de heer Cooijmans, naar binnen te leiden.

(De heer Cooijmans wordt binnengeleid door de griffier.)

De **voorzitter**:

Welkom, meneer Cooijmans. U wordt vandaag gehoord als getuige. Dit verhoor vindt plaats onder ede. U heeft ervoor gekozen de belofte af te leggen. Ik verzoek u met de belofte te bevestigen dat u de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen.

(In handen van de voorzitter legt de heer Cooijmans de belofte af.)

De **voorzitter**:

Dan staat u nu onder ede en mag u plaatsnemen.

Goedemorgen, meneer Cooijmans. Ditmaal heet ik u van harte welkom namens alle leden van de enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening.

De Tweede Kamer heeft op 1 februari 2022 besloten om deze enquête te houden naar fraudebeleid en dienstverlening van de overheid. Doel is te komen tot waarheidsvinding en daar een oordeel over te vormen. Centraal staat de manier waarop de overheid fraude bestrijdt en tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De commissie onderzoekt hoe en waarom dit heeft kunnen gebeuren.

Ik wil u verzoeken om tijdens het verhoor uw microfoon aan te laten staan. Ik zie dat u wordt bijgestaan. De commissie wil u erop wijzen dat degene die bijstand verleent, niet namens u het woord dient te nemen. Dit verhoor zal afgenomen worden door de leden Van Nispen en Azarkan. Voordat we gaan beginnen, dien ik te vragen of alles duidelijk is.

De heer **Cooijmans**:
Duidelijk. Dank u wel.

De **voorzitter**:
Oké. Voordat ik het woord geef aan de heer Van Nispen, wil ik nog vermelden dat de enquêtecommissie zich realiseert dat u als rechter een bepaalde staatsmacht vertegenwoordigt en dat het geheim van de raadskamer moet worden gerespecteerd. Daar zijn we ons van bewust en dat willen wij van tevoren graag nog even benadrukken.

De heer **Cooijmans**:
Fijn. Goed dat u dat noemt. Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dan geef ik nu het woord aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:
Meneer Cooijmans, goedemorgen.

De heer **Cooijmans**:
Goedemorgen, meneer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:
U bent vanaf 1996 rechter en tussen 2012 en 2016 heeft u als bestuursrechter bij de rechtbank Rotterdam kinderopvangtoeslagzaken behandeld. Allereerst ga ik u wat algemene vragen stellen. Kunt u ons uitleggen wat het ambt van rechter inhoudt?

De heer **Cooijmans**:

Dat is een hele brede openingsvraag. Het ambt van rechter houdt in alle rechtsgebieden in dat er geschillen worden voorgelegd en dat er een beslissing volgt via de procedures die daarvoor zijn en na een zitting. En die beslissing neemt de rechter. Dat is in een notendop onze functie, denk ik.

De heer **Van Nispen**:

Dank voor deze bondige eerste beantwoording. U bent dus al jaren werkzaam als rechter bij de rechtbank Rotterdam. Daar worden zaken in eerste aanleg, dus voor het eerst, door een rechter behandeld. Kunt u voor ons schetsen hoe een bestuursrechtelijke zaak van begin tot eind eruitziet, van besluit tot uitspraak van de rechter? Laten we dan als voorbeeld een kinderopvangtoeslagzaak nemen.

De heer **Cooijmans**:

Te beginnen bij het besluit van het bestuursorgaan?

De heer **Van Nispen**:

Ja, graag.

De heer **Cooijmans**:

Het begint steeds – dat hebben we ook gezien bij kinderopvangtoeslagen – met een besluit van de Belastingdienst/Toeslagen. Specifiek ging het hier in feite altijd om herzieningen van voorschotten.

De heer **Van Nispen**:

Ik bedoelde de vraag nog algemeen. We gaan straks nog in op hoe dat specifiek ging, maar kunt u het traject eerst schetsen? Het begint dus met een besluit. Als iemand het daar niet mee eens is, wat gebeurt er dan?

De heer **Cooijmans**:

In die zin.

De heer **Van Nispen**:

Ja.

De heer **Cooijmans**:

Dan kan die daartegen bezwaar indienen bij hetzelfde bestuursorgaan. Het bestuursorgaan moet het besluit dan volledig heroverwegen en tot een nieuwe beslissing komen. Dat is de beslissing op bezwaar. Dan komt er een nieuwe fase, waarin de belanghebbende beroep kan instellen bij de

bestuursrechter van de rechtbank. Daar wordt uiteindelijk een uitspraak gedaan door de rechter. Als de betrokkene het daar niet mee eens is, kan die hoger beroep instellen bij de hogerberoeprechter. U weet dat dat in verschillende bestuursrechtelijke gebieden een andere hogerberoeprechter kan zijn. Ik spits het weer even toe op de kinderopvangtoeslag: daar is de hogerberoeprechter de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De heer **Van Nispen**:

Exact. Dus het begint bij een besluit van Belastingdienst/Toeslagen. Daar kan iemand bezwaar tegen maken. Dan volgt de beslissing op bezwaar. Iemand kan beroep instellen bij de rechtbank en vervolgens kan iemand ook nog in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ...

De heer **Cooijmans**:

Zo is het.

De heer **Van Nispen**:

... als het gaat om een kinderopvangtoeslagzaak. Dank.

Vanaf 2013 heeft u kinderopvangtoeslagzaken bij de rechtbank Rotterdam behandeld. Wat voor soort zaken trof u aan? Waar gingen die over?

De heer **Cooijmans**:

Die gingen bijna allemaal, of in ieder geval de hoofdmoot, over herzieningen van voorschotten kinderopvangtoeslag. In het systeem van de Wet kinderopvang wordt gewerkt met voorschotten en op enig moment kan er een definitieve vaststelling komen. Maar zoals wij het zagen, vond die discussie al plaats in de voorschotfase. Wij zagen heel veel herzieningen van voorschotten waarbij de toeslag op nul, nihil werd gesteld.

De heer **Van Nispen**:

Herzieningen van voorschotten waarbij de toeslag op nihil werd gesteld. Ging het dan over meerdere jaren? En kon het over grote bedragen gaan?

De heer **Cooijmans**:

Dat kon zeker over meerdere jaren gaan en dan telt het op. Dat gaat inderdaad om bedragen van enkele duizenden euro's tot vele tienduizenden euro's tot ongeveer een ton, denk ik. Dat hebben we gezien. Dat gaat heel hard dan, ja.

De heer **Van Nispen**:

Hoe kwam het dat de voorschotten op nul waren gezet? Waren er dan tekortkomingen aan de zijde van de ouder, bijvoorbeeld?

De heer **Cooijmans**:

De start daarin is dat besluit van het bestuursorgaan van de Belastingdienst/Toeslagen. Daarin wordt gemotiveerd waarom die toeslag op nihil wordt gesteld. De vaste lijn van die motivering was dat er iets ontbrak aan de overeenkomst over de opvang, dus aan de overeenkomst die daaraan ten grondslag ligt, of dat niet het volledige bedrag kon worden aangetoond van de kosten van de opvang, dus dat de betaling niet volledig kon worden aangetoond.

De heer **Van Nispen**:

Is dat wat we vaak de eigen bijdrage noemen?

De heer **Cooijmans**:

Niet helemaal. Even een eenvoudig voorbeeldje met getallen. Als de kosten van kinderopvang 100 zijn, krijgt iemand afhankelijk van de draagkracht bijvoorbeeld een toeslag van 60. Dat betekent dat er nog 40 bijbetaald moet worden. Dat wordt in de praktijk de eigen bijdrage genoemd. De vooronderstelling was, in ieder geval bij ons, dat de toeslag zelf betaald moet zijn om dat recht in stand te laten. Vervolgens is de vraag wat er precies van de eigen bijdrage is betaald op het totaal van die kosten van de kinderopvang. Vervolgens bleek dat – daar zit het hele probleem – die 60 aan toeslag was aangewend voor de betaling van de kosten, maar van die 40 eigen bijdrage maar een deel, bijvoorbeeld 30. Nou, de betaling van 90% van het kostenbedrag was dan aangetoond, maar in de optiek van Belastingdienst/Toeslagen diende dat te leiden tot de conclusie dat er toch helemaal geen recht op toeslag bestond.

De heer **Van Nispen**:

Dus een kleine tekortkoming leidde tot het besluit: geheel geen recht op toeslag. We gaan straks nog in meer detail in op hoe dat juridisch zit. Wat kon er zoal mis zijn met de overeenkomst? U had het over twee zaken: het kon of mis zijn met de overeenkomst of met de verantwoording van de kosten. Waar zat dat met de overeenkomst bijvoorbeeld in?

De heer **Cooijmans**:

Aan die overeenkomst werden verschillende vereisten gesteld. De Belastingdienst/Toeslagen en de Afdeling bestuursrechtspraak ontleenden

dat aan de ministeriële regeling kinderopvang; die had nog een langere naam, maar daar ging het om. Artikel 11 van die regeling somt een aantal elementen op die in de overeenkomst dienen te staan die in de administratie van een gastouderbureau moet zitten. Dan hebben we het over de duur van de overeenkomst, het uurtarief voor de opvang, het totaal aantal uren opvang, bemiddelingskosten en de naam, het adres en de geboortedatum van het kind. Er moest ook een handtekening onder. Nou, een hele rij ...

De heer **Van Nispen**:

Dus er stond een reeks ...

De heer **Cooijmans**:

Ja, ik noem het bewust zo, omdat het een hele rij aan vereisten is. U kunt zich voorstellen dat er dan ook weleens wat mis kon gaan op deze punten.

De heer **Van Nispen**:

Wat ging er zoal mis? Wat heeft u daarvan gezien?

De heer **Cooijmans**:

Op eigenlijk al die elementen ging het mis.

De heer **Van Nispen**:

En wat gebeurde er als het op één punt misging, als één punt ontbrak?

De heer **Cooijmans**:

Dan kwam die nihilstelling. Dan werd de toeslag op nul gesteld.

De heer **Van Nispen**:

Dus als een van die regels, een van die voorschriften, ontbrak in de overeenkomst, of als een klein deel van de kosten niet kon worden verantwoord, werd het op nihil gesteld. Dat kon leiden tot hele grote bedragen, omdat het ook kon gaan over meerdere jaren, en dan kon het geheel van de kosten worden teruggevorderd.

De heer **Cooijmans**:

Ja, dat is de kern.

De heer **Van Nispen**:

Was in die zaken sprake van tekortkomingen aan de zijde van de ouders die een terugvordering of boete door de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst in die omvang rechtvaardigden?

De heer **Cooijmans**:

Die vraag hebben wij in Rotterdam als volgt beantwoord. Wij vonden dat er te strenge eisen aan de overeenkomst werden gesteld. Wij vonden het niet redelijk en niet proportioneel dat de toeslag helemaal op nihil werd gesteld, ook in gevallen van kleine tekortkomingen. Dat gaat dan om tekortkomingen die betrekking hebben op die overeenkomst of om het niet volledig kunnen aantonen van de betaling.

De heer **Van Nispen**:

Kon in de zaken die u heeft behandeld, worden vastgesteld dat er sprake was van fraude?

De heer **Cooijmans**:

In onze benadering, die dus haaks stond op de alles-of-nietsbenadering van de Afdeling bestuursrechtspraak, was de vooronderstelling dat er geen sprake was van kwade trouw; zo omschreven wij dat. Dat is te begrijpen als fraude in dit kader. Je weet nooit zeker of er wel of geen sprake is van fraude, maar dat element benoemden wij op zittingen ook. Een van mijn vragen aan de Belastingdienst/Toeslagen was standaard: denkt u dat deze ouders gefraudeerd hebben?

De heer **Van Nispen**:

Wat antwoordde de Belastingdienst dan?

De heer **Cooijmans**:

Steevast was het antwoord: daar hebben we geen enkele aanleiding voor; daar gaat het hier niet om in deze besluitvorming. Dat kan ik wel plaatsen, want dat staat ook niet in het primaire besluit of in de beslissing op bezwaar. Maar dat hangt als mogelijke gedachte wel boven die dossiers. Daar waren de ouders zelf ook bang voor, zo van: word ik nou beschuldigd van fraude? Zo voelden ze het vaak, vandaar dat ik die vraag stelde. Het antwoord gaf aan dat er geen concrete aanleiding gezien werd om te denken dat er in die zaken sprake was van fraude. We hebben dat in onze uitspraak in Rotterdam zo verwoord dat overwegingen begonnen met: er is niet gesteld dat. Daarmee bedoelen we: door de Belastingdienst Toeslagen. Verder schreven we: er is uit ons dossier ook niet gebleken dat er sprake is van kwade trouw.

De heer **Van Nispen**:

Nee. En bent u weleens gevallen van kwade trouw tegengekomen? Bent u tegengekomen waar dat werd gesteld door de Belastingdienst of waar dat op zitting is gebleken?

De heer **Cooijmans**:

Nou, het is niet gesteld door de Belastingdienst.

De heer **Van Nispen**:

Gewoon helemaal niet?

De heer **Cooijmans**:

Niet.

De heer **Van Nispen**:

Dus wel kleine tekortkomingen, maar geen kwade trouw. Dus ook de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst heeft in de gevallen die u gezien heeft niet gesteld dat er sprake was van fraude?

De heer **Cooijmans**:

Precies. We zijn ook niet helemaal naïef. Je weet niet precies wat er in de praktijk allemaal is gebeurd, maar ja, daar probeer je zo goed mogelijk onderzoek naar te doen. Als er dan geen fraude blijkt te zijn en ook Belastingdienst/Toeslagen niet aangeeft dat er volgens de dienst sprake is van fraude, dan werkt het voor ons zo dat we fraude niet als vertrekpunt kunnen nemen. Wat ons betreft ging het om tekortkomingen. Dat konden grotere of kleinere tekortkomingen zijn. Voor ons zat de pijn hem erin dat bij die kleine tekortkomingen het effect hetzelfde was, namelijk: hele grote financiële gevolgen, ook al ging het alleen maar om het niet vermelden van een uurtarief in een bepaalde periode in een overeenkomst of om een heel klein deel van de kosten waarvan de betaling niet aangetoond kon worden.

De heer **Van Nispen**:

Is u gebleken dat de Dienst Toeslagen een vaste definitie hanteerde van "fraude"?

De heer **Cooijmans**:

Nee. Wij hebben ons op zitting niet gewaagd aan een definiëring van dat begrip. Ik denk dat dat gewoon naar normaal spraakgebruik is opgevat. Ik denk niet dat daar misverstand over is.

De heer **Van Nispen**:

Maar het speelde dus ook niet, want het waren grote of kleine tekortkomingen en ze werden allemaal gelijk behandeld.

De heer **Cooijmans**:

Het speelde ook niet, nee. Ik vroeg Belastingdienst/Toeslagen: denkt u dat hier sprake is van fraude? Ik denk niet dat daar misverstanden over zijn geweest. Dat is gewoon naar spraakgebruik ... Daar zit een element in van bewustheid, van willens en wetens ...

De heer **Van Nispen**:

Dat wilde ik u vragen: hoe zou u zelf "fraude" definiëren?

De heer **Cooijmans**:

Met een zekere mate van bewustheid, bewust, willens en wetens, met valse informatie, met onjuiste informatie een voordeel proberen te krijgen. Dat zou hier dan gaan om een toeslag, maar er zitten natuurlijk verschillende elementen in, met name ten aanzien van het bewustheidselement en onjuiste informatie. Dat is, denk ik, in de kern waar het over gaat bij fraude.

De heer **Van Nispen**:

Ik geef het woord aan de heer Azarkan.

De heer **Azarkan**:

Dank, collega Van Nispen. Meneer Cooijmans, nog één vraagje over die vereisten ten aanzien van de overeenkomst. Er zijn gevallen bekend waarin een ouder de twee geboortedata van de twee kinderen even door elkaar haalde. Of denk aan het opgeven van een te laag uurtarief. Zijn dat zaken die u herkent als zaken waarin de Belastingdienst zegt: daarmee heeft u geen recht op kinderopvangtoeslag; het voldoet niet en daarmee stellen wij het op nul?

De heer **Cooijmans**:

Ja, dat zijn perfecte voorbeelden. Ik heb zelfs meegemaakt dat het adres of de postcode van het kind niet was ingevuld en dat dat aanleiding gaf voor dit soort besluiten. Dan kunt u zich de verbijstering en de wanhoop bij de ouders, denk ik, wel voorstellen, want er was dan geen enkele discussie over de vraag of dat kind wel thuis woonde en naar de opvang was geweest. Dus: hoezo het adres van het kind? Dat kan ook op tien andere manieren worden aangetoond. Het ging inderdaad om dat soort dingen.

De heer **Azarkan**:

Ja, en als de postcode niet ingevuld was, konden duizenden en soms tienduizenden euro's worden teruggevorderd.

De heer **Cooijmans**:

Ja. Dat is een extreem voorbeeld, maar zo werkt dat met voorbeelden. Dat zijn ook wel gevallen waarin je daar, als je dat goed bespreekt op de zitting met de vertegenwoordiger van Belastingdienst/Toeslagen, best uit komt. Als een ouder bijvoorbeeld een geboorteakte of bewijs van inschrijving GBA meeneemt, dan leidt dat wel tot een oplossing. Maar ja, het besluit lag er al en de voorschotten werden al teruggevorderd.

De heer **Azarkan**:

Toch even om precies te zijn. Je zou kunnen veronderstellen: die ouder vult dat alsnog aan en daarmee heeft de Belastingdienst alle informatie. Waarom kon dat niet?

De heer **Cooijmans**:

Het achteraf compleet maken van overeenkomsten werd niet geaccepteerd door Belastingdienst/Toeslagen. Ik vul het voor een deel in, maar dat is vanuit de gedachte dat de overeenkomst een controle-instrument is. Er moet onderzocht kunnen worden of de kinderopvang wel conform die overeenkomst heeft plaatsgevonden. Ja, als je het achteraf invult, heb je natuurlijk geen controlemogelijkheid meer.

De heer **Azarkan**:

Ja, er zit een tijdsbepaling op: het eindigt en op enig moment kunnen we het dan vaststellen.

De heer **Cooijmans**:

Ja. Dat laat onverlet dat je wel naar andere dingen kunt kijken. Als bijvoorbeeld het uurtarief niet is ingevuld, zou je kunnen kijken naar de facturen die misschien gedurende een of twee jaar zijn gestuurd en waarop een uurtarief staat vermeld. Als die lijn wordt doorgetrokken, is er eigenlijk geen reden om aan de juistheid van die informatie te twijfelen.

De heer **Azarkan**:

Deed de Belastingdienst dit dan ook in dit geval? Ging die op zoek naar dat juiste uurtarief?

De heer **Cooijmans**:

Het punt was een beetje dat dat onderzoek in ieder geval niet plaatsvond bij de voorbereiding van het eerste besluit, het primaire besluit, de nihilstelling. Dat past ook niet bij de benadering van Belastingdienst/Toeslagen, namelijk dat de overeenkomst gewoon compleet moet zijn. Dan krijg je de

bezwaarfase. Dat zou natuurlijk het perfecte moment zijn om daar alsnog naar op zoek te gaan en ouders vragen te stellen over het uurtarief, bijvoorbeeld of er andere informatie over is en dergelijke. Dat zou je op een hoorzitting in de bezwaarfase prima kunnen bespreken, maar dat gebeurde niet. Dat kwam in feite pas voor het eerst in detail aan de orde op onze zittingen, omdat wij daarnaar vroegen.

De heer **Azarkan**:

U gaf aan dat er in dat proces eerst een besluit wordt genomen, dat je daartegen in bezwaar kunt en dat er daarna een beslissing volgt. Even over de zaken die u behandelde: hoelang duurde het gemiddeld voordat de Dienst Toeslagen een beslissing op bezwaar nam?

De heer **Cooijmans**:

Dat heb ik niet bijgehouden. Ik moet al aardig putten uit mijn geheugen, natuurlijk. Ik ben inmiddels bijna zeven jaar strafrechter. Ik kan dus alleen maar een beeld noemen en ik wil niemand tekortdoen. Bij mij bestaat het beeld dat dat in ieder geval een halfjaar duurde, maar zeker ook langer. Als dat op basis van cijfers een jaar blijkt te zijn, dan kan ik me dat ook voorstellen.

De heer **Azarkan**:

Maar volgens uw beeld is dat dus in ieder geval iets van een halfjaar.

De heer **Cooijmans**:

Te lang in ieder geval.

De heer **Azarkan**:

Ja, want hoelang mag een overheidsorgaan doen over een beslissing op bezwaar volgens de Algemene wet bestuursrecht?

De heer **Cooijmans**:

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt daarvoor een termijn van zes weken na afloop van de bezwaartermijn. Die termijn kan verlengd worden met nogmaals zes weken. Maar ja, dat is het dan ook.

De heer **Azarkan**:

Dan is het twaalf weken.

De heer **Cooijmans**:

Ja, na afloop van de bezwaartermijn.

De heer **Azarkan**:

U zegt: pin me er niet op vast, maar de bezwaarzaken duurden een halfjaar. Wat betekende dat voor iemand die bezwaar indiende? Wat betekende dat voor een ouder?

De heer **Cooijmans**:

In de praktijk werden de voorschotten gestopt en lag op grond van het besluit de verplichting op de ouders om voorschotten die al waren ontvangen terug te betalen. Wat betekende dat voor ouders? Ja, heel veel stress. Laat ik dat maar centraal stellen. Dat vind ik ook een centrale notie die ik uit die tijd heb overgehouden. Dat gaf heel veel druk. Ouders begrepen werkelijk niet wat ze verkeerd hadden gedaan. Ik moet zeggen dat dat ook niet werd uitgelegd. De informatie vanuit Belastingdienst/Toeslagen was heel gebrekkig. In de bezwaarfase werden nog steeds dingen niet uitgelegd en bevraagd. Ja, wat deed dat met ouders? Die waren daarin compleet machteloos. Die waren vaak verslagen en soms strijdbaar; iedereen reageert daar anders op. Maar financiële problemen gaf het natuurlijk wel direct.

De heer **Azarkan**:

En die werden versterkt als je langer wacht met het afhandelen van het bezwaar.

De heer **Cooijmans**:

Precies. Dat is uw punt, begrijp ik. Ja, hoe langer het duurt, hoe langer die onzekerheid en de stress duren, en hoe groter de druk en de problemen worden. Jazeker.

De heer **Azarkan**:

U gaf er al iets over aan. Wat was uw indruk van de kwaliteit en effectiviteit van de bezwaarfase, en van hoe de Dienst Toeslagen die afhandelde?

De heer **Cooijmans**:

Ik denk dat ik die vraag eigenlijk al heb beantwoord door te schetsen hoe dat liep: een lange duur, weinig onderzoek naar feiten en belangen, en uiteindelijk – dat is een van de kernpunten – geen afweging op basis van evenredigheid. Want dat paste natuurlijk niet in de alles-of-nietsbenadering.

De heer **Azarkan**:

Ja. Daar komen we, denk ik, later nog op. Dan over de compleetheid. Hoe compleet waren dossiers die u voor een zitting kreeg?

De heer **Cooijmans**:

Dat kan ik misschien het beste schetsen aan de hand van hoe wij op de zitting zaten. Dan had ik natuurlijk het dossier al. Vaak zat daar wel van alles in. Dat komt ook doordat er per kalenderjaar werd gewerkt. Voor verschillende jaren waren er verschillende besluiten, wijzigingsbesluiten, herzieningsbesluiten. Zo'n dossier vult zich aardig. Voor mij was met name van belang wat ik in het dossier had als het gaat om het specifieke besluit, waarbij het voorschot op nihil was gesteld. En dat was heel mager. Want de hoorzittingen vonden niet altijd plaats. Ik heb weinig verslagen gezien van hoorzittingen. Het was dus een te mager dossier.

De heer **Azarkan**:

Hoorzittingen in de bezwaarfase.

De heer **Cooijmans**:

In de bezwaarfase, jazeker.

De heer **Azarkan**:

Want het idee is dat je als Toeslagen een ouder uitnodigt, die zijn informatie aan kan leveren. Dan kun je het integraal afwegen, ten opzichte van de informatie die je als Belastingdienst hebt. En u zegt: die dossiers waren op dat punt gewoon mager. Betekent dat dat er ook vaak geen hoorzitting werd georganiseerd?

De heer **Cooijmans**:

Ja, getalsmatig weet ik dat niet, maar dat kwam zeker regelmatig voor. Ja.

De heer **Azarkan**:

U kent de Algemene wet bestuursrecht waarschijnlijk uit uw hoofd. U kunt erover doceren; ik niet zo heel goed. Zegt de Algemene wet bestuursrecht daar iets over?

De heer **Cooijmans**:

De Algemene wet bestuursrecht gaat ervan uit dat er een hoorzitting plaatsvindt. Dat is ook een verplichting, maar een bestuursorgaan kan daar wel van afzien als het bestuursorgaan vindt dat het bezwaar kennelijk ongegrond is, kennelijk niet-ontvankelijk is. Er moet een soort evidentie in zitten. En als u mij vraagt of je hier kunt spreken van evidentie, denk ik vanuit het vertrekpunt van de Belastingdienst/Toeslagen soms wel, als je heel strenge eisen stelt aan de overeenkomst en de betalingen, maar vanuit onze optiek natuurlijk niet. Wij vonden dat niet redelijk en waren benieuwd

naar de achterliggende feiten, de achterliggende stukken. Die gingen we ook opvragen.

Ik was het beeld aan het schetsen van zo'n zitting met een dossier dat toch wat mager was. Dat was natuurlijk voor de zitting ook al zo. Dat gaf ons aanleiding om voorafgaand aan de zitting aan de ouders informatie te vragen, van: "Heeft u nog meer stukken? Neemt u ze alsjeblieft mee." Het gaf ons ook aanleiding om aan de Belastingdienst/Toeslagen vragen te stellen, zodat de Belastingdienst/Toeslagen dat in het verweerschrift kon verwerken, want vaak was dat verweerschrift er kort voor de zitting nog niet.

De heer **Azarkan**:

Toch even. Wat is een verweerschrift, voor mensen die niet het juridisch jargon kennen?

De heer **Cooijmans**:

Dat is een toelichting/nadere standpuntbepaling door de Belastingdienst/Toeslagen ten behoeve van de procedure bij de rechtbank.

De heer **Azarkan**:

Ja, helder.

De heer **Cooijmans**:

Zeker als de beslissing op bezwaar wat mager was gemotiveerd, hadden wij daar behoefte aan. Voorafgaand aan de zitting hebben we vragen voorgelegd met het idee en het verzoek om dat te verwerken in het verweerschrift. Vaak was het laat, maar op een gegeven moment kregen we daar natuurlijk wel een reactie op, zodat we een standpunt hadden in de verweerschriften. En de ouders kwamen vaak met aanvullende informatie naar de zitting. Dat kon een map met stukken zijn, maar het kon ook een schoendoos vol met stukken zijn. Daarmee heb ik, denk ik, geschetst hoe voor ons het dossier eruitzag op dat moment. Maar we waren natuurlijk ook geïnteresseerd in het verweerschrift en in de stukken die de ouders meenamen.

De heer **Azarkan**:

Ja. Ik geef graag het woord aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

Ik heb nog één vraag, meneer Cooijmans, over de bezwaarfase. Daarna gaan we verder met de beroepsfase, eigenlijk uw fase bij de rechtbank. Wat zijn de gevolgen van die toch niet erg effectieve bezwaarfase bij de

Belastingdienst/Toeslagen geweest voor enerzijds de ouders en aan de andere kant de wijze waarop u vervolgens bij de rechtbank die zaken moest gaan behandelen?

De heer **Cooijmans**:

Voor de ouders de punten die we zojuist ook hebben benoemd: het lange wachten en het groter worden van de ellende en de problemen; het toenemende gevoel van machteloosheid dat toenam. Voor ons als rechters zat daar wel een dilemma in, want op het moment dat je kunt constateren dat er gebreken kleven aan een beslissing op bezwaar, kun je zeggen "hier is geen zorgvuldig onderzoek gedaan" of "de motivering deugt niet". Dan is het een gegrond beroep en kan het bestuursorgaan het opnieuw gaan doen. Dat betekent als het ware dat je het terugstuurt naar de bezwaarfase. Dat kon, want wij zagen wel gebreken daarin. Dat vonden we toch geen efficiënte en rechtvaardige aanpak, in feite omdat we natuurlijk al een tijd moesten constateren dat die bezwaarfase te lang duurde. We hadden er eigenlijk geen vertrouwen in dat dat daadwerkelijk tot een andere afweging zou leiden. Vandaar de aanpak die ik net noemde: gewoon zelf vragen stellen, voorafgaand aan de zitting brieven versturen met vragen, zodat we op de zitting een stap verder konden doen.

De heer **Van Nispen**:

Is mensen in het begin al, door die ineffectieve bezwaarfase, een kans ontnomen om rechtvaardigheid te krijgen?

De heer **Cooijmans**:

Dat is een beetje het dilemma dat ik net benoemde. Een hele zuivere lijn is vernietigen en terugsturen naar de bezwaarfase. Ik heb ook wel begrepen dat er advocaten zijn die hebben gezegd: dat had wat ons betreft zo moeten. Dat begrijp ik ook wel, want je wil geen fase onbenut laten in de rechtsbescherming. Maar zoals gezegd, wij hebben die keuze gemaakt om op een andere manier de rechtsbescherming zo goed mogelijk te bieden door zelf actief te zijn.

De heer **Van Nispen**:

Ik bedoelde eigenlijk daarvoor al, dus nog voordat iemand in beroep gaat. Iemand heeft een niet-effectieve bezwaarfase, moet lang wachten; het is onvolledig, slecht gemotiveerd. Daarmee is voor die persoon al een kans weg, eigenlijk, en dient diegene in beroep te gaan bij de rechter.

De heer **Cooijmans**:

O, in die zin. Jazeker, dat klopt. Dat is een terechte constatering, ja.

De heer **Van Nispen**:

Heeft u het idee dat veel mensen in kinderopvangtoeslagzaken hebben doorgeprocedeerd en in beroep zijn gegaan bij de rechter?

De heer **Cooijmans**:

In het reflectierapport van de rechtbanken dat in 2021 – ik hoop dat ik het goed zeg – is verschenen, wordt wat getalsmatig inzicht gegeven. Dat had ik op dat moment al helemaal niet. Ik ken nu die cijfers ook niet; die heb ik niet paraat. Maar het grote beeld is dat niet iedereen in bezwaar ging en dat vervolgens na een beslissing op bezwaar niet iedereen doorging naar de rechtbank. Het is een steeds kleinere groep die de tijd, energie, kosten enzovoorts kan opbrengen om dat te doen.

De heer **Van Nispen**:

Wat zou daar een verklaring voor kunnen zijn? Hoe komt het dat mensen die het niet eens zijn met een beslissing toch niet doorgaan, ofwel niet eens in bezwaar gaan ofwel daarna afhaken en niet in beroep gaan?

De heer **Cooijmans**:

Dat raakt het punt dat ook wel het "doenvermogen" wordt genoemd. Ik denk dat het goed is om te beschrijven wat mijn eigen notie daarvan was. Je zou kunnen zeggen dat een deel van de ouders heel zelfredzaam was, doenvermogen had, prima in bezwaar kon, helpende mensen om zich heen had. Maar van een ander deel kun je zeggen dat er mensen bij waren met bijvoorbeeld minder vaardigheden op administratief vlak, die minder taalvaardig waren, minder helpende mensen om zich heen hadden. Dat zijn elementen waarvan je kunt zeggen dat die groep ouders dan minder zelfredzaam is. Gevoegd bij de stress die er was over het hele gedoe, stelden die dan geen bezwaar of later geen beroep in.

De heer **Van Nispen**:

Exact. Daardoor werd de groep die doorging om recht te halen, eigenlijk steeds kleiner. Sommige mensen lieten het erbij zitten ...

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

... want de drempels waren te hoog. Het leverde stress op.

De heer **Cooijmans**:

Ja. En dat zijn natuurlijk juist de meest kwetsbare ouders geweest.

De heer **Van Nispen**:

Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van juli 2023, dus zeer recent, is gebleken dat gedupeerde ouders in het kinderopvangtoeslagschandaal moeilijk toegang kregen tot gesubsidieerde rechtsbijstand. Er werd vaak van uitgegaan dat zij het zelf wel konden regelen, dus zonder advocaat – het zelfredzaamheidscriterium. Herkent u het beeld dat ouders vaak niet werden bijgestaan door een advocaat?

De heer **Cooijmans**:

Dat speelde in ieder geval voor de bezwaarfase. Ik geloof dat toen in het geheel geen toevoegingen van advocaten mogelijk waren. In de beroepsfase bij ons was dat wel zo. Wij zagen dus ook advocaten, maar ook andere gemachtigden optreden bij ons. Even terug naar uw vraag. Kunt u die nog één keer herhalen? Ik ben 'm kwijt.

De heer **Van Nispen**:

Ja, of u het beeld herkent. U zag mensen met advocaat, maar zag u ook mensen zonder advocaat, mensen die niet werden bijgestaan en het zelf gingen doen?

De heer **Cooijmans**:

Precies. Een deel van de ouders liet zich vertegenwoordigen of bijstaan door een advocaat of anderszins een adviseur, en een deel niet. Als u mij zou vragen of ik dat kan kwantificeren, dan zou ik dat heel lastig vinden. Ik denk dat voor de beroepsfase geldt – daar zit ik in ieder geval het minst ver vanaf – dat ongeveer de helft werd bijgestaan en dus de helft niet.

De heer **Van Nispen**:

Exact. Waren de wetten en de regels op dit gebied eenvoudig en begrijpelijk genoeg voor mensen om zelf, zonder advocaat, te procederen?

De heer **Cooijmans**:

In mijn ogen totaal niet, nee. Zeker niet in combinatie met alle jurisprudentie die daarover was.

De heer **Van Nispen**:
Het was ingewikkeld ...

De heer **Cooijmans**:
Het was heel ingewikkeld.

De heer **Van Nispen**:
... voor mensen om dat zonder advocaat te doen.

De heer **Cooijmans**:
Ja. Niet alleen de regels, maar ook de administratie en het papierwerk op orde krijgen; ook dat.

De heer **Van Nispen**:
En wat maakte het uit als er wel een advocaat bij betrokken was? Hoe maakte dat verschil? Laat ik het zo vragen. Hoe werd zo'n zaak voor u anders qua behandeling dan wanneer er geen advocaat bij betrokken was?

De heer **Cooijmans**:
Goede vraag. Een advocaat zorgt ervoor dat de feiten worden geordend, dat de stukken worden geordend en dat die zo compleet mogelijk en overzichtelijk worden gepresenteerd aan de rechtbank. Dat helpt. Dat voorkomt ook dat stukken ongezien blijven. Advocaten formuleren ook de argumenten die van belang kunnen zijn. Als iemand geen advocaat heeft, dan probeer je dat als rechter voor een deel te compenseren door zelf actiever te zijn op zittingen, door zelf die argumenten als het ware te denken bij wat de ouder in ieder geval wel vertelt. De advocaat heeft een grote toegevoegde waarde. Dat betekent dat wij meer uit konden gaan van de presentatie van de feiten, van de stukken zoals de advocaat die aanreikte, en dat we ook wat meer konden uitgaan van de argumenten die naar voren werden gebracht. Was dat er niet, dan werden wij actiever, zeg maar.

De heer **Van Nispen**:
Ja. Is dat ook hoe het bedoeld is, dat u als rechter dan zelf op zoek moet naar de feiten, ordening moet aanbrengen in die administratie en de argumenten erbij moet verzinnen?

De heer **Cooijmans**:
Dat kan. Dat is verder een kwestie van taakopvatting.

De heer **Van Nispen**:

Ja. Maar dat is wel uw taakopvatting?

De heer **Cooijmans**:

Dat is mijn taakopvatting, ja.

De heer **Van Nispen**:

Weet u of daar anders over werd gedacht of in werd gehandeld?

De heer **Cooijmans**:

Nee. Daar heb ik geen helemaal geen aanwijzing voor. Ik denk dat dat heel breed tot de taakopvatting wordt gerekend. Een vervolgvraag is of iedereen dat op dezelfde manier uitvoert, of iedereen even actief is of niet, als rechter. Daar kan ik weinig zinnigs over zeggen. Ik kan alleen voor mezelf spreken. Ik denk dat het past om in zo'n situatie ongelijkheidscompensatie te bieden, want daar hebben we het over.

De heer **Van Nispen**:

Ongelijkheidscompensatie bestaat dus uit de extra activiteiten die een rechter moet verrichten om de afwezigheid van een advocaat te compenseren.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Dat is een heel kort, duidelijk antwoord.

De heer **Cooijmans**:

Ik moest er even over nadenken, maar ...

De heer **Van Nispen**:

Ik weet niet of ik het nou makkelijker samenvatte dan u.

De heer **Cooijmans**:

Nou, u maakt het in ieder geval korter, dus dat heeft ook voordelen.

De heer **Van Nispen**:

Maakt het voor de betrokken ouder in een kinderopvangtoeslagzaak nog echt verschil of er een advocaat bij was of niet? Of lukte het in alle gevallen om als rechter actiever te worden en te compenseren?

De heer **Cooijmans**:

Los van je gesteund voelen door iemand die naar je luistert, die vragen aan je stelt, die bij je is, ook op momenten dat je naar de rechtbank moet ... Ik denk dat de advocaat in de voorbereiding van de zitting bij ons meer tijd en aandacht heeft om met die ouders samen te kijken naar de stukken. Dat konden wij niet. Ik moest het doen met die schoenendoos.

De heer **Van Nispen**:

Op zitting.

De heer **Cooijmans**:

Op zitting, of daarna als we er niet direct uit kwamen. Dat gebeurde ook. Op zo'n zittingsdag heb je natuurlijk een aantal zaken en beperkte tijd. Dat kan betekenen dat je er op dat moment niet helemaal uit komt. Dan probeerden we zo veel mogelijk te bekijken of we nog een vervolgzitting konden plannen. Daar hadden we wel een systeem voor bedacht.

De heer **Van Nispen**:

Hoe komt het nou volgens u ... U beschreef – het blijkt ook uit het WODC-onderzoek, het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum – dat ouders in de bezwaarfase geen recht hadden op een door de overheid betaalde advocaat via het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand, omdat zij geacht werden dat zelf te doen. Op zitting hadden ze dan vervolgens wel dat recht. Maar wisten ouders daar gebruik van te maken? Want u beschreef dat ongeveer de helft dat niet had.

De heer **Cooijmans**:

Ik denk dat heel veel mensen helemaal niet weten hoe dat precies zit. Je moet de weg tot het recht maar zien te vinden. Gelukkig zijn er heel veel mensen, instanties die daarbij willen helpen, bijvoorbeeld het Juridisch Loket. En je kunt ook mensen om je heen hebben in je familie of vriendenkring die je daarop wijzen.

De heer **Van Nispen**:

Maar die moet je dan inderdaad maar net hebben.

De heer **Cooijmans**:

Die moet je dan wel hebben, ja. Precies.

De heer **Van Nispen**:

Ik begrijp uit uw antwoorden dat het wel degelijk relevant of fijn was als er

een advocaat bij betrokken was, maar dat er toch veel mensen zonder advocaat procedeerden, en dat dat kan komen doordat zij de weg daarnaartoe niet goed wisten te vinden.

De heer **Cooijmans**:

Ja, klopt.

De heer **Van Nispen**:

Ik geef het woord aan de heer Azarkan.

De heer **Azarkan**:

Dank, collega Van Nispen. Ja, meneer Cooijmans, u zag ons even schrikken toen u gewoon "ja" zei. Dat soort korte antwoorden zien we niet altijd, dus dat ligt echt aan ons. Schrikt u daar niet van. De wet- en regelgeving over de kinderopvangtoeslag is globaal onderverdeeld in de Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De Wet kinderopvang is van 1-1-2005 en is op onderdelen aangepast in 2010. Wat waren de belangrijkste regels die de Wet kinderopvang stelde voor ouders die aanspraak wilden maken op kinderopvangtoeslag?

De heer **Cooijmans**:

In de Wet kinderopvang is geregeld dat het recht op toeslag afhangt van de draagkracht van de ouders en van de kosten van de opvang. Ik denk dat dat een centrale bepaling is – artikel 7. Toen was het 7, ik denk dat het inmiddels vernummerd is. Nogmaals, ik doe deze zaken allang niet meer. En een centrale plaats in de wet heeft het toenmalige artikel 52, dat voorschrijft dat opvang plaatsvindt op grond van een schriftelijke overeenkomst.

De heer **Azarkan**:

Ja, er moest een overeenkomst zijn.

De heer **Cooijmans**:

Ja. En daar ontstond later veel discussie over, maar dat was de schriftelijke overeenkomst waar dan wel of niet een tekortkoming aan zat. Het financiële punt, draagkracht en aantal uren, ziet eigenlijk op de hele vraag: is dat allemaal wel aangetoond? Wat niet in de Wet kinderopvang staat – misschien is dat wel goed om te zeggen – is een definitie of omschrijving van wat een eigen bijdrage zou zijn. Dat is een redenering, een etiket, en die is daar achteraf aan gegeven, ook wel met een duidelijke boodschap, te weten: de eigen bijdrage is iets wat je uit je eigen portemonnee moet betalen. Maar dat is niet iets wat regeling vindt in de wet.

De heer **Azarkan**:

In de wet is niet helder of nader omschreven wat dan die eigen bijdrage is en hoe je die uitdrukt.

De heer **Cooijmans**:

Nee, zo'n rekensommetje dat ik net aan begin gaf, dat voor mij heel inzichtelijk werkte, stond niet in de wet, ook niet met woorden.

De heer **Azarkan**:

Nee, dus dat moest geïnterpreteerd worden.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Azarkan**:

Welke regels stelde Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor ouders die aanspraak wilden maken op kinderopvangtoeslag?

De heer **Cooijmans**:

Dat heb ik echt niet paraat. Nee, nee.

De heer **Azarkan**:

Waren de rechten en plichten in beide wetten voor burgers helder omschreven? Wisten burgers wat er van ze verwacht werd?

De heer **Cooijmans**:

U vraagt het aan mij en ik moet al hard nadenken, ziet u. Iedereen wordt geacht de wet te kennen. Maar ja, dat is natuurlijk een fictie. Ik denk dat het erom gaat dat daar voldoende informatie over zou moeten zijn. In dit geval vanuit de Belastingdienst/Toeslagen. Wij hebben daar ook regelmatig om gevraagd: wat voor informatie verstrekte u toen, in het jaar waarover het gaat? Die informatie was heel summier. Ik geloof dat er een brochure was uit 2007 en op de website stond iets te lezen. De informatie was heel summier. De meeste ouders die hier gebruik van maakten, hadden een gastouderbureau ingeschakeld. Dat werd mij dan ook op zitting verder toegelicht. Ik hoorde hoe je dat moet regelen: via een gastouderbureau, een gecertificeerd gastouderbureau. Die vertelde mij hoe dit precies werkte. Die heeft dat uitgelegd. Dat is waar de mensen ook gewoon op vertrouwden en waar de informatie vaak vandaan kwam. Maar nee, ouders lezen de wet niet. Nee.

De heer **Azarkan**:

U gaf aan dat in de bezwaarfase natuurlijk een moment is voor Toeslagen, voor de Belastingdienst, om eigenlijk heel goed nog na te vragen, te kijken of er misschien misverstanden zijn: heeft de burger het goed begrepen, kan die nog dingen aanvullen? Dat is eigenlijk een natuurlijk moment om dat te organiseren, maar dat gebeurde zelden.

De heer **Cooijmans**:

Precies. Daar is de bezwaarfase uitstekend geschikt voor. Ja, klopt.

De heer **Azarkan**:

Was de wet- en regelgeving voor u als rechter duidelijk om toe te passen?

De heer **Cooijmans**:

Nou, ja, je verdiept je erin. Ja, op zich wel. Het gaat dan veel meer om welke uitvoering daaraan wordt gegeven en hoe je daarmee omgaat, de jurisprudentie die daarover was en hoe je daarmee omgaat. Dat is lastig, maar een wet lezen is gewoon mijn werk, zeg maar.

De heer **Azarkan**:

En in uw ervaring, zegt u dan – toch even, zodat we het een beetje snappen – dat het heel complexe wetgeving was? Of zegt u: het was prima te doorgronden nadat je je een aantal keren daarop voorbereidt en een aantal zaken doet? Was het nou heel complex? Kunt u daar iets over zeggen? Of zegt u "business as usual": we lezen dat en daarna kunnen we dat prima begrijpen?

De heer **Cooijmans**:

Je maakt je het systeem van de wet en de regels die toegepast zijn eigen. Daar zit dan het probleem niet in, nee.

De heer **Azarkan**:

Helder. In het toeslagenschandaal is onder andere het al dan niet dwingendrechtelijke karakter van de wet- en regelgeving belangrijk geweest. Wat is nou een dwingendrechtelijke bepaling en welke gevolgen heeft dat voor de uiteindelijke toetsing in de procedure in het algemeen?

De heer **Cooijmans**:

Van dwingend recht kun je spreken als de regelgeving, de wet, in bepaalde situaties eigenlijk tot een bepaalde uitkomst dwingt. Dus daar laat ik dat woord "dwingen" in terugkomen. Dat betekent dat die wet geen ruimte laat

voor een andere oplossing of dat de wet eigenlijk zelf voorschrijft wat in een bepaalde situatie het gevolg moet zijn, zonder dat daar nog een ruimte in zit voor het bestuursorgaan om daar zelf afwegingen in te maken.

De heer **Azarkan**:

Is dan een voorbeeld van dwingendrechtelijk de hoogte van een boete: als die al is vastgesteld in de wet, kan die door de rechter niet anders worden opgelegd? Is dat een voorbeeld?

De heer **Cooijmans**:

Nou, bij boetes werkt het net wat anders in die zin dat de rechter als het gaat om een bestraffende sanctie in het bestuursrecht – daar treedt die in feite op als strafrechter – altijd de boete zelf kan toetsen, ook aan de evenredigheid. Dus in die zin weet ik niet of dit het goede voorbeeld is voor de kernproblematiek van de kinderopvangtoeslag.

De heer **Azarkan**:

Heeft u een beter voorbeeld?

De heer **Cooijmans**:

De discussie is of de Wet kinderopvang dwingende regels bevat die leiden tot – ik noem het maar weer – de alles-of-nietsbenadering. De discussie is of was – ik weet het niet precies – of artikel 26 van de Awir, de regeling die u zojuist noemde, een dwingendrechtelijke bepaling is of niet. Artikel 26 van de Awir bepaalt dat als een herziening leidt tot een terug te vorderen bedrag, de belanghebbende dat bedrag in zijn geheel is verschuldigd. Er is heel veel discussie over geweest – misschien nog, maar ik heb het zicht niet helemaal meer daarop – of dat nou dwingend recht is of niet. Maar op zich zou je kunnen zeggen, als je die bepaling hoort, de tekst ervan, dat dat redelijk dwingend tot een bepaalde uitkomst leidt, namelijk in zijn geheel verschuldigd zijn. Daarbij zou dan een terugvorderingsbesluit passen.

Wat mij betreft is het nog belangrijker om te praten over de vraag of de Wet kinderopvang dwingendrechtelijk is of niet. Waarom? Omdat het probleem wat ons betreft in die fase zat. Als bij de herziening de toeslag op nihil wordt gesteld, dan zit daar het probleem. Als je daar anders mee omgaat, een andere beslissing over neemt als rechter, en zegt "dat mag niet op nihil worden gesteld" en met een middenweg, een gedeeltelijke correctie, een proportionele correctie, komt, dan denk ik – dat is mijn benadering – dat je vaak helemaal niet meer toe zou komen aan die terugvorderings- en invorderingsfase, de terugvorderingsfase die in artikel 26 van de Awir zit. Het

venijn zit dus wat mij betreft niet in de staart, de Awir, maar in de kop. Ik heb veel zaken over die herzieningen, die nihilstellingen, gedaan. Ik zal u zeggen dat ik me eigenlijk geen enkele zaak kan herinneren waarin ik me over artikel 26 specifiek heb moeten buigen.

De heer **Azarkan**:

Ah! Wat we eerder bespraken met elkaar, de fase van beroep, namelijk dat men na die bezwaarfase bij u komt, is dus eigenlijk de belangrijkste fase? In die fase kijk je naar de opstelling van Toeslagen ten opzichte van de burger. Als je er in die fase op een redelijke manier uitkomt, kom je eigenlijk helemaal niet toe aan dat artikel 26 van de Awir?

De heer **Cooijmans**:

Ja. Als je in de fase van de herziening een redelijke uitkomst bereikt, dan is het probleem in ieder geval voor een deel uit de wereld. Overigens konden die terugvorderingsbesluiten in ieder geval in theorie best in hetzelfde dossier zitten. Dat hoeft dus niet een latere procedure te zijn. Alleen in onze systematiek van toetsing kom je daar misschien helemaal niet aan toe.

De heer **Azarkan**:

Ja, ja. Het schiet me ineens te binnen dat het wel lijkt alsof de Belastingdienst eigenlijk niet zozeer in de fase van artikel 26 van de Awir alles of niets deed, maar eigenlijk daarvoor een alles-of-nietsbenadering had, als ze bij u kwamen.

De heer **Cooijmans**:

Nou, dat was toch ook de kern? Ja. De alles-of-nietsbenadering. Die term is nu een paar keer gevallen. Misschien is het toch goed om het daar verder over te hebben. Dat is niet een wettelijk begrip, ook niet. Dat is een uitleg van de Wet kinderopvang zoals die is gegeven door de Belastingdienst/Toeslagen en door de Afdeling bestuursrechtspraak, een uitleg waarin er geen recht op toeslag bestaat als er een tekortkoming is – we hadden het daar eerder over – óf in de overeenkomst óf in het nakomen van betalingen.

De heer **Azarkan**:

Ja, de financiën.

De heer **Cooijmans**:

Dan moet u mij toch weer helpen om terug te komen op de vraag.

De heer **Azarkan**:

De alles-of-nietsbenadering ging u uitleggen.

De heer **Cooijmans**:

Precies. Ik was er eigenlijk al. Dat betekent dat er geen middenweg mogelijk was in die benadering. De term zegt het ook al. Het is alles of niets. Het is het hele voorschot, 100%, of nihil, nul; geen middenweg mogelijk. Dat betekende dat dus ook niet werd gekeken of de nadelige gevolgen voor de ouders wel in een redelijke verhouding stonden, proportioneel waren, ten opzichte van de gebreken of de tekortkomingen die er dan zouden zijn.

De heer **Azarkan**:

Die alles-of-nietsbenadering sloeg vaak op het financiële aspect, namelijk op de eigen bijdrage. Zo is die vaak langsgekomen. Als een ouder €10.000 kinderopvangtoeslag kreeg en daar een eigen bijdrage bij zat van €500 en iemand €200 niet aan kon tonen, dan werd die €10.000 ook teruggevorderd. Zo is die vaak uitgelegd. Zegt u nou dat dat eigenlijk ook gold voor de overeenkomst, voor het niet-financiële deel, dat daar ook een soort alles-of-nietsbenadering was ten aanzien van één onderdeel dat niet goed was?

De heer **Cooijmans**:

Goed dat u dat noemt. Het gaat om beide soorten tekortkomingen.

De heer **Azarkan**:

Ah. Waar staat dat laatste dan in de wet?

De heer **Cooijmans**:

Niet. Dat staat niet in de wet. Dat is een uitleg van de Wet kinderopvang, zoals ik net heb beschreven.

De heer **Azarkan**:

U sprak net over de alles-of-nietsbenadering, naar het zicht dat u erop had. Welke gevolgen zag u van die alles-of-nietsbenadering voor ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen?

De heer **Cooijmans**:

Dat was het effect dat bij kleine tekortkomingen – ze konden ook wel wat groter zijn, het was niet altijd die paar honderd euro – die hele grote bedragen werden teruggevorderd. Ja, dat vonden wij niet rechtvaardig. Dat is de reden waarom wij als rechtbank Rotterdam daar zo'n aandacht aan hebben besteed en een koers hebben uitgezet in onze uitspraken die

lijnrecht inging tegen die alles-of-nietsbenadering. Het gaat gewoon puur om de uitkomst van deze besluiten: hele grote gevolgen, hele grote financiële gevolgen, terwijl de oorzaak vaak terug te voeren was op een klein punt.

De heer **Azarkan**:

U gaf aan dat dit de interpretatie was van de Belastingdienst.

De heer **Cooijmans**:

En de Afdeling bestuursrechtspraak.

De heer **Azarkan**:

En de Afdeling bestuursrechtspraak later. Dat was dan in hoger beroep. Daar werd dat een aantal keren bevestigd. Dat zegt Belastingdienst/Toeslagen dan ook vaak: we hebben dat laten toetsen en de rechter geeft ons daarin gelijk. Toch even, zodat ik het begrijp. Je hebt 1-1-2005. Dan begint zo'n wet, de Wko. Heeft u nou zicht, op basis van documenten, op wat dan de onderbouwing is om dat zo te doen? Dus heeft u nou in de zaken die bij u kwamen documenten gezien op basis waarvan Toeslagen dan deze interpretatie had?

De heer **Cooijmans**:

Het korte antwoord: nee.

De heer **Azarkan**:

Een werkinstructie? Een soort uitleg van de wet?

De heer **Cooijmans**:

Nee. Het is wat het was, zeg maar. Nee.

De heer **Azarkan**:

Dus u zag alleen maar de gevolgen voor de ouder, maar niet zozeer de onderbouwing?

De heer **Cooijmans**:

Nee. De onderbouwing als het gaat om de vraag of het wel redelijk is, of het wel in verhouding is tot elkaar is, dus proportioneel, daar hebben we nooit iets van gezien. Dat was voor ons ook de aanleiding om voorafgaand aan zittingen aandacht te vragen bij de Belastingdienst/Toeslagen voor dat aspect. We hebben dat gewoon benoemd als gedachteoefening: hoe denkt u over de proportionaliteit in dit soort zaken? De reactie daarop in de

verweerschriften en op zitting was in feite gewoon een verwijzing naar bestendige jurisprudentie daarover, te weten de alles-of-nietsbenadering.

De heer **Azarkan**:

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteerde die 100% terugvorderingsplicht of die gaf de Belastingdienst daarin gelijk op grond van artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Awir. Daar spraken we al over. Wat houdt nou die 100% terugvorderingsplicht in?

De heer **Cooijmans**:

Dat is de volgende fase. Dus niet de fase van de nihilstelling, maar de terugvorderingsfase. Ik gaf al aan dat we daar in de praktijk niet zo heel veel mee te maken hadden. Dus daar zat het probleem ook eigenlijk niet zo.

De heer **Azarkan**:

Ik ga toch even naar artikel 26 van de Awir – u had het er al over – waar die 100% terugvorderingsplicht op is gebaseerd. Dat kwam niet zozeer bij u langs, maar later. Die stelt dat als een te hoog bedrag is toegekend, het teveel uitgekeerde bedrag in zijn geheel is verschuldigd. Veronderstelt de term "verschuldigd" ook dat dat bedrag daadwerkelijk moet worden betaald of kon daar op basis van de wetstekst ook van worden afgezien naar uw oordeel?

De heer **Cooijmans**:

Dat is de basis voor alle discussie daarover. Je kunt zeggen dat die tekst van de wet duidelijk is, dwingend is. Je kunt zeggen dat die tekst van de wet niet duidelijk is, omdat daar niet dwingend een eindconclusie uit voortvloeit. Volgens mij bestaat die discussie nog steeds. Er zijn al heel veel artikelen over geschreven en opinies over gepubliceerd.

De heer **Azarkan**:

Dat is een kwestie van interpretatie, zegt u.

De heer **Cooijmans**:

Dat is een interpretatie. Dat klopt.

De heer **Azarkan**:

Als we kijken naar de memorie van toelichting op die wet, zien we dat daarin staat dat op basis van dat artikel het teveel uitgekeerde bedrag kán worden teruggevorderd. Had de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst op grond

hiervan ook de keuze om niet tot volledige terugvordering over te gaan naar uw oordeel?

De heer **Cooijmans**:

Ik geloof niet dat ik me daar nu verder over kan uitlaten. Nee.

De heer **Azarkan**:

Ik ga u toch de vraag stellen en misschien ... Nee. Was de alles-of-nietsbenadering – toch even daarover – een interpretatie van de wet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op grond waarvan de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst verplicht was om de wet voortaan om die manier uit te leggen, of goedkeuring van een beleidslijn van de Dienst Toeslagen in een specifieke zaak? Welke van de twee betrof het nou?

De heer **Cooijmans**:

Sorry. Ik doorgrond uw vraag niet helemaal.

De heer **Azarkan**:

Ik stel 'm heel onduidelijk.

De heer **Cooijmans**:

Nou, niet, maar ik doorgrond 'm niet helemaal.

De heer **Azarkan**:

Was die alles-of-nietslijn een interpretatie van de wet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond waarvan de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst verplicht was om de wet voortaan op die manier uit te leggen of was het nou een goedkeuring van een beleidslijn van de Dienst Toeslagen in een specifieke zaak?

De heer **Cooijmans**:

Ik vind de vraag nog steeds moeilijk, maar ik denk dat het antwoord erop toch is dat het hier puur gaat om wetsuitleg.

De heer **Azarkan**:

Wat bedoelt u daarmee?

De heer **Cooijmans**:

De uitleg van de Wet kinderopvang die in de optiek van de Belastingdienst/Toeslagen tot die conclusie leidde, dat er op nihil moest worden gesteld.

De heer **Azarkan**:

Had naar uw oordeel de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst zelf eerder beleid kunnen maken in afwijking van deze alles-of-nietslijn?

De heer **Cooijmans**:

Dat komt toch neer op de vraag of de Belastingdienst/Toeslagen dat had kunnen doen ondanks de inmiddels bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ja, de Belastingdienst/Toeslagen had best tot een gewijzigd inzicht kunnen komen in mijn optiek en een andere lijn kunnen inzetten.

De heer **Azarkan**:

Ook nadat de Afdeling bestuursrechtspraak een aantal keren de Belastingdienst in het gelijk had gesteld op dit punt?

De heer **Cooijmans**:

Ja. Ik heb daar weleens in een uitspraak aandacht aan besteed, te weten benoemd een uitspraak van de Afdeling waarin de Afdeling zegt dat de Belastingdienst/Toeslagen niet gehouden is om de toeslag op basis van evenredigheid vast te stellen, op basis van het wel aangetoonde bedrag. Die term "niet gehouden is" gaf mij de aanleiding om de opmerking te maken dat die mogelijkheid dan wel bestaat voor de Belastingdienst/Toeslagen. Ik vind dat ook logisch, want dat is het bestuursorgaan dat deze wetgeving uitvoert. Daar hoort het primaat ook te liggen. Bovendien zou dat tot gunstigere besluiten leiden voor de ouders. Praktisch gezien zullen ze als het gunstiger is van die nieuwe lijn, die gunstigere lijn, natuurlijk nooit een punt van bezwaar of punt van beroep, grond, maken. Ik zie niet dat dat tot problemen zou leiden. Ik zie die ruimte en ik zie niet dat dat in de procedure mis zou kunnen gaan. Dus ja, in denk dat de Belastingdienst/Toeslagen dat ondanks die bestendige jurisprudentie zelf anders had kunnen gaan doen.

De heer **Azarkan**:

Dank. Ik geef het woord aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

Meneer Cooijmans, toch nog even. We hebben dit punt al geraakt, maar gingen de rechtszaken die u heeft behandeld nou vooral over de alles-of-nietsbenadering van de Wko of over die 100% terugvorderingsplicht van de Awir?

De heer **Cooijmans**:

Dat eerste: over de alles-of-nietsuitleg van de Wko.

De heer **Van Nispen**:

Dus toch nog even. Als je dus de Wet kinderopvang uit 2005, gewijzigd in 2010 ... Over die interpretatie was dus een duidelijk verschil van interpretatie eigenlijk. Inzicht, geen interpretatie. Excuus. Ik doe het opnieuw.

De heer **Cooijmans**:

Ik reageerde op het verschil van inzicht. Ik was me aan het afvragen tussen wie en wie een verschil. Maar daar komt u nog aan toe, denk ik.

De heer **Van Nispen**:

Ik moet het geen verschil van inzicht noemen. De manier waarop de Belastingdienst in die Wet kinderopvang die alles-of-nietsinterpretatie dacht te lezen, daarvan heeft de rechtbank Rotterdam geoordeeld: zo lezen wij dat niet, wij zien dat anders.

De heer **Cooijmans**:

Op dit punt verwijs ik naar hoe wij het verwoord hebben in onze uitspraken vanaf juli 2013. De bewoordingen komen erop neer dat wij het niet redelijk en niet proportioneel vonden als die toeslag op nihil werd gesteld, dus ook bij kleinere tekortkomingen. Dat zijn de bewoordingen.

De heer **Van Nispen**:

Exact. En daar gingen dus vooral de rechtszaken over?

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Begrijp ik het dan goed dat er nauwelijks aan die 100% terugvorderingsplicht van de Awir toe wordt gekomen, omdat het probleem al min of meer is opgelost door een evenredigheid? Het is dus niet opgelost door een alles-of-nietsbenadering, maar door een evenredige benadering?

De heer **Cooijmans**:

Ja. Het venijn zat in de kop, zeg maar, ja.

De heer **Van Nispen**:

En de kop is dus de Wet kinderopvang. Wat was nou het toetsingskader in

die zaken? Ik bedoel: was dat een volle toetsing van de rechter over de hele omvang van het geschil, of was het een terughoudende toetsing?

De heer **Cooijmans**:

Dat hangt af van het antwoord op de vraag of je de Wet kinderopvang interpreteert als een dwingende wet of niet. Als een wet in formele zin dwingende bepalingen heeft, dan is er in beginsel geen ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Dat is ook wat de Afdeling jarenlang heeft gezegd: die ruimte is er niet. Als je die wet niet als een dwingendrechtelijke regeling beschouwt op dit punt, dan bestaat die ruimte wel. Dan is het nog steeds zo dat de bestuursrechter van oudsher het begrip "marginale toetsing" kent. Dat is een wat terughoudende toetsing van besluiten, juist op het punt van evenredigheid. Maar dan ontstaat die ruimte al wel. Dan kan er in ieder geval gekeken worden of er in een voorliggend geval sprake is van niet-onevenredigheid. De formulering wordt dan anders bij een marginale toetsing.

De heer **Van Nispen**:

Hoe ging dat bij uw rechtbank, de rechtbank Rotterdam, ten aanzien van de Wko? U zei: van oudsher een terughoudende opstelling bij bestuursrechters. Maar als het gaat over de rechtbank Rotterdam ten aanzien van de Wet kinderopvang, hoe indringend was die toets dan?

De heer **Cooijmans**:

Dan vraagt u eigenlijk hoe wij juridisch gezien het evenredigheidsbeginsel hebben verwerkt in onze motivering. Daar kan ik in feite geen nadere toelichting op geven. Ik heb verwezen naar hoe wij dat in onze uitspraken hebben gedaan. Daar liggen keuzes en gedachten aan ten grondslag, maar dat raakt het geheim van de raadkamer. Daar beroep ik me dan ook op.

De heer **Van Nispen**:

Ja. Is er nog sprake van een verschil in toetsing tussen de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

De heer **Cooijmans**:

Dan ga ik u toch vragen op welk punt en in welke zin. Kunt u me helpen?

De heer **Van Nispen**:

Bijvoorbeeld op het punt van de volle of indringende toets, een toets in volle omvang of een meer terughoudende toets.

De heer **Cooijmans**:

Nee, op zich niet. Die toetsing is hetzelfde.

De heer **Van Nispen**:

En wat heeft u gezien ten aanzien van de Wet kinderopvang? Ik stel de vraag dus niet algemeen, maar preciseer die op de Wet kinderopvang.

De heer **Cooijmans**:

In de uitleg van de Wet kinderopvang zoals die tot 2019 is gegeven door de Afdeling, bestond er geen ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat er ook helemaal geen ruimte was voor ... Dan kom je ook niet toe aan een marginale toetsing of een indringendere toetsing. Dat speelt dan helemaal niet. Het is een niet-toetsing.

De heer **Van Nispen**:

Ik begrijp u zo dat het er dan meer mee te maken heeft of je de Wet kinderopvang als dwingendrechtelijk beschouwt. Daarin zit meer dat verschil dan in vol of terughoudend toetsen.

De heer **Cooijmans**:

Ja, in grote lijnen kan ik dat ook zo zien. Ja.

De heer **Van Nispen**:

Is er volgens u sprake van een verschil in houding of benadering van de overheid tussen de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

De heer **Cooijmans**:

Die begrijp ik ook niet helemaal. Of het bestuursorgaan zich anders opstelt naar de rechtbank toe dan naar de Afdeling?

De heer **Van Nispen**:

Wat ik bedoel te vragen, is of u een verschil in houding heeft bespeurd tussen hoe de rechtbank bestuursorganen kritisch bejegt of volgt en hoe de Afdeling bestuursrechtspraak dat heeft gedaan.

De heer **Cooijmans**:

De feitelijke constatering is dat wij ons als rechter heel actief hebben opgesteld en de jurisprudentielijn niet juist vonden. Dus ja, in die zin hebben we ons zeker anders opgesteld.

De heer **Van Nispen**:

Kunt u toch nog kort uitleggen wat u zojuist zei, namelijk waarom een dwingende wet, een dwingendrechtelijke bepaling, niet aan de evenredigheid kon worden getoetst bij de Raad van State?

De heer **Cooijmans**:

Voor de dwingendrechtelijke wet zelf, een wet in formele zin, geldt het toetsingsverbod dat in de Grondwet is geregeld. De wet in formele zin mogen wij niet toetsen aan de Grondwet, en ook niet aan algemene beginselen zoals het evenredigheidsbeginsel. Onder heel bijzondere omstandigheden is denkbaar dat daar een uitzondering op geldt. Als dat het geval is, dan is er dus geen plaats voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Ik kom daar toch weer op terug, want daar zit iets zwart-wits in, zeg maar.

De heer **Van Nispen**:

Dan heeft de wetgever daar al over nagedacht, die gevolgen overzien en moet het dus zo. Dan kom je niet toe aan het evenredigheidsbeginsel?

De heer **Cooijmans**:

Ja, in het ideale geval wel. Dan raak je eigenlijk ook gelijk de uitzondering die denkbaar zou zijn onder heel bijzondere omstandigheden, waarbij je dan een toepassing contra legem mogelijk maakte, dus tegen de wet in. Dat zou denkbaar zijn in gevallen waarin de wetgever die specifieke situatie juist niet heeft voorzien, waarvan je zou kunnen zeggen: dat kan de wetgever nooit zo bedoeld hebben. Dat is een uitzonderingscategorie. In het denken daarover zit ontwikkeling in de laatste jaren. Er is ook veel gebeurd op materieelrechtelijk gebied. Er is heel veel ontwikkeling als het gaat over het denken over marginaal naar indringend toetsen toe en als het gaat over de ruimte voor het evenredigheidsbeginsel, ondanks dwingende regels. Ik acht me niet deskundig om daar verdere actuele informatie over te geven. Maar dat is wel wat er speelt, ja.

De heer **Van Nispen**:

Maakte het voor de aard en intensiteit van de toetsing uit of er naast die terugvordering, die ouders erg raakt, ook nog een boete was opgelegd? Werd dat nog anders getoetst?

De heer **Cooijmans**:

In deze zaken was voor ons niet zichtbaar of er ook nog boetes zouden zijn opgelegd. Ja, niet in het kader van de Wet kinderopvang.

De heer **Van Nispen**:

Dus u kwam die boetes niet tegen?

De heer **Cooijmans**:

De Wet kinderopvang regelt geen boetes, dus nee. Dat speelt in de socialezekerheidswetten, eigenlijk het deel dat eerder in uw onderzoek hier naar voren is gekomen. Boetebesluiten waren bij ons niet aan de orde, nee, als het gaat over kinderopvang.

De heer **Van Nispen**:

Nee. De Belastingdienst/Toeslagen had wel een boetebesluit, maar in de zaken die u bent tegengekomen, speelden forse, hele hoge terugvorderingen, maar waren er geen boetes? Daar ging het niet over?

De heer **Cooijmans**:

Niet in de Wet kinderopvang, nee.

De heer **Van Nispen**:

Bij wie lag nou de bewijslast in een kinderopvangtoeslagzaak? Moest de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst bewijzen dat de terugvordering terecht was? Of moesten ouders bewijzen dat ze wel degelijk aanspraak konden maken op kinderopvangtoeslag?

De heer **Cooijmans**:

De Algemene wet bestuursrecht gaat ervan uit dat het bestuursorgaan de van belang zijnde feiten en belangen inventariseert. Daar hoort feitelijk onderzoek bij naar hoe het zit met die overeenkomst en met die betalingen. Daar kun je van zeggen: dat is eigenlijk een soort bewijslast, een bewijsaandragplicht. Deze zaken kenmerkten zich er nou juist door dat dat niet gebeurde en dat het hele kale dossiers waren. De discussie over stukken en bewijslast was in feite helemaal niet gevoerd. Die werd daardoor in feite ook op het bordje van de ouders gelegd, heel feitelijk gezien. "We begrijpen er niks van. Als ik nog iets moet aanleveren aan stukken, zegt u dan maar wat. Dan ga ik dat thuis bekijken en lever ik het nog aan." Het gaat dus veel meer om het verschaffen van informatie dan dat je zegt "is het uiteindelijk nou wel of niet voldoende bewijs" en de waardering daarvan. Dat zijn toch wel twee verschillende dingen.

De heer **Van Nispen**:

Dus in de praktijk pakte het zo uit dat Belastingdienst/Toeslagen niet goed uitlegde waarom ouders zo veel moesten terugbetalen. Daarmee werd het

een probleem van de ouders, want zij konden zich daar als het ware nauwelijks tegen verweren, en werd het het probleem van de rechter.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Die kon een oplossing bieden voor de mensen die al die hordes hadden genomen van bezwaar en beroep, die uiteindelijk bij de rechter terechtwamen.

De heer **Cooijmans**:

En die hun stukken nog hadden bewaard, of waarvan die stukken – ik zeg het toch maar – niet kwijt waren geraakt bij de Belastingdienst/Toeslagen. Want dat gebeurde ook. Dan ontstaat er natuurlijk wel bewijsnood. Dan kun je niet met stukken aantonen wat nodig is. Dat gebeurde ook.

De heer **Van Nispen**:

Wat gebeurde er als mensen die stukken niet meer hadden bewaard?

De heer **Cooijmans**:

Ik heb weleens een situatie gehad waarin speelde dat de administratie was verbrand bij een brand. Dan kun je twee kanten op. Je kunt zeggen: dat komt voor uw risico, punt. Je kunt ook zeggen: "Vertelt u nog eens over die brand. Wat heeft u wel en wat niet? Wat kunt u vertellen over de opvang? Hoe ging dat met die betalingen?" Dat per saldo accepteren kan in mijn ogen om tot een rechtvaardige uitkomst te komen. Want dat is waar we voor zitten, natuurlijk.

De heer **Van Nispen**:

Exact. Nou gold natuurlijk ook: hoe hoger de toeslag, hoe groter de effecten voor de mensen die het betrof, hoe groter de impact van die terugvordering op de ouders en het hele gezin in kwestie. Maakte het voor de invulling van het toetsingskader nog verschil wat de hoogte was van het terug te vorderen bedrag?

De heer **Cooijmans**:

In beginsel niet. In theorie zou je kunnen ... Het gaat natuurlijk om de nadelige gevolgen voor de ouders. Je zou kunnen zeggen: als "nadelige gevolgen" ziet op €200, hoeft dat minder gewicht te hebben dan wanneer

het ziet op €20.000. Ik denk dat dat wel een open deur is. Dus in die zin wel, maar strikt genomen niet voor het toetsingskader.

De heer **Van Nispen**:

Nee. Soms moesten ouders verschillende jaren wachten totdat hun kinderopvangtoeslag definitief werd vastgesteld. Als er sprake was van een terugvordering van meerdere jaren in het verleden, wat kon er dan nog in redelijkheid van ouders worden gevraagd om aan te leveren als bewijsstukken van terechte kinderopvangtoeslag?

De heer **Cooijmans**:

Naarmate de tijd verstrijkt steeds minder, zou ik denken, omdat het zicht op de administratie wat verloren raakt, omdat stukken kwijt zijn en omdat je eigenlijk niet meer weet wat je misschien nog wel of niet hebt of bij een ander kunt opvragen.

De heer **Van Nispen**:

Hoe ging de Belastingdienst/Toeslagen daarmee om?

De heer **Cooijmans**:

In mijn ogen niet flexibel, nee. Er werd verondersteld dat ieder z'n eigen verantwoordelijkheid nam voor administratie en dat die op orde was, dat die compleet was en dat die bewaard bleef.

De heer **Van Nispen**:

Eigen verantwoordelijkheid, ook als het jaren geleden was?

De heer **Cooijmans**:

Eigen verantwoordelijkheid, ja.

De heer **Van Nispen**:

Speelde dan een rol dat bij mensen na vele jaren het vertrouwen zou kunnen zijn ontstaan dat dat hun geld was, dat dat hun kinderopvangtoeslag was en dat dat niet meer zou worden teruggevorderd?

De heer **Cooijmans**:

Ik denk dat daarvoor geldt dat mensen vaak niet wisten en weten dat er nog terugvorderingsmogelijkheden, herzieningsmogelijkheden zijn. Maar aan de andere kant: het is een voorschot. Je weet dus denk ik toch wel ... De meeste mensen zullen weten dat dat nog geen definitief besluit is, dat er nog een besluit over kan komen en daar verantwoording voor moet worden afgelegd.

Maar ik denk dat het menselijkerwijs wel zo werkt dat, naarmate het langer geleden is dat het geld is ontvangen en uitgegeven, je ervan uitgaat of erop vertrouwt dat het zo blijft, ja.

De heer **Van Nispen**:

Dus als de Belastingdienst na vele jaren alsnog met een hoge terugvordering kwam ...

De heer **Cooijmans**:

Dat sloeg dan in als een bom.

De heer **Van Nispen**:

... werd het vertrouwensbeginsel dan goed toegepast?

De heer **Cooijmans**:

Nou, daar heb ik geen uitspraken over gedaan in deze zin. Dat zou dus een beetje filosoferen worden hier nu. Dat gaat me wat te ver. Maar het sloeg dan in ieder geval in als een bom bij de ouders; dat is duidelijk, ja.

De heer **Van Nispen**:

Wat deed dat met de rechtszekerheid voor mensen?

De heer **Cooijmans**:

Daar geldt een beetje hetzelfde voor. Ik ga me nu niet uitlaten over rechtszekerheid in dit ...

De heer **Van Nispen**:

Kan een rechter ambtshalve – dat betekent: uit zichzelf – bij de behandeling van kinderopvangtoeslagzaken toetsen aan grondrechten en mensenrechten?

De heer **Cooijmans**:

Jazeker.

De heer **Van Nispen**:

Dus het was er niet van afhankelijk of mensen zich daarop hadden beroepen?

De heer **Cooijmans**:

Nou, "de mensen" ... Ik spreek liever over de ouders, want dat is een duidelijke groep. Die waren wel duidelijk in hun boodschap, die zich goed laat vertalen. De boodschap was: "Ik heb kinderen. Die zijn naar de opvang

gegaan. Ik heb daarvoor betaald. Ik weet echt niet wat ik fout heb gedaan en waar het mis is gegaan. Hier zijn de stukken, voor zover ik die nog heb." Dat geeft heel veel handen en voeten om dat juridisch te vertalen, zeker. Je hoeft niks te verzinnen als rechter om daar een juridisch etiket aan te geven; dat vloeit gewoon voort uit wat ouders zeggen. Die zeggen daar in feite mee: "Wat hier gebeurt is niet redelijk en niet proportioneel. Er is misschien een hele kleine tekortkoming; daar kan ik niet zo veel aan doen. Er is weinig verwijtbaarheid, maar de gevolgen zijn enorm. Hoe kan dit?" Nou, dan heb je het materiaal voor een afweging en een beslissing.

De heer **Van Nispen**:

Welke grondrechten passen daarbij als dat vertaald wordt in juridische zin als ouders zeggen: niet proportioneel, niet evenredig?

De heer **Cooijmans**:

Ik heb het niet in termen van grondrechten vertaald. Ik heb net verwezen naar de uitspraken die we hebben gedaan. Heel direct: de termen "niet redelijk", "niet proportioneel". Dat is de vertaling; dat zijn de bewoordingen waarnaar ik nu verwijs. Daar houd ik het dan ook bij.

De heer **Van Nispen**:

Zeker. En als ik u nu vraag: heeft de Belastingdienst/Toeslagen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur goed toegepast in al die jaren, in al die rechtszaken die u heeft gedaan?

De heer **Cooijmans**:

Dat begon al met de primaire besluitvormingsfase, de bezwaarfase waarvan we in feite al hebben besproken dat die niet voldeed aan de vereisten die daarvoor gelden. Dus nee, dat voldeed niet, nee.

De heer **Van Nispen**:

Nee. Ik geef het woord aan de heer Azarkan.

De heer **Azarkan**:

Wat betekent het als daar nooit aan voldaan werd?

De heer **Cooijmans**:

Dat betekent dat er in die fase onvoldoende rechtsbescherming werd geboden. Rechtsbescherming moet wat mij betreft – ik hoop dat iedereen dat zo ziet – ook door bestuursorganen worden geboden en niet alleen door

rechters. Want daar gaat de Algemene wet bestuursrecht ook over: de zorgvuldigheidsnorm, de motiveringsnorm enzovoort.

De heer **Azarkan**:

Ja, en het binnen een termijn afhandelen van een bezwaar.

De heer **Cooijmans**:

Bijvoorbeeld.

De heer **Azarkan**:

De uitspraken van de rechtbank Rotterdam werden vaak in hoger beroep vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hoe is de rechtbank Rotterdam door de jaren heen omgegaan met de behandeling van zaken die dan vervolgens afgehandeld werden? Wat heeft dat betekend?

De heer **Cooijmans**:

Daar zitten verschillende fasen in. We hadden de fase in 2013 tot onze uitspraak van juli 2013 en de uitspraak van de meervoudige kamer, drie rechters en de griffier. Vervolgens hadden we tientallen uitspraken waarin alleensprekende bestuursrechters de lijn hanteerden van de rechtbank Rotterdam. Er is een korte fase geweest voorafgaand aan juli 2013 waarin we uitspraken van alleensprekende rechters nog even opschortten in afwachting van die mk-uitspraak. Vervolgens ging dat allemaal weer lopen: er zijn tientallen uitspraken gedaan in de zin zoals we die in juli 2013 hadden uitgezet. Vervolgens was het wachten op een uitspraak van de hogerberoeprechter van de Afdeling. Je kunt dan niet meer doen dan wachten. We hebben er niet voor gekozen om lopende zaken op te schorten in afwachting daarvan. Wat ik heb gedaan, is op zitting vaak vertellen wat de benadering van de rechtbank Rotterdam is, dat we daar uitspraken over hadden gedaan in juli 2013, maar dat de ouders er rekening mee zouden moeten houden dat als in die lijn wordt beslist en er hoger beroep wordt ingesteld bij de Afdeling, onze uitspraak van de rechtbank Rotterdam weer vernietigd zou worden. Dat is een lange zin, maar het is eigenlijk een waarschuwing: wij vinden dit, maar wij realiseren ons dat dit ingaat tegen een jurisprudentielijn van de Afdeling waarover we nog geen duidelijkheid hebben. Er moet nog duidelijkheid komen van de Afdeling over hoe er gedacht wordt over de Rotterdamse lijn. Die disclaimer sprak ik dus uit, ja.

De heer **Azarkan**:

Want ouders dachten: ik heb eindelijk mijn recht gehaald. U zei eigenlijk het

volgende tegen ze. "Ik ben de rechter die hier een uitspraak doet, maar let op: er is nog een hogere rechter. De Belastingdienst kan daar in hoger beroep. Dan kan de uitkomst weleens anders zijn."

De heer **Cooijmans**:

Precies.

De heer **Azarkan**:

U gaf een soort winstwaarschuwing.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Azarkan**:

Had dat nog iets van invloed op de manier waarop u naar de zaken keek, hoe de Afdeling besliste? Deed dat nog iets met de wijze waarop u zelf zaken behandelde?

De heer **Cooijmans**:

Die begrijp ik niet helemaal.

De heer **Azarkan**:

Nou ja ...

De heer **Cooijmans**:

Wij hadden een beslissing genomen – dat zetten wij voort in tientallen andere uitspraken – die dus lijnrecht inging tegen wat de Afdeling al jarenlang deed.

De heer **Azarkan**:

Maar is het gebruikelijk dat een rechter, ondanks een duidelijke lijn van de hoogste rechter in dat soort zaken, daartegenin gaat?

De heer **Cooijmans**:

Nou, "in dat soort zaken" beperkt het wat. In zijn algemeenheid gesproken realiseren we ons als eerstelijnsrechter van de rechtbank heel goed dat het stelsel zo is dat uiteraard uiteindelijk de hogerberoeprechter het voor het zeggen heeft. En dat is maar goed ook. Dat is ook nodig voor de eenheid, de rechtseenheid in het hele land. We hebben die ruimte gevoeld om een andere koers te kiezen. Dat werd ingegeven door het gevoel dat wat er gebeurde niet rechtvaardig was. Dat gaf ons meer ruimte dan er misschien

gemiddeld genomen zou zijn. Wij vonden ook dat die ruimte er was, omdat de Afdeling zich niet specifiek had uitgelaten over proportionaliteit, over hoe het dan zit met die verhouding tussen een tekortkoming, al dan niet klein, en de nadelige gevolgen van het besluit. Dus juist omdat dat niet specifiek aan de orde was gekomen in de alles-of-nietslijn, zagen wij ruimte om dat te proberen en dat hebben we gedaan vanaf medio 2013.

De heer **Azarkan**:

Ja. En u gaf ook aan dat de motivatie ook was dat u zag dat het gewoon evident onrechtvaardig was.

De heer **Cooijmans**:

Ja, dat vonden wij.

De heer **Azarkan**:

"We bleven daarin volhouden om die ouders op deze manier toch recht te spreken, te kijken wat we konden doen aan die ongelijkheid en die onrechtvaardigheid."

De heer **Cooijmans**:

Ja, zo is het.

De heer **Azarkan**:

Na een uitspraak van de rechter, eventueel in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kon de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst tot daadwerkelijke terugvordering overgaan. Wat was nou bij u bekend over deze inningsfase ten tijde van de behandeling van de rechtszaak?

De heer **Cooijmans**:

Over de inningsfase kregen we wel toelichtingen te horen. Dat komt erop neer dat in een invorderingsfase, inningsfase, betalingsregelingen mogelijk zijn, afhankelijk van opzet/grove schuld of kwader trouw – ik ben even de term vergeten – een kortere of een langere periode waarin dan afgelost zou moeten worden. Die varianten zijn gunstiger of ongunstig. Maar er werd wel naar verwezen, met het argument dat hoe het ook precies zit in deze fase van de Wet kinderopvang – het venijn zat in de kop – en hoe het ook precies zit in de fase van terugvordering uiteindelijk bij de invordering die soep niet zo heet wordt gegeten of die pijn niet zo wordt uitgedeeld. Hoe wij daarmee omgingen?

De heer **Azarkan**:

U gaf aan: de soep wordt niet zo heet gegeten, die invordering lijkt wat verzacht. Wie gaf dat aan?

De heer **Cooijmans**:

Dat was de presentatie vanuit de Belastingdienst/Toeslagen. Ik moet er onmiddellijk bij zeggen dat vertegenwoordigers ook wel aangaven: ja, wij weten ook niet precies hoe het zit.

De heer **Azarkan**:

Vertegenwoordigers die de Belastingdienst vertegenwoordigden?

De heer **Cooijmans**:

Ja, op zitting.

De heer **Azarkan**:

Die gaven informatie over wat er nou eigenlijk gebeurt straks bij zo'n invordering, als dat geld terug wordt gehaald bij die ouders: nou, de soep wordt niet zo heet gegeten. Maar het waren niet mensen, zegt u, die dat precies wisten.

De heer **Cooijmans**:

Eh ... Nou ja, die informatie was voor ons onvoldoende om te zeggen: daar kunnen we daadwerkelijk iets mee doen. Er zitten twee aspecten aan. Die garantie, die waarborg, bestond voor ons niet dat het inderdaad allemaal wel los zou lopen in de invorderingsfase. Ik vond ook: daar kun je geen gewicht aan toekennen.

De heer **Azarkan**:

Nee, want u kon dat niet goed toetsen. Er waren geen documenten.

De heer **Cooijmans**:

Nee. Maar dan nog, zou ik denken. Want ook al word je gehouden aan een betalingsregeling voor een bepaald bedrag gedurende een bepaalde periode waar je het niet mee eens bent, dan is dat nog steeds onrechtvaardig.

Het andere aspect is gewoon het rechtsgevoel. Je kunt wel zeggen "straks hoef je het allemaal niet te betalen of maar een beetje te betalen of gespreid betalen" enzovoorts, maar het gaat er natuurlijk om dat ouders het ervaren, het voelden als onrecht: wat gebeurt hier? Dat los je niet op met een betalingsregeling, en dat vond ik ook.

De heer **Azarkan**:

Nee, nee. In het beperkte overzicht dat u had, was het voor u nou inzichtelijk of in die inningsfase rekening werd gehouden met de persoonlijke omstandigheden van die ouders?

De heer **Cooijmans**:

Wat mij bijstaat – het is toch een beetje graven – is dat ik wel de notie had dat uiteindelijk weer in die fase van belang zou kunnen zijn of dan wel of niet de volledige betaling van de kosten van kinderopvang was aangetoond of niet. Omdat als dat niet zo was, het etiket "opzet/grove schuld" daaraan werd toegekend. En bij opzet/grove schuld kreeg je geen betalingsregeling op maat. Dus via een achterdeur kwam toch weer het niet volledig aangetoond zijn van de betalingen daar terug. Daar kun je dus geen vertrouwen aan ontleen dat het allemaal wel goedkomt.

De heer **Azarkan**:

Was voor u helder wanneer "opzet/grove schuld" als etiket werd geplakt op ouders, wat daar de onderbouwing van was?

De heer **Cooijmans**:

In die fase? Nee, dat was voor mij niet duidelijk. Maar voor mij was voldoende dat het me niet duidelijk was.

De heer **Azarkan**:

U kon er niet op vertrouwen.

De heer **Cooijmans**:

Daar kon ik niet op vertrouwen. Daar kon ik geen betekenis aan toekennen.

De heer **Azarkan**:

We bespraken het net al even. Zat er voor u een verschil in de wijze waarop die inningsfase aan u als rechter werd voorgespiegeld ten tijde van de behandeling van de zaak in de rechtszaal en de wijze waarop de inningsfase vervolgens later uitpakte in de praktijk, voor zover u dat kon zien? Is dat niet te volgen?

De heer **Cooijmans**:

Sorry, dat vind ik te specifiek. Dat weet ik niet.

De heer **Azarkan**:

Zowel de rechtbanken als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State hebben naar aanleiding van het toeslagenschandaal reflectierapporten opgesteld. Uit beide rapporten komt naar voren dat er op zittingen weleens een schikking werd getroffen. Wat is eigenlijk een schikking?

De heer **Cooijmans**:

Een schikking is het resultaat van een overleg waarbij, als je het zo benoemt, partijen, de ouders en de Belastingdienst/Toeslagen, elkaar ergens vinden, dat er een vergelijk is, dat je het ergens over eens bent en dat basis is voor nieuwe besluitvorming op dat punt. Het is dus het met elkaar eens worden.

De heer **Azarkan**:

Die gaan met elkaar in overleg en dan komen ze ergens uit. Leidt dat dan tot een bedrag? Waar leidt dat toe?

De heer **Cooijmans**:

Dat kan, tot een bedrag of tot het weer intrekken van die herziening. Hoe dat dan precies wordt opgelost, is niet het belangrijkste, denk ik. Het gaat erom dat in overleg tot een acceptabele oplossing wordt gekomen voor de ouders.

De heer **Azarkan**:

Ja, voor beide partijen.

De heer **Cooijmans**:

Zeker. Ja, ook voor de Belastingdienst/Toeslagen. Ja, zeker.

De heer **Azarkan**:

Wist u altijd wel wat die schikking was?

De heer **Cooijmans**:

Voor zover er op dat punt resultaat werd bereikt op zittingen waar ik de behandelend rechter was, zag ik dat gebeuren. En bij andere rechters, daar hoorde ik van. Maar verder niet.

De heer **Azarkan**:

Opdat ik het nog steeds goed begrijp: hoe verhoudt nou zo'n interpretatie van de alles-of-nietsbenadering in die fase zich tot het feit dat je kunt schikken?

De heer **Cooijmans**:

Dat is best een ingewikkelde vraag. Dan zou je heel erg moeten denken vanuit de taakopvatting van Belastingdienst/Toeslagen, of als de Belastingdienst/Toeslagen uitgaat van dwingende regelgeving die daar nog wel van kan afwijken in de zin van toeschietelijk zijn of niet. Maar goed, dat is een afweging van de Belastingdienst/Toeslagen.

De heer **Azarkan**:

Maar toch interessant, als de opstelling van de Belastingdienst is: iemand heeft een verkeerde datum op de overeenkomst gezet, daarmee voldoet die niet aan de vereisten in de wet en daarmee komt die 100% niet in aanmerking en wij vorderen dat terug. Dan zegt u: dan ga je met elkaar in overleg en dan ga je waardering geven aan die fout.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Azarkan**:

En dan kom je ergens halverwege uit.

De heer **Cooijmans**:

Bijvoorbeeld. Dat zou kunnen.

De heer **Azarkan**:

Ik begrijp niet zo goed hoe dat zich nou verhoudt tot dat alles of niets.

De heer **Cooijmans**:

Ik begrijp uw vraag ook. Dat is ook een spannend ...

De heer **Azarkan**:

Dat kan toch eigenlijk niet?

De heer **Cooijmans**:

Nou, ja. Wij zagen ook dat met het verstrijken van de tijd, met name 2015-2016 denk ik, vertegenwoordigers van de Belastingdienst/Toeslagen ook wel toeschietelijker werden.

De heer **Azarkan**:

Ze werden soepeler ten aanzien van fouten?

De heer **Cooijmans**:

Ze werden wat flexibeler ten aanzien van fouten. Ja, precies.

De heer **Azarkan**:

Je zou veronderstellen dat je die ellende voor die ouders helemaal niet in die schikkingsfase had gehad. Want als je die opstelling eerder had gehad, was die er niet gekomen.

De heer **Cooijmans**:

Uiteraard. Ja, zeker. Zeker.

De heer **Azarkan**:

Begreep u nu waarom dat dan zo moest?

De heer **Cooijmans**:

Ja ... Wat benoemd wordt, zijn natuurlijk, los van de taakopvatting, capaciteitsproblemen. Maar dit zijn, denk ik, vragen die u toch het beste bij de Belastingdienst/Toeslagen kunt stellen.

De heer **Azarkan**:

Ja. Nou ja, het verhoudt zich zo moeilijk tot zo'n principiële opstelling in die zaak.

De heer **Cooijmans**:

Ik begrijp uw punt wel, maar dat roept bij mij geen weerstand op. Het gaat voor mij als bestuursrechter om een zo rechtvaardig mogelijke uitkomst. Ik voel dus geen weerstand en in die zin geen probleem.

De heer **Azarkan**:

Als ik er even over nadenk, probeer ik ook te begrijpen waar nou ... Heel vaak hebben we te horen gekregen dat die ellende voor die ouders zat in alles of niets, maar in die eerstefasetoetsing lijkt dat dan toch gewoon een opstelling van de Belastingdienst te zijn.

De heer **Cooijmans**:

Dat is ook zo. De alles-of-nietslijn was de uitleg van de Wet kinderopvang zoals die werd gehanteerd door Belastingdienst/Toeslagen, die bevestiging vond in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dus dat kwam ook daar vandaan. Het begint gewoon bij het primaire besluit, het herzieningsbesluit. Daar zal al die alles-of-nietsbeslissing in.

De heer **Azarkan**:

Ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd door de jaren heen steeds vaker een schikking bereikt. Wat zag u als rechter die in eerste instantie uitspraak in zo'n zaak had gedaan daarvan terug?

De heer **Cooijmans**:

Dat was ons toen niet bekend, dat daar schikkingen werden getroffen.

De heer **Azarkan**:

Het was u niet bekend dat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State schikkingen werden getroffen?

De heer **Cooijmans**:

Nee. Ik ging er eerlijk gezegd vanuit dat in heel veel gevallen de Belastingdienst/Toeslagen wel beroep zou instellen, juist omdat onze lijn natuurlijk inging tegen die van de Afdeling. Dus dat is dan makkelijk je winst behalen, zeg maar. Achteraf blijkt – dat lezen we gewoon in de rapporten – dat er maar in een betrekkelijk gering aantal gevallen, een klein percentage, hoger beroep werd ingesteld bij de Afdeling, ook tegen onze uitspraken.

De heer **Azarkan**:

Dat is een bijzonder gegeven.

De heer **Cooijmans**:

Ja, dat vond ik ook.

De heer **Azarkan**:

Want als je principiële opstelling is ... Nou ja, eigenlijk zeggen ze: Rotterdam week wat af, maar we gaan ons recht halen en dat kan vrij makkelijk, want dat is de lijn van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De heer **Cooijmans**:

Dus kennelijk was die wil er niet altijd bij Belastingdienst/Toeslagen. Tenzij er ook hier capaciteitsproblemen speelden. Dat zou ook best kunnen. Dat weet ik niet.

De heer **Azarkan**:

Weet u wel in welk percentage van de gevallen ongeveer?

De heer **Cooijmans**:

Nee, nee. Dat weet ik niet uit mijn hoofd, maar volgens mij is dit beschreven in het reflectierapport van de rechtbanken.

De heer **Azarkan**:

Wij hebben dat tot onze beschikking.

De heer **Cooijmans**:

Ja, uiteraard.

De heer **Azarkan**:

Ik geef graag het woord aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

In februari 2014 vond er een overleg plaats tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de rechtbanken. Dat werd een benen-op-tafeloverleg genoemd. Wat is eigenlijk een benen-op-tafeloverleg?

De heer **Cooijmans**:

Dat is een term die is gegeven aan een overleg, gegeven door de Afdeling zelf, om daarmee aan te geven dat het een bepaald informeel karakter heeft.

De heer **Van Nispen**:

Een overleg met een informeel karakter.

De heer **Cooijmans**:

Precies. Niet meer dan dat.

De heer **Van Nispen**:

Welke onderwerpen werden tijdens dit overleg in februari 2014 besproken?

De heer **Cooijmans**:

Wij hadden midden 2013 net die uitspraak gedaan. Wij wachtten op het hoger beroep daarin, de uitspraak in hoger beroep daarin, dus op een uitspraak van de Afdeling. Ergens in het najaar, eind 2013, ontvingen wij een uitnodiging van de Afdeling voor dat overleg, dat dan begin februari 2014 zou plaatsvinden.

De heer **Van Nispen**:

En dat ging echt specifiek over die uitspraak?

De heer **Cooijmans**:

Nee, nee, nee. Dat wil ik verder toelichten. Dat was een uitnodiging om onderwerpen aan te dragen die dan besproken zouden kunnen worden. Ik had daar nog geen ervaring mee, maar wij zagen het als een uitgelezen kans om dit probleem op de agenda te zetten, om daar aandacht voor te vragen en een verdere toelichting te geven op onze zorgen daarover.

De heer **Van Nispen**:

Wat werd er dan precies door de rechtbank Rotterdam ingebracht en meegegeven aan de Afdeling bestuursrechtspraak?

De heer **Cooijmans**:

In reactie op die eerste uitnodiging hebben wij aangegeven dat wij een agendapunt hadden, namelijk deze kinderopvangtoeslagzaken. We hebben voor de gedachtevorming een notitie opgesteld, een brief opgesteld. Die is verstuurd aan de Afdeling en die is vervolgens bij de definitieve uitnodiging zeg maar als bijlage toegevoegd, zodat iedereen die naar die vergadering zou komen, naar die bijeenkomst zou komen, zou weten wat het punt was. In die notitie hebben wij als rechtbank Rotterdam aan de orde gesteld dat wij moeite hadden met de strenge eisen die werden gesteld aan de overeenkomsten en dat wij moeite hadden met het punt van de grote nadelige gevolgen voor de ouders. Zo hebben we dat toen op de agenda gebracht.

De heer **Van Nispen**:

Over de alles-of-nietsbenadering ging het feitelijk.

De heer **Cooijmans**:

Ja.

De heer **Van Nispen**:

Hoe werd deze kritiek ontvangen bij de Raad van State?

De heer **Cooijmans**:

Dan hebben we het over begin februari, die bijeenkomst. Er was een aantal onderwerpen besproken en toen kwam dit punt aan de orde. Ik was samen met een collega van mij namens de rechtbank Rotterdam daar aanwezig en ik heb daar een toelichting op gegeven. Een aantal staatsraden was aanwezig. Ik heb in die toelichting vooral benadrukt dat wij zorgen hadden over de afhandeling in de bezwaarfase en dat wij zorgen hadden over de ouders, de grote gevolgen van deze besluiten voor de ouders. En we hebben

aandacht gevraagd voor of eigenlijk een vraag gedaan naar de motivering door de Afdeling bestuursrechtspraak van hun uitspraken als reactie op onze uitspraken. Dat was wel een punt dat we van belang vonden en het benen-op-tafeloverleg zou daar een goed moment voor zijn. Wij vonden dat de uitspraken van de Afdeling op bepaalde onderwerpen heel summier waren en dat eigenlijk niet specifiek werd ingegaan op motiveringen die wij op onderwerpen hadden gegeven. Ik heb daar nog een voorzichtige vergelijking gemaakt met de onvrede die daarover bestond bij vreemdelingenrechters. Dat had ik gehoord. Hetzelfde punt leefde daar. Hoe werd dat ontvangen? Nou, je kon een speld horen vallen.

De heer **Van Nispen**:

Dat maakte indruk.

De heer **Cooijmans**:

Dat was indringend. Dat was ook wel intens, denk ik. Maar wat mij betreft, passend bij de vorm van het overleg, het benen-op-tafeloverleg, waarin dus alles op tafel zou kunnen komen. Ik voelde ook een urgentie om zo veel mogelijk aandacht te krijgen voor dit punt.

De heer **Van Nispen**:

Dat u een speld kon horen vallen, dat dat indruk maakte, zag dat vooral op het feit dat de Afdeling het niet goed juridisch had uitgelegd of op het punt dat de gevolgen voor ouders nou juist zo groot waren?

De heer **Cooijmans**:

Daar moet ik voorzichtig in zijn. Dat weet ik niet precies.

De heer **Van Nispen**:

Wat is uw indruk van die bijeenkomst?

De heer **Cooijmans**:

Ik ga ervan uit dat dat het geheel was. De voorzitter van dat overleg heeft daar ook verder over doorgepraat met ons. Er is ook gevraagd of andere rechtbanken zich in dat beeld herkenden. Nou, dat werd misschien wat voorzichtig, maar toch wel beaamd.

De heer **Van Nispen**:

Dit was na afloop die bijeenkomst of tijdens die bijeenkomst?

De heer **Cooijmans**:

Nee, tijdens de bijeenkomst. Die was nog niet gesloten. De voorzitter heeft gezegd dat van de staatsraden die dit soort zaken doen, dus kinderopvangtoeslagzaken, er geen staatsraad aanwezig was in het benen-op-tafeloverleg, maar dat die het intern zou terugkoppelen, bespreken, en dat we dan zouden horen.

De heer **Van Nispen**:

Heeft u het daarna nog gehoord? Heeft u een terugkoppeling ontvangen na die bijeenkomst?

De heer **Cooijmans**:

Niet direct. Het eerste wat wij hoorden, was de uitspraak in hoger beroep over deze kwestie. Die volgde in oktober van dat jaar. Dat is dus een stuk later: oktober 2014.

De heer **Van Nispen**:

Dus er was geen terugkoppeling, maar u werd eigenlijk teruggekoppeld door die uitspraak.

De heer **Cooijmans**:

Ja, wij hebben in het reflectierapport van de Afdeling gelezen dat deze opmerkingen tijdens het overleg wel degelijk zijn ontvangen, dat die indringend waren, dat het interne overleg daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en dat helaas, zo vertaal ik het dan maar, de terugkoppeling naar ons op dat moment niet heeft plaatsgevonden. Ik heb kort voor het verschijnen van dit rapport van de Afdeling daarover een e-mail gehad van de voorzitter van het overleg met min of meer dezelfde bewoordingen, namelijk dat het spijtig is dat dat toen niet is teruggekoppeld.

De heer **Van Nispen**:

Bleek uit de inhoud van de eerstvolgende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat men zich iets van de kritiek had aangetrokken?

De heer **Cooijmans**:

Nou, die uitspraken kwamen vanaf oktober 2014. Nee, daar zat natuurlijk wel een grote teleurstelling in voor ons.

De heer **Van Nispen**:

Want die uitspraak ging door op de ingezette lijn, namelijk het eigenlijk goedkeuren van de alles-of-nietsbenadering van de Belastingdienst.

De heer **Cooijmans**:

Precies, precies. Onze teleurstelling zat hem er natuurlijk in dat we het uiteindelijk niet voor elkaar hadden gekregen voor de ouders.

De heer **Van Nispen**:

Zo voelde u dat? U had het op dat moment voor die ouders niet voor elkaar gekregen bij dat overleg bij de Raad van State.

De heer **Cooijmans**:

Onze ambitie was – u kunt vinden dat dat een hoge ambitie was – om de Afdeling ertoe te bewegen een andere koers te gaan varen, omdat we die niet rechtvaardig vonden. Dat is toen niet gelukt en dat vonden wij zonder meer verdrietig voor de ouders om wie het ging. Daarnaast hadden we de professionele teleurstelling, zeg maar, dat we in de motivering van die hogerberoepuitspraak eigenlijk niets terugzagen over de proportionaliteitsgedachte. Maar goed, dat was een eerste teleurstelling. Daarna hebben we nagedacht over wat we niet meer kunnen doen en wat we wel kunnen doen. Dat was allemaal in de periode – ik vind het toch van belang om dat te zeggen – dat wij natuurlijk, net als iedereen, totaal nog geen zicht hadden op de ernst en de omvang van wat later de toeslagaffaire is gaan heten.

De heer **Van Nispen**:

Helder. Dat bleek later.

De heer **Cooijmans**:

Dat bleek later.

De heer **Van Nispen**:

Dus u heeft echt uw best gedaan. U ging daarnaartoe met als motivatie: ik wil iets doen aan het onrecht dat die ouders ervaren. U kreeg geen terugkoppeling, maar later bleek uit die uitspraak dat men niet van standpunt was veranderd. De Raad van State bleef vasthouden aan de alles-of-nietsbenadering en dat was voor u teleurstellend en verdrietig, vooral voor die ouders. Zo heb ik uw antwoord begrepen.

De heer **Cooijmans**:

Ja. We hadden na dat overleg overigens geen terugkoppeling verwacht in de zin van een uitleg op inhoudsniveau, maar puur een terugkoppeling zoals: het is intern besproken en we hebben het serieus genomen. Dat is al een terugkoppeling. Maar die is pas later gekomen.

De heer **Van Nispen**:

Ik geef het woord de heer Azarkan.

De heer **Azarkan**:

Dank, meneer Nispen, Van Nispen. Ik zit zo in de inhoud dat ik bijna de naam van mijn collega vergeet.

Meneer Cooijmans, u gaf aan dat het teleurstellend was, want in de eerstvolgende zaak in 2014 werd dezelfde lijn doorgezet. Er werd geen rekening gehouden met de proportionaliteit. Eigenlijk werd de 100%-benadering of "alles of niets" gehandhaafd. Dan komt op 23 oktober 2019 – we zijn dan vijfenhalf jaar later – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een tweetal uitspraken terug op haar eerder ingenomen standpunt. Zowel de alles-of-nietslijn als de 100%-terugvorderingsplicht werd definitief verlaten. Daardoor kon men wél rekening houden met onder andere proportionaliteit. Hoe hebben deze uitspraken u bereikt?

De heer **Cooijmans**:

Via de jurisprudentielijnen binnen de rechtbank, via de krant, via het nieuws enzovoorts. Ja, zo! We waren natuurlijk verheugd.

De heer **Azarkan**:

Ik las het net op. Kunt u uitleggen op welke cruciale punten de Afdeling nou precies anders besliste dan in de jaren dat er recht werd gesproken vóór die uitspraak?

De heer **Cooijmans**:

Volgens mij zit de kern erin dat de oude lijn inhield dat de Wet kinderopvang als dwingendrechtelijke, dwingende regeling werd opgevat, met als gevolg dat er geen ruimte meer was voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel. De nieuwe lijn, de nieuwe uitleg was: nee, dat is toch anders. De wet is niet dwingend op dit punt en dat biedt dus de ruimte om wel degelijk aan evenredigheid en proportionaliteit te toetsen. De andere uitleg van de Wet kinderopvang als zijnde een niet dwingende bepaling op dit

punt, is volgens mij het punt waardoor er ruimte is ontstaan in de redenering van de Afdeling.

De heer **Azarkan**:

Mag ik dat vertalen? Ik geef toch weer hetzelfde voorbeeld. Een ouder krijgt €10.000 en €500 eigen bijdrage en dan is het op het gebied financiën: als je daar €300 of €200 niet van betaald had, werd die hele €10.000 teruggevorderd. Als je daar nu €100 niet van betaald had, dan kon je ook zeggen "daarmee is een groot deel wel betaald" en dan kon je ook 80% van de toeslag toekennen. Is dat het een beetje?

De heer **Cooijmans**:

De deur voor dat soort oplossingen werd daarmee geopend.

De heer **Azarkan**:

Ja. Je kon echt een beetje gaan afwegen: het is wel oneerlijk dat je, als je maar een klein stukje niet betaald hebt, alles terugbetaalt; we kunnen het in verhouding zien, dus een groot deel wél. Daarmee kon je ruimte krijgen om dat zelf toe te passen.

De heer **Cooijmans**:

In proporties.

De heer **Azarkan**:

In proporties, ja. Kunt u een verklaring geven voor die koerswijziging van dat moment? Wat was daar nou de reden voor, voor zover u dat kon overzien?

De heer **Cooijmans**:

Eh ... Nou, ik denk dat inmiddels voor iedereen steeds duidelijker werd dat dit niet rechtvaardig was. Er werd steeds meer over geschreven, dus die signalen zullen de Afdeling ook in toenemende mate hebben bereikt. Over hoe het afwegingsproces is geweest, durf ik me verder toch echt niet uit te laten.

De heer **Azarkan**:

Nee, dat begrijp ik vanwege de rollen die u heeft. U zag al eerder dat het onrechtvaardig was. U gaf dat al aan in 2013 en 2014. U bent op bezoek geweest. U heeft dat uitgelegd. Het is natuurlijk goed dat dat op enig moment verlaten werd. U geeft aan dat dat waarschijnlijk was naar aanleiding van berichten en het inzichtelijk krijgen van hoeveel ellende dat

veroorzaakte voor de ouders. Had dat naar uw oordeel ...? Misschien is dat een gek oordeel en misschien zegt u wel dat het lastig is om daar iets over te zeggen. Had dat nou eerder gekund of gemoeten?

De heer **Cooijmans**:

In onze benadering, die van de rechtbank Rotterdam, ligt besloten dat wij vonden dat dat eerder had gemoeten. Mijn antwoord op uw vraag of dat eerder had gekund is dat de Afdeling zelf heeft aangegeven dat de Wet kinderopvang niet dwingend is: interpretatie 2019. Dat had ook in 2010 gekund. Het had in feite nooit een alles-of-nietsinterpretatie hoeven zijn. Ik denk dat het van belang is om dat voor ogen te houden.

De heer **Azarkan**:

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de heer Van Ettehoven, heeft in een artikel gesteld: de nieuwe uitleg van artikel 26 Awir schuurt met de wettekst; de inzet van dit rechtelijke paardenmiddel is daarom niet zonder meer voor herhaling vatbaar. Weet u nou waarom er sprake was een rechtelijk paardenmiddel?

De heer **Cooijmans**:

Dit slaat specifiek op artikel 26 van de Awir, waarvan ik eerder zei dat ik daar niet zo echt specifiek uitspraken over heb gedaan. Ik heb er wel over nagedacht. Bij de uitleg van artikel 26 als zijnde een dwingendrechtelijke bepaling kan ik me wel iets voorstellen. Als je daar dan op terugkomt, is dat echt wel een koerswijziging. Of dat een paardenmiddel is ... Dat is voor mij geen juridisch werkbaar begrip, zeg maar.

De heer **Azarkan**:

Nee, haha. In 2021 zijn advocaten-generaal Wattel en Widdershoven in een uitgebreide conclusie ingegaan op het evenredigheidsbeginsel – u knikt, u kent het – en op hoe dat in concrete gevallen moet worden toegepast. Zo kan, anders dan tot nu toe werd aangenomen, een formele wet worden doorbroken door het evenredigheidsbeginsel, namelijk als de wetgever niet met de gevolgen van die wet rekening heeft gehouden. Kunt u dat voor ons uitleggen?

De heer **Cooijmans**:

Wij hebben het daar een uur geleden, denk ik, heel even over gehad. Ik benoemde dat er op dit punt echt belangrijke ontwikkelingen zijn. Wattel en Widdershoven hebben verschillende conclusies geschreven. De Afdeling heeft in dat kader ook uitspraken gedaan. Ik zit niet meer zo in dit rechtsgebied,

natuurlijk, maar een uitspraak zoals die over Harderwijk is van belang. Die ontwikkeling is nog gaande. Als getuige in de kwestie over de kinderopvangtoeslag denk ik niet dat ik daar iets aan toe kan voegen. Daar is heel veel over geschreven. Het zijn belangrijke ontwikkelingen. We hebben vanaf de zijlijn ook gezien dat de wetgever in dit kader ook wel onderzoek doet. Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht is er. Dat is in preconsultatie, als ik het goed heb. Daar zit ook een bepaling in over de werking van het evenredigheidsbeginsel. Dat raakt dit punt. Dat is juridisch-technisch best ingewikkeld. Daar kan ik me als strafrechter nu maar beter niet over uitlaten, denk ik. Maar daar is voldoende over te vinden en te lezen. Dat is een belangrijke ontwikkeling, evenals het onderzoek in die preconsultatiefase. Ik zie het zo dat de wetgever nu aan het onderzoeken is of de burger een sterkere positie kan krijgen in het bestuursrecht, onder andere vanwege de werking van het evenredigheidsbeginsel. Ook is de wetgever aan het onderzoeken of de gereedschapskist van de bestuursrechter nog kan worden aangevuld. Dat onderzoek ... Dat zijn belangrijke ontwikkelingen na de uitspraak van de Afdeling van 2019. Er is veel gebeurd op dat punt.

Mag ik dit nog aanvullen? We zien dat ook in het hele reflectieprogramma van de bestuursrechters, zoals dat heet, want de toeslagaffaire is bij alle collega's wel ingeslagen als een bom. Daar is heel veel over gesproken. Er is heel veel over geschreven. Dat ziet u ook in het reflectierapport. Ik denk dat je mag zeggen dat in de betrekkelijk korte tijd van een paar jaar de taakopvatting en taakuitoefening van de bestuursrechter al wezenlijk is veranderd. Ik denk dat je kunt zeggen dat het individu centraler is komen te staan en dat er meer oog is voor het individu.

De heer **Azarkan**:

Ja, en de gevolgen van keuzes die de overheid soms maakt voor dat individu.

De heer **Cooijmans**:

Precies, ja.

De heer **Azarkan**:

Daarnaast komen zij tot de conclusie dat in speciale gevallen een voorlopige toekenning van kinderopvangtoeslag tot het eigendom van ouders kan worden gerekend, waardoor een terugvordering door de overheid een inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Dat wordt dan weer beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Had de rechtspraak hier

in een eerder stadium al aandacht aan moeten besteden en expliciet moeten toetsen aan dit verdrag?

De heer **Cooijmans**:

Dat is het eerste protocol EVRM. Dat gaat over eigendomsrechten. Volgens mij is daar jurisprudentie over in de zin dat voorschotten daar niet onder vallen. Dat heeft dan denk ik – maar ik heb me daar verder niet in verdiept – met het voorlopige karakter van een voorschot te maken. Eigendomsrecht laat zich misschien wel moeilijk verhouden tot een voorlopig karakter van een recht. Maar ik heb me daar verder niet in verdiept, dus ...

De heer **Azarkan**:

Nee, dank. Ik geef het woord aan de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

Ten slotte ga ik u enkele vragen stellen over de overeenkomsten en verschillen tussen strafrecht, bestuursrecht en de mengvorm, het bestuursstrafrecht. Veel zaken rondom de kinderopvangtoeslag zijn in het bestuursrecht afgedaan – dat waren bestuursrechtelijke zaken – en niet in het strafrecht, terwijl ouders zich wel als fraudeur behandeld hebben gevoeld door de Belastingdienst/Toeslagen. Maakt het voor de rechtsbescherming van ouders uit of een zaak bestuursrechtelijk of strafrechtelijk werd afgedaan?

De heer **Cooijmans**:

Dan heb je het over boetebesluiten. Dan is het in dit gesprek misschien toch wel lastig dat dat onderwerp van uw onderzoek is geweest in de afgelopen weken. Als we het nu hebben over de Wet kinderopvang zijn er geen boetebesluiten aan de orde, maar herzieningsbesluiten.

De heer **Van Nispen**:

Dat is ons helder, maar deze vraag ziet wel toe op de terugvorderingen, die dus in het bestuursrecht zijn behandeld; het waren immers bestuursrechtelijke zaken.

De heer **Cooijmans**:

Ja, maar dat zijn geen boetes; dat is het punt.

De heer **Van Nispen**:

Nee, helder, maar daarom is de vraag: is het afwegingskader of de rechtsbescherming voor mensen ... Laat ik het iets algemener stellen: waar is

de rechtsbescherming beter geregeld, in het bestuursrecht of in het strafrecht?

De heer **Cooijmans**:

Je kunt zeggen dat het voor bestuursrechtelijke besluiten prima geregeld is in het bestuursrecht en dat het voor bestraffende sancties prima is geregeld in het strafrecht, en voor een deel in de Algemene wet bestuursrecht als het gaat over bestraffende sancties. Als een bestuursrechter op basis daarvan onderzoek doet en een beslissing neemt, is hij op dat moment in feite gewoon een strafrechter en werkt 'ie met dezelfde waarborgen – een eerlijk proces – als de strafrechter in het gewone strafrechtcircuit, als ik het zo mag zeggen. Er zou geen verschil moeten zitten tussen een bestuursrechter als strafrechter en een strafrechter. Ik denk dat dat steeds meer naar elkaar toe gegroeid is. Ik vind het heel lastig om details daarover te benoemen. Ik kan wel bedenken dat een verschil blijft dat een bestuursrechtelijke boete begint met een besluit van het bestuursorgaan. Die boete ligt op enig moment op de mat of in de brievenbus. Als je geen bezwaar maakt en later geen beroep instelt, wordt die onherroepelijk. Bij de strafrechter ligt dat anders, want de strafrechter is de eerste die een boete oplegt. Ik heb het dan niet over strafbeschikkingen, want dat is weer een aparte categorie, maar ik denk dat dat een verschil is waarvan je kunt zeggen: in het bestuursrecht sta je met een boete misschien wel met 1-0 achter.

De heer **Van Nispen**:

In het bestuursrecht sta je misschien wel met 1-0 achter?

De heer **Cooijmans**:

Dat kun je zeggen, vanwege het gegeven dat het boetebesluit er dan gewoon ligt en dat je daartegen moet opkomen, terwijl dat in het strafrecht net een slag anders ligt.

De heer **Van Nispen**:

Tot slot, meneer Cooijmans. Alles overziend, ook het laatste gesprek met de heer Azarkan: heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar uw mening voldoende oog gehad voor de mens in een procedure ten opzichte van het besluit van de overheid?

De heer **Cooijmans**:

De Afdeling heeft excuses aangeboden voor het feit dat er onvoldoende rechtsbescherming is geboden. Daarmee is volgens mij gezegd dat het op dit punt niet goed is gegaan, dus ja.

De heer **Van Nispen**:

Dank u wel. Ik geef het woord aan de voorzitter.

De heer **Cooijmans**:

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dat betekent dat we bijna aan het einde zijn gekomen van dit verhoor. Ik had eigenlijk toch nog één vraag. We begonnen het verhoor eigenlijk ook op die manier, namelijk door te zeggen hoe bijzonder het is dat we beiden staatsmachten zijn en dit gesprek voeren. Heeft u reflecties die u wil delen over het belang van het voeren van zulk soort gesprekken? De Kamer en de regering maken natuurlijk wetten; die komen uiteindelijk bij rechters terecht. Wilt u misschien iets zeggen over hoe u dat zelf ervaart?

De heer **Cooijmans**:

Hoe ik dat vandaag heb ervaren?

De **voorzitter**:

Nou, het hoeft geen reflectiegesprek te worden.

De heer **Cooijmans**:

Uw vraag is natuurlijk breder; dat begrijp ik. Maar ik vind 'm ook weer zo breed dat het niet verstandig is om daar vandaag uitlatingen over te doen. Ik vind het wel van belang ...

De **voorzitter**:

Hoe vond u het gesprek van vandaag?

De heer **Cooijmans**:

... om te onderzoeken of dit van belang is. Daar zou ik als rechter wel voor open willen staan. Hoe ik het gesprek van vandaag vond?

De **voorzitter**:

Ja.

De heer **Cooijmans**:

Ik denk dat, ook gezien de bijzondere verhouding die we ten opzichte van elkaar hebben, dit gesprek mogelijk is, even los van het feit dat er natuurlijk gewoon een getuigplicht geldt op grond van de Wet op de parlementaire enquête. Ik heb dit als een kans gezien en ook ervaren om dit vanuit de

rechterlijke macht, vanuit mijn functie als rechter, hier te komen vertellen. Dus dat is positief, denk ik.

De **voorzitter**:

Het is inderdaad een verhoor, al zei ik "gesprek".

De heer **Cooijmans**:

Nee, het is een verhoor, zeker.

De **voorzitter**:

Evengoed danken wij u hartelijk voor het feit dat u zo openhartig heeft gesproken en ons als enquêtecommissie, en daarmee een hoop mensen die met vragen zitten in het land, hopelijk wat antwoorden heeft kunnen geven. Ik dank u dus hartelijk.

De heer **Cooijmans**:

Mag ik u nog iets vragen? Meestal besluit u met de vraag of er nog iets is wat niet is besproken.

De **voorzitter**:

Dat doe ik meestal niet, met een reden. Maar is er toevallig iets wat u graag wilde bespreken, omdat u dat nog zei?

De heer **Cooijmans**:

Ja, daarom kom ik erop terug natuurlijk. Ik doe dat toch. Als ik straks anders terugrijd in de metro naar Rotterdam en denk "ik had toch nog iets willen bespreken en heb dat niet gedaan", dan zou dat jammer zijn. Dat duurt een paar minuten. Het is een vraag waarvan ik had verwacht dat u die zou stellen naar aanleiding van mijn bijdrage aan het reflectierapport van de rechtbank. In dat rapport heb ik nog resterende vragen benoemd. Ik heb daar aandacht aan besteed. Ik heb daar voor mezelf een paar dingen over opgeschreven. Ik hecht eraan om dat vrij precies te doen, dus dat pak ik er even bij. Dat waren vragen over hoe de alles-of-nietsuitleg van de Afdeling in 2011 tot stand is gekomen en hoe het kan dat die koers tot 2019 is vastgehouden. Daarna is het reflectierapport van de afdeling verschenen, met twee onderliggende rapporten van werkgroepen. In die rapporten valt het nodige te lezen over deze punten. Ik vind daaruit het volgende van belang, waarbij ik me realiseer dat het moeilijk is om in te schatten welk gewicht hieraan toekomt in het licht van alle andere afwegingen. In het reflectierapport wordt beschreven dat bij het inzetten van de strenge lijn de destijds spelende fraudezaken en het strenge politiek-maatschappelijke

klimaat een rol hebben gespeeld en dat die koers vervolgens is vastgehouden, waarbij externe signalen niet hebben geleid tot een bijstelling. Ik citeer een stukje: "De tendens binnen de organisatie was dat de lijn de lijn was, en dat met de keuze voor die lijn werd geaccepteerd dat sommigen daardoor pijn zouden lijden." Bij het eerste punt wil ik nog twee korte opmerkingen maken, als u mij toestaat.

De **voorzitter**:

Zeker.

De heer **Cooijmans**:

Dat is het punt over de invloed van het strenge politiek-maatschappelijke klimaat. De eerste opmerking is dat in ieder geval uit de motivering van de uitspraken van de Afdeling daarover niets blijkt. Mijn tweede opmerking is: voor zover wordt verwezen naar de bedoeling van de wetgever, zou het wel moeten gaan om de bedoeling van de wetgever bij de totstandkoming van de Wet kinderopvang in 2004, 2005. Die bedoeling kan in mijn ogen niet worden afgeleid uit de sfeer in de Tweede Kamer rond het fraudebeleid in latere jaren, rond 2010, 2011. Mijn opmerking is dat het dan wel gaat om dezelfde wetgever, maar niet om dezelfde wetten. Ik vind het van belang om dat nog even te benadrukken.

De **voorzitter**:

Dat begrijp ik.

De heer **Cooijmans**:

Bedankt voor de ruimte die u mij daarvoor gaf.

De **voorzitter**:

Dat begrijp ik helemaal. Ik sluit dit verhoor en de vergadering.

De heer **Cooijmans**:

Dank u wel.

Sluiting 12.25 uur.
