

1910697-2017-2018-21 066-001-000

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie
Binnenlandse Zaken
Kamer 1007000, 7
2513 CAW Den Haag
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
www.tweedekamer.nl

De Kamer
2513 CAW Den Haag
De Kamer (Binnenland)

Datum: 11 september 2018
Betreft: Kinderopvangtoeslag casus 'geen powerplay, maar fair play' 2014

Geachte Voorzitter,

Ik heb uw Kamer op 30 augustus en 4 september jongleden acht interne documenten over de kinderopvangtoeslag ter vertrouwelijke inzage toegestuurd. De documenten hebben betrekking op een zaak die speelt in 2014 bij een geadviseerde aanpak, waar de Belastingdienst aanregelsingen van de kinderopvangtoeslag aan de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag.

Uw Kamer heeft tijdens het debat van 4 september jongleden mij verzocht bovenstaande documenten openbaar te maken. Zoals ik eerder heb gezegd, verset de aard van de documenten zich tegen openbare verspreiding. Daarnaast is het standpunt van het kabinet dat interne documenten als zodanig geen onderwerp worden gemaakt van politiek debat. Om tegemoet te komen aan de verzoeken van uw Kamer zal ik in deze brief de informatie uit deze documenten verspreiden, voor zover het inspectie-, controle- en toezichtkarakter van de documenten dat toelaat.

Evaluatie

Voordat ik nader inga op de documenten reageer ik kort op het verslag van het onderzoek van de Kamer van juni 2018. In dat verslag wordt verwezen naar antwoorden op vragen van uw Kamer van juni 2018. Uw Kamer vroeg of er in het kader van het onderzoek naar 'Geen powerplay maar fair play' een intern onderzoek is gedaan naar de operatie 'CAF 11 Hawaii'. En indien zo het geval was, of uw Kamer het rapport uit 2015 zou mogen ontvangen.

Het onderzoek 'Geen powerplay maar fair play' is een onderzoek van de Nationale ombudsman uit 2017. Naar aanleiding van dit rapport van de ombudsman is er geen intern onderzoek naar 'CAF 11 Hawaii' uitgevoerd. Wel heeft de Belastingdienst een zelfevaluatie uitgevoerd naar de casus in februari 2016. De zelfevaluatie viel dus niet onder de gestelde vraag, maar het was tegelijkertijd beter geweest om het bestaan van deze zelfevaluatie wel te noemen.

¹ Vergaderjaar 2017-2018, 21 066, nr. 408

Op het vermoedelijk verspreiden van documenten over deze casus zijn in eerste instantie abusievelijk twee documenten niet megestuurd. Deze heb ik, zodra het bezwaar ervan mij duidelijk werd, aan uw Kamer gestuurd.

Chantal
Ombudsgeneraal

Druk knipsel
2018-002054442

Context

De zaak startte in 2013 na signalen van de GGD. Het Comitéteam Facilitators (vanaf hier: CAF team) van de Belastingdienst heeft als doel fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Zo sprak het team ook midweek van toelagen op. Het CAF team deed naar aanleiding van deze signalen onderzoek. Bevindingen van dit onderzoek waren een reden voor controle. Begin 2014 vonden er ongeveer 20 werkbezoeken plaats bij gastouders en het gastouderbureau. Geconstateerd werd dat de administratie van de gastouders en het gastouderbureau op veel punten inderdaad niet klopte. Bij controles van gastouders bleken kinderen vaak niet aanwezig te zijn. Dit vertaalde het vermoeden dat er ten onrechte kinderopvangtoeslagen waren verstrekt.

De Belastingdienst besloot de toelage van 2014 van de 235 ouders die bij het bureau waren aangesloten, per 1 september 2014 stop te zetten. De beslissing werd genomen om mogelijke terugvorderingen niet verder te laten oplopen. In de reactie op het rapport van de Nationale ombudsman, is al eerder geconstateerd dat ondanks de afsnellen eerst had moeten worden vastgesteld of de ouders nog recht hadden op een toelage. Ik betreur het onverantwoord verloop van het proces voor al de ouders in deze zaak.

Ouders zijn indertijd uitgenodigd op het Belastingkantoor om de bewijstukken voor het recht op toelage te overleggen. Veel ouders hebben daar gebruik van gemaakt en zijn rond 1 september 2014 teruggekomen. Op basis van de aangeleverde bewijstukken heeft de Belastingdienst de aanvraag opnieuw beoordeeld. Op dat moment is geconstateerd dat de meeste ouders geen recht hadden op kinderopvangtoeslag over 2013 en 2014. Ouders zijn daarover bij beschikking op of rond 6 oktober 2014 geïnformeerd. Een kopie van deze beschikking is bijgevoegd bij het rapport van de Nationale ombudsman. De beschikkingen zijn individueel naar ouders verstuurd.

Het onderzoek van de ombudsman is mede ingegeven door een uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017. In een hoger beroepsprocedure over een individuele zaak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de door de Belastingdienst gevolgte procedure in 2014 (van beëindiging van de kinderopvangtoeslag) vernietigd. Volgens de Raad van State heeft de Belastingdienst bij de beëindiging van het toelagerecht niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen en in strijd met de voor opschorting geldende regels gehandeld. De Nationale ombudsman constateert in zijn rapport ook dat de Belastingdienst de beschikkingen aan de ouders in kwestie onvoldoende heeft gemotiveerd. Een groot aantal ouders heeft later bezwaar gemaakt tegen het stopzetten van de toelage. De Belastingdienst heeft, vasthoudend op de uitspraak van de Raad van State, in juli 2016 de werkzame aangewezen. De reactie op het rapport van de ombudsman heb ik uw Kamer, c.d. 10 november 2017, doen toekomen.

Uit een spelde in een tijd waarin de aandacht zowel maatschappelijk als politiek sterk was gericht op het voorkomen van misbruik en fraude met toeslagen. Het leidde tot een aanscherping van de regels en van de toetsing op rechtmatigheid. Ook de zogenaamde Bulgarenfraude was destijds actueel. Dit leidde tot veel maatschappelijk en politiek onbegrip. Voorgesteld dat aandacht voor het betreffen van fraude er nooit toe mag leiden dat goedwillende burgers de dupe worden van het optraden van de overheid, heeft ik graag deze context te benoemen.

Ch. van
Uitvoeringsdienst

Druk knipsel
2018-000014442

Weergave van de documenten

De informatie uit de documenten die uw Kamer vertrouwelijk ontvangen heeft, wordt hieronder beschreven. In 2013 heeft het CAF team in de casus de volgende constatering en gedaan. Het CAF team is opgericht om fraude met toeslagen door facilitators gestructureerd aan te pakken en te voorkomen.

Casus

In de casusbeschrijving staat onder meer dat een reguliere GGD het gastouderbureau is enige tijd als een "slecht" bureau beschouwt. Ook vermeldt de vaststelschijning dat de GGD in 2013 een inspectie-actie heeft uitgevoerd waarbij (bijna) alle gastouders van dit bureau hebben bezocht vanwege signalen dat er zaken niet kloppen. Daarbij is circa 60% van de gastouders (opvang-inhoudelijk) als negatief of bevooroordeeld. Vraagstukken waren over het eigenaarschap van de kinderen, de kinderen bleefven dan het afnemen van de kinderen, het aanleveren van jaaropgaven, veranderingen in het contract en andere administratieve zaken.

Uit het interne verslag blijkt dat het beeld dat de Belastingdienst had van het gastouderbureau zelf, snel veranderde tijdens een bezoek. 's Morgens was het beeld dat de meeste dingen goed geregeld waren. Na het bekijken van een aantal dossiers wordt in de middag een andere constatering gedaan. De Belastingdienst zei steeds meer onvullende verhalen en raakten voor rekening van toeslagen en fiscale uitkering.

Het CAF team benoemt in de casusbeschrijving een aantal onderzoekspunten, zoals de vraag of er privé of bedrijfsmatig verkregen premies en belastingen worden afgedragen, de vraag of er daadwerkelijk kinderopvang plaatsvindt, waarvoor kinderopvangtoeslag uitbetaald wordt, de vraag of er voldoende toezicht is op de administratie en de vraag of de aanwezigheidsregistratie betrouwbaar is. Een aandachtspunt voor het CAF is dat er mogelijk een relatie is met een andere fraudezaak. De conclusie is dat toekomstige maatregelen afhankelijk zijn van de uitkomsten van het nader onderzoek.

Interne overdracht

In april 2014 heeft binnen de Belastingdienst een interne overdracht van deze zaak plaatsgevonden. Het team dat de behandeling van de zaak overnam is door middel van een overdrachtsdocument voorzien van informatie over het onderzoek dat tot dan toe uitgevoerd was. Er zijn tot april 2014 twintig gevallen beoordeeld waarin gastouderopvang door bemiddeling van het betrokken gastouderbureau plaatsvond. De Belastingdienst heeft hiervoor de gastouders bevestigd.

Uit dit noerne overdrachtsdocument komt het beeld naar voren dat er in het merendeel van de aanvragen zaken zijn die vragen oproepen, zoals urenstaten die suggereren dat de aanvrager in een niet is. Ook kwam het geregeld voor dat de gastouder zei dat er geen opvang meer was terwijl de kinderopvangtoeslag bij de vraagouder gewoon door loopt. Op basis van deze signalen wordt aangeraden elke aanvrager te verzoeken naar de balie te komen met bewijsstukken om de rechtmatigheid van de aanvraag aan te tonen.

Draaiboek

Ongeveer tegelijk met de interne overdracht van de behandeling is een draaiboek opgesteld voor het onderbreken van de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag van de betrokken vraagouders en voor het uitnodigen naar de balie en het verkrijgen van bewijsstukken. Vanaf juni zou daardoor geen kinderopvangtoeslag meer uitbetaald worden. De ouders die het verzoek kregen om naar de balie te komen, hadden op dat moment het recht op kinderopvangtoeslag moeten houden. Uit de door de ouders overgelegde bewijsstukken had moeten blijken of zij al dan niet recht hadden op toeslag. In lijn daarmee had de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag direct bij het aanleveren van de juiste bewijsstukken moeten worden hervat. In enkele gevallen heeft dat op zich laten wachten tot september 2014, in veel gevallen langer.

Bewijzen

In de onderliggende bevindingen vormde de Belastingdienst dat de situatie per onderzocht geval verschillend is. In meerdere gevallen bleek de gastouder en vraagouder van rd er juist te zijn gekomen. Gastouder en vraagouder zijn regelmatig familie van elkaar. Verder valt op dat de aanvragen kinderopvangtoeslag van de vraagouder vaak niet overeenkomen met uitspraken van de gastouder en de urenstaten met stroken met de factuurexcursies. In de interne notitie merkt de Belastingdienst op dat het gastouderbureau zelf zegt nooit misbruik van DigID accounts te hebben gemaakt, maar dit wordt in twijfel getrokken. De Belastingdienst noemt dit een groot gevaar.

In mei 2014 heeft het CAF team een bezoek gebracht aan het gastouderbureau. Naar aanleiding hiervan is een interne notitie opgesteld. Tijdens dit bezoek zijn vijf dossiers bekeken, waarvan vier wettelijk gesloten zijn. Daarbij was volledige medewerking van de zijde van het gastouderbureau. De kinderen werden direct aangeleverd.

De Belastingdienst constateerde bij het bezoek onvolkomenheden en risico's ten aanzien van de verstreking van kinderopvangtoeslag en de heffing van belastingen. Onder meer constateert de Belastingdienst dat op de jaarsopgaven voor de ouders de daadwerkelijke opvanguren overeenkomstig de maandsloten overgenomen werden, maar dat in drie van de vijf gevallen de kosten van de gastouder niet volledig door de vraagouder betaald en in één geval helemaal niet voldaan zijn aan het gastouderbureau. De maandsloten moeten bij dit gastouderbureau per twee maanden achteraf ingeleverd worden, terwijl de facturen op grond van de wettelijk gesloten opvanguren goedgekeurd zijn op de 20e of 21e van de desbetreffende maand. Dit wijst op antiderogering van de facturen met daadwerkelijke opvanguren. De maandsloten zijn niet goedgekeurd.

Claire
Uitvoeringsoverzicht

Overname
2010-0000000000

Het betrokken asooudembureau beschikt over UloU inoagegevens van klanten. De Belastingdienst heeft naar onderzoek of het gastoudersbureau een controle kan hebben gespeld bij mogelijk misbruik van toelagen. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de IP-adressen. In het document staat dit op basis van deze uitkomsten uit de analyse van de IP-adressen geconcludeerd kan worden dat het casusbetreffende gastoudersbureau een rol heeft gespeeld bij het mogelijk misbruik van toelagen, geleid op de centrale rol van deze IP-adressen.

Ch. 100
Uitvoeringsoverzicht

Overzicht van
2018-0000000000

Zelfevaluatie

Medewerkers die betrokken waren bij de stopzetting van de kinderopvangtoeslagen bij het desbetreffende gastoudersbureau hebben een zelfevaluatie uitgevoerd naar de casus "CAF 11 Mawail". In die zelfevaluatie van februari 2018 constateren zij dat het door de omvang van de zaak moeilijk is samenhang te zien tussen de bewijsstukken die door de verschillende vraagstukken aangeleverd zijn. De beoordeling heeft zich daardoor gericht op het door individuele aanvragers aangedragen bewijsmateriaal, en niet op een mogelijke rol van het gastoudersbureau als facilitator van misbruik. Zoals ook in het document wordt aangegeven is er vooral op individueel niveau gezocht naar gronden om de toelage af te wijzen. Indien een aanvraag is afgewezen, is dit op individuele gronden gedaan. Verder is in de afwijzingsgronden patroon te zien. Veelal is er afgewezen omdat er onvoldoende gegevens zijn of dat er onvoldoende aangetoond is dat alle kosten voor de kinderopvang zijn voldaan.

Na het onderbreken van de betaling van de kinderopvangtoelage is door een groot deel van de ouders bezwaar aangeklaamd. Onder meer om die collega's die belast zijn met de bezwaarschikking de context van deze bezwaren mee te geven, zijn collegiale handreikingen gedaan door middel van een casus en een concept advies voor de afhandeling, respectievelijk van april 2018 en juni 2018. Dit zijn geen vastgestelde werkwijzen, maar interne communicatie op operationeel niveau. Uiteraard dient elk bezwaar op gelijke wijze en aan de hand van wet- en regelgeving beoordeeld te worden.

In de genoemde handreikingen werden onder meer de bevindingen uit de hiervoor genoemde onderzoeken samengevat. Op grond van die bevindingen wordt in de handreiking de verwachting uitgesproken dat in veel gevallen ouders hun bezwaar waarschijnlijk niet krijgen toegewezen. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven leek het erop, gebaseerd op de bewijsstukken die aangevoerd waren bij de gastouders, dat bij een groot aantal van de aanvragen iets niet klopte. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een instructie, zoals ook expliciet is opgenomen in het betreffende document en in e-mail uitwisselingen tussen medewerkers, april 2018. Verder wil ik benadrukken dat deze handreiking niet hoeft geleid tot een ander proces voor de afhandeling van bezwaarschikkingen.

Vooruitblik

Met deze brief geef ik uw Kamer inzicht in de werkprocessen en inhoud van de zaak uit 2014. Hoevel excuses naar de ouders zijn gemaakt en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn opgevolgd, doet dat niet af aan de zeer vervelende situatie die is ontstaan. Ik bekeer dit ouders door toedoen van de Belastingdienst zijn geraakt. Ouders van wie achteraf bleek dat zij wel recht hadden op kinderopvangtoeslag. Ook hebben mensen te lang op een antwoord op hun bezwaarschrift moeten wachten. Dat vind ik met uw Kamer ongevenst. De Belastingdienst heeft vanaf medio 2010 de afhandeling van bezwaren aanzienlijk versneld.

Van het stopzetten van toeslagen zoals in 2014 heeft plaatsgevonden, heeft de Belastingdienst go oord. Als bewijstakken ontbreken om het recht op toeslag vast te stellen, wordt aanvragers verzocht deze alsnog in te dienen. De toeslag wordt niet meer automatisch stopgezet. Deze werkwijze is, samen met de modernisering op de beschikkingen, aangepast per juli 2016. De verbeterde dienstverlening aan burgers vind ik een goede ontwikkeling. De Belastingdienst zet daarmee in op voorkomen in plaats van genezen.

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Financiën,

Menne Snel

Claudia
Uitvoeringsoverheid

Druk knipsel
2018-000004442