

Vergaderjaar 2019–2020

35 510

Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 1 juli 2020

Het presidium legt hierbij aan u voor het onderzoeksvoorstel van de voorbereidingsgroep ingesteld door de vaste commissie van Financiën, om een parlementaire ondervraging te doen naar de politieke besluitvorming over de kinderopvangtoeslag en de betrokkenheid van bewindspersonen en topambtenaren daarbij. Bij deze brief is het onderzoeksvoorstel gevoegd.

Het presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal,
Khadija Arib

Inleiding

In 2019 erkende het kabinet dat rondom het stopzetten van kinderopvang-toeslag van een groep ouders veel niet goed is gegaan, met ingrijpende gevolgen voor betrokken ouders en kinderen. In het najaar presenteerde de Staatssecretaris van Financiën daarop een oplossing voor deze ouders en erkende daarbij dat het geduld van de getroffen ouders en van de Kamer lang op de proef was gesteld. Volgens de Staatssecretaris was het werk van de Adviescommissie uitvoering toeslagen nodig om tot een juiste aanpak en oplossing te komen. Deze commissie deed onderzoek naar het onrechtmatig stopzetten van de kinderopvangtoeslag van bijna 300 ouders, naar aanleiding van onderzoek van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) in de zogenoemde CAF 11-zaak.

Eind 2014 trok de Belastingdienst/Toeslagen aan de bel bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over signalen dat er dingen niet goed gingen bij de fraudeaanpak en «alles-of-niets» benadering bij de kinderopvangtoeslag. Begin 2015 concludeerde de ombudsman, naar aanleiding van een explosieve stijging van het aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen, dat het erop leek dat Toeslagen de dienstverlening niet goed onder controle kreeg. In 2017 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over de onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag (CAF 11), waarin hij de aanbeveling deed om excuses aan te bieden aan gedupeerde ouders en een tegemoetkoming te bieden voor het aangedane leed. Zoals de adviescommissie concludeert was het toen voor het kabinet echter alsnog uiterst moeilijk om te (h)erkennen dat er meer was misgegaan dan de onrechtmatigheid van een deel van de besluitvorming over het stopzetten van kinderopvangtoeslagen, namelijk de vooringenomenheid en excessieve nauwgezetheid waarmee de regelgeving werd gehandhaafd, met een maatschappelijk ondeugdelijk resultaat als gevolg.

Aanleiding tot de parlementaire ondervraging

Ook in de Tweede Kamer wordt al jaren gesproken over de problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. De vele debatten en onderzoeken van de afgelopen jaren hebben vragen over de politieke besluitvorming van bewindspersonen ten aanzien van het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag en de hoogambtelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid daarbij nog niet weggenomen. Dit was aanleiding voor het lid Snels om tijdens het debat over het stopzetten van de kinderopvangtoeslag van 27 mei 2020 een motie in te dienen voor een parlementaire ondervraging. De bijgestelde motie met Kamerstuk 31 066, nr. 652 is op 2 juni 2020 met algemene stemmen aangenomen (Handelingen II 2019/20, nr. 77, Stemmingen moties Stopzetten kinderopvangtoeslag). Het dictum van deze motie luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat alle onderzoeken in de toeslagenaffaire tot nu toe vragen oproepen ten aanzien van de politieke besluitvorming van het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag die beantwoord moeten worden om het geschonden vertrouwen te herstellen;

overwegende, dat de vragen over die politieke besluitvorming het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag betreffen vanaf ongeveer het moment dat de CAF-systematiek deel uitmaakt van de kabinetsbrede aanscherping van het fraudebeleid;

spreekt uit, dat er naar aanleiding van deze affaire een parlementaire ondervraging moet komen waarbij bewindslieden en daarbij betrokken topambtenaren gehoord worden om zicht te krijgen op de politieke besluitvorming ten aanzien van het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag;

spreekt uit, dat daarbij afspraken gemaakt moeten worden met het Openbaar Ministerie om het nog te starten onderzoek van het OM niet te doorkruisen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Snels

De vaste commissie voor Financiën heeft vervolgens de opdracht gekregen om een onderzoeksvoorstel voor te bereiden. De commissie heeft hiertoe op 18 juni 2020 een voorbereidingsgroep ingesteld en gemandateerd, die op 26 juni 2020 tot dit voorstel is gekomen.

Doel

Het doel van de parlementaire ondervraging is meer zicht te krijgen op de politieke besluitvorming en de hoogambtelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid daarbij die van invloed is geweest op het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag en de politieke reactie op signalen over de harde uitkomsten van het fraudebeleid en de «alles-of-niets» benadering. De parlementaire ondervraging richt zich op de periode vanaf 2013 tot de aanbieding aan de Kamer van het interim-advies van de Adviescommissie uitvoering toelagen in november 2019. Voor de totstandkoming van de «alles-of-niets» benadering in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zal ook verder moeten worden teruggekeken naar onder andere de parlementaire behandeling.

Daarbij zal worden gefocust op vier cruciale elementen: de instelling en taakopdracht van de Combiteams Aanpak Facilitators (2013) en de voorbereiding daarop in de periode daarvoor; de ministeriële commissie Aanpak Fraude (2013–2015), de afstemming tussen Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van klachten en bezwaren (vanaf 2014) en de opvolging van het rapport «Geen powerplay maar fair play» van de Nationale ombudsman (vanaf presentatie in augustus 2017).

De meerwaarde van de parlementaire ondervraging wordt gezocht in het belichten van de politieke en hoogambtelijke betrokkenheid, waarover bestaande onderzoeken nog onvoldoende duidelijkheid bieden. Met de parlementaire ondervraging zou duidelijker moeten worden in hoeverre bewindspersonen betrokken waren bij de uit de hand gelopen fraude-aanpak en de «alles-of-niets» benadering bij de kinderopvangtoeslag, zowel bij de opzet ervan als bij de signalen dat de aanpak te hard uitpakte, en waarom het ondanks de signalen tot eind 2019 duurde voordat erkend werd dat er veel niet goed is gegaan rondom de stopzetting van toelagen. Ook zou de ondervraging meer inzicht moeten bieden in de betrokkenheid van topambtenaren bij de politieke besluitvorming.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

Momenteel is niet duidelijk of en in hoeverre (voormalig) bewindspersonen zijn betrokken bij de uit de hand gelopen fraudeaanpak en de «alles-of-niets» benadering bij de kinderopvangtoeslag. Ook is niet duidelijk hoe bij de politieke besluitvorming is omgegaan met diverse benaderingen in het fraudebeleid en hoe door bewindspersonen is gereageerd op onderzoeken en signalen over (mogelijke) ingrijpende en disproportionele gevolgen voor ouders als gevolg van de gekozen harde aanpak.

Onderzoeksvragen

De volgende kernvragen zijn van toepassing op de vier genoemde elementen:

1. In hoeverre waren de bewindspersonen op de hoogte van de fraudeaanpak kinderopvangtoeslag en van de signalen over (mogelijke) disproportionele gevolgen voor ouders? In hoeverre hebben de bewindspersonen de fraudeaanpak kinderopvangtoeslag actief geïnitieerd en/of goedgekeurd?
2. Hoe is door de bewindspersonen en (in het samenspel met) topambtenaren omgegaan met de volgende belangrijke elementen in de fraudeaanpak en uitvoering van de kinderopvangtoeslag:
 - a. De «80/20» benadering, waarbij het risico is genomen bonafide ouders aan te pakken, die geen kans hadden om hier onderuit te komen;
 - b. De «opzet/grove schuld» benadering, waardoor geen betalingsregeling kon worden getroffen;
 - c. De «alles-of-niets» benadering, waardoor bij onvolkomenheden het recht op toeslag voor een langere periode kan komen te vervallen?
3. Waarom is op basis van de beschikbare inzichten en signalen het beleid voor de kinderopvangtoeslag gehandhaafd, en waarom is niet eerder overgegaan tot tegemoetkoming van getroffen ouders?
4. Welke lessen trekken de getuigen naar aanleiding van de harde aanpak bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag?

Bij de «alles-of-niets» benadering wordt ook gekeken naar de totstandkoming van de benadering en de parlementaire behandeling daarvan.

Onderzoeksaanpak

De voorbereidingsgroep stelt voor om een parlementaire ondervraging uit te voeren, ofwel een «*kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.*»»

Verhoren en gesprekken

De ondervraging is primair gericht op de politieke besluitvorming bij Financiën en Sociale Zaken en op de besluitvorming in de ministeriële commissie Aanpak Fraude. De ondervragingscommissie heeft de mogelijkheid de destijds betrokken bewindspersonen en daarnaast betrokken topambtenaren te horen.

De voorbereidingsgroep voorziet circa twee weken verhoren met ongeveer 20 verhoren. Ter voorbereiding op de verhoren is het mogelijk dat de commissie enkele gesprekken voert met bijvoorbeeld ouders,

betrokken instanties, de Nationale ombudsman, de Raad van State, de Auditdienst Rijk, de Adviescommissie uitvoering toeslagen en andere ingewijden.¹ De commissie kan naar aanleiding daarvan besluiten één of meer van deze genodigden tevens in het openbaar te horen.

Dossieronderzoek

In dit dossier is reeds veel onderzoeksmateriaal beschikbaar in de vorm van Kamerstukken, Wob-documenten, onderzoeksrapporten en publicaties van onderzoeksjournalisten. De ondervragingscommissie kan hiervan gebruik maken. Het materiaal biedt onder meer inzicht in de (totstand-koming van de) werkwijze van het CAF-team en de harde aanpak van Belastingdienst/Toeslagen. Ook het OM-onderzoek richt zich op de Belastingdienst/Toeslagen.

Voor de terugblik op de totstandkoming van de «alles-of-niets» benadering zal het dossieronderzoek worden gericht op de fraudeaanpak in wet- en regelgeving en in parlementaire behandeling voor zover relevant voor kinderopvangtoeslag.

Voor een goed inzicht in de «alles-of-niets» benadering is het tevens van belang om een analyse van de uitspraken van de Raad van State te laten uitvoeren door een onafhankelijk deskundige, waarbij een relatie wordt gelegd met de politieke besluitvorming.

De resultaten van het lopende onderzoek binnen Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat meer inzicht moet bieden in de betrokkenheid van en uitwisseling tussen bewindspersonen naar aanleiding van signalen van de Belastingdienst over de harde aanpak, zouden tevens – indien voorhanden – moeten kunnen worden betrokken bij de parlementaire ondervraging. Ook documenten die tijdens de ondervraging openbaar worden naar aanleiding van Wob-verzoeken van derden kan de commissie betrekken bij haar voorbereiding op de verhoren, voor zover dit past binnen de reikwijdte van de onderzoeksvragen.

Het beschikbare en te verwachten materiaal biedt echter nog onvoldoende inzicht in de betrokkenheid van bewindspersonen en het samenspel met topambtenaren, het object van deze parlementaire ondervraging. Om de ondervraging zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden in de beperkt beschikbare tijd, acht de voorbereidingsgroep het daarom noodzakelijk om de parlementaire ondervragingscommissie reeds bij aanvang beperkte vorderingsbevoegdheid te geven voor die stukken die direct betrekking hebben op de betrokkenheid van bewindspersonen en het samenspel met topambtenaren.

De voorbereidingsgroep is zich ervan bewust dat dit voorstel hiermee afwijkt van het Tijdelijk Protocol Parlementaire Ondervraging en de praktijk bij de twee eerdere parlementaire ondervragingen. Uitgangspunt van het Tijdelijke protocol is immers het verkrijgen van mondelinge inlichtingen. Het Tijdelijk protocol voorziet echter ook in het gebruiken van de vorderingsbevoegdheid van de Wet op de parlementaire enquête door een parlementaire ondervragingscommissie zelf, zoals de huidige parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen ook heeft gedaan. De voorbereidingsgroep doet nu dit bijzondere voorstel omdat zij beperkt en gericht vorderen noodzakelijk acht en een versnelling hiervan nodig is om zicht te houden op een

¹ Een minderheid is van mening dat voor het beantwoorden van de vragen over de politieke besluitvorming en de rol van de Kamer daarbij de ondervragingscommissie de mogelijkheid moet worden geboden ook (voormalig) Kamerleden te kunnen horen over hun rol als medewetgever en controleur van de regering.

gewenste afronding voor het kerstreces 2020. Met dit voorstel voor beperkte vordering denkt de voorbereidingsgroep recht te doen aan de aard van een parlementaire ondervraging. Onderdeel van dit onderzoeksvoorstel is dan ook dat de ondervraging, met uitzondering van deze bijzondere afwijking, onder de werking het tijdelijke protocol valt.

Te vorderen inlichtingen en documenten

De beoogde beperkte vorderingsbevoegdheid strekt tot het vorderen van stukken over (1) de besluitvorming in de ministeriële commissie Aanpak Fraude en (2) de politieke betrokkenheid bij de opvolging van het rapport «Geen powerplay maar fair play» van de Nationale ombudsman.

(1) De ministeriële commissie Aanpak Fraude kwam 11 keer bijeen, waaronder 1 keer pro forma, tussen 3 september 2013 en 9 juni 2015. Tot de oprichting van deze tijdelijke commissie is besloten in de ministerraad van 14 juni 2013. De commissie richtte zich op een Rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen. De Minister-President was voorzitter van de ministeriële commissie Aanpak Fraude.² In antwoord op Kamervragen is op grond van de verslagen geconcludeerd dat niet specifiek is gesproken over CAF.³ Of wel in bredere zin over de harde aanpak is gesproken wordt uit de beantwoording niet duidelijk. De vordering richt zich op de besluiten, verslagen en agendastukken van deze commissie, en de voorbereidende stukken voor de bewindspersonen, voor zover deze een relatie hebben met of van invloed kunnen zijn op de kinderopvang-toeslag.

(2) In augustus 2017 verscheen het rapport «Geen powerplay maar fair play» van de Nationale ombudsman. Naar aanleiding daarvan heeft correspondentie plaatsgevonden tussen Financiën en de Ombudsman. Het gaat in totaal om zes brieven, waarvan de laatste gedateerd is op 13 juni 2019.⁴ De vordering richt zich concreet op inlichtingen en stukken die inzicht geven in de betrokkenheid van de bewindspersoon en het samenspel met topambtenaren bij de reactie op het rapport, de daaropvolgende correspondentie en de besluitvorming over opvolging van de aanbevelingen.

Indien de ondervragingscommissie besluit dat meer vorderingen noodzakelijk zijn, dient zij hiervoor mandaat te vragen aan de Kamer.

Rapport van bevindingen

In het eindverslag zal de commissie verantwoording afleggen over de werkzaamheden en zal verslag worden gedaan van de bevindingen uit de verhoren. In lijn met het protocol ligt het niet in de rede dat de commissie een rapport vervaardigt met de omvang en diepgang die gebruikelijk is bij een klassieke enquête, gelet op het kortdurende karakter van de parlementaire ondervraging.

² Leden van deze ministeriële commissie waren de Minister-President, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Financiën.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 591.

⁴ Zie Kamerstuk 31 066, nr. 572.

Relatie met onderzoek OM

In de motie over deze parlementaire ondervraging is opgenomen dat afspraken met het OM gemaakt dienen te worden om het door hen te starten onderzoek niet te doorkruisen. De passage over het OM in de motie komt voort uit de aangifte die het Ministerie van Financiën op 19 mei 2020 namens de beide staatssecretarissen van Financiën tegen de Belastingdienst heeft gedaan vanwege het vermoeden van knevelarij en beroepsmatige discriminatie. De ervaring van recente enquêtes en ondervragingen leert dat het werk van de commissie en het werk van het OM goed naast elkaar kunnen bestaan, mits er goede afspraken worden gemaakt. Deze afspraken houden bijvoorbeeld in dat de commissie zo vroeg mogelijk aan het OM een lijst verstrekt van de personen die zeer waarschijnlijk zullen worden gehoord.

Nu de motie nadrukkelijk aangeeft dat het werk van de onderzoekscommissie het onderzoek van het OM naar aanleiding van de aangifte niet mag doorkruisen, moet de ondervragingscommissie derhalve zo spoedig mogelijk afspraken met het OM maken waarbij uitwerking wordt gegeven aan deze uitspraak.

Planning

De opdracht is om de parlementaire ondervraging in 2020 af te ronden. De verhoren zullen naar verwachting in november 2020 plaatsvinden.

Maand	Activiteit
Juni 2020	Besluitvorming presidium over onderzoeksvoorstel
Juli 2020	Besluitvorming Tweede Kamer
Voor start zomerreces 3 juli	Instelling Parlementaire ondervragingscommissie
Juli 2020	Vorderingen uitzetten
September, oktober	Voorbereiding verhoren
November	Uitvoeren verhoren
Voor kerstreces 2020	Opstellen en presentatie verslag
Begin 2021	Evaluatie, debat over verslag met Kamer en dechargeverlening

Uitgangspunt van de voorbereidingsgroep is dat de ondervragingscommissie haar werkzaamheden voor het kerstreces kan afronden. Het zal van commissieleden en staf een forse (tijds)inspanning vereisen om het vele reeds beschikbare en nog te vorderen onderzoeksmateriaal tot zich te nemen en optimaal te gebruiken in de voorbereiding op de verhoren. Hierbij wordt er ook op gewezen dat de korte tijd die is voorzien voor het opstellen van het eindverslag de nodige inzet van de commissieleden zal vergen. De voorbereiding en uitvoering van de verhoren is gepland in de periode dat de Kamer onder meer de departementale begrotingen en het Belastingplan behandelt. Ook de openbare hoorzittingen van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (TCU) zijn in het najaar van 2020 gepland. Het is wenselijk dat de ondervragingscommissie de planning van haar verhoren afstemt met de TCU.

Onderzoeksstaf

De ondervragingscommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. Deze staf bestaat uit een griffier, een commissie-assistent, twee kenniscoördinatoren, een wetgevingsjurist, een informatiespecialist en een communicatieadviseur.

Begroting

De begroting van de parlementaire ondervraging is afgestemd met de dienst FEZ en de uitgaven worden afgerond begroot op € 300.000. Aangezien de parlementaire ondervraging onder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) valt, waarvoor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de financiële middelen beheert, worden de uitgaven van de parlementaire ondervraging doorberekend aan BZK. De parlementaire ondervraging heeft dus geen gevolgen voor de begroting van de Kamer.