Allen & Overy LLP

MEMORANDUM

Aan	Ministerie van Financiën
Van	Hendrik Jan Biemond
Ons kenmerk	0050797-0000104 EUO4: 2000181473.5
Datum	19 mei 2020
Onderwerp	**Advies inzake aangifteplicht op grond van artikel 162 Sv**

1. INLEIDING

Dit memorandum bevat ons advies over de vraag of er op basis van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (**Sv**) een aangifteplicht bestaat voor de minister van Financiën en/of de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane (de **Bewindspersonen**). De aanleiding voor dit advies is de toezegging van de minister van Financiën tijdens het Vragenuur in de Tweede Kamer van 14 januari 2020 om een *second opinion* uit laten voeren,[1] waarbij die *second opinion* betrekking heeft op de vraag of de minister van Financiën, in het kader van het 'kinderopvangtoeslagdossier', "*op basis van de* [hem] *ter beschikking staande informatie gehouden zou zijn aangifte te doen van het vermoeden van (ambts)misdrijven.*"[2] Naar aanleiding hiervan is de Tweede Kamer bij brief van 20 maart 2020 geïnformeerd dat deze opdracht zou worden uitgevoerd door mr. H.J.Th. Biemond, advocaat bij Allen & Overy LLP.[3] Dit memorandum is opgesteld door mr. H.J.Th. Biemond met medewerking van mr. N.M.D. van der Aa, tevens advocaat bij Allen & Overy LLP.

Dit memorandum bevat allereerst een beschrijving van de opdracht zoals die door ons is uitgevoerd, inclusief de relevante beperkingen waaraan deze opdracht onderhevig is (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt uiteengezet welke maatstaf wij hebben gehanteerd bij de advisering of sprake is van een aangifteplicht op basis van artikel 162 Sv (hoofdstuk 3). Daarna volgt een nadere uitwerking van onze analyse ten aanzien van een aantal specifieke ambtsmisdrijven (hoofdstuk 4) en een aantal specifieke overige misdrijven (hoofdstuk 5). Wij sluiten af met een conclusie (hoofdstuk 6).

2. OPDRACHT, UITVOERING EN BEPERKINGEN

De voornoemde brief aan de Tweede Kamer van 20 maart 2020 bevat als bijlage een beschrijving van de opdracht.[4] In het kort komt deze opdracht neer op een analyse van door het ministerie van Financiën verstrekte

1 *Handelingen II* 2019/20, nr. 40, item 4.
2 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 591.
3 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 615.
4 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 615.

Allen & Overy LLP is een partnership met beperkte aansprakelijkheid, geregistreerd in Engeland en Wales onder nummer OC306763. De partnership is erkend door en valt onder toezicht van de Solicitors Regulation Authority van Engeland en Wales. De term partner wordt gebruikt als verwijzing naar een lid van Allen & Overy LLP dan wel naar een medewerker of consultant met vergelijkbare kwalificaties in een van de aan Allen & Overy gelieerde ondernemingen. Een lijst met de leden van Allen & Overy LLP en van de niet-leden die partner worden genoemd, ligt ter inzage op de hoofdvestiging in Londen, One Bishops Square, Londen E1 6AD en in het Nederlandse kantoor van Allen & Overy LLP.
Allen & Overy LLP of een daaraan gelieerde onderneming heeft kantoren in: Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerpen, Bangkok, Barcelona, Beijing, Belfast, Boedapest, Bratislava, Brussel, Casablanca, Dubai, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hanoi, Ho Chi Minhstad, Hong Kong, Istanbul, Jakarta (geassocieerd kantoor), Johannesburg, Londen, Luxemburg, Madrid, Milaan, Moskou, München, New York, Parijs, Perth, Praag, Rangoon, Riyadh (samenwerkend kantoor), Rome, São Paulo, Seoel, Shanghai, Singapore, Sydney, Tokyo, Warschau en Washington, D.C.

documenten om vast te stellen of de Bewindspersonen[5] op basis van de informatie vervat in deze documenten verplicht zijn om aangifte te doen van enig misdrijf op grond van artikel 162 Sv.[6] Een totaaloverzicht van alle documenten en informatie die wij hebben gebruikt voor dit advies is bijgevoegd als Bijlage 1 (de **Documenten**). In Bijlage 1 is onder andere de volgende publieke informatie vermeld: (i) het Interim-advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de **Adviescommissie**) d.d. 14 november 2019 (het **Interimadvies**), (ii) het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen d.d. 12 maart 2020 (het **Eindadvies**) en (iii) het rapport van de Nationale Ombudsman d.d. 9 November 2017 (het **Rapport Nationale Ombudsman**).

De uitvoering van deze opdracht valt op hoofdlijnen uiteen in drie werkstromen. Ten eerste is de maatstaf van artikel 162 Sv geanalyseerd, waarbij onder meer de vraag aan de orde is gekomen wanneer aanwijzingen ten aanzien van een misdrijf dusdanig concreet zijn dat dit leidt tot een verplichting om aangifte te doen. Ten tweede heeft een analyse van de Documenten plaatsgevonden, met als doel om mogelijk relevante aanwijzingen voor mogelijke misdrijven te identificeren. Hiertoe is gebruik gemaakt van *eDiscovery* software (RelativityOne), waarmee onder meer relevante documenten zijn geselecteerd voor verschillende deelonderwerpen. Ten derde is op basis van de uit de tweede werkstroom geselecteerde informatie, aan de hand van de conclusie uit de eerste werkstroom, geanalyseerd of sprake is van dusdanig concrete aanwijzingen van een misdrijf dat op de Bewindspersonen op grond van artikel 162 lid 1 Sv een aangifteplicht rust.

De uitgevoerde opdracht en, daarmee, het in dit memorandum vervatte advies zijn aan beperkingen onderhevig. Ten eerste is ons uitsluitend gevraagd om een juridisch advies te geven op basis van een bestaande aan ons aangeleverde set informatie, die deels afkomstig is uit door derden uitgevoerde onderzoeken.[7] Wij hebben geen eigen onderzoek verricht. Hoewel wij geen aanwijzingen hebben dat de werkzaamheden die ten grondslag liggen aan de informatie die aan ons is verstrekt ondeugdelijk zijn uitgevoerd, kunnen wij geen uitspraken doen over de compleetheid en/of juistheid van de aan ons voorgelegde informatie, noch over de deugdelijkheid van de onderzoeken en andere werkzaamheden die aan de verzameling van die informatie ten grondslag hebben gelegen. Wij kunnen niet uitsluiten dat, indien wij zelf onderzoek hadden gedaan, wij andere onderzoeksmethoden hadden gebruikt en/of andere informatie hadden geselecteerd. Om de voornoemde redenen kunnen wij geen conclusies trekken van feitelijke aard en dit memorandum dient zodoende niet te worden gelezen als een onderzoeksrapport of andersoortige vaststelling omtrent feitelijke gebeurtenissen.

Het in dit memorandum vervatte advies is beperkt tot een juridisch advies omtrent een al dan niet op de Bewindspersonen rustende rechtsplicht. Dit advies staat zodoende tot op zekere hoogte los van de vraag of specifieke personen zich hebben schuldig gemaakt aan strafbare feiten. De onderhavige opdracht is ook niet geschikt om daar uitspraken over te doen. Dat kan uitsluitend na onderzoek zoals voorzien in het Wetboek van Strafvordering. Derhalve dient geen van de uitspraken in dit memorandum te worden gelezen als een conclusie omtrent de strafwaardigheid van het gedrag van specifieke personen.

Het in dit memorandum vervatte juridische advies is beperkt tot de in Bijlage 1 genoemde informatie (aangeduid als de Documenten). Wij hebben niet geverifieerd of er mogelijk nog andere documenten beschikbaar zijn die op grond van de opdracht aan ons hadden moeten worden verstrekt, noch hebben wij geverifieerd of de Bewindspersonen anderszins beschikken over andere relevante informatie. Als dergelijke andere relevante informatie bestaat, dan zou ons advies anders kunnen luiden.[8]

Het in dit memorandum vervatte advies is onder andere gebaseerd op de uitleg van relevante wetsbepalingen. Zoals ook nader is uitgelegd in de navolgende hoofdstukken, zijn de relevante wetsbepalingen niet op alle

---

5 In overleg met u hebben wij de opdracht opgevat als een opdracht om deze analyse te maken met betrekking tot zowel de minister van Financiën en/of de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane, aangezien de door de minister van Financiën gedane toezegging werd gedaan op een moment dat de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane nog niet was benoemd.

6 De beschrijving van de opdracht spreekt van 'ambtsmisdrijven'. Aangezien de toezegging door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer daar niet toe is beperkt, hebben wij de opdracht niet beperkt tot ambtsmisdrijven.

7 Op basis van de opdracht (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 615) konden wij u verzoeken om aanvullende documenten te beoordelen. Van dit aanbod hebben wij geen gebruik gemaakt.

8 Wij merken in dit verband op dat de opdracht weliswaar betrekking heeft op het 'kinderopvangtoeslagdossier' in brede zin, maar dat de meerderheid van de aan ons aangeleverde informatie betrekking heeft op het 'CAF 11-dossier'. Over de andere CAF-dossiers is ons zodoende significant minder bekend.

relevante punten eenduidig. Wij hebben op die punten, onder meer aan de hand van eventueel beschikbare jurisprudentie, wetsgeschiedenis en literatuur, deze wetsbepalingen zelf geduid. Wij hebben dit gedaan op basis van onze eigen inschatting en deskundigheid, maar kunnen niet uitsluiten dat een rechter tot een andere uitleg zou komen.

Dit memorandum en het daarin vervatte advies zijn uitsluitend bestemd voor het ministerie van Financiën. Derden kunnen hieraan geen rechten ontlenen. Op de opdracht en dit daaruit voorvloeiende memorandum zijn de algemene voorwaarden van Allen & Overy LLP van toepassing. Ten slotte zijn dit memorandum en de onderliggende analyses auteursrechtelijk beschermd. Behoudens de in, bij of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit dit memorandum worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enigerlei vorm of wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier. Dit is alleen toegestaan na voorafgaande schriftelijke toestemming van Allen & Overy LLP.

3. DE MAATSTAF VAN ARTIKEL 162 SV

Artikel 162 lid 1 Sv luidt:

> "*Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,*
>
> *(a) indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel*
>
> *(b) indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel*
>
> *(c) indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.*"

Voor de uitvoering van onze opdracht behoeft de in artikel 162 lid 1 Sv neergelegde norm op enkele onderdelen een nadere uitwerking. In de navolgende paragrafen lichten wij toe: welke soorten misdrijven een aangifteplicht kunnen doen ontstaan (paragraaf 3.1), hoe concreet de aanwijzingen voor een misdrijf dienen te zijn om een aangifteplicht te doen ontstaan (paragraaf 3.2) en in hoeverre mogelijke strafrechtelijke immuniteit in de weg staat aan een aangifteplicht (paragraaf 3.3).

3.1 Welke soorten misdrijven kunnen een aangifteplicht doen ontstaan?

Artikel 162 lid 1 Sv benoemt in sub (a), (b) en (c) drie categorieën misdrijven waarvoor een aangifteplicht kan ontstaan. De onder sub (a) genoemde misdrijven zijn ambtsmisdrijven en kunnen als zodanig uitsluitend gepleegd worden door ambtenaren. De term 'ambtenaar' heeft in het strafrecht een zelfstandige betekenis die losstaat van, bijvoorbeeld, de Ambtenarenwet. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad is een ambtenaar in strafrechtelijke zin onder andere iemand die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten.[9] De uit de Documenten blijkende informatie heeft voornamelijk betrekking op gedragingen van medewerkers van de Belastingdienst. Het is aannemelijk dat al deze medewerkers voldoen aan het hiervoor genoemde criterium en dus kwalificeren als ambtenaar in strafrechtelijke zin. Daarmee bezitten zij de noodzakelijke kwaliteit (het zijn van 'ambtenaar') om pleger te kunnen zijn van de misdrijven genoemd onder sub (a) van artikel 162 lid 1 Sv. Deze misdrijven (artikelen 355-380 Wetboek van Strafrecht (**Sr**)) zijn door ons derhalve integraal betrokken in onze analyse.

[9] Zie onder meer HR 27 december 1960, ECLI:NL:HR:1960:19, *NJ* 1961/58 en HR 7 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7743, *NJ* 2009/187.

Het onder sub (b) opgenomen criterium heeft in de eerste plaats betrekking op misdrijven gepleegd door een 'ambtenaar'. Zoals hiervoor overwogen, ligt het in de rede dat de personen waarop de in de Documenten vervatte informatie betrekking heeft kwalificeren als 'ambtenaar'. Vervolgens is voor een aangifteplicht vereist dat het gaat om een misdrijf waarbij de desbetreffende ambtenaar "*een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken*". Dit criterium is op grond van artikel 44 Sr een strafverzwaringsgrond en wordt snel van toepassing geacht als een ambtenaar een misdrijf pleegt dat verband houdt met zijn ambt en/of terwijl de ambtenaar bezig is met zijn ambtsuitoefening.[10] Aangezien de uit de Documenten blijkende informatie voornamelijk betrekking heeft op gedragingen van medewerkers van de Belastingdienst terwijl zij bezig waren met de uitvoering van hun werkzaamheden voor de Belastingdienst, is aannemelijk dat ieder uit de Documenten blijkend misdrijf naar alle waarschijnlijkheid zal voldoen aan het onder sub (b) opgenomen criterium. Wij hebben daarom geen beperking aangebracht in onze analyse van mogelijk relevante misdrijven. Om deze reden behoeft sub (c) geen aparte bespreking.

3.2 Hoe concreet dienen de aanwijzingen voor een misdrijf te zijn, om een aangifteplicht te doen ontstaan?

Voor de normadressaten van artikel 162 lid 1 Sv ontstaat pas een aangifteplicht ten aanzien van een misdrijf als zij 'kennis krijgen van' dat misdrijf. Dit roept de vraag op hoe concreet die 'kennis' dient te zijn. Hierover biedt de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis slechts zeer beperkt houvast. Dit geldt ook ten aanzien van aangifteplichten vervat in artikel 160 lid 1 en 3 Sv, waarvoor een vergelijkbaar criterium geldt.[11] In de literatuur zijn ten aanzien van de aangifteplichten op basis van artikel 162 lid 1 Sv en artikel 160 lid 1 en 3 Sv verschillende benaderingen verdedigd.[12] Enerzijds wordt verdedigd dat de ondergrens voor kennis van een misdrijf is dat er bij de normadressaat een redelijk vermoeden bestaat dat een misdrijf is gepleegd waarvoor een aangifteplicht geldt.[13] Deze uitleg sluit aan bij de ondergrens voor het aanmerken van een persoon als verdachte en de ondergrens voor de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden.[14] Anderzijds is verdedigd dat de ondergrens voor kennis van een misdrijf is dat de normadressaat met zekerheid weet dat een feit zich heeft voorgedaan en ten minste in de redelijke veronderstelling verkeert dat dit feit kan worden gekwalificeerd als een misdrijf waarvoor een aangifteplicht geldt.[15]

De aangifteplicht vervat in artikel 162 lid 1 Sv heeft volgens de wetsgeschiedenis twee doelen, namelijk "*het handhaven van de integriteit van het overheidsapparaat en het bijdragen aan de taakuitoefening van het openbaar ministerie*".[16] Anders gezegd, brengt artikel 162 lid 1 Sv tot uitdrukking dat op ambtenaren een bijzondere verantwoordelijkheid rust ten aanzien van de waarborging van de integriteit van de overheid en haar organen.[17] Deze bijzondere verantwoordelijkheid brengt mee dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat deze bepaalde situaties voorlegt aan het Openbaar Ministerie, opdat die worden onderworpen aan

---

10 HR 8 december 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1140, *NJ* 1999/224.

11 Artikel 160 lid 1 Sv luidt: "*Ieder die kennis draagt van een der misdrijven omschreven in de artikelen 92-110 van het Wetboek van Strafrecht, in Titel VII van het Tweede Boek van dat Wetboek, voor zoover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287 tot en met 294 en 296 van dat wetboek, van menschenroof of van verkrachting, is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar. Gelijke verplichting geldt ten aanzien van een ieder die kennis draagt van een terroristisch misdrijf.*" Artikel 160 lid 3 Sv luidt: "*Evenzoo is ieder die kennis draagt dat iemand gevangen gehouden wordt op eene plaats die niet wettig daarvoor bestemd is, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.*"

12 Zie voor een uitgebreid overzicht van benaderingswijzen R.S.B. Kool e.a., *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige zedendelicten?* (WODC Project 2987), Utrecht: Universiteit Utrecht 2019, p. 58-60.

13 Zie onder meer W.L.J.M. Duijst, commentaar op art. 162 Sv, aant. 4, in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, bijgewerkt tot 1 april 2007) (onder verwijzing naar art. 160 Sv, aant. 3). In dit verband merken wij op dat er in het onderwijs specifieke aangifteplichten bestaan waarbij het 'redelijk vermoeden' expliciet als criterium is gesteld. Dit criterium geldt als de norm voor een aangifteplicht, nadat overleg heeft plaatsgevonden met een vertrouwensinspecteur over een 'mogelijk' zedendelict. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat van een 'mogelijk' zedendelict onder meer sprake kan zijn bij een enkel gerucht (*Kamerstukken II* 1997/98, 25979, A), waarna dus een procedure dient te worden gevolgd met de vertrouwensinspecteur om te beoordelen of de feiten en omstandigheden dusdanig zijn dat kan worden gesproken van een redelijk vermoeden. Zie over deze specifieke aangifteplichten in het onderwijs M.S. Groenhuijsen, 'Verruiming van de aangifteplicht voor zedendelicten. Is dat echt een goed idee?', *Delikt en Delinkwent* 2019, nr. 3, p. 347-355.

14 Zie onder meer artikel 27 lid 1 Sv.

15 A.M. van Hoorn, commentaar op art. 160 Sv, aant. 2(b), in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

16 *Kamerstukken II* 1982/83, 18054, nr. 3, p. 4.

17 A.M. van Hoorn, commentaar op art. 162 Sv, aant. 1, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

een strafrechtelijk onderzoek.[18] Het lijkt onwaarschijnlijk dat hiermee slechts is gedoeld op situaties waarbij de ambtenaar zeker weet dat zich bepaalde feiten hebben voorgedaan, aangezien de aangifteplicht daarmee sterk zou zijn beperkt, namelijk tot situaties waarbij de ambtenaar fysiek aanwezig is geweest.[19] Ook bij enige mate van onzekerheid kan ons inziens sprake zijn van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid zou moeten voorleggen aan het Openbaar Ministerie, opdat die omstandigheden worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek.

Anderzijds dient de verplichting om aangifte te doen niet te gemakkelijk te ontstaan: "*juist met het oog op de morele dilemma's waarvoor een aangifteplicht de aangever kan stellen, moet geen te lage kennisdrempel worden gesteld.*"[20] Dit roept de vraag op of de kennisdrempel van het hiervoor genoemde criterium van een 'redelijk vermoeden' niet te laag is om te hanteren bij de toepassing van artikel 162 lid 1 Sv. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat een 'redelijk vermoeden' geen louter subjectief criterium is: een 'redelijk vermoeden' moet voortvloeien uit concrete feiten en omstandigheden. Daarbij kan de subjectieve kennis en ervaring van de persoon bij wie het 'redelijk vermoeden' rijst echter wel een rol spelen. Dit laatste is ook relevant bij de beoordeling van uitspraken waarin op basis van relatief beperkte objectieve informatie werd vastgesteld dat sprake was van een 'redelijk vermoeden': veelal gaat het daarbij om situaties die een betrokken opsporingsambtenaar vanuit een zekere routine en expertise herkende.[21] Met andere woorden: bij een reguliere burger zou onder dezelfde omstandigheden vermoedelijk geen sprake zijn geweest van een 'redelijk vermoeden'. Bovendien gaat het in die uitspraken vaak om misdrijven die veel voorkomen, zoals woninginbraken en drugsproductie en –handel, met typische, veelvoorkomende verschijningsvormen. Het ligt dus in de rede dat bij atypische misdrijven in de regel meer nodig is om te komen tot een 'redelijk vermoeden'.

Een ambtenaar in de zin van artikel 162 lid 1 Sv zal in veel gevallen geen bijzondere routine of expertise hebben met betrekking tot het herkennen van strafbare feiten. Bij een dergelijke ambtenaar zal voor de beoordeling of sprake is van een 'redelijk vermoeden' dus meer gewicht toekomen aan de objectieve feiten en omstandigheden die een dergelijk vermoeden ondersteunen. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een atypische situatie, waarbij geen sprake is van een vergelijkbaar precedent waarbij eerder is vastgesteld dat sprake was van strafbare feiten. Onder dergelijke omstandigheden, die zich voordoen in de onderhavige zaak, is de kennisdrempel voor het criterium van een 'redelijk vermoeden' dus relatief hoog. Desondanks laat deze kennisdrempel zoals gezegd echter wel enige ruimte voor onzekerheid over de feitelijke toedracht en/of de juridische kwalificatie daarvan. Dat sprake is van een aangifteplicht is dus geen vaststelling dat zonder twijfel bepaalde misdrijven zijn gepleegd. Waar het uiteindelijk om gaat is of er voldoende objectieve aanknopingspunten bestaan waaraan een 'redelijk vermoeden' kan worden ontleend dat een bepaald strafbaar feit is gepleegd.

Op basis van het voorgaande is het 'redelijk vermoeden' ons inziens een geschikt criterium om te hanteren bij onze analyse van de Documenten. Bij de toepassing van deze norm hebben wij mede rekening gehouden met het gezichtspunt of sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid zou moeten voorleggen aan het Openbaar Ministerie, opdat die omstandigheden worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek. Bij de toepassing van dit criterium hebben wij eerst beoordeeld of er sprake is van een redelijk vermoeden dat bepaalde feiten zich hebben voorgedaan en, vervolgens, in hoeverre deze feiten (als zij zich zouden hebben voorgedaan) kunnen worden gekwalificeerd als een misdrijf waarvoor op grond van artikel 162 lid 1 Sv een aangifteplicht geldt.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van de hiervoor genoemde analyse, de juridische kwalificatie, merken wij op dat de door ons geanalyseerde casus in vele opzichten uitzonderlijk is: de (beperkte) jurisprudentie die bestaat, biedt slechts beperkt houvast voor de beoordeling van relevante rechtsvragen in deze zaak. Het is niet

---

18 Op grond van artikel 162 lid 1 Sv is de normadressaat verplicht om de aangifte te doen "*met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren*".

19 Zie bijvoorbeeld ook de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland (*Stcrt*. 2011, 13660): "*de omstandigheid dat het betrokken college of de betrokken ambtenaar mogelijk niet weet welke concrete ambtenaar is omgekocht, lijkt voor art. 162 Sv niet relevant.*"

20 R.S.B. Kool e.a., *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige zedendelicten?* (WODC Project 2987), Utrecht: Universiteit Utrecht 2019, p. 60.

21 Zie bijvoorbeeld HR 23 november 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3395, *NJ* 2000/127 en HR 9 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3537, *NJ* 2015/28.

aan ons als adviseurs om definitief een knoop door te hakken ten aanzien van de uitleg van strafbepalingen en/of bestanddelen waarover discussie bestaat. Dat hoeft ook niet, aangezien het criterium van een 'redelijk vermoeden' de mogelijkheid open laat dat de relevante feiten achteraf toch niet kunnen worden gekwalificeerd als een strafbaar feit.[22] Ook ten aanzien van de vraag in hoeverre bepaalde feiten (als zij zich zouden hebben voorgedaan) kunnen worden gekwalificeerd als een misdrijf waarvoor op grond van artikel 162 lid 1 Sv een aangifteplicht geldt, hebben wij derhalve aansluiting gezocht bij het criterium van een 'redelijk vermoeden'. Ook hierbij hebben wij mede rekening gehouden met het gezichtspunt of sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat die omstandigheden worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek en, eventueel, een beoordeling door een rechter. Overigens bestaat in de literatuur overeenstemming dat voor het ontstaan van een meldplicht niet nodig is dat een individuele dader kan worden aangewezen.[23]

Het door ons toegepaste criterium van het 'redelijk vermoeden' geldt niet noodzakelijkerwijs ten aanzien van alle individuele bestanddelen, maar ten minste wel ten aanzien van de 'kern' van het delict.[24] Hoewel de verwijtbaarheid van een eventuele pleger niet per se behoeft te worden getoetst, zal bij sommige misdrijven de subjectieve gemoedstoestand (zoals wetenschap, opzet of oogmerk) onderdeel zijn van de kern van het delict. Ten aanzien van die subjectieve gemoedstoestand zal het voornoemde criterium derhalve ook moeten worden toegepast. Indien er naar objectieve maatstaven geen redelijk vermoeden bestaat dat de relevante pleger de voor een relevant misdrijf vereiste subjectieve gemoedstoestand bezat, dan is het criterium ten aanzien van dat misdrijf dus niet vervuld.

Samengevat hebben wij een relatief streng criterium toegepast, dat slechts op basis van objectieve feiten en omstandigheden kan worden vervuld, maar laat dit criterium ruimte voor onzekerheid ten aanzien van de feiten en de juridische kwalificatie van die feiten.[25] Onze conclusie of sprake is van een aangifteplicht kan en mag dus niet worden gelezen als een vaststelling dat bepaalde misdrijven zijn gepleegd.

3.3 In hoeverre staat mogelijke strafrechtelijke immuniteit en/of verjaring in de weg aan een aangifteplicht?

Ten aanzien van de handelingen van overheden en hun ambtenaren kan sprake zijn van strafrechtelijke immuniteit.[26] De publiekrechtelijke rechtspersoon De Staat der Nederlanden komt op basis van heersende jurisprudentie algehele strafrechtelijke immuniteit toe.[27] Dat geldt dus ook voor de Belastingdienst/Toeslagen als onderdeel van De Staat der Nederlanden, zodat het niet in de rede ligt dat de aangifteplicht van artikel 162 lid 1 Sv zich uitstrekt tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Belastingdienst/Toeslagen als onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon De Staat der Nederlanden (los van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van eventuele natuurlijke personen).

Voor feiten gepleegd door ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen ligt dit genuanceerder. Ten aanzien van dergelijke ambtenaren kan sprake zijn van strafrechtelijke immuniteit, maar hun handelen kan ook zelfstandig vervolgbaar zijn. De beperkte jurisprudentie over dit onderwerp laat zien dat voor een beoordeling of sprake is van immuniteit een feitelijke beoordeling van het gedrag van de desbetreffende ambtenaar

---

22 HR 3 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AB8324, *NJ* 1987/851: "*een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit" in de zin van art. 27 Sv*. [kan ook] *hebben bestaan indien bij nader onderzoek mocht blijken dat iemand het feit waarvan hij is verdacht niet heeft begaan of dat feit niet een volgens de wet strafbaar feit oplevert.*"

23 A.M. van Hoorn, commentaar op art. 160 Sv, aant. 2(b), in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

24 Vgl. E. Sikkema, commentaar op art. 27 Sv, aant. 7.1, in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, bijgewerkt tot 15 oktober 2008): "*Het is - zeker in de aanvangsfase van het onderzoek - niet noodzakelijk dat met betrekking tot elk afzonderlijk onderdeel een door feiten geschraagd vermoeden bestaat. Het is voldoende dat op grond van de beschikbare gegevens redelijkerwijze de conclusie kan worden getrokken dat een strafbaar feit wordt of is begaan. Maar wel moet een op feiten of omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden ten aanzien van de kern van het delict - de essentiele bestanddelen - bestaan.*"

25 HR 3 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AB8324, *NJ* 1987/851: "*een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit" in de zin van art. 27 Sv*. [kan ook] *hebben bestaan indien bij nader onderzoek mocht blijken dat iemand het feit waarvan hij is verdacht niet heeft begaan of dat feit niet een volgens de wet strafbaar feit oplevert.*"

26 Zie onder meer D. Roef, 'De strafrechtelijke positie van overheden anno 2018: een stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2018, p. 113-123 en M.J. Hornman, 'De immuniteit van de feitelijk leidinggever na NJ 2018/134 (Stichtse Vecht)', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2019, p. 3-11.

27 HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598 m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

noodzakelijk is, waarbij onder andere relevant is of zij zelfstandig pleger zijn van een strafbaar feit of (slechts) feitelijk leidinggever van een gedraging door het relevante bestuursorgaan.[28] Een dergelijke beoordeling kan slechts worden gemaakt nadat specifiek onderzoek is verricht ten aanzien van handelingen van een individuele ambtenaar. Een dergelijk onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden. Dit staat ons inziens om de navolgende redenen niet in de weg aan de beantwoording van de centrale vraag van dit advies, namelijk of sprake is van een aangifteplicht in de zin van artikel 162 lid 1 Sv.

De aangifteplicht vervat in artikel 162 lid 1 Sv heeft tot doel dat ambtenaren bepaalde situaties voorleggen aan het Openbaar Ministerie, opdat die worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek. Zoals hiervoor reeds overwogen, is daarvoor niet vereist dat de betrokken ambtenaar absolute zekerheid heeft omtrent de feiten en de kwalificatie daarvan: een op objectieve feiten en omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden is daarvoor voldoende. Daarbij past niet dat de betrokken ambtenaar zekerheid heeft omtrent de vervolgbaarheid van de relevante feiten. Dit standpunt lijkt te stroken met het standpunt van het Openbaar Ministerie, dat daarover (in het kader van rechtsmacht) overweegt: "*De voorwaarde van concrete strafrechtsmacht voor de bedoelde misdrijven, die de werkingssfeer zou beperken, wordt in artikel 162 Sv niet gesteld. Dit ligt ook niet in de rede, omdat een beoordeling hiervan niet van de aangifteplichtige kan worden verlangd. Voor hem geldt slechts de redelijke veronderstelling dat zich een van de bedoelde misdrijven heeft voorgedaan.*"[29] Om deze reden zullen wij in het navolgende advies geen aandacht schenken aan de vraag of individuele betrokken ambtenaren mogelijk strafrechtelijke immuniteit toekomt. Daarmee is niet gezegd dat een dergelijke immuniteit afwezig is. Of dat het geval is, zal echter slechts kunnen blijken uit een eventueel uit te voeren strafrechtelijk onderzoek.

De hiervoor genoemde redenen zijn tevens relevant bij de beoordeling in hoeverre verjaring in de weg kan staan aan een aangifteplicht op grond van artikel 162 lid 1 Sv. De verjaringstermijn van een strafbaar feit vangt in beginsel aan op de dag nadat het strafbare feit is gepleegd.[30] Bij verschillende feiten en/of een voortdurend delict is vervolging pas onmogelijk als de verjaringstermijn geheel verstreken is na het laatste relevante feit danwel na de laatste dag dat een delict voortduurde. Dit brengt mee dat ook de analyse ten aanzien van verjaring slechts kan plaatsvinden na een gedetailleerd feitelijk strafrechtelijk onderzoek van de periode waarin bepaalde feiten hebben plaatsgevonden en/of voortgeduurd.

4. AMBTSMISDRIJVEN

In dit hoofdstuk zullen wij ten aanzien van een aantal ambtsmisdrijven, zoals genoemd in artikel 162 lid 1 sub a Sv, analyseren of er in onze visie een redelijk vermoeden bestaat dat een relevant misdrijf is gepleegd. Zoals reeds toegelicht in §3.1 hiervoor, hebben wij onze analyse niet beperkt tot specifieke misdrijven. Wij hebben rekening gehouden met alle mogelijke misdrijven, echter voor veel misdrijven is in het licht van de onderhavige casus voorshands duidelijk dat zij niet in aanmerking komen voor een mogelijke aangifteplicht. In dit hoofdstuk behandelen wij de ambtsmisdrijven waarvan een bespreking in onze visie wordt gerechtvaardigd, bijvoorbeeld door de objectieve feiten en omstandigheden die ons zijn gebleken uit de Documenten. Na een korte omschrijving van de juridische en feitelijke achtergrond (§4.1), betreft dat achtereenvolgens knevelarij (§4.2), dwang door misbruik van gezag (§4.3), verduistering van bewijsstukken (§4.4) en de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers en staatssecretarissen (§4.5).

4.1 Juridische en feitelijke achtergrond

De navolgende paragrafen bevatten een korte schets van de juridische en feitelijke achtergrond die relevant is voor dit advies. Deze achtergrond is noodzakelijk voor een goed begrip van onze daaropvolgende analyse van relevante wetsartikelen, in het bijzonder de analyse ten aanzien van de misdrijven knevelarij en misbruik van gezag.

---

[28] Zie HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513 m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*) en Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 (*Otapan*).

[29] Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie (*Stcrt*. 2012, 26939).

[30] Artikel 71 Sr.

(a) Bevoegdheden op grond van de Awir

De Algemene wet inkomensafhankelijke rekeningen (**Awir**) werkt, voor zover voor ons advies relevant, als volgt:

(i) In eerste instantie wordt conform artikel 16 Awir door de Belastingdienst/Toeslagen op aanvraag van de belanghebbende een voorschot vastgesteld tot het bedrag waarop de (uiteindelijke) tegemoetkoming vermoedelijk zal worden verleend (artikel 16 lid 1 Awir). Voor welk bedrag de uiteindelijke tegemoetkoming wordt verleend, moet achteraf worden vastgesteld conform artikel 19 Awir nadat de aanslag inkomstenbelasting van de belanghebbende voor het berekeningsjaar is vastgesteld.

(ii) De Belastingdienst/Toeslagen is verantwoordelijk voor de uitvoering en controle van het toeslagenstelsel. De Belastingdienst/Toeslagen heeft op grond van artikel 18 Awir de bevoegdheid om een belanghebbende te verzoeken alle gegevens en inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de aanspraak op of bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming te verstrekken. Dit mag de Belastingdienst/Toeslagen in verschillende fasen van de toekenningsprocedure doen: voorafgaand aan de verlening van een voorschot, lopende de uitbetaling van het voorschot, voorafgaand aan toekenning van de tegemoetkoming, of nadat de toekenning heeft plaatsgevonden.[31] De procedure hiervoor is als volgt:

(A) De Belastingdienst/Toeslagen verstuurt conform artikel 18 lid 1 en lid 2 Awir eerst een verzoek om op een bepaalde wijze en binnen een bepaalde termijn gegevens en/of inlichtingen te verstrekken. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de **Afdeling**) volgt uit artikel 18 lid 1 Awir, gelezen in verbinding met artikel 7 lid 1 Wet kinderopvang, dat degene die aanspraak maakt op kinderopvangtoeslag, moet kunnen aantonen dat hij kosten van kinderopvang heeft gehad en wat de hoogte ervan is.[32]

(B) Als de belanghebbende niet binnen de gestelde termijn aan het verzoek voldoet, dan moet de Belastingdienst/Toeslagen op grond van artikel 18 lid 3 Awir een aanmaning met een nieuwe termijn sturen. Hierover is in de Memorie van Toelichting opgemerkt: "*Vanzelfsprekend zal de dienst dan wijzen op de gevolgen die optreden als de gevraagde informatie ook dan niet wordt verstrekt. Dit kan er allereerst toe leiden dat de uitbetaling van de termijnen van een voorschot tijdelijk wordt opgeschort (artikel 23). Zou de belanghebbende, zijn partner of de medebewoner in gebreke blijven te voldoen aan het in dit artikel bepaalde, dan kan de dienst het voorschot herzien. Dit kan inhouden dat de tegemoetkoming nader op nihil wordt bepaald.*"[33]

(iii) Indien uit de (al dan niet aangeleverde) gegevens blijkt dat de belanghebbende (mogelijk) geen dan wel tot een lager bedrag recht heeft op kinderopvangtoeslag dan kan de Belastingdienst/Toeslagen de uitbetaling van een voorschot opschorten of het toegekende voorschot herzien. De procedure hiervoor is als volgt:

(A) Artikel 23 Awir regelt de opschorting van de uitbetaling van een voorschot. Van deze bevoegdheid mag gebruik worden gemaakt, voor zover relevant voor dit advies, indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend.[34] Opschorting gaat vooraf aan herziening van het voorschot: "*Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt als er een aanleiding is om herziening van het verleende voorschot te overwegen.*"[35] Van de bevoegdheid tot

31 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 50.
32 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833 en ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.
33 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 50.
34 Artikel 23 lid 1 sub a Awir.
35 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 53.

opschorting mag alleen gebruik worden gemaakt als er concrete aanwijzingen zijn die onmiddellijke stopzetting van de voorschotbetaling wenselijk maken: "*De dienst zal slechts van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken als er sprake is van een concrete aanwijzing die het onmiddellijk stopzetten van de uitbetaling wenselijk maakt. Hiervan zal in de regel sprake zijn in het geval van een aan de belanghebbende toe te rekenen handeling of nalaten. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin de belanghebbende door de Belastingdienst Toeslagen is gevraagd informatie te verstrekken en hij daaraan geen gehoor geeft binnen de gestelde termijn.*"[36]

(B) Artikel 16 lid 5 Awir bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kan herzien, bijvoorbeeld als de belanghebbende in gebreke blijft om verzochte informatie aan te leveren. Daarvoor moet sprake zijn van een situatie waarin "*na de verlening van het voorschot blijkt, bijvoorbeeld uit door de belanghebbende verstrekte gegevens, dat dit tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan dat waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.*"[37] Herziening van het voorschot kan volgens artikel 16 lid 6 Awir leiden tot een terug te vorderen bedrag.

(C) Artikel 26 Awir bepaalt dat, als de herziening van een voorschot of tegemoetkoming leidt tot een terug te vorderen bedrag, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd is.

(b) Uitoefening bevoegdheden door de Belastingdienst/Toeslagen

In de onderhavige casus speelt het Combiteam Aanpak Facilitators (het **CAF**) een belangrijke rol. Het CAF is opgericht in het kader van een verhoogde focus op fraudebestrijding door de Belastingdienst/Toeslagen.[38] Voor de beoordeling of een redelijk vermoeden bestaat dat misdrijven zijn gepleegd is het van belang om de gang van zaken in het 'CAF 11-dossier' kort uiteen te zetten. Wij nemen hierbij het 'CAF 11-dossier' als uitgangspunt, omdat de Documenten daarover veruit de meeste informatie bevatten. Er bestaan aanwijzingen dat in andere CAF-dossiers die in of omstreeks dezelfde periode speelden mogelijk een vergelijkbare aanpak is gehanteerd.[39] Wij hebben echter geen aanwijzingen dat er in andere CAF-dossiers bevoegdheden zijn uitgeoefend door de Belastingdienst/Toeslagen op een wijze die zou nopen tot een beoordeling van een mogelijke aangifteplicht voor andere misdrijven dan de misdrijven die wij in het kader van het 'CAF 11-dossier' aan een nader onderzoek hebben onderworpen.

De bepalingen van de Awir gaan uit van een individuele beoordeling van de aanspraak van een vraagouder op een voorschot en tegemoetkoming voor de kinderopvangtoeslag.[40] Deze beoordeling zou plaats moeten vinden op basis van de relevante gegevens (of het ontbreken daarvan) die moeten worden aangeleverd door de betrokken vraagouder. In het 'CAF 11-dossier' heeft de Belastingdienst/Toeslagen medio 2014 op basis van steekproefsgewijs verzamelde gegevens van het betrokken gastouderbureau en een aantal betrokken gastouders besloten om de voorschotbetaling van de hele populatie vraagouders stop te zetten en tegelijkertijd deze vraagouders te verzoeken om bewijsstukken aan te leveren waaruit de aanspraak op kinderopvangtoeslag zou blijken.[41] Uit de over deze gang van zaken gewezen jurisprudentie blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen hierbij vanwege systeemtechnische redenen heeft besloten om met toepassing van artikel 16 van de Awir het voorschot te herzien naar nihil voor de periode september tot en met december 2014, waarbij het voorschot voor de periode januari tot en met augustus 2014 werd gehandhaafd.[42] Dit werd binnen de Belastingdienst/Toeslagen de 'zachte stop' genoemd.[43] De Documenten bevatten aanwijzingen dat dezelfde of een vergelijkbare handelwijze ook in andere CAF-dossiers is gehanteerd.

---

36 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 53-54.
37 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 49.
38 Interimadvies, p. 2.
39 Eindadvies, par. 3.2.
40 Vgl. Interimadvies, par. 2.1.3; Eindadvies, par. 3.3.2; Rapport Nationale Ombudsman, p. 17-18.
41 Interimadvies, par. 2.1.2-2.1.3.
42 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3.
43 Interimadvies, par. 3.2.2.3.

In de daaropvolgende periode heeft de Belastingdienst/Toeslagen de informatie die door de vraagouders was aangeleverd beoordeeld om vast te stellen of zij recht hadden op een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvangtoeslag.[44] De Adviescommissie heeft vastgesteld dat daarbij sprake was van 'institutionele vooringenomenheid'. Hierover schrijft de Adviescommissie: "*Die vooringenomenheid hield in dat het handelen van Toeslagen vanaf het begin uitging van het vermoeden dat de CAF 11-ouders fraude hadden gepleegd. Een vermoeden dat niet gebaseerd was op het persoonlijke handelen van deze ouders, maar op het enkele feit dat zij in het kader van het CAF 11-dossier werden gecontroleerd. Zo werden ouders, nadat hun lopende toeslag werd stopgezet, onderworpen aan een omvangrijk en nauwgezet onderzoek met betrekking tot hun aanspraken op kinderopvangtoeslag in 2014 en voorgaande jaren (2013 en 2012).*"[45]

Volgens de Afdeling is de Belastingdienst/Toeslagen hierbij voorbijgegaan aan de specifieke regeling voor de opschorting, met de daarvoor geldende eisen en de daarbij geldende rechtsbescherming.[46] De Afdeling is van oordeel dat "*de Belastingdienst/Toeslagen bij stopzetting van het voorschot niet heeft gehandeld in overeenstemming met de systematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*" en dat "*de Belastingdienst/Toeslagen bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld.*"[47] Daarom moet door de Belastingdienst/Toeslagen over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk worden beoordeeld of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen.[48]

Het staat dus vast dat de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen in het 'CAF 11-dossier' medio 2014 alle voorschotbetalingen heeft stopgezet onrechtmatig was.[49] Daarmee staat echter niet vast dat ook een redelijk vermoeden bestaat dat in dit verband misdrijven zijn gepleegd. Die analyse volgt in de navolgende paragrafen.

4.2 Knevelarij (artikel 366 Sr)

(a) Inleiding

Artikel 366 Sr luidt als volgt:

> "*De ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening, als verschuldigd aan hemzelf, aan een ander ambtenaar of aan enige openbare kas, vordert of ontvangt of bij een uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is, wordt, als schuldig aan knevelarij, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.*"

Het delict knevelarij is in de 19e eeuw geïntroduceerd in het Wetboek van Strafrecht. In de Memorie van Toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt:

> "*Tot het wezen der knevelarij wordt vereischt:*
>
> *"1° dat de ambtenaar iets vordert of ontvangt hetgeen hij wist niet verschuldigd te zijn;*
>
> *2° dat hij dit in de uitoefening zijner bediening doet;*
>
> *3° dat hij het heeft doen voorkomen alsof het gevorderde of ontvangene werkelijk verschuldigd was, hetzij aan hem zelven, hetzij aan een ander ambtenaar, hetzij aan eene openbare kas.*"[50]

Het belang dat door artikel 366 Sr wordt beschermd is in algemene zin het publieke belang van een integere ambtsuitoefening, en meer in het bijzonder een integer systeem van leges en rechten en de financiële belangen

---

44 Interimadvies, par. 2.1.4.
45 Interimadvies, p. 2.
46 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3.
47 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.4.
48 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3-4.4.
49 Interimadvies, p. 2.
50 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (Deel III), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1882, p. 72.

van de betrokken burger(s).[51] In onze visie kan een integer systeem van toeslagen redelijkerwijs onder dit beschermd belang worden geschaard. Voor het plegen van het misdrijf knevelarij is niet vereist dat sprake is van persoonlijke bevoordeling van de ambtenaar in kwestie.[52]

In de praktijk bestaan weinig recente voorbeelden waarin ambtenaren zijn vervolgd voor knevelarij. Enkele recente voorbeelden waarin ambtenaren zijn veroordeeld voor knevelarij zijn:

(i) Een ambtenaar van de burgerlijke stand, die het in verband met een bruiloft heeft doen voorkomen dat hij tegen betaling voor beide echtgenoten een verblijfsvergunning zou kunnen regelen.[53]

(ii) Een directeur van een stadsschouwburg, die de verlenging van een cateringcontract heeft ingezet als drukmiddel om een niet-verschuldigd bedrag aan zichzelf te laten betalen.[54]

(iii) Een gerechtsdeurwaarder die aan schuldenaren kosten in rekening bracht, terwijl hij dat op grond van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders niet had mogen doen.[55]

(iv) Een honorair consul van Nederland in Colombia, die zichzelf heeft verrijkt door medewerkers te instrueren bij visumaanvragen extra niet-verschuldigde kosten in rekening te brengen en deze bedragen aan hem af te dragen.[56]

Alle hiervoor genoemde voorbeelden betreffen gevallen waarin sprake was van een rechtstreekse betaling van een niet-verschuldigd bedrag door een burger of bedrijf aan een ambtenaar. Naast het feit dat in de onderhavige zaak niet is gebleken van (opzet op) persoonlijke bevoordeling van individuele ambtenaren, schuilt hierin nog een belangrijk verschil met het feitencomplex in het 'CAF 11-dossier'. In het toeslagenstelsel wordt door de overheid eerst een voorschot uitgekeerd, waarna achteraf wordt vastgesteld wat het definitieve bedrag van de tegemoetkoming is. Zoals hierna zal worden toegelicht, brengt dit onzekerheden met zich mee ten aanzien van de mogelijke kwalificatie van bepaalde handelingen als knevelarij. Daarnaast staat tegen besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen over de toekenning, opschorting/herziening en/of terugvordering van toeslagen bezwaar en beroep open. Deze procedure, waarin nogmaals over de getroffen beschikking wordt geoordeeld, bestond niet bij de hiervoor genoemde voorbeelden omdat in die gevallen geen sprake was van een besluit in zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals hierna zal worden toegelicht, speelt dit een rol bij de beoordeling of ambtenaren op het moment dat de besluiten in kwestie werden genomen de vereiste wetenschap hadden dat zij bedragen vorderden, ontvingen of terughielden die niet verschuldigd waren.

Het is in onze visie aannemelijk dat bij besluitvorming over het toekennen, opschorten/herzien en/of terugvorderen van toeslagen sprake is van ambtenaren (zie §3.1 hiervoor) die handelen in de uitoefening van hun bediening en ten behoeve of ten laste van enige openbare kas. Aan deze drie bestanddelen van artikel 366 Sr zullen wij om die reden verder geen aandacht besteden. Of sprake is van een aangifteplicht hangt dus met name af van de vraag of er een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokken ambtenaar iets "*vordert, ontvangt of bij uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is*" in de zin van artikel 366 Sr. Dit onderdeel van de delictsomschrijving valt uiteen in drie afzonderlijke bestanddelen:

(i) of de ambtenaar iets vordert, ontvangt of bij uitbetaling terughoudt;

(ii) of hetgeen de ambtenaar vordert, ontvangt of bij uitbetaling terughoudt niet verschuldigd is; en

---

51 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 504; T.R. van Roomen, commentaar op artikel 366 Sr, aant. 5, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 27 maart 2020).

52 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (Deel III), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1882, p. 72.

53 HR 25 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE9658, *NJ* 2003/572.

54 Rb. Arnhem 22 mei 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW6195.

55 Rb. Noord-Nederland 15 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4679.

56 Rb. Amsterdam 15 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8545.

(iii) of de ambtenaar weet dat hetgeen hij vordert, ontvangt of bij uitbetaling terughoudt niet verschuldigd is.

Voordat wordt ingegaan op deze drie bestanddelen, merken wij op dat in de handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen drie relevante beslismomenten moeten worden onderscheiden: (i) het initiële besluit tot stopzetting van de voorschotbetaling aan alle betrokken vraagouders;[57] (ii) het daaropvolgende besluit tot herziening van het voorschot en/of de tegemoetkoming en, indien sprake was van een terug te vorderen bedrag, terugvordering van dat bedrag;[58] en (iii) de bezwaarfase, waarin een nieuw oordeel werd geveld over een getroffen beschikking tot herziening van het voorschot en/of de tegemoetkoming.[59] Het voornaamste onderscheid tussen deze drie beslismomenten is dat het eerste besluit voor alle vraagouders op dezelfde wijze en op basis van dezelfde gegevens is genomen, terwijl het tweede besluit en de daaropvolgende beslissing op bezwaar zijn gebaseerd op een individuele beoordeling van het dossier van de betrokken vraagouders. In de navolgende paragrafen zullen wij ten aanzien van ieder van deze drie beslismomenten beoordelen in hoeverre sprake is van een redelijk vermoeden van knevelarij.

(b) Stopzetten voorschotbetaling

In het 'CAF 11-dossier' is medio 2014 besloten om de voorschotbetaling aan alle betrokken vraagouders stop te zetten.[60] Hierbij is in ieder geval geen sprake van het vorderen of ontvangen van gelden door de Belastingdienst/Toeslagen. Wij zullen hierna achtereenvolgens bespreken of een redelijk vermoeden bestaat dat hierbij sprake is van het 'bij uitbetaling terughouden' van iets waarvan een ambtenaar wist dat het niet verschuldigd was.

(i) Bij uitbetaling terughouden

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de woorden 'bij een uitbetaling terughoudt' later aan de delictsomschrijving zijn toegevoegd om te verduidelijken dat ook op deze manier knevelarij kan worden gepleegd. Sikkema schrijft hierover in zijn proefschrift: "*Het gaat hier om een eigenlijk omissiedelict. De ambtenaar laat na om iets uit te betalen, terwijl hij daartoe wel verplicht is. Men kan hier bijvoorbeeld denken aan een teruggave van te veel betaalde belastingen, waarbij minder wordt uitbetaald dan waarop de belastingplichtige recht heeft.*"[61] De door Sikkema gebruikte woorden 'nalaten iets uit te betalen, terwijl daartoe wel een verplichting bestaat' zouden kunnen impliceren dat sprake kan zijn van knevelarij als de Belastingdienst/Toeslagen voorschotbetalingen heeft stopgezet aan burgers die op dat moment eigenlijk wel recht hadden op deze voorschotbetaling.

Elders in zijn proefschrift schrijft Sikkema echter: "*Als de ambtenaar iets ontvangt waarvan hij weet dat het niet verschuldigd is, en hij laat na het te veel betaalde terug te geven, dan maakt hij zich onder omstandigheden schuldig aan knevelarij (art. 366 Sr). Het 'terughouden' bij een uitbetaling komt neer op het nalaten om het onverschuldigde uit te betalen, zodat art. 366 Sr in zoverre ook een eigenlijk omissiedelict bevat.*"[62] Hieruit lijkt te volgen dat knevelarij in de vorm van 'bij uitbetaling terughouden' ziet op situaties waarin een bedrag dat eerst is betaald door een burger of bedrijf, en waarvan vervolgens blijkt dat dit onverschuldigd was (bijvoorbeeld een voorlopige belastingaanslag die later tot een teruggave blijkt te leiden), desondanks door de ambtenaar niet wordt terugbetaald. Dit wordt een omissiedelict genoemd, omdat de ambtenaar nalaat iets te doen (het niet-verschuldigde bedrag terugbetalen) terwijl hij wel had moeten handelen.[63]

---

57 Interimadvies, par. 2.1.3.
58 Interimadvies, par. 2.1.4-2.1.5.
59 Interimadvies, par. 2.1.6.
60 Interimadvies, par. 2.1.2.
61 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 508.
62 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 151.
63 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 149-153.

Van een nalaten terwijl de ambtenaar wel had moeten handelen is bij het stopzetten van de voorschotbetalingen geen sprake. Integendeel, het gaat hier juist om een actief besluit. Het is daarom onzeker of de wetgever met het bestanddeel 'bij uitbetaling terughoudt' ook op dergelijke situaties heeft gedoeld. Bij een letterlijke lezing van dit bestanddeel kan de stopzetting van een voorschotbetaling daar wel onder worden geschaard. Om deze reden, en mede in het licht van de belangen van een integere ambtsuitoefening, een integer systeem van leges en rechten en de financiële belangen van de betrokken burger(s) die door artikel 366 Sr worden beschermd,[64] zou het stopzetten van voorschotbetalingen in onze visie onder de reikwijdte van artikel 366 Sr kunnen vallen.

(ii) Hetgeen niet verschuldigd is

Het bestanddeel 'bij uitbetaling terughoudt' moet worden gelezen in samenhang met het bestanddeel 'hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is'. Immers, het object van de knevelarij – 'hetgeen dat niet verschuldigd is' – moet hetzelfde zijn als datgene dat wordt teruggehouden. Volgens Sikkema ligt "*[d]e essentie van het delict knevelarij (…) in de omstandigheid dat iets wordt gevorderd, ontvangen of teruggehouden dat in werkelijkheid niet verschuldigd is.*"[65] Bovendien, moet volgens Sikkema "*[g]elet op de plaats van het woord 'weet' in de delictsomschrijving (…) de wetenschap van de ambtenaar gericht zijn op het onverschuldigde karakter van het voordeel.*"[66]

Het lijkt er dus op dat bij knevelarij steeds sprake moet zijn van een (geldelijk) voordeel voor de ambtenaar of de openbare kas waarvan de ambtenaar het doet voorkomen alsof dit verschuldigd is door een burger of bedrijf, terwijl hij weet dat het in werkelijkheid niet verschuldigd is. Alle ons bekende voorbeelden van knevelarij uit de jurisprudentie zien ook op situaties waarin een ambtenaar gelden vordert of ontvangt van burgers alsof deze verschuldigd waren, terwijl deze gelden op grond van de toepasselijke wet- en regelgeving of overeenkomst niet verschuldigd waren (zie §4.1 hiervoor). Deze situatie doet zich echter niet voor bij het stopzetten van voorschotbetalingen.

Bij het stopzetten van voorschotbetalingen is geen sprake van een door de ambtenaar teruggehouden (geldelijk) voordeel dat in werkelijkheid niet door de burger verschuldigd was, maar van het niet uitkeren van voorschotten waarop de burger mogelijk wel recht heeft. Zelfs als wordt aangenomen dat de voorschotten in sommige gevallen wel verschuldigd waren en dat de betrokken ambtenaren dat wisten, dan werden bij het stopzetten van de voorschotbetalingen geen gelden teruggehouden die niet verschuldigd waren (door de burger aan de overheid), maar werden hooguit gelden teruggehouden die wel verschuldigd waren (door de overheid aan de burger). Het bestanddeel 'hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is' in artikel 366 Sr zou dan dus mede moeten omvatten de situatie dat een bedrag wordt teruggehouden dat in werkelijkheid wel verschuldigd is.

Het aanmerken van de stopzetting van voorschotbetalingen als potentiële knevelarij vergt zodoende een uitleg van het bestanddeel 'hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is' die vragen oproept met betrekking tot het legaliteitsbeginsel.[67] Het legaliteitsbeginsel stelt grenzen aan de interpretatievrijheid van de rechter.[68] Concreet betekent dit onder meer dat rechters terughoudend moeten zijn met het toepassen van extensieve interpretatie – dat wil zeggen interpretatie waarbij door de rechter op basis van, bijvoorbeeld, de bedoeling van de wetgever of maatschappelijke en/of technologische ontwikkelingen een nadere, vaak ruimere invulling wordt gegeven aan een bestanddeel – omdat daarbij de rechtszekerheid en de constitutionele scheiding der machten in het geding kunnen zijn.[69] Desalniettemin is extensieve interpretatie niet onmogelijk en heeft de strafrechter in het

---

64 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 504; T.R. van Roomen, commentaar op artikel 366 Sr, aant. 5, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 27 maart 2020).

65 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 517.

66 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 508.

67 Artikel 1 lid 1 Sr: "*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.*"

68 J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, par. II.3.4.

69 J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, par. II.3.4 en II.3.5.

verleden al eerder gedragingen onder een delictsomschrijving geschaard door een nadere invulling te geven aan bepaalde bestanddelen.[70]

In onze visie is het hoogst onzeker of de strafrechter zal oordelen dat het bestanddeel 'hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is' in artikel 366 Sr ook betrekking kan hebben op de stopzetting van toeslagen die wel verschuldigd zijn. Een aanknopingspunt hiervoor kan mogelijk worden gevonden in het beschermd belang van artikel 366 Sr, zijnde het publieke belang van een integere ambtsuitoefening en meer in het bijzonder een integer systeem van leges en rechten en de financiële belangen van de betrokken burger(s).[71] Hierbij merken wij op dat het toeslagenstelsel pas in 2006 is geïntroduceerd, dat wil zeggen ver na de inwerkingtreding van artikel 366 Sr in de 19e eeuw. Zou het toeslagenstelsel in de 19e eeuw al hebben bestaan, dan is het niet ondenkbaar dat de wetgever het stopzetten van voorschotbetalingen terwijl de ambtenaar weet dat deze wel verschuldigd zijn ook onder de reikwijdte van deze strafbepaling had willen brengen. Hier kan de hoofdregel van het legaliteitsbeginsel tegenover worden gesteld, waarbij wij opmerken dat het interpreteren van 'niet verschuldigd' als 'wel verschuldigd' op het eerste gezicht vrij vergaand lijkt. Omdat de wetsgeschiedenis en jurisprudentie op dit punt verder geen relevante aanknopingspunten bieden, blijft het onzeker hoe artikel 366 Sr op dit punt moet worden geïnterpreteerd.

In onze visie bestaat er op basis van de uit de Documenten blijkende omstandigheden een redelijk vermoeden dat de Belastingdienst/Toeslagen voorschotbetalingen heeft stopgezet aan vraagouders die daar wel recht op hadden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in sommige gevallen na beoordeling van de door de vraagouders aangeleverde stukken dan wel in de bezwaarfase alsnog een voorschot is toegekend. Bovendien blijkt uit de jurisprudentie dat er gevallen zijn waarin de vraagouder tot aan het (onterechte) besluit tot stopzetting van de voorschotbetalingen alle kosten voor de kinderopvang had betaald (zie §4.2(c)(i) hierna). Er lijken dus gevallen te bestaan waarin vraagouders tot het moment van stopzetting van de voorschotbetalingen voldeden aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag en waarin de onderbreking van de betalingen die deze vraagouders moesten verrichten werd veroorzaakt door het (onterechte) besluit tot stopzetting van de voorschotbetalingen.[72] Of de stopzetting van deze voorschotbetalingen ook kan worden gekwalificeerd als het 'teruggehouden van iets dat niet verschuldigd is' in de zin van artikel 366 Sr is vooralsnog hoogst onzeker.

(iii) Wetenschap

Indien het mogelijk zou blijken om het stopzetten van een voorschotbetaling te kwalificeren als 'bij uitbetaling terughouden van iets dat niet verschuldigd is' in de zin van artikel 366 Sr, dan moet tot slot worden beoordeeld of een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokken ambtenaren op dat moment 'wisten' dat als gevolg van dit besluit ook voorschotbetalingen zouden worden stopgezet bij vraagouders die wel recht hadden op dit voorschot.

Het bestanddeel 'weten' in artikel 366 Sr impliceert opzet. Het is bij knevelarij onzeker of voorwaardelijk opzet voldoende is. De wetsgeschiedenis biedt hiervoor geen aanknopingspunten.[73] In het kader van de artikelen 362 en 363 Sr heeft de Hoge Raad eerder geoordeeld dat onder het bestanddeel ‘wetende dat’ ook voorwaardelijk opzet is begrepen.[74] Hoewel de Hoge Raad overweegt dat onder opzet in het algemeen mede voorwaardelijk opzet is begrepen, kan uit dit arrest niet de algemene gevolgtrekking worden getrokken dat voorwaardelijk opzet altijd voldoende is voor het bestanddeel 'weten'. Desalniettemin is het in onze visie aannemelijk dat voorwaardelijk opzet in het kader van knevelarij ook voldoende is.

Ervan uitgaand dat voorwaardelijk opzet voldoende is, moet dus worden beoordeeld in hoeverre de betrokken ambtenaren zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat voorschotbetalingen

---

70 Zie bijvoorbeeld HR 23 mei 1921, ECLI:NL:HR:1921:186, *NJ* 1921, p. 564 (*Elektriciteit*), HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BQ9251, *NJ* 2012/536, m.nt. N. Keijzer (*RuneScape*) en HR 17 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:2029, *NJ* 2014/180, m.nt. N. Rozemond.

71 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 504.

72 Interimadvies, par. 4.6. Zie ook Rapport Nationale Ombudsman, p. 18.

73 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 509.

74 HR 30 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8673, r.o. 3.5-3.7, *NJ* 2008/318.

werden stopgezet die wel verschuldigd waren.[75] Daarvoor is niet alleen vereist dat de betrokken ambtenaren wetenschap hadden van de aanmerkelijke kans dat dit gevolg zou intreden, maar ook dat zij die kans bewust hebben aanvaard. Of ambtenaren deze aanmerkelijke kans bewust hebben aanvaard is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij de aard van de gedraging en de omstandigheden waaronder deze is verricht van belang zijn.[76]

Uit de Documenten blijken onder meer de volgende relevante feiten en omstandigheden:

(i) In geval van het 'CAF 11-dossier' is opdracht gegeven tot gelijktijdige stopzetting van de voorschotbetaling aan alle vraagouders die van kinderopvang gebruik maakten via één specifiek gastouderbureau. Deze stopzetting was gebaseerd op vermoedens van misbruik/fraude die bestonden na signalen over en bezoeken aan het betrokken gastouderbureau en een aantal gastouders, en dus niet op een individuele analyse van het dossier van de betrokken vraagouders.[77] Dit werd binnen de Belastingdienst/Toeslagen de 'zachte stop' genoemd.[78] De Documenten bevatten aanwijzingen dat in andere CAF-dossiers dezelfde of een vergelijkbare handelwijze is gehanteerd.

(ii) Er is binnen de Belastingdienst in algemene zin gesproken over de problematiek die voornoemde handelwijze met zich bracht, namelijk dat dit ongewenste gevolgen kan hebben voor de groep vraagouders waarbij zich geen onregelmatigheden voordoen. In dit verband is bijvoorbeeld gesproken over een verhouding van 80% 'fout' en 20% 'goed'.

(iii) De Documenten bevatten daarnaast aanwijzingen dat ambtenaren ook in individuele CAF-dossiers zich ervan bewust zijn geweest dat mogelijk niet bij alle vraagouders waarvan de voorschotbetalingen zouden worden stopgezet sprake was van onregelmatigheden.

In onze visie bestaat er op basis van de Documenten een redelijk vermoeden dat ambtenaren van de Belastingdienst zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat voorschotbetalingen werden stopgezet die wel verschuldigd waren. De informatie in de Documenten suggereert namelijk dat ambtenaren zich ervan bewust waren dat er een aanmerkelijke kans bestond dat in het 'CAF 11-dossier' en andere dossiers waarin dezelfde of een vergelijkbare handelwijze werd gehanteerd gevallen zouden voorkomen van vraagouders die wel voldeden aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een voorschotbetaling.

Voor de goede orde, het blijft onzeker of de stopzetting van voorschotbetalingen op zichzelf al als knevelarij kan kwalificeren (zie §4.2(b)(ii) hiervoor) of dat daarvan pas sprake kan zijn bij het daaropvolgende besluit tot herziening van het voorschot en/of de tegemoetkoming en, indien sprake was van een terug te vorderen bedrag, terugvordering van dat bedrag en/of de beslissing op bezwaar. Of een redelijk vermoeden bestaat dat bij het nemen van deze besluiten knevelarij is gepleegd zal hierna worden besproken.

(c) Herziening en terugvordering voorschot en/of tegemoetkoming

In het 'CAF 11-dossier' heeft de Belastingdienst/Toeslagen in de periode na stopzetting van de voorschotbetalingen de door de vraagouders aangeleverde informatie beoordeeld en op basis daarvan opnieuw beslist over de hoogte van het voorschot en/of de tegemoetkoming.[79] Dit heeft voor een groot aantal betrokkenen geleid tot een neerwaartse correctie en vaak zelfs nihilstelling van het voorschot en/of de tegemoetkoming voor de jaren 2012, 2013 en 2014.[80] Indien deze beslissing resulteerde in een terug te vorderen bedrag, dan werden de reeds uitgekeerde voorschotten en/of tegemoetkomingen voor deze jaren de Belastingdienst/Toeslagen op grond van artikel 26 Awir in zijn geheel teruggevorderd.[81] De Documenten

75 HR 9 november 1954, ECLI:NL:HR:1954:1, *NJ* 1955/55 (*Cicero*).
76 HR 25 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE9049, *NJ* 2003/552, m.nt. Y. Buruma (*HIV I*).
77 Interimadvies, par. 2.1.3.
78 Interimadvies, par. 3.2.2.3.
79 Interimadvies, par. 2.1.4 en 2.1.5.
80 Interimadvies, par. 2.1.5.
81 Interimadvies, par. 2.1.10.

bevatten aanwijzingen dat dezelfde of een vergelijkbare handelwijze ook in andere CAF-dossiers is gehanteerd.

Het is in onze visie aannemelijk (i) dat bij het terugvorderen van reeds uitgekeerde voorschotten en/of tegemoetkomingen sprake is van vorderen als verschuldigd aan een openbare kas; (ii) dat wordt gevorderd door een ambtenaar; en (iii) dat dit plaatsvindt in de uitoefening van zijn bediening, steeds in de zin van artikel 366 Sr. Of er een redelijk vermoeden van knevelarij bestaat zal daarom met name afhangen van de vraag (i) of het bedrag dat is teruggevorderd niet verschuldigd was en, als dat zo is, en (ii) of de betrokken ambtenaren dat wisten of bewust deze aanmerkelijke kans hebben aanvaard.

(i) Hetgeen niet verschuldigd is

Bij de beantwoording van de vraag of de teruggevorderde bedragen niet verschuldigd waren, speelt een belangrijke rol dat de handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen in vele opzichten geruime tijd is gesanctioneerd door de bestuursrechter. In dit verband wijzen wij op een uitspraak van het gerechtshof Den Haag in een artikel 12 Sv-procedure, waarin een verzoek tot vervolging voor knevelarij werd afgewezen, omdat (i) sprake was van een tot in de hoogste instantie vastgestelde aanslag; (ii) de procedure gericht tegen de invordering er niet toe heeft geleid dat de Belastingdienst gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om de aanslagen te matigen; (iii) het verzet tegen de invordering door de rechter ongegrond was verklaard; en (iv) niet was gebleken van een ambtshalve verplichting om tot vermindering van de vastgestelde aanslagen over te gaan.[82] Daarmee stond volgens het hof geenszins vast en hoefde ook niet te worden aangenomen dat de vordering onverschuldigd was. Daarom werd volgens het hof niet voldaan aan de eisen van artikel 366 Sr.

In het onderhavige geval doet zich echter een andere situatie voor. Hoewel wij geen individuele dossiers hebben ingezien, blijkt uit de adviezen van de Adviescommissie[83] en uit de jurisprudentie van de Afdeling dat er gevallen zijn waarin de Belastingdienst/Toeslagen bedragen heeft teruggevorderd waarvan achteraf door de bestuursrechter is vastgesteld dat de vraagouder wel recht had op (een gedeelte van) de teruggevorderde kinderopvangtoeslag. Ter illustratie:

(i) In de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017 wordt geoordeeld dat de vraagouder kan worden geacht de kosten voor de kinderopvang in de periode januari tot en met augustus 2014, dat wil zeggen tot aan de stopzetting van de voorschotbetalingen, te hebben voldaan.[84] Daarom had de vraagouder volgens de rechtbank en de Afdeling recht op een tegemoetkoming, terwijl de tegemoetkoming door de Belastingdienst/Toeslagen op nihil was gesteld.

(ii) In de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 wordt geoordeeld dat de vraagouder heeft aangetoond dat zij de kosten van kinderopvang voor 2013 en de periode januari tot en met augustus 2014, dat wil zeggen tot aan de stopzetting van de voorschotbetalingen, volledig heeft voldaan. Ook in dat geval had de vraagouder volgens de Afdeling recht op een tegemoetkoming, terwijl de tegemoetkoming door de Belastingdienst/Toeslagen op nihil was gesteld.[85]

Of door de Belastingdienst/Toeslagen bedragen zijn teruggevorderd die niet verschuldigd waren moet van geval tot geval worden beoordeeld. Omdat wij geen individuele dossiers hebben ingezien, kunnen wij niet beoordelen of en, zo ja, in hoeveel gevallen dit mogelijk aan de orde is. Desalniettemin is het in onze visie aannemelijk dat in de hiervoor genoemde voorbeelden en andere vergelijkbare gevallen door ambtenaren een bedrag is gevorderd dat niet verschuldigd was in de zin van artikel 366 Sr.

---

82 Hof 's-Gravenhage 8 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2015.

83 Interimadvies, par. 4.6; Eindadvies, par. 3.3.2.2.

84 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 5.1.

85 ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333, r.o. 7 en 11.1. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat uit de beschrijving van de feiten in de uitspraak lijkt te volgen dat pas in hoger beroep kon worden vastgesteld dat vraagouder de kosten van kinderopvang had voldaan. De rechtbank had in eerste instantie geoordeeld dat uit de door vraagouder stukken niet kond worden opgemaakt dat de kosten van kinderopvang waren voldaan.

(ii) Wetenschap

Het laatste relevante bestanddeel in het kader van knevelarij is de 'wetenschap' van de betrokken ambtenaren. Gelet op de plaats van het woord 'weet' in de delictsomschrijving moet de wetenschap van de ambtenaar gericht zijn op het onverschuldigde karakter van hetgeen dat is gevorderd, ontvangen of teruggehouden.[86]

De benodigde wetenschap moet aanwezig zijn op het moment waarop het besluit tot herziening van de hoogte van het voorschot en/of de tegemoetkoming en de bijbehorende terugvordering is genomen (en dus niet pas bij de uitkomst van de eventueel daaropvolgende procedure bij de bestuursrechter). Op grond van de Wet kinderopvang in samenhang met de Awir ligt de bewijslast voor het bestaan van een aanspraak op een voorschot en/of tegemoetkoming bij de vraagouder. In de onderhavige situatie, waarin de Belastingdienst/Toeslagen aan vraagouders heeft verzocht om gegevens aan te leveren waaruit hun recht op een voorschot en/of tegemoetkoming blijkt, kan een ambtenaar in de praktijk alleen weten dat een teruggevorderd(e) voorschot of tegemoetkoming niet verschuldigd is als uit de aangeleverde en overigens beschikbare gegevens blijkt dat er wel een recht op een voorschot en/of tegemoetkoming bestond. Daarbij gaat het dus om de gegevens die de ambtenaar op het moment van het nemen van het besluit tot zijn of haar beschikking had.

Zoals hiervoor reeds is toegelicht, gaan wij ervan uit voorwaardelijk opzet voldoende is bij knevelarij (zie §4.2(b)(iii) hiervoor). Zodoende moet dus worden beoordeeld of een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokken ambtenaren zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat (een gedeelte van) de bedragen die werden teruggevorderd niet verschuldigd waren.

De Documenten bevatten vrijwel geen informatie die een aanknopingspunt biedt bij de beoordeling wat de subjectieve wetenschap was van de betrokken ambtenaren bij het herzien en terugvorderen van reeds uitgekeerde voorschotten en/of tegemoetkomingen. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een redelijk vermoeden dat betrokken ambtenaren zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat (een gedeelte van) de bedragen die werden teruggevorderd niet verschuldigd waren, hebben wij rekening gehouden met de geobjectiveerde wetenschap die in de onderhavige situatie van een 'normale ambtenaar' mag worden verwacht.[87]

Vooropgesteld, tot voor kort is door de Afdeling in het kader van de kinderopvangtoeslag consequent geoordeeld dat, kort gezegd: (i) de vraagouder moest aantonen dat het totale bedrag aan kosten voor kinderopvang in een toeslagjaar daadwerkelijk was betaald, (ii) als de vraagouder dit niet kon aantonen, de gehele aanspraak op toeslag voor dat jaar verviel (tenzij er sprake was van een gering verschil), (iii) als een deel van de kosten wel aantoonbaar was voldaan, er geen aanspraak kon worden gemaakt op een evenredig lagere toeslag, en (iv) als een herziening leidde tot een terug te vorderen bedrag, de vraagouder dit bedrag in zijn geheel verschuldigd was en er geen discretionaire ruimte bestond voor de Belastingdienst/Toeslagen om eventueel een lager bedrag terug te vorderen (hierna: het **Oude KOT Systeem**).[88] Dit systeem leidde ertoe dat vraagouders bij relatief geringe onvolkomenheden de aanspraak op kinderopvangtoeslag voor een geheel toeslagjaar konden verliezen. De Adviescommissie noemt dit een "*alles-of-niets-benadering*".[89]

In dit systeem is in 2019 wijziging gekomen naar aanleiding van een reeks uitspraken van de Afdeling, die er kort gezegd op neerkomen dat: (i) de Belastingdienst/Toeslagen wettelijk gezien ruimte heeft om ook een recht op toeslag vast te stellen als de aanvrager een deel van de kosten van kinderopvang heeft voldaan[90] en (ii) indien herziening van een voorschot en/of tegemoetkoming tot een terug te vorderen bedrag leidt, de

---

86 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 508.

87 Wat van een 'normale ambtenaar' mag worden verwacht, mag worden afgeleid uit feiten van algemene bekendheid, algemene ervaringsregels en andere (geobjectiveerde) omstandigheden die kunnen worden afgeleid uit de beschikbare informatie: E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 509; A.P. Verhaegh, commentaar op art. 366 Sr, aant. C, in: M.L.C.C. De Bruijn-Lückers & W.N. Ferdinandusse (red.), *Sdu Commentaar Strafrecht*, Den Haag: Sdu (online, bijgewerkt 22 februari 2019).

88 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833, ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1114 en ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

89 Interimadvies, par. 3.2.2.4.

90 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.11, *AB* 2020/85, m.nt. A. Drahmann & D.K. Jongkind.

Belastingdienst/Toeslagen discretionaire ruimte heeft bij de vaststelling van het bedrag dat wordt teruggevorderd.[91] In deze uitspraken is de Afdeling expliciet teruggekomen van eerdere jurisprudentie. Daarom, en omdat deze uitspraken zijn gewezen ver nadat de besluiten tot herziening en terugvordering waar het *in casu* over gaat zijn genomen, zijn deze uitspraken in onze visie niet relevant voor beoordeling van de wetenschap van de betrokken ambtenaren ten tijde van het nemen van de besluiten in kwestie. In onze visie mochten ambtenaren daarbij in beginsel uitgaan van het Oude KOT Systeem.

In aanvulling op de omstandigheden genoemd in §4.2(b)(iii) hiervoor, blijkt uit de Documenten onder meer dat: (i) ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen aangaven dat zij bij de beoordeling van de door de vraagouders aangeleverde informatie soms moeite hadden om de kinderopvangtoeslag stop te zetten en in de bezwaarfase soms moeite hadden met instandhouding van deze beslissing (zie over de bezwaarfase §4.2(d) hierna); en (ii) in een interne evaluatie van het 'CAF 11-dossier' is opgemerkt dat het vanwege het grote aantal burgers in dit dossier lastig was om de bewijsstukken in samenhang te beoordelen en dat vooral op individueel niveau is gezocht naar gronden om de toeslag af te wijzen. Daar komt bij dat de Adviescommissie heeft geconcludeerd dat bij administratieve tekortkomingen, ontbrekende bewijsstukken of gebleken afwijkingen aan de betrokken vraagouders niet werd gevraagd om gepreciseerde, aanvullende informatie, maar direct tot afwijzing werd overgegaan.[92] De Nationale Ombudsman constateert ook dat vraagouders niet de gelegenheid is geboden om ontbrekende informatie alsnog aan te leveren en is voorts van mening dat de Belastingdienst/Toeslagen deze besluiten niet goed heeft gemotiveerd.[93] De Afdeling is ten slotte ook kritisch over het feit dat de Belastingdienst/Toeslagen in de besluitvorming niet duidelijk heeft gemaakt wat er niet in orde was.[94]

In onze visie is het in het licht van deze feiten en omstandigheden en bij gebrek aan concrete informatie over de individuele dossiers, lastig om voor deze fase een oordeel te vormen over de vraag of ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen daadwerkelijk wisten dat toeslagen werden teruggevorderd die niet verschuldigd waren. Van belang daarbij is dat het besluit tot herziening van het voorschot en/of de tegemoetkoming steeds is gebaseerd op de door vraagouders aangeleverde informatie (of het ontbreken daarvan). Bovendien schreef het Oude KOT Systeem voor dat ook bij relatief kleine onvolkomenheden de aanspraak op kinderopvangtoeslag over het gehele toeslagjaar verloren ging. Voornoemde feiten en omstandigheden laten zien dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen bij de beoordeling van de individuele dossiers van vraagouders bijzonder streng hebben opgetreden, waarbij volgens de Adviescommissie sprake was van 'institutionele vooringenomenheid'.[95] Daarmee is echter nog niet gezegd dat sprake is van een redelijk vermoeden dat deze ambtenaren daadwerkelijk 'wisten' dat zij in concrete gevallen bedragen terugvorderden die niet verschuldigd waren.

Ook ten aanzien van de vraag of een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokken ambtenaren bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat zij voorschotten en/of tegemoetkomingen terugvorderden die niet verschuldigd waren, speelt dit gebrek aan concrete informatie een belangrijke rol. Daarbij dient ons inziens echter ook rekening te worden gehouden met de overige beschikbare informatie, die betrekking heeft op de andere fasen in het proces. Deze meer integrale beoordeling volgt in §4.2(e) hierna.

(d) Bezwaarfase

Vervolgens is de vraag of een redelijk vermoeden bestaat dat in de bezwaarfase knevelarij is gepleegd. Bij de beslissing op bezwaar hebben ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen op basis van het individuele dossier van vraagouders een nieuw besluit genomen over hoogte van het voorschot en/of de tegemoetkoming.

---

91 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.12, *AB* 2020/85, m.nt. A. Drahmann & D.K. Jongkind.
92 Interimadvies, par. 2.1.4.
93 Rapport Nationale Ombudsman, p. 18-19.
94 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3; ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333, r.o. 10.1.
95 Interimadvies, par. 4.4.

Vraagouders hadden daarbij de gelegenheid om nieuwe bewijsstukken aan te leveren. In het 'CAF 11-dossier' begon deze fase in de loop van 2015 en eindigde de fase soms pas na enkele jaren.[96]

Of een redelijk vermoeden bestaat dat in de bezwaarfase knevelarij is gepleegd hangt in onze visie, evenals bij de herziening van het voorschot en/of de tegemoetkoming, met name af van de wetenschap die ambtenaren hadden op het moment van het nemen van de beslissing op bezwaar. In onze visie mochten ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen ook bij het nemen van de beslissing op bezwaar in beginsel uitgaan van het Oude KOT Systeem, aangezien dit systeem pas relatief recent is gewijzigd (zie §4.2(c)(ii) hiervoor).

Uit de bevindingen van de Adviescommissie blijkt dat ambtenaren ook in de bezwaarfase bijzonder streng zijn geweest bij de beoordeling van individuele dossiers.[97] Er bestaan echter ook contra-indicaties, die erop wijzen dat ambtenaren juist niet wisten of bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat zij voorschotten en/of tegemoetkomingen terugvorderden die niet verschuldigd waren. De Documenten bevatten bijvoorbeeld informatie waaruit blijkt de ingediende bezwaren in het 'CAF 11-dossier' in sommige gevallen hebben geresulteerd in het alsnog toekennen van (een gedeelte van) de toeslag.

Uit de Documenten blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de behandeling van bezwaren in ieder geval tot in de loop van 2016 het uitgangspunt heeft gehanteerd dat als niet was aangetoond dat alle kosten voor het gehele toeslagjaar waren voldaan de aanspraak voor het gehele jaar kwam te vervallen. In dat verband is relevant dat de Afdeling in een uitspraak van 8 maart 2017 heeft geoordeeld dat: "*In gevallen zoals dit waarin de Belastingdienst/Toeslagen bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld, kan een uitzondering worden gemaakt op de regel dat de kosten voor het hele jaar moeten zijn voldaan. Dit leidt ertoe dat over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk moet worden bezien of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen.*"[98]

Deze uitspraak roept de vraag op of betrokken ambtenaren 'wisten' of 'bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard' dat niet-verschuldigde bedragen werden teruggevorderd door dit uitgangspunt eerder niet toe te passen. Dat is in onze visie niet zonder meer aannemelijk. Een andere uitleg zou met zich meebrengen dat, indien er een reëel twistpunt bestaat over de uitleg of toepassing van bepaalde wet- of regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van belastingen of toeslagen), ambtenaren het risico lopen knevelarij te plegen terwijl over dit twistpunt nog geen uitspraak in hoogste instantie is gedaan en er dus onzekerheid bestaat over de juiste wetsuitleg of -toepassing.

Als ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen na deze uitspraak van de Afdeling toeslagen zouden hebben herzien en teruggevorderd op grond van het enkele feit dat vraagouders na een onrechtmatige stopzetting van de voorschotbetaling niet alle kosten hebben voldaan, terwijl zij in de periode daarvoor wel aan alle voorwaarden voldeden, dan zou dit mogelijk wel knevelarij kunnen opleveren. Wij hebben in de Documenten echter geen aanwijzingen gevonden dat dit het geval is. Wij merken daarbij op dat wij geen individuele dossiers hebben ingezien en dat dus niet kan worden uitgesloten dat bij nader onderzoek van individuele dossiers gevallen worden gevonden waarin ook na 8 maart 2017 in strijd met het door de Afdeling geformuleerde uitgangspunt is gehandeld.

(e) Integrale analyse en conclusie

Voorgaande uiteenzetting laat zien dat het niet eenvoudig is om één concreet feit of moment aan te wijzen waarbij een redelijk vermoeden bestaat van knevelarij. Het proces van toekenning, opschorting/herziening en terugvordering van toeslagen bevat verschillende beslismomenten, waarbij steeds op basis van andere informatie een nieuw besluit werd genomen. Voor de beantwoording van de vraag of een redelijk vermoeden bestaat dat knevelarij is gepleegd moeten deze verschillende beslismomenten en de kennis die ambtenaren op

96 Interimadvies, par. 2.1.6.
97 Interimadvies, par. 2.1.6, 4.4 en 4.6.
98 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.4.

dat moment hadden enerzijds goed van elkaar worden onderscheiden. Anderzijds kan de gedetailleerde analyse van de verschillende fasen in onze visie niet los worden gezien van het dossier als geheel.

Uit onze analyse van de verschillende beslismomenten in het kader van de bestanddelen van artikel 366 Sr blijkt dat er bij elk van deze beslismomenten onzekerheden bestaan ten aanzien van één of meerdere bestanddelen. Deze onzekerheden zijn verschillend van aard: soms bestaat er onzekerheid over de juridische interpretatie van een bestanddeel, soms over de feitelijke gang van zaken en soms over de subjectieve wetenschap van betrokken ambtenaren. Ter illustratie, bij de fase van de herziening en terugvordering voorschot en/of tegemoetkoming (zie §4.2(c) hiervoor) concluderen wij dat er op de 'wetenschap' na, een redelijk vermoeden bestaat ten aanzien van alle bestanddelen. Voor een redelijk vermoeden van 'wetenschap' ontbreekt weliswaar concrete informatie die betrekking heeft op die specifieke fase, maar in de eerdere fase van het stopzetten voorschotbetaling zijn er juist wel concrete omstandigheden die erop wijzen dat ambtenaren zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat vraagouders ten onrechte financieel werden benadeeld (zie §4.2(b)(iii) hiervoor). Ons inziens dient deze informatie niet uit het oog te worden verloren bij de afweging of er sprake is van feiten en omstandigheden die leiden tot een redelijk vermoeden dat sprake was van wetenschap in de latere fasen.

Als de gang van zaken in het 'CAF 11-dossier' en de informatie over andere CAF-dossiers in zijn geheel wordt beschouwd, dan komt het beeld naar voren dat burgers door toedoen van de Belastingdienst/Toeslagen (aanzienlijk) financieel nadeel hebben geleden, terwijl achteraf gezien waarschijnlijk is dat een deel van deze burgers op het moment van stopzetting van de voorschotbetalingen aan de voorwaarden voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag voldeden. De Adviescommissie concludeert hierover onder meer: "*De meeste ouders zijn evenwel ten onrechte door deze vooringenomen handelwijze getroffen. Zij werden bovendien hard getroffen en dragen daarvan vaak nu nog de gevolgen met zich mee.*"[99] Deze handelwijze staat in onze visie op gespannen voet met de belangen van een integere publieke ambtsuitoefening, een integer systeem van leges en rechten en de bijbehorende financiële belangen van burgers die door artikel 366 Sr worden beschermd. Bovendien is van belang dat er, wanneer het proces als geheel wordt beschouwd, ten minste sprake is geweest van enerzijds het vorderen van bedragen die (achteraf gezien) niet verschuldigd waren (zie §4.2(c)(i) hiervoor) en, anderzijds en weliswaar in een andere fase van het proces, van een redelijk vermoeden van bewuste aanvaarding van de aanmerkelijke kans dat burgers ten onrechte financieel werden benadeeld (zie §4.2(b)(iii) hiervoor). Daar komt bij dat de betrokken vraagouders, ondanks het algemene bewustzijn dat er waarschijnlijk ook gevallen zouden zijn van vraagouders die wel aan de voorwaarden voldeden, niet (althans niet altijd) de kans werd gegeven om bij onvolkomenheden in de aangeleverde bewijsstukken aanvullende informatie te verschaffen, maar direct tot afwijzing werd overgegaan (zie §4.2(c)(ii) hiervoor).[100]

Wij hebben beoordeeld in hoeverre het voorgaande, in samenhang bezien, leidt tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden dat knevelarij is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden enerzijds gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden en dat bij deze beoordeling anderzijds relevant is in hoeverre er sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat deze worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek (zie §3.2 hiervoor). Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de omstandigheden dusdanig zijn dat sprake is van een redelijk vermoeden dat knevelarij is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 366 Sr.

4.3 Dwang door misbruik van gezag (artikel 365 Sr)

(a) Inleiding

In het 'CAF 11-dossier' heeft de Belastingdienst/Toeslagen medio 2014 op basis van steekproefsgewijs verzamelde gegevens van het betrokken gastouderbureau en een aantal betrokken gastouders besloten om de voorschotbetaling van de hele populatie belanghebbenden stop te zetten en tegelijkertijd de belanghebbenden

[99] Interimadvies, par. 4.6.
[100] Interimadvies, par. 2.1.4. Zie ook Rapport Nationale Ombudsman, p. 18.

te verzoeken om bewijsstukken waaruit de aanspraak op KOT zou blijken aan te leveren.[101] Uit de jurisprudentie blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen hierbij vanwege systeemtechnische redenen heeft besloten om met toepassing van artikel 16 van de Awir het voorschot te herzien naar nihil voor de periode september tot en met december 2014, waarbij het voorschot voor de periode januari tot en met augustus 2014 is gehandhaafd.[102] Dit werd binnen de Belastingdienst/Toeslagen de 'zachte stop' genoemd.[103] De Documenten bevatten aanwijzingen dat dezelfde of een vergelijkbare handelwijze ook in andere CAF-dossiers is gehanteerd. Wij zullen hierna beoordelen of er een redelijk vermoeden bestaat dat deze handelwijze een overtreding van artikel 365 Sr vormt.

Artikel 365 Sr luidt als volgt:

> "*De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.*"

Het delict dwang door misbruik van gezag is in de 19e eeuw geïntroduceerd in het Wetboek van Strafrecht. In de wetsgeschiedenis wordt door de Minister van Justitie het volgende opgemerkt over het onderscheid met gewone dwang (artikel 284 Sr):

> "*De vergelijking van deze bepaling met art. [284] leert door welke karaktertrekken zich hier het ambtsmisdrijf van den gewonen dwang onderscheidt. In beide gevallen wordt iemand gedwongen iets te doen, niet te doen of te dulden, doch:*
>
> *1.° wordt dáár geweld of bedreiging met geweld vereischt, hier misbruik van gezag of bedreiging met zodanig misbruik;*
>
> *2.° moet dáár de dwang wederregtelijk gepleegd zijn, terwijl hier de bijvoeding van dat woord overbodig is, vermits geen ambtenaar ooit geregtigd is misbruik van zijn gezag te maken.*"[104]

Over de opmerking van de Raad van State dat ten onrechte geen onderscheid is gemaakt tussen dwang tot iets plichtmatigs/geoorloofds en dwang tot een misdrijf/iets ongeoorloofds:

> "*De regter zal bij de bepaling der straf er op te letten hebben, of de ambtenaar iemand dwong tot iets geoorloofds of iets ongeoorloofds, doch de aard van het misdrijf is in beide gevallen hetzelfde.*"[105]

En over het opzetvereiste:

> "*Door de Staatscommissie en ook door mij is steeds stilzwijgend aangenomen dat bij misbruik alleen wordt gedacht aan de daad van iemand die met bewustheid zijne bevoegdheid te buiten gaat. (…) In deze regelen komt, mijns inziens, niets voor dat aan eene culpose magtsoverschrijding zou kunnen doen denken.*"[106]

Het belang dat door art. 365 Sr wordt beschermd, is het publieke belang van een integere ambtsuitoefening en daarnaast, zij het van ondergeschikt belang, de persoonlijke vrijheid van degene die gedwongen wordt.[107]

Op basis van de hiervoor geciteerde delictsomschrijving, hangt de vraag of een aangifteplicht bestaat met name af van de vraag of een redelijk vermoeden bestaat dat bij de stopzetting van voorschotbetalingen sprake was

---

101 Interimadvies, par. 2.1.2-2.1.3.
102 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3.
103 Interimadvies, par. 3.2.2.3.
104 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (Deel III), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1882, p. 70.
105 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (Deel III), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1882, p. 70.
106 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (Deel III), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1882, p. 71.
107 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 478; T.R. van Roomen, commentaar op art. 365 Sr, aant. 5, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 27 maart 2020).

van (i) een dwingen om iets te doen, niet te doen of te dulden en, zo ja, (ii) of daarbij misbruik van gezag is gemaakt in de zin van artikel 365 Sr.

(b) Dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden

Onder 'dwingen' moet worden verstaan het opzettelijk veroorzaken dat een ander tegen zijn wil iets doet, niet doet of duldt.[108] Voorwaardelijk opzet is hiervoor voldoende.[109] Opzet op de dwang zal in zijn algemeenheid voortvloeien uit het gebezigde dwangmiddel, echter er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin dat niet het geval zal zijn.[110] Het bestanddeel 'dwingen' vereist niet dat sprake is van wederrechtelijke dwang. Onder 'dwingen' moet daarnaast zowel fysieke dwang als psychische dwang worden verstaan. Van belang is of iemand niet zou hebben gehandeld, nagelaten of geduld als het betreffende dwangmiddel niet zou zijn toegepast.[111]

Voorts kan een veelheid van gedragingen waartoe wordt gedwongen, kwalificeren als een 'doen, niet doen of dulden'. Zelfs de dwang tot vervulling van een plicht, tot het nalaten van iets ongeoorloofds of tot het dulden van iets dat de gedwongene op zichzelf moet ondergaan, kan dus strafbaar zijn indien deze dwang het gevolg is van misbruik van gezag (zie ook §4.3(a) hiervoor).[112] Ter illustratie, ook dwang tot het dulden van een paspoortcontrole vormt een overtreding van artikel 365 Sr als daarbij misbruik van gezag wordt gemaakt door een ambtenaar.[113] Sikkema legt dit als volgt uit: "*Verder moet men op zichzelf dulden dat zijn paspoort wordt gecontroleerd door een (daartoe bevoegde) ambtenaar. De omstandigheid dat deze ambtenaar niet bevoegd is om daartoe te dwingen, maakt dat er sprake is van misbruik van gezag.*"[114]

In onze visie bestaat er naar objectieve maatstaven een redelijk vermoeden dat burgers als gevolg van het besluit tot stopzetting van de voorschotbetalingen zijn gedwongen om iets te dulden, namelijk dat zij niet langer voorschotbetalingen zouden ontvangen. Deze stopzetting werd geëffectueerd door het uitvaardigen van een beschikking door de Belastingdienst/Toeslagen. Bij het uitvaardigen van een dergelijke beschikking is in onze visie naar objectieve maatstaven sprake van dwang, omdat burgers zich bij een beschikking van een overheidsinstantie gedwongen zullen voelen om deze stopzetting te dulden (los van de mogelijkheid tot bezwaar tegen het besluit). Ten slotte bestaat er naar objectieve maatstaven tevens een redelijk vermoeden dat er tenminste voorwaardelijk opzet bestond op deze dwang, omdat een ambtenaar bij het uitvaardigen van een beschikking over het algemeen tenminste bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de ontvanger van deze beschikking zich gedwongen voelt deze te dulden. Al met al komt de analyse ten aanzien van artikel 365 Sr dus met name neer op de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van misbruik van gezag.

(c) Misbruik van gezag

Misbruik van gezag kan volgens de Hoge Raad verschillende vormen aannemen: "*Mede gelet op de strekking van die bepaling moet onder de daarin voorkomende term 'misbruik van gezag' worden verstaan het misbruik dat de ambtenaar maakt van het gezag dat hij aan die hoedanigheid ontleent, waarbij het onverschillig is of dat misbruik bestaat in overschrijding van de grenzen van de hem bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden dan wel in de aanmatiging van een bevoegdheid die hem niet toekomt.*"[115]

De Hoge Raad heeft niet nader gedefinieerd onder welke omstandigheden sprake kan zijn van het overschrijden van een bevoegdheid. In onze visie kan daarvan onder meer sprake zijn bij het aanwenden van een bevoegdheid

---

108 T.R. van Roomen, commentaar op art. 365 Sr, aant. 9(a), in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 27 maart 2020); E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 482.

109 Zie HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5834, *NJ* 2006/234 in geval van dwang in de zin van art. 284 Sr.

110 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 482.

111 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 480.

112 J.W. Fokkens, commentaar op artikel 365 Sr, aant. 2, in: J.W. Fokkens, E.J. Hofstee en A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt tot 15 september 2009).

113 HR 26 juni 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0080, *NJ* 1995/709.

114 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 493.

115 HR 26 juni 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0080, r.o. 4.3, *NJ* 1995/709.

voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend[116] en/of onder omstandigheden waarin deze bevoegdheid niet mag worden ingezet.[117] Welke grenzen er worden gesteld aan een bevoegdheid - bijvoorbeeld ten aanzien van het doel waarvoor, de plaats en tijd waarop of omstandigheden waaronder er gebruik van mag worden gemaakt - is voor bepaalde onderwerpen geregeld in de bijzondere wetten.[118]

Ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen zijn op grond van artikel 16 Awir en artikel 23 Awir in beginsel bevoegd tot herziening en opschorting van voorschotten op een toeslag. Aan de uitoefening van deze bevoegdheden worden bepaalde vereisten gesteld (zie §4.1(a) hiervoor). Zo mag de bevoegdheid tot opschorting worden uitgeoefend "*als er sprake is van een concrete aanwijzing die het onmiddellijk stopzetten van de uitbetaling wenselijk maakt. Hiervan zal in de regel sprake zijn in het geval van een aan de belanghebbende toe te rekenen handeling of nalaten.*" [119] De bevoegdheid tot herziening mag worden uitgeoefend als "*na de verlening van het voorschot blijkt, bijvoorbeeld uit door de belanghebbende verstrekte gegevens, dat dit tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan dat waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.*"[120]

De Afdeling heeft hierover in 2017 geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de stopzetting van de voorschotbetalingen "*niet heeft gehandeld in overeenstemming met de systematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*"[121] en "*in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld.*"[122] De Adviescommissie noemt naar aanleiding van deze uitspraak het besluit tot stopzetting van de voorschotbetalingen "*onrechtmatig*".[123] De Nationale Ombudsman concludeert dat de Belastingdienst/Toeslagen "*de beslissing tot beëindiging voortijdig [heeft] genomen en zich niet [heeft] gehouden aan de werkwijze die de Awir voorschrijft.*"[124]

Het oordeel van de Afdeling komt er kort gezegd op neer dat de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte is overgegaan tot beëindiging van de voorschotbetaling voordat een individuele beoordeling van het dossier van de vraagouders in kwestie heeft plaatsgevonden.[125] Hierbij zijn de door de Awir voorgeschreven regels niet in acht genomen.

De staatssecretaris van Financiën heeft bij brief van 18 december 2019 aan de Tweede Kamer laten weten dat de werkprocessen rondom CAF-dossiers sinds medio 2016 in lijn zijn gebracht met de toepasselijke wet- en regelgeving: "*De werkprocessen rondom CAF-zaken, fraude-onderzoeken en het intensief subjectgericht toezicht zijn sinds medio 2016 volgens de wet- en regelgeving ingericht. Eerst worden bewijsstukken bij de ouder uitgevraagd, wordt indien nodig een rappelbrief verstuurd en wordt afhankelijk van de reactie na afloop van het rappel de lopende toeslag mogelijk stopgezet. In de context van CAF-zaken heb ik tijdens het debat van 21 maart jl. over de CAF11-zaak aan uw Kamer gemeld dat Toeslagen een rappel verstuurt. Ook de Nationale ombudsman heb ik in 2017, in reactie op zijn aanbevelingen in het 'geen powerplay maar fair play' inzake CAF-projecten, laten weten dat deze werkprocessen inmiddels op orde zijn.*"[126]

In het licht van het voorgaande bestaat in onze visie een redelijk vermoeden dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen bij het nemen van het besluit tot stopzetting van de voorschotbetalingen medio 2014 de grenzen van hun bevoegdheid hebben overschreden in de zin van artikel 365 Sr. Daarmee staat nog niet vast dat er ook een redelijk vermoeden bestaat dat van misbruik van gezag, want daarvoor is ook opzet op de overschrijding van de bevoegdheid vereist.

---

116 Vgl. HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454, *NJ* 2017/84 m.nt. B.F. Keulen, waarin aan de orde was of het uitoefenen van een controlebevoegdheid op grond van de Wegenverkeerswet 1994 ten onrechte was ingezet voor het verrichten van opsporingshandelingen.

117 Vgl. Rb. Limburg 8 december 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:10688, waarin aan de orde was of het afnemen van DNA door middel van wangslijmvlies was toegestaan in geval van een weigerachtige veroordeelde.

118 Vgl. J.W. Fokkens, commentaar op artikel 370 Sr, aant. 3, in: J.W. Fokkens, E.J. Hofstee en A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt tot 15 september 2009).

119 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 53-54.

120 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 49.

121 ABRvS 8 maart 2017 ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.3. Zie ook ABRvS 24 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1333, r.o. 9-10.

122 ABRvS 8 maart 2017 ECLI:NL:RVS:2017:589, r.o. 4.4. Zie ook ABRvS 24 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1333, r.o. 9-10.

123 Interimadvies, p. 2 en par. 4.2.1.

124 Rapport Nationale Ombudsman, p. 18.

125 Vgl. Interimadvies, p. 2 en par. 2.1.3; Eindadvies, par. 3.3.2; en Rapport Nationale Ombudsman, p. 17.

126 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 568.

(d) Opzet

Misbruik van gezag vereist opzet, waarbij voorwaardelijk opzet voldoende is.[127] Uit de wetsgeschiedenis volgt dat hierbij sprake moet zijn van een ambtenaar die met bewustzijn zijn bevoegdheden te buiten gaat; een objectief (onopzettelijk) verkeerd gebruik van bevoegdheden is onvoldoende (zie §4.3(a) hiervoor).[128] Hierbij is weliswaar relevant in hoeverre van een gemiddelde ambtenaar mag worden verwacht dat deze weet dat de hiervoor beschreven handelwijze in strijd is met (de systematiek van) de Awir, zoals de Afdeling later heeft vastgesteld, echter dat is onvoldoende voor het aannemen van (voorwaardelijk) opzet op het maken van misbruik van gezag. Daarvoor is nodig dat ambtenaren opzettelijk hun bevoegdheden hebben overschreden dan wel dat zij bewust de aanmerkelijke kans daarop hebben aanvaard.

De Documenten bevatten in onze visie onvoldoende objectieve aanknopingspunten om te kunnen concluderen dat er een redelijk vermoeden bestaat dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen met bewustzijn hun bevoegdheden hebben overschreden. Op basis van de Documenten ontstaat eerder het beeld dat ambtenaren opereerden op basis van de – achteraf onjuist gebleken – veronderstelling dat deze handelwijze was toegestaan. Zo is op enig moment in een weekverslag van het CAF opgemerkt dat in het MT Fraudebestrijding is besproken dat ook bij gerede twijfel betalingen kunnen worden stopgezet, mits betrokkenen een goede uitleg krijgen en worden uitgenodigd om bewijsstukken aan te leveren. Daarnaast volgt uit de Documenten dat dezelfde of een vergelijkbare handelwijze in meerdere CAF-dossiers is toegepast. De Adviescommissie merkte hierover op dat sprake was "*van een beleidsproces en -dynamiek waarin ieder van de betrokken partijen meende te doen wat verwacht werd en als opdracht werd gezien.*"[129]

Tegen de hiervoor genoemde redenering zou mogelijk in kunnen worden gebracht dat, zoals ook ten aanzien van knevelarij is overwogen (zie §4.2(b)(iii) hiervoor), uit de Documenten blijkt dat ambtenaren zich ervan bewust waren dat als gevolg van de gehanteerde handelwijze mogelijk vraagouders zouden worden getroffen die wel aan alle voorwaarden voldeden om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag – zo is er bijvoorbeeld gesproken over de potentiële ongewenste gevolgen van deze aanpak voor de '20% goede gevallen'. Daaruit volgt echter weliswaar een redelijk vermoeden van bewuste aanvaarding van de aanmerkelijke kans op onterechte financiële benadeling van burgers, maar niet (althans niet noodzakelijkerwijs) een redelijk vermoeden van aanvaarding van de aanmerkelijke kans op een overschrijding van bevoegdheden. In dit verband is relevant dat de opmerkingen over de ongewenste gevolgen voor de potentiële '20% goede gevallen' geplaatst werden in het kader van de vraag hoe de politiek hierin kon worden meegenomen, maar niet in het kader van twijfels over de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening.

Van belang hierbij is dat voor overtreding van artikel 365 Sr onvoldoende is dat een ambtenaar zich bewust is van de mogelijkheid dat een bepaald besluit in individuele gevallen tot onrechtvaardige uitkomsten zou kunnen leiden. Voor overtreding van artikel 365 Sr is vereist dat een ambtenaar met opzet (al dan niet in voorwaardelijke zin) zijn bevoegdheid te buiten gaat. Omdat uit de Documenten geen objectieve feiten of omstandigheden blijken waaruit een dergelijk bewustzijn kan worden afgeleid, bestaan er in onze visie onvoldoende objectieve feiten en omstandigheden om te concluderen dat sprake is van een redelijk vermoeden dat ambtenaren opzettelijk misbruik van gezag hebben gemaakt.

(e) Conclusie

Wij hebben beoordeeld in hoeverre sprake is van een redelijk vermoeden dat dwang door misbruik van gezag is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden. Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de omstandigheden zoals die blijken uit de Documenten een onvoldoende basis bieden voor een redelijk vermoeden dat dwang door misbruik van gezag is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 365 Sr.

---

127 Rb. Limburg 8 december 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:10688. Zie ook HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5834, *NJ* 2006/234.

128 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 482.

129 Interimadvies, p. 58.

4.4 Verduistering van bewijsstukken (artikel 361 Sr)

(a) Inleiding

In verschillende Kamerstukken is ingegaan op de vraag of de Belastingdienst/Toeslagen in gerechtelijke procedures in verband met CAF-dossiers stukken heeft achtergehouden.[130] In het bestuursrecht geldt dat het bestuursorgaan op grond van artikel 8:42 Awb alle "*op de zaak betrekking hebbende stukken*" aan de bestuursrechter moet overleggen.[131]

De Documenten bevatten de volgende voorbeelden van gevallen waarin is gebleken dat de Belastingdienst/Toeslagen niet, althans niet onmiddellijk, alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd:

(i) Eind 2018 zijn door de Belastingdienst/Toeslagen in een aantal lopende beroepsprocedures in verband met het 'CAF 11-dossier' bankafschriften en schermprints uit een informatiesysteem ingebracht die eerder niet waren overgelegd.

(ii) De Belastingdienst/Toeslagen heeft geconstateerd dat in sommige beroepsprocedures in verband met het 'CAF 11-dossier' ten onrechte geen bevindingenverslagen en/of gespreksnotities zijn ingebracht. De Landsadvocaat heeft deze stukken later beoordeeld en geadviseerd dat deze documenten in sommige procedures wel een op de zaak betrekking hebbend stuk zijn.

Wij merken op dat onze analyse op dit onderdeel uitsluitend is gebaseerd op de antwoorden van de staatssecretaris van Financiën op Kamervragen. De Documenten bevatten geen aanvullende informatie over de redenen waarom deze stukken niet eerder zijn gevonden, noch over de overwegingen omtrent het al dan niet inbrengen van deze stukken in procedures bij de bestuursrechter.

Artikel 361 Sr lid 1 luidt als volgt:

> "*De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk zaken bestemd om voor de bevoegde macht tot overtuiging of bewijs te dienen, akten, bescheiden of registers, welke hij in zijn bediening onder zich heeft verduistert, vernielt, beschadigt of onbruikbaar maakt, of toelaat dat zij door een ander worden weggemaakt, vernield, beschadigd of onbruikbaar gemaakt, of die ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vijfde categorie.*"

Het beschermd belang van artikel 361 Sr is het correct functioneren van het gezag, waarvoor de zuiverheid van bewijsstukken onmisbaar is.[132]

Het is in onze visie aannemelijk dat de hiervoor genoemde stukken binnen de reikwijdte van artikel 361 Sr vallen, omdat (i) het schriftelijke stukken betreft die als 'bescheiden' kunnen worden aangemerkt, en (ii) ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen beschikking hadden over deze stukken in hun bediening als ambtenaar.[133] Of een redelijk vermoeden van verduistering van bewijsstukken bestaat hangt dus met name af van een beoordeling van de bestanddelen 'verduistert, vernielt, beschadigt of onbruikbaar maakt' en 'opzettelijk'.

---

130 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 492 en *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 517.

131 HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672, *AB* 2018/245 m.nt. P.A. Flutsch.

132 T.R. van Roomen, commentaar op artikel 361 Sr, aant. 5, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 19 maart 2020). Zie ook E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 428-429.

133 HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BQ8891, r.o. 2.4, *NJ* 2012/101.

(b) Verduisteren, vernielen, beschadigen of onbruikbaar maken

In onze visie is in de genoemde voorbeelden in ieder geval geen sprake van ambtenaren die bescheiden hebben vernield, beschadigd of onbruikbaar gemaakt of dit hebben toegelaten. Er kan hooguit sprake zijn van verduistering van bescheiden. Verduistering betekent dat een object wordt weggemaakt in die zin dat het aan de (ambtelijke) bestemming wordt onttrokken.[134] In geval van artikel 361 Sr gaat het om onttrekking aan de bewijsbestemming.[135]

De vraag is dus of het niet, althans niet onmiddellijk, inbrengen van alle op de zaak betrekking hebbende stukken in een beroepsprocedure bij de bestuursrechter kan kwalificeren als het onttrekken van deze bescheiden aan hun bestemming. In een oud arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat in de woorden 'verduisteren' en 'wegmaken' een doen besloten ligt.[136] Volgens een recenter arrest van de Hoge Raad kan echter sprake zijn van het onttrekken van zaken aan hun bestemming door het niet ter deponering aanbieden op de bestemde plaats, het onder zich houden en het verborgen houden van die zaken.[137] Het gerechtshof 's-Hertogenbosch overwoog in een artikel 12 Sv-procedure, waarin onder meer werd geklaagd over de beslissing om niet te vervolgen op grond van artikel 361 Sr, dat "*[v]an wegmaken (...) geen sprake [is] indien een bewijsstuk, waarvan alle partijen van het bestaan op de hoogte zijn, wordt achtergehouden.*"[138]

Uit de Documenten blijkt niet dat ambtenaren bescheiden uit de archieven of systemen van de Belastingdienst/Toeslagen hebben verwijderd of anderszins bescheiden hebben weggemaakt, maar hooguit dat zij zich niet bewust waren van het feit dat bepaalde niet-overgelegde bewijsstukken zich in deze archieven of systemen bevonden dan wel dat een verkeerde afweging is gemaakt ten aanzien van de vraag of bepaalde bewijsstukken op grond van artikel 8:42 Awb aan de bestuursrechter hadden moeten worden overgelegd. In onze visie is het daarom onzeker of dit handelen kan kwalificeren als het 'verduisteren' van bescheiden in de zin van artikel 361 Sr. Geredeneerd vanuit het door artikel 361 Sr beschermde belang,[139] lijkt het echter in beginsel voorstelbaar dat het bewust maken van een verkeerde afweging ten aanzien van de vraag of artikel 8:42 Awb noopt tot overlegging van bepaalde bewijsstukken aan de bestuursrechter, zou kunnen kwalificeren als verduistering in de zin van artikel 361 Sr.

(c) Opzet

Artikel 361 Sr vereist dat de ambtenaar opzettelijk handelt. Voorwaardelijk opzet volstaat hiervoor. Voor overtreding van artikel 361 Sr is dus ten minste vereist dat de ambtenaar zich willens en wetens blootstelt aan de aanmerkelijke kans dat hij bescheiden aan hun bestemming onttrekt.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, volgt uit de Documenten hooguit dat ambtenaren zich niet bewust waren van het feit dat bepaalde niet-overgelegde bewijsstukken zich in de archieven of systemen van de Belastingdienst/Toeslagen bevonden dan wel dat een verkeerde afweging is gemaakt ten aanzien van de vraag of bepaalde bewijsstukken op grond van artikel 8:42 Awb aan de bestuursrechter hadden moeten worden overgelegd. Hoewel dit mogelijk onzorgvuldig of zelfs nalatig zou kunnen zijn,[140] bieden de Documenten in onze visie onvoldoende objectieve aanknopingspunten voor het bestaan van een redelijk vermoeden dat ambtenaren met opzet (al dan niet in voorwaardelijke zin) bewijsstukken hebben verduisterd.

---

134 HR 13 januari 1941, ECLI:NL:HR:1941:106, *NJ* 1941/480.

135 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 446-447.

136 HR 26 mei 1896, W 6814. Zie ook E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 431.

137 HR 12 januari 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC2304, r.o. 5.2.

138 Hof 's-Hertogenbosch 16 september 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG2087.

139 T.R. van Roomen, commentaar op artikel 361 Sr, aant. 5, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 19 maart 2020). Zie ook E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Den Haag: Boom juridisch 2005, p. 428-429.

140 Hof 's-Hertogenbosch 16 september 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG2087.

(d) Conclusie

Wij hebben beoordeeld in hoeverre het voorgaande leidt tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden dat verduistering van bewijsstukken is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden enerzijds gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden en dat bij deze beoordeling anderzijds relevant is in hoeverre er sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat deze worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek (zie §3.2 hiervoor). Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de uit de Documenten blijkende omstandigheden onvoldoende basis bieden voor een redelijk vermoeden dat dwang met misbruik van gezag is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 365 Sr.

4.5 Strafrechtelijke verantwoordelijkheid ministers en staatssecretarissen (artikelen 355 en 356 Sr)

Naast de mogelijkheid van misdrijven gepleegd door ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen is in de literatuur ook de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers of staatssecretarissen ter sprake gekomen.[141] Daarbij is verwezen naar de artikelen 355 en 356 Sr, op basis waarvan bijvoorbeeld straf is gesteld op het opzettelijk of met grove schuld nalaten om uitvoering te geven aan wetten, voor zover die uitvoering tot hun taak behoort.[142] De Documenten bevatten echter onvoldoende aanknopingspunten om te komen tot een redelijk vermoeden dat (één van) deze artikelen is overtreden.[143] Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van de artikelen 355 en/of 356 Sr.

5. OVERIGE MISDRIJVEN

In dit hoofdstuk zullen wij ten aanzien van een aantal overige misdrijven analyseren of er in onze visie een redelijk vermoeden bestaat dat een relevant misdrijf is gepleegd. Zoals reeds toegelicht in §3.1 hiervoor, hebben wij onze analyse niet beperkt tot specifieke misdrijven. Wij hebben rekening gehouden met alle mogelijke misdrijven, echter voor veel misdrijven is in het licht van de onderhavige casus voorshands duidelijk dat zij niet in aanmerking komen voor een mogelijke aangifteplicht op grond van artikel 162 lid 1 Sv. In dit hoofdstuk behandelen wij de misdrijven, niet zijnde ambtsmisdrijven, waarvan een bespreking in onze visie wordt gerechtvaardigd, bijvoorbeeld door de objectieve feiten en omstandigheden die ons zijn gebleken uit de Documenten. Wij behandelen achtereenvolgens beroepsmatige discriminatie (§5.1), valsheid in geschrift (§5.2), smaad (§5.3) en meineed (§5.4).

---

141 F.R. Herreveld, 'Strafrechtelijke aspecten van de Toeslagenaffaire', *WFR* 2020/27.

142 Artikel 355 Sr luidt sinds 19 september 2018 als volgt:
"*Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, worden gestraft de ministers of staatssecretarissen:*
1°. die hun medeondertekening verlenen aan koninklijke besluiten, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;
2°. die uitvoering geven aan koninklijke besluiten, wetende dat deze niet van de vereiste medeondertekening van een minister of staatssecretaris zijn voorzien;
3°. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen of bevelen handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;
4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun taak behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen."
Artikel 356 Sr luidt sinds 19 september 2018 als volgt: "*Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie worden gestraft de ministers en staatssecretarissen aan wier grove schuld te wijten is dat de in artikel 355, onder 4°, omschreven uitvoering wordt nagelaten.*"
Tot 19 september 2018 waren deze bepalingen niet gericht tot "de ministers of staatssecretarissen", maar tot "de hoofden van ministeriële departementen". Dit zijn ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie. Sinds 1951 zijn ministers zonder portefeuille en staatssecretarissen gelijkgesteld met de hoofden van ministeriële departementen op grond van artikel 4 Wet voorzieningen in verband met ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris. Inhoudelijk zijn deze bepalingen per 19 september 2018 dus niet gewijzigd.

143 Wij begrijpen overigens dat momenteel een onderzoek plaatsvindt naar het bestaan van nadere stukken in dit verband: *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 626.

5.1 Beroepsmatige discriminatie (artikel 137g Sr)

(a) Inleiding

In verschillende Kamerstukken is ingegaan op de vraag of bij de uitvoering van werkzaamheden door de Belastingdienst/Toeslagen sprake is geweest van etnisch profileren.[144] Naar aanleiding hiervan zullen wij hierna analyseren in hoeverre een redelijk vermoeden bestaat dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen zich schuldig hebben gemaakt aan beroepsmatige discriminatie.

Artikel 137g lid 1 Sr luidt als volgt:

> "*Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.*"

Van belang is dat artikel 137g Sr niet alleen betrekking heeft op uitingen jegens personen, maar op elke vorm van discriminatoire behandeling van personen.[145] Het begrip rassendiscriminatie in artikel 137g Sr moet worden uitgelegd aan de hand van artikel 90quater Sr dat luidt als volgt:

> "*Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.*"

Artikel 90quater Sr is gebaseerd op artikel 1 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie (**IVUR**).[146] Uit deze artikelen volgt dat discriminatie op grond van huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming ook onder het begrip rassendiscriminatie valt.[147] Elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op basis van deze kenmerken kan dus rassendiscriminatie opleveren, tenzij het gaat om positieve discriminatie.[148] Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis van artikel 429quater Sr (waarvan artikel 137g Sr een specialis is) dat fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige kenmerken ook een rol kunnen spelen bij de beoordeling of sprake is van rassendiscriminatie.[149]

Het is aannemelijk dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen handelen in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. Voor de beoordeling van de vraag of er een aangifteplicht bestaat is dus vooral van belang of een redelijk vermoeden bestaat dat (i) ambtenaren hebben gediscrimineerd wegens ras en, zo ja, (ii) of dat opzettelijk is gebeurd.

(b) Discriminatie wegens ras

Uit de Documenten blijkt dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen op basis van nationaliteit uitvragen hebben gedaan naar gegevens:

(i) Het CAF heeft begin 2014 een '*quick-scan*' gedaan van alle aanvragers met een Ghanese nationaliteit. Deze '*quick-scan*' bevat ten aanzien van alle aanvragers met de Ghanese

---

144 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 490 en *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 517.

145 *Kamerstukken II* 2000/01, 27792, nr. 3, p. 5.

146 Artikel 1 lid 1 IVUR luidt als volgt: "*In dit Verdrag wordt onder „rassendiscriminatie" verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.*"

147 Vgl. HR 15 juni 1976, ECLI:NL:HR:1976:AB5842, *NJ* 1976/551; HR 1 juli 1986, ECLI:NL:HR:1986:AB7680, *NJ* 1987/217; HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510, *NJ* 2016/248.

148 *Kamerstukken II* 1989/90, 20239, nr. 15, p. 3. Zie ook artikel 1 lid 4 en artikel 2 lid 2 IVUR.

149 *Kamerstukken II* 1980/81, 16115, nr. 5, p. 5. Zie ook HR 13 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6191, r.o. 3.5.1, *NJ* 2000/513.

nationaliteit gegevens over verschillende toeslagen die zijn toegekend (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget), IP-adressen en de belastingaangiften. Op basis van de '*quick-scan*' is voorgesteld om nader onderzoek te doen naar bepaalde aspecten. Uit de Documenten blijkt niet wanneer dit vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden, noch wat de uitkomst van dit vervolgonderzoek is geweest.

(ii) Begin 2014 heeft het CAF query's uitgevraagd bij Logius over aanvragers van toeslagen met de Roemeense nationaliteit. Uit de Documenten blijkt niet wat de uitkomst van deze query's was en welke vervolgstappen naar aanleiding hiervan zijn genomen.

(iii) De Documenten bevatten aanwijzingen dat in 2015 een onderzoek is verricht met betrekking tot een bepaalde bevolkingsgroep en dat een verzoek is gedaan om een zoekslag te verrichten op basis van etnische afkomst. De Documenten bevatten daarnaast een referentie naar een (mogelijk etnische) gemeenschap ten aanzien van handhaving in 2016.

Wij begrijpen daarnaast dat de Autoriteit Persoonsgegevens momenteel onderzoek doet naar mogelijk etnisch profileren door de Belastingdienst/Toeslagen.[150] Omdat de Documenten, behoudens de hiervoor genoemde voorbeelden, onvoldoende concrete informatie bevatten over vermeend etnisch profileren door de Belastingdienst/Toeslagen, beperken wij onze analyse tot de hiervoor genoemde voorbeelden.

Zowel directe als indirecte rassendiscriminatie is strafbaar.[151] In de hiervoor genoemde voorbeelden is sprake van een onderscheid op basis van nationaliteit. Vooropgesteld, (staatkundige) nationaliteit is niet hetzelfde als nationale of etnische afkomst. Echter, als het maken onderscheid op grond van nationaliteit in werkelijkheid moet worden beschouwd als het maken van onderscheid op grond van nationale of etnische afkomst, dan kan dit ook kwalificeren als het maken van (direct) onderscheid wegens ras.[152] Zelfs indien louter onderscheid wordt gemaakt op basis van nationaliteit, dan kan dat onder omstandigheden ook kwalificeren als het maken van een (indirect) onderscheid wegens ras.[153] Het begrip 'ras' heeft immers een ruime betekenis (zie §5.1(a) hiervoor), zodat daaronder volgens de Hoge Raad ook gedragingen vallen "*die niet rechtstreeks een ongeoorloofd onderscheid maken, maar die een discriminatoir onderscheid ten gevolge hebben, ook al is dit niet beoogd*."[154]

Indien de feitelijke consequentie van een handeling is dat bepaalde personen of groepen personen worden getroffen, die bepaalde kenmerken gemeen hebben (wegens ras), dan kan die handeling kwalificeren als (indirecte) discriminatie.[155] Bij het maken van een onderscheid op basis van nationaliteit kan dus sprake zijn van directe rassendiscriminatie, indien hiermee in werkelijkheid een onderscheid op grond van nationale of etnische afkomst wordt gemaakt, of als indirecte rassendiscriminatie, indien dit een discriminerend onderscheid tussen personen wegens ras beoogt of tot gevolg heeft gehad.[156] Als indirecte discriminatie moet worden aangemerkt een maatregel die ogenschijnlijk neutraal is maar die in feite uitsluitend of in overwegende mate personen van een bepaalde groep betreft, terwijl het verschil in behandeling niet kan worden verklaard door objectief gerechtvaardigde factoren die geen verband houden met discriminatie op een bepaalde grond.[157]

De Documenten bevatten aanwijzingen dat bij het verrichten van onderzoekshandelingen op basis van nationaliteit een discriminatoir onderscheid is gemaakt of dat een discriminatoir onderscheid hiervan het gevolg is geweest. Daarbij nemen wij onder meer in aanmerking dat in interne e-mails over dergelijke informatie-uitvragen onder meer is gesproken over het uitvragen en monitoren van gegevens over personen met een bepaalde etniciteit. Dergelijke opmerkingen zouden kunnen impliceren dat ambtenaren van de

150 *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 490.
151 *Kamerstukken II* 1980/81, 16115, nr. 5, p. 4; *Kamerstukken I* 1980/81, 16115, nr. 139a, p. 2–3; *Kamerstukken II* 1989/90, 20239, nr. 15, p. 3-4.
152 Vgl. HR 24 november 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7409, *NJ* 1982/177; HR 1 juli 1986, ECLI:NL:HR:1986:AB7680, *NJ* 1987/217.
153 Vgl. Rb. 's-Gravenhage, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO0019, r.o. 3.3.
154 HR 13 december 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0450, r.o. 3.6, *NJ* 1993/363. Zie ook HR 26 juni 1984, ECLI:NL:HR:1984:AC8478, *NJ* 1985/513.
155 *Kamerstukken I* 1980/81, 16115, nr. 139a, p. 2.
156 HR 13 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6191, r.o. 3.5.2, *NJ* 2000/513.
157 HR 13 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6191, r.o. 3.5.2, *NJ* 2000/513; *Kamerstukken II* 1989/90, 20239, nr. 15, p. 3-4.

Belastingdienst/Toeslagen het gebruik van het criterium nationaliteit mogelijk zelf beschouwden als middel om onderzoek te doen naar personen met een bepaalde nationale of etnische afkomst. Bij het maken van een onderscheid op basis van etniciteit zal in het algemeen relatief snel sprake zijn van rassendiscriminatie.[158] In het licht van voornoemde opmerkingen is er ons inziens sprake van een redelijk vermoeden dat er sprake is geweest van het verrichten van onderzoekshandelingen op basis van nationaliteit waardoor overwegend personen van een bepaalde nationale of etnische afkomst zijn getroffen.[159]

Voor het bestaan van een aangifteplicht kan vervolgens van belang zijn of er een objectieve rechtvaardigingsgrond bestond voor het maken van dit onderscheid.[160] Op basis van de Documenten is niet goed te beoordelen in hoeverre een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig was voor het door de Belastingdienst/Toeslagen gemaakte onderscheid op basis van nationaliteit. Uit de Documenten blijkt slechts dat het doen van onderzoek naar personen met een bepaalde nationaliteit was gebaseerd op 'signalen' over mogelijk misbruik van toeslagen, echter niet welke signalen dat waren en of het passend en noodzakelijk was om op basis daarvan onderzoek te doen naar personen met een bepaalde nationaliteit.

Ten slotte is de vraag of het gemaakte onderscheid ten doel had of ten gevolge kon hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, werd teniet gedaan of aangetast in de zin van artikel 90quater Sr. Hieronder wordt onder andere verstaan: (i) het recht op gelijke behandeling door rechterlijke instanties en alle andere organen die zijn belast met de rechtsbedeling; (ii) het recht op persoonlijke veiligheid en bescherming door de Staat; (iii) politieke rechten, (iv) andere grondrechten; (v) economische, sociale en culturele rechten, waaronder (voor zover relevant) het recht op sociale zekerheid en sociale dienstverlening; en (vi) het recht op toegang tot elke plaats of dienst bestemd voor openbaar gebruik.[161]

Of sprake is van de aantasting of het tenietgaan van bepaalde rechten moet worden beoordeeld aan de hand van subjectieve factoren ('ten doel heeft') en/of objectieve factoren ('ten gevolge kan hebben').[162] In onze visie bestaat er op basis van het voorgaande een redelijk vermoeden dat het gemaakte onderscheid naar objectieve maatstaven aantasting van rechten in de zin van artikel 90quater Sr ten gevolge kan hebben gehad. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: (i) het recht op gelijke behandeling door organen die zijn belast met de rechtsbedeling, aangezien beargumenteerd kan worden dat de Belastingdienst/Toeslagen kwalificeert als orgaan belast met rechtsbedeling;[163] en (ii) grondrechten, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en het recht op sociale zekerheid en sociale dienstverlening. De ongelijke behandeling heeft in dit geval betrekking op het doen van onderzoek naar een bepaalde groep personen, waarbij grondrechten in het geding kunnen zijn en waardoor in de praktijk extra controle wordt uitgeoefend ten aanzien van personen die behoren tot een bepaalde groep.

---

158 A.B. Terlouw, 'Gebruik van etniciteit in risicoprofielen Marechaussee is discriminatie', *NJB* 2020/764.

159 Zie ook Rb. Haarlem 8 mei 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BA5410, r.o. 2.5, waarin de rechtbank weliswaar in een bestuursrechtelijke procedure over het recht op een bijstandsuitkering oordeelt dat "*een onderzoek uitsluitend gericht op personen van Somalische afkomst discriminatoir is*" en dat "*sprake is van discriminatie naar ras, omdat het hier een groep mensen van Somalische afkomst betreft, ongeacht de nationaliteit van de betrokkene.*"

160 Vgl. HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1872, *NJ* 2019/24 m.nt. J.M. Reijntjes. Dit arrest heeft overigens geen betrekking heeft op een vervolging op grond van de artikelen 137g en 429quater Sr, maar op de rechtmatigheid van de uitoefening van controlebevoegdheden door de politie op grond van de Wegenverkeerswet 1994.

161 Artikel 5 IVUR.

162 A.J. Machielse, commentaar op artikel 90quater Sr, aant. 2, in: J.W. Fokkens, E.J. Hofstee en A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt tot 26 september 2017).

163 L.G.M. Stevens, 'Rechtsbedeling anno 2009', *WFR* 2009/33 par. 1.1: "*Rechtsbedeling wordt vaak in eerste instantie in verband gebracht met de rechterlijke macht. Ten onrechte, deze activiteit moet in feite al besloten liggen in de wijze van uitvoering van wetgeving. Van de wetgever mag worden verwacht dat hij anticipeert op de uitvoerbaarheid en structureel aandacht besteedt aan dit vereiste van behoorlijke wetgeving. In de fiscale uitvoeringspraktijk is het vervolgens de taak van de belastinginspecteur als uitvoerende overheidsfunctionaris ervoor te zorgen dat de wet via een juiste rechtsbedeling tot haar recht komt. Deze zorgplicht vloeit voort uit het gegeven dat een rechtvaardige, effectieve en efficiënte rechtsbedeling een kernambitie is van de rechtsstaat.*" Zie ook: L.G.M. Stevens, *Vertrouwen in de toekomst; vertrouwen in elkaar. Persoonlijke reflecties op belastingheffing in turbulente omstandigheden*, Duiven: VHMF 2018, p. 42: "*De Belastingdienst moet de belastingwetgeving onpartijdig uitvoeren en zich inspannen een juiste* ***rechtsbedeling*** *te realiseren*." en p. 52: "*De Belastingdienst moet in zijn uitvoeringstaak objectief en onpartijdig opereren. Hij moet optreden als* ***rechtsbedeler*** *in eerste lijn en mag derhalve ook niet worden 'afgerekend' op een zo groot mogelijke opbrengst*."

(c) Opzet

Tot slot is van belang of een redelijk vermoeden bestaat dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen opzettelijk hebben gediscrimineerd wegens ras. Voorwaardelijk opzet is hiervoor voldoende. In de wetsgeschiedenis van de artikelen 137c t/m 137e Sr wordt in dit verband opgemerkt "*dat onder «opzettelijk» ook moeten worden begrepen het zogenaamde voorwaardelijk opzet (zich willens en wetens blootstellen aan de geenszins geringe kans dat racistische uitlatingen enz. zullen worden gedaan).*"[164] Hetzelfde criterium is in de rechtspraak toegepast in het kader van artikel 137g Sr.[165]

In de hiervoor genoemde voorbeelden gaat het niet om het doen van potentieel discriminerende uitlatingen, maar over het verrichten van potentieel discriminerende onderzoekshandelingen door de Belastingdienst/Toeslagen. Daarbij moet onder voorwaardelijk opzet dus worden verstaan zich willens en wetens blootstellen aan de aanmerkelijke kans dat een discriminatoir onderscheid wordt gemaakt in de zin van artikel 90quater Sr. In dit geval hebben ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen bij het verrichten van onderzoekshandelingen bewust een onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit, waarbij zij in interne e-mails zelf ook hebben gerefereerd aan het kenmerk etniciteit (zie §5.1(b) hiervoor). Deze feiten en omstandigheden zijn ons inziens voldoende voor een redelijk vermoeden dat ambtenaren zich willens en wetens hebben blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat bij het verrichten van onderzoekshandelingen op basis van nationaliteit een discriminatoir onderscheid wegens ras is gemaakt.

(d) Conclusie

Wij hebben beoordeeld in hoeverre het voorgaande leidt tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden dat beroepsmatige discriminatie is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden enerzijds gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden en dat bij deze beoordeling anderzijds relevant is in hoeverre er sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat deze worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek (zie §3.2 hiervoor). Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de omstandigheden dusdanig zijn dat sprake is van een redelijk vermoeden dat beroepsmatige discriminatie is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 137g Sr.

Volledigheidshalve merken wij op dat sommige vraagouders uit het 'CAF 11-dossier' (te weten een ander dossier dan hetgeen hiervoor is besproken) hebben gesteld dat zij zich gediscrimineerd voelden door de Belastingdienst/Toeslagen. Deze stelling staat onder meer in het gespreksverslag van de ouderbijeenkomsten met de Belastingdienst/Toeslagen die op 15, 17 en 22 mei 2019 hebben plaatsvonden en de bijeenkomst van deze ouders met de staatssecretaris van Financiën op 11 juni 2019.[166] De Documenten bevatten echter geen aanwijzingen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat er een redelijk vermoeden bestaat dat in het 'CAF 11-dossier' een discriminatoir onderscheid is gemaakt op basis van ras.

5.2 Valsheid in geschrift (artikel 225 Sr)

In verschillende Kamerstukken is ingegaan op de vraag of sprake is van valsheid in geschrift omdat de Belastingdienst/Toeslagen een verkeerde datum heeft vermeld op een casusbeschrijving van de 'casus Hawaii'.[167]

Artikel 225 lid 1 en 2 Sr luidt voor zover relevant als volgt:

> "*1. Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen*

---

164 *Kamerstukken II* 1989/90, 20239, nr. 3, p. 6. Zie ook Rb. 's-Gravenhage 11 oktober 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN9983 en Rb. Amsterdam 29 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3930.

165 Rb. 's-Gravenhage 11 oktober 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN9983; Rb. Amsterdam 29 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3930.

166 Zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 516.

167 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 517 en *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 3380.

gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van het valse of vervalste geschrift als ware het echt en onvervalst dan wel opzettelijk zodanig geschrift aflevert of voorhanden heeft, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik."

Van valsheid in geschrift in de zin van artikel 225 lid 1 Sr is dus sprake indien een persoon een geschrift,[168] waaraan in het maatschappelijk verkeer betekenis voor het bewijs van enig feit pleegt te worden toegekend,[169] valselijk opmaakt of vervalst met het oogmerk tot misleiding.[170] Deze delictsomschrijving bevat zodoende een dubbel opzetvereiste. Er moet sprake zijn van (i) *opzet* op het vervalsen of valselijk opmaken van een geschrift[171] en (ii) een *oogmerk* om dit geschrift als echt en onvervalst te gebruiken. Voor het bestaan van een oogmerk om een geschrift als echt en onvervalst te gebruiken is voorwaardelijk opzet onvoldoende.[172] Voorwaardelijk opzet is wel voldoende voor opzet op het vervalsen of valselijk opmaken van het desbetreffende geschrift.[173]

Artikel 225 lid 2 Sr heeft betrekking op het opzettelijk gebruiken van een vals of vervalst geschrift. Hiervoor is voorwaardelijk opzet voldoende. Het (voorwaardelijk) opzet moet zijn gericht op het gebruik van het geschrift en op het valse of vervalste karakter daarvan.[174] Hiervoor is overigens onvoldoende dat iemand niet alleen had kunnen, maar ook had moeten zien dat een document onjuiste gegevens bevat.[175] Beoordeeld moet worden of degene die gebruik maakt van het vervalste geschrift bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat het geschrift vals was én dat het zou worden gebruikt als ware het echt en onvervalst.

De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn antwoorden op Kamervragen aangegeven dat de onjuiste datum op de casusbeschrijving van Casus Hawaii het gevolg is van een "*typefout*".[176] De Documenten bevatten geen relevante informatie op basis waarvan moet worden getwijfeld aan de juistheid van dit antwoord van de staatssecretaris van Financiën.

Wij hebben beoordeeld in hoeverre het voorgaande leidt tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden dat valsheid in geschrift is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden enerzijds gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden en dat bij deze beoordeling anderzijds relevant is in hoeverre er sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat deze worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek (zie §3.2 hiervoor). Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de omstandigheden onvoldoende basis bieden voor een redelijk vermoeden dat valsheid in geschrift is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 225 Sr.

5.3 Smaad (artikel 261 Sr)

Wij hebben beoordeeld of de Documenten aanwijzingen bevatten dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk smaad zouden hebben gepleegd. Aanleiding hiervoor is dat vraagouders die betrokken zijn bij het 'CAF 11-dossier' tijdens ouderbijeenkomsten met de Belastingdienst/Toeslagen in mei 2019 hebben aangegeven zich onheus bejegend te hebben gevoeld door de Belastingdienst/Toeslagen[177] en een brief van 2 februari 2016 van de advocaat van het betrokken gastouderbureau uit het 'CAF 11-dossier'

168 Onder geschrift worden zowel schriftelijke als digitale stukken verstaan: HR 15 januari 1991, ECLI:NL:HR:1991:AC3982, *NJ* 1991/668.
169 HR 14 mei 1957, ECLI:NL:HR:1957:212, *NJ* 1957/472.
170 *Kamerstukken II* 1988/89, 21186, nr. 3, p. 11.
171 HR 18 maart 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9271, *NJ* 1986/770.
172 HR 15 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AC4197, *NJ* 1983/89; HR 25 oktober 1983, ECLI:NL:HR:1983:AC8152, *NJ* 1984/300.
173 J.M. Verheul, commentaar op artikel 225 Sr, aant. 11(e), in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 2 maart 2020).
174 J.M. Verheul, commentaar op artikel 225 Sr, aant. 12, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 2 maart 2020).
175 HR 10 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:544, *RvdW* 2018/518.
176 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 517.
177 Zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31066, nr. 516.

waarin de stelling wordt ingenomen dat de Belastingdienst/Toeslagen negatieve uitlatingen zou hebben gedaan over het gastouderbureau tegen de betrokken vraagouders.

Artikel 261 lid 1 Sr luidt voor zover relevant als volgt:

> "*Hij die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt, door telastlegging van een bepaald feit, met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven, wordt, als schuldig aan smaad, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.*"

Voor het doen van een smadelijke uiting is vereist dat deze uiting voldoende concreet is ten aanzien van de identiteit van een persoon[178] en het te last gelegde feit.[179] Een uiting in algemene termen over eigenschappen of gedrag van een persoon is hiervoor onvoldoende; de uiting moet zijn toegespitst op een voldoende geconcretiseerde gedraging.[180] Daarnaast is vereist dat de smadelijke uiting opzettelijk wordt gedaan en met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven. Het opzet, daaronder mede begrepen voorwaardelijk opzet, moet betrekking hebben op de aanranding van iemands eer of goede naam.[181]

Onder ruchtbaarheid geven wordt verstaan dat de uiting ter kennis van het publiek wordt gebracht, waarbij "*met zodanig 'publiek' (…) een bredere kring van betrekkelijk willekeurige derden [wordt] bedoeld*."[182] Hierbij kan van belang zijn of verwacht mag worden dat de ontvanger van de uiting daar vertrouwelijk mee omgaat en of de ontvanger een ambt bekleedt dat met discretie pleegt te worden uitgeoefend.[183] In het geval dat degene die de uiting doet, dit doet tegen een persoon van wie hij kan en mag verwachten dat die persoon vertrouwelijk met de verkregen informatie om zal gaan, maar de ontvanger dit vertrouwen beschaamt, zal niet gemakkelijk worden aangenomen dat de tenlastelegging is geschied met het kennelijke doel om daar ruchtbaarheid aan te geven.[184]

Vrijwel alle relevante Documenten die wij hebben gezien waarin uitingen worden gedaan over vraagouders en/of gastouderbureaus, zijn interne stukken van de Belastingdienst/Toeslagen. Bij uitingen in dergelijke interne stukken bestaat in onze visie geen redelijk vermoeden dat zij zijn gedaan met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven (nog los van de vraag of zij voor het overige als smadelijk zouden kunnen kwalificeren). Voor zover de Documenten externe stukken betreffen, bevatten deze onvoldoende aanknopingspunten voor een redelijk vermoeden dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen voldoende concrete uitingen hebben gedaan over specifieke personen met het (voorwaardelijk) opzet om deze personen daarmee in hun eer of goede naam aan te randen.

Wij hebben beoordeeld in hoeverre het voorgaande leidt tot de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden dat smaad is gepleegd. Bij onze beoordeling hebben wij mede in aanmerking genomen dat een redelijk vermoeden enerzijds gebaseerd dient te zijn op objectieve feiten en omstandigheden en dat bij deze beoordeling anderzijds relevant is in hoeverre er sprake is van omstandigheden die een ambtenaar in redelijkheid voor zou moeten leggen aan het Openbaar Ministerie, opdat deze worden onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek (zie §3.2 hiervoor). Alles overwegend, komen wij tot de conclusie dat de omstandigheden onvoldoende basis bieden voor een redelijk vermoeden dat smaad is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 261 Sr.

---

178 HR 3 februari 1936, ECLI:NL:HR:1936:149, *NJ* 1936/733; HR 28 december 1937, ECLI:NL:HR:1937:92, *NJ* 1938/868.
179 HR 29 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1171, r.o. 3.2.3, *NJ* 2009/541.
180 HR 29 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1171, r.o. 3.2.3, *NJ* 2009/541.
181 A.L.J. Janssens, commentaar op art. 261 Sr, aant. 8 in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 11 februari 2020).
182 HR 30 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:967, r.o. 5.3, *NJ* 2017/248.
183 HR 13 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2848, r.o. 2.4.1-2.4.3, *NJ* 2017/6.
184 A.L.J. Janssens, commentaar op art. 261 Sr, aant. 9(g), in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (online, bijgewerkt tot 11 februari 2020).

5.4 Meineed (artikel 207 Sr)

In de Kamerstukken is ook gevraagd naar het misdrijf meineed.[185] Meineed is strafbaar gesteld in artikel 207 Sr en is, kort gezegd, het onder ede opzettelijk afleggen van een valse verklaring. Uit de Documenten is niet gebleken dat medewerkers van de Belastingdienst of door de Belastingdienst gemachtigde personen mondeling of schriftelijk verklaringen onder ede hebben afgelegd, zodat aan de vraag of daarbij een valse verklaring is afgelegd, niet kan worden toegekomen. In onze visie bestaat er dus geen redelijk vermoeden dat meineed is gepleegd. Wij concluderen daarom dat op de Bewindspersonen niet de plicht rust om aangifte te doen ter zake van overtreding van artikel 207 Sr.

6. CONCLUSIE

In dit memorandum adviseren wij over de vraag of op de Bewindspersonen op basis van artikel 162 lid 1 Sv de plicht rust om aangifte te doen. De maatstaf voor het ontstaan van deze plicht is of naar objectieve maatstaven een 'redelijk vermoeden' bestaat dat een bepaald misdrijf is gepleegd (zie §3.2 hiervoor). Met inachtneming van deze maatstaf en de informatie in de Documenten, is ons advies dat op de Bewindspersonen de plicht rust om aangifte te doen ter zake van de misdrijven knevelarij (artikel 366 Sr) en beroepsmatige discriminatie (artikel 137g Sr).

Wij benadrukken nogmaals dat uit het hiervoor opgenomen advies niet kan worden geconcludeerd dat ambtenaren van de Belastingdienst/Toeslagen daadwerkelijk misdrijven hebben gepleegd (zie §3.2 hiervoor). Dat kan slechts worden geconcludeerd na een onderzoek zoals voorzien in het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast sluit ons advies niet uit dat andere misdrijven dan knevelarij en beroepsmatige discriminatie zijn gepleegd. Bovendien brengen wij in herinnering dat als er daadwerkelijk sprake blijkt te zijn van gepleegde misdrijven, de individuele betrokken ambtenaren mogelijk strafrechtelijke immuniteit toekomt (zie §3.3 hiervoor).

[185] *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, nr. 58 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 529.

BIJLAGE 1 BIJ MEMORANDUM D.D. 19 MEI 2020

ONDERDEEL 1 – DOCUMENTEN ONTVANGEN VAN MINISTERIE VAN FINANCIËN

Wij hebben van het ministerie van Financiën de volgende documenten ontvangen in het kader van de opdracht:

(i) Kamerstukken (dossiernummer 31066): 31 documenten (plus 54 bijlagen)

(ii) Wob-besluit d.d. 24 april 2019: 16 documenten*

(iii) Wob-besluit d.d. 13 september 2019: 20 documenten (plus 4 bijlagen)*

(iv) Wob-besluit d.d. 15 november 2019: 428 documenten*

(v) Documenten gedeeld met de Kamer d.d. 2 juli 2019: 5 documenten*

(vi) Documenten gedeeld met de Kamer d.d. 15 november 2019: 5 documenten**

(vii) Documenten gedeeld met de Kamer d.d. 27 november 2019: 75 documenten**

---

* Van deze documenten hebben wij zowel een gelakte als een ongelakte versie ontvangen.

** Van deze documenten hebben wij enkel de ongelakte versie ontvangen.

ONDERDEEL 2 – OPENBARE DOCUMENTEN

In aanvulling op de documenten die wij van het ministerie van Financiën hebben ontvangen, hebben wij voor ons advies ook een aantal openbare documenten gebruikt.

Dit betreft de volgende openbare rapporten:

(i) Het Interim-advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen d.d. 14 november 2019.

(ii) Het Eindadvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen d.d. 12 maart 2020.

(iii) Het rapport van de Nationale Ombudsman d.d. 9 november 2017.

Daarnaast betreft dit de volgende Kamerstukken:

(i) *Handelingen II* 2019/20, 40, item 4.

(ii) *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 591.

(iii) *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 615.

(iv) *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 626.