



**TER BESLISSING**  
Aan  
de staatssecretaris

## notitie

Brief DGB 15442  
is getekend en ver-  
zonden op 11/9/18

Kamerbrief Kinderopvangtoeslag: 'Geen powerplay, maar fair play'

### Aanleiding

Hierbij ontvangt u een tweede concept van de Kamerbrief over de zaak 'geen powerplay, maar fair play' ter bespreking op 11 september om 9:45.

### Besispunt

- Als u akkoord bent met deze versie van de brief wordt deze op **dinsdag 11 september** naar de Kamer verzonden.

### Kern:

Naar aanleiding van het eerste concept is:

- De geobjectieerde weergave van de acht documenten gecontroleerd en ten dele aangepast;
- Het geweigerde Wob-verzoek uit de tekst gehaald. Deze wordt in de vorm van een Q&A in de voorbereiding voor het plenaire debat aangeleverd;
- De aantallen ouders worden ook in een Q&A voor het debat toegevoegd;
- De lijn op de zelfevaluatie is aangepast en terug te lezen onderaan de eerste pagina.

**Uitvoerings- en  
Handhavingsbeleid**

**Inlichtingen**

T  
F

@minfin.nl  
www.minfin.nl

**Datum**  
10 september 2018

**Notitienummer**  
2018-0000154588

**Auteur**

**Van**

**Kopie aan**



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

**Cluster Uitvoeringsbeleid**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

T

F

@minfin.nl  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**  
2018-0000154697

**Uw brief (kenmerk)**

zie Brief  
DGB 15442.

graag in het  
verdrag hetzelfde  
weeknummer aanhouden

Datum  
Betreft Kinderopvangtoeslag

Geachte voorzitter,

Ik heb uw Kamer op 30 augustus en 4 september jongstleden acht documenten over de kinderopvangtoeslag ter vertrouwelijke inzage toegestuurd. De documenten hebben betrekking op een zaak die speelde in 2014 bij een gastouderbureau, waar de Belastingdienst onregelmatigheden constateerde aangaande de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag.

Uw Kamer heeft tijdens het ordedebat van 4 september jongstleden mij verzocht bovenstaande documenten openbaar te maken. Omdat ik het belangrijk vind dat uw Kamer goed wordt geïnformeerd, heb ik besloten u de interne documenten vertrouwelijk te verstrekken. De informatie uit de documenten verstrek ik u in deze brief. Het is staand beleid van het kabinet dat interne documenten als zodanig geen onderwerp worden gemaakt van politiek debat. Ook betreft het hier deels documenten die betrekking hebben op inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

**Evaluatie**

Voordat ik nader inga op de documenten reageer ik kort op het verslag van het ordedebat vorige week dinsdag. In dat verslag wordt verwezen naar antwoorden op vragen van uw Kamer van juni jongstleden<sup>1</sup>. 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 dit 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 (hierna No) uit 2017. Naar aanleiding hiervan is er geen intern onderzoek naar 'CAF 11 Hawaii' uitgevoerd. Wel heeft de Belastingdienst een zelfevaluatie uitgevoerd naar de casus in februari 2016. In de beantwoording op uw vragen over de 21<sup>ste</sup> halfjaarssrapportage, heb ik aangegeven dat in het kader van het onderzoek naar 'Geen powerplay maar fair play' geen intern onderzoek is uitgevoerd. Uw Kamer vroeg naar aanleiding van de 21<sup>ste</sup> halfjaarssrapportage

<sup>1</sup> Vergaderjaar 2017-2018, 31 066, nr. 408

naar een rapport uit 2015. De zelfevaluatie viel dus niet onder de gestelde vraag, maar het was tegelijkertijd beter geweest om in de geest van de gestelde vraag het bestaan van deze evaluatie wel te noemen.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk  
2018-0000154697

Bij het vertrouwelijk verstrekken van documenten over deze casus zijn in eerste instantie abusievelijk twee documenten niet meegestuurd. Deze heb ik, zodra het bestaan ervan mij duidelijk werd, aan uw Kamer gestuurd. Het evaluatierapport 'CAF 11 Hawaii' heeft uw Kamer op 30 augustus jongstleden vertrouwelijk ontvangen.

### Context

De zaak startte in 2013 na signalen van de GGD. Het Combiteam Aanpak Facilitators (vanaf hier: CAF team) van de Belastingdienst spoort fraude met toeslagen 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. Kinderen bleken bij controles vaak niet aanwezig te zijn. Dit versterkte het vermoeden dat er ten onrechte kinderopvangtoeslagen waren verstrekt.

De Belastingdienst besloot de toeslag van 2014 van de 235 ouders die bij het bureau waren aangesloten, per 1 september 2014 stop te zetten. Zoals eerder aangegeven aan uw Kamer hadden van deze groep veertien ouders recht of gedeeltelijk recht op toeslag. De beslissing werd genomen om mogelijke terugvorderingen niet verder te laten oplopen. Al eerder is geconstateerd in de reactie op het rapport van de No dat, terugkijkend, ondanks de signalen eerst had moeten worden vastgesteld of de ouders nog recht hadden op een toeslag. Ik betreur het onwenselijke proces dat is ontstaan voor alle ouders in deze casus.

Ouders zijn indertijd uitgenodigd op het Belastingkantoor om de bewijstukken voor het recht op toeslag te overleggen. Veel ouders hebben daar gebruik van gemaakt en zijn rond 1 september 2014 langsgesproken. Op basis van de aangeleverde bewijstukken heeft de Belastingdienst/Toeslagen 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 van 6 oktober 2014 geïnformeerd. Een kopie van deze beschikking is bijgevoegd bij het rapport van de No. De beschikkingen zijn individueel naar ouders verstuurd.

Het onderzoek van de No 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 gevolgde procedure in 2014 (van beëindiging van de kinderopvangtoeslag) veroordeeld. Volgens de Raad van State heeft de Belastingdienst bij de beëindiging van het toeslagvoorschot niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen en in strijd met de voor opschorting geldende regels gehandeld. De No 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 toeslag. De Belastingdienst heeft in juli 2016 de werkwijze aangepast. De reactie

op het rapport van de No heb ik uw Kamer, d.d. 10 november 2017, doen toekomen.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk  
2018-0000154697

De casus speelde in een tijd waarin de aandacht zowel maatschappelijk als politiek sterk was gericht op het voorkomen van misbruik en fraude met toeslagen. Dat leidde tot een aanscherping van de regels en toetsing op rechtmatigheid. Ook de zogenoemde Bulgarenfraude was destijds actueel. Dit leidde tot veel maatschappelijk onbegrip, ook in uw Kamer. Vooropgesteld dat aandacht voor het bestrijden van fraude er nooit toe mag leiden dat goedwillende burgers de dupe worden van het optreden van de overheid, hecht ik eraan deze context te benoemen.

#### **Weergave van de documenten**

De informatie uit de documenten die uw Kamer ontvangen heeft, wordt hieronder beschreven. In 2013 heeft het CAF team in de casus de volgende constatering gedaan. Het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) is opgericht om fraude met toeslagen door facilitators gestructureerd aan te pakken en te voorkomen. In de casusbeschrijving staat onder meer dat de GGD het gastouderbureau "al enige tijd als een "slecht" bureau" beschouwt. Ook vermeldt de casusbeschrijving dat: *"de GGD begin 2013 een inspectie-actie heeft uitgevoerd waarbij (bijna) alle gastouders van dit bureau hebben bezocht vanwege signalen dat er zaken niet kloppen waarbij ca 60% van de gastouders (opvang-inhoudelijk) als negatief is beoordeeld. Vraagouders waren over het algemeen heel ontevreden. De klachten betroffen dan het afhandelen van de financiën, het aanleveren van jaaropgaven, veranderingen in het contract en andere administratieve zaken."*

Het CAF team benoemt in de casusbeschrijving een aantal onderzoekspunten, zoals de vraag of er privé en bedrijfsmatig voldoende 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 eerdere fraudezaak. De conclusie is dat toekomstige maatregelen afhankelijk zijn van de uitkomsten van het nader onderzoek.

In april 2014 heeft binnen 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 benaderd.

Uit dit interne 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 aanvraag incorrect 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.

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 aan de balie en het verwerken 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. Hun bewijsstukken hadden moeten aantonen dat zij geen recht hadden op toeslag. Dat blijkt uit de interne overdracht.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk  
2018-0000154697

De hervatting van uitbetaling van de kinderopvangtoeslag heeft op een later moment plaatsgevonden dan begin april 2014 voorzien werd. In de meeste gevallen is de uitbetaling opgeschort vanaf september 2014.

In de onderliggende bevindingen vermeldt de Belastingdienst dat de situatie per onderzocht geval verschillend is. Andere bevindingen zijn onder meer:

*"In meerdere gevallen wisselen de gastouder en vraagouder van rol en passen ze op elkaars kinderen op, 'aanvragen kinderopvangtoeslag van vraagouder komen vaak niet overeen met urenstaten van de gastouder, vaak komen de urenstaten niet overeen met de gefactureerde uren' en 'een gastouder met drie vraagouders waarvan bij nog maar één de opvang loopt; bij andere twee vraagouders loopt de kinderopvangtoeslag door, één ouder is Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW), een ander heeft niet op vraagbrieven gereageerd."*

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 willekeurig geselecteerd zijn. *"We kregen volledige medewerking. Stukken waarvan we een afschrift wilden kregen we direct mee. Houder kon op BSN nummer van de VO ons alle gegevens verstrekken."*

De Belastingdienst constateerde bij het bezoek onvolkomenheden en risico's ten aanzien van de verstrekking van kinderopvangtoeslag en de heffing van belastingen. Onder meer constateert de Belastingdienst dat op de jaaropgaven voor de ouders de daadwerkelijke opvanguren overeenkomstig de maandstaten overgenomen worden, 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 maandstaten moeten bij dit gastouderbureau per twee maanden achteraf ingeleverd worden, terwijl de facturen op grond van de werkelijk gemaakte opvanguren gedateerd zijn op de 20e of 21e van de desbetreffende maand (*"Dit wijst op antidatering van de facturen met daadwerkelijke opvanguren"*). De maandstaten zijn niet gedateerd.

Het betrokken gastouderbureau beschikt over DigiD inloggegevens van klanten. De Belastingdienst heeft nader onderzocht of het gastouderbureau een centrale rol kan hebben gespeeld bij mogelijk misbruik van toeslagen. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de IP-adressen. In het document staat dat "op basis van deze uitkomsten mag de analyse van de IP-adressen geconcludeerd kan worden dat het desbetreffende GOB een rol heeft gespeeld bij het mogelijk misbruik van toeslagen, gelet op de centrale rol van deze IP-adressen".

Medewerkers die betrokken waren bij de stopzetting van de kinderopvangtoeslagen bij het desbetreffende gastouderbureau hebben een zelfevaluatie uitgevoerd naar de casus CAF 11 Hawaii. In die zelfevaluatie van februari 2016 constateren zij dat het door de omvang van de zaak moeilijk is samenhang te zien tussen de bewijsstukken die door de verschillende vraagouders aangeleverd zijn. De beoordeling heeft zich daardoor gericht op het door individuele aanvragers aangedragen bewijsmateriaal, en niet op een mogelijke rol van het gastouderbureau als facilitator van misbruik. Zoals ook in het document wordt aangegeven is er *"dus vooral op individueel niveau gezocht naar gronden om de toeslag af te wijzen"*: indien een aanvraag is afgewezen, is dit op individuele gronden gedaan. Verder: *"Er is in de afwijsgonden dan ook geen patroon te zien. Veelal is er afgewezen omdat er onvolledig gereageerd is of dat er onvoldoende aangetoond is dat alle kosten voor de kinderopvang zijn voldaan."*

Na het onderbreken van de betaling van de kinderopvangtoeslag is door een groot deel van de ouders bezwaar aangetekend. Onder meer om de collega's die belast zijn met de bezwaarbehandeling de context van deze bezwaren mee te geven, zijn collegiale handreikingen gedaan door middel van de casus, d.d. april 2016 en een concept leidraad voor de afhandeling, d.d. 24 juni 2016. Dit zijn geen vastgestelde werkinstructies, 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 handreiking worden onder meer de bevindingen uit de hiervoor genoemde onderzoeken samengevat. Op grond van die bevindingen wordt in die handreiking de verwachting uitgesproken dat in veel gevallen ouders hun bezwaar waarschijnlijk niet krijgen toegekend. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven leek het erop, gebaseerd op de bewijsstukken die aanwezig waren bij de gastouders, dat bij bijna 90% van de aanvragen iets niet klopte. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een instructie, zoals ook expliciet is opgenomen in het betreffende document en e-mail uitwisselingen tussen medewerkers, april 2016. Verder wil ik benadrukken dat deze handreiking in geen geval heeft geleid tot andere uitkomsten.

#### **Vooruitblik**

Met deze brief geef ik uw Kamer inzicht in de werkprocessen en inhoud van de zaak uit 2014. Hoewel excuses naar de ouders zijn gemaakt en de aanbevelingen van de No zijn opgevolgd, doet dat niet af aan de zeer vervelende situatie die is ontstaan. Ik betreur dat 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 ongewenst. De Belastingdienst heeft vanaf medio 2016 de afhandeling van bezwaren aanzienlijk versneld.

Tenslotte meld ik u dat ik eerder op de hoogte had willen zijn van het bestaan van het "Evaluatie Rapport CAF 11 Hawaii" en van de collegiale handreikingen voor de bezwaarbehandeling. [ ] heb ik opdracht gegeven inzicht te geven in de gang van zaken die ertoe geleid heeft dat deze documenten niet bij de eerste zending naar uw Kamer zijn verstuurd. Daarnaast heeft hij de opdracht gekregen te onderzoeken welke verbeteringen noodzakelijk zijn om te

waarborgen dat documenten die voor de sturing en verantwoording van kantoor Toeslagen noodzakelijk zijn, bekend en beschikbaar zijn. De uitkomsten daarvan deel ik met uw Kamer voorafgaand aan het plenaire debat.

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk  
2018-0000154697

Van het stopzetten van toeslagen zoals in 2014 heeft plaatsgevonden, heeft de Belastingdienst geleerd. Als bewijsstukken 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 motivering 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,

Menno Snel

## Paraferenoverzicht

### Werkmap

Onderwerp: DGBD - Brief KOT: 'Geen powerplay maar fair play'  
 Nummer: 2018-0000023535  
 Algemeen taakverzoek: PODG: Advies aan DGBD om te paraferen. ^GV 11/9

Document: Oplegger Kamerbrief Kinderopvangtoeslag: 'Geen powerplay, maar fair play' (2018-0000154588)

| Naam                 | Datum en Tijd     | Inbox                              |
|----------------------|-------------------|------------------------------------|
| <input type="text"/> | 11-09-2018, 08:55 | DGBEL Paraferen                    |
|                      | 10-09-2018, 17:50 | COMM voor DGBEL Paraferen          |
|                      | 10-09-2018, 17:49 | BJZ/BBO Paraferen                  |
|                      | 10-09-2018, 16:57 | DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen |
|                      | 10-09-2018, 16:42 | DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen  |

Document: Kamerbrief Kinderopvangtoeslag 'geen powerplay, maar fair play' (2018-0000154697)

| Naam                 | Datum en Tijd     | Inbox                              |
|----------------------|-------------------|------------------------------------|
| <input type="text"/> | 11-09-2018, 08:55 | DGBEL Paraferen                    |
|                      | 10-09-2018, 17:50 | COMM voor DGBEL Paraferen          |
|                      | 10-09-2018, 17:49 | BJZ/BBO Paraferen                  |
|                      | 10-09-2018, 16:56 | DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen |
|                      | 10-09-2018, 16:42 | DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen  |