

Belastingdienst/Toeslagen

Postbus 2092
3500 GB UTRECHT

Geachte

De Nationale ombudsman heeft een klacht en signalen onderzocht van
 over de Belastingdienst/Toeslagen.

Onderwerp van dit onderzoek was de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen ten aanzien van de ouders die in juli 2014 kinderopvang afnamen van gastouderbureau en hiervoor kinderopvang-toeslag ontvingen.

Inmiddels hebben wij een verslag van bevindingen opgesteld. Hierbij ontvangt u dit verslag. Omdat dit verslag de basis vormt voor het rapport en oordeel, is het van belang dat u ons laat weten of u zich kunt vinden in dit verslag.

Verzoek om reactie

Wij verzoeken u **uiterlijk op 7 juli a.s.** een reactie te geven op het verslag en daarbij aan te geven of de beschreven feiten en de beschrijving van uw visie kloppen. Wij vragen u tijdig te reageren, dan kunnen wij uw reactie verwerken in het rapport. Ik heb dit ook gevraagd aan Reacties die te laat binnenkomen, zullen we niet verwerken.

Volgende stap: rapport met eindoordeel

Nadat we de reacties op het verslag van bevindingen hebben bestudeerd en verwerkt, brengen wij een rapport uit met het eindoordeel van de Nationale ombudsman over de klacht en de signalen. Het (eventueel gewijzigde) verslag van bevindingen is onderdeel van dat rapport. U en Toeslagen ontvangen dan

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Tel: (070)

Fax: (070)

bureau@nationaleombudsman.nl

www.nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer

(070) WVB/gn

(070) MA

Datum

15 JUN 2017

Ons nummer

201632655

Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

1

Behandelend medewerker

Onderwerp

verslag van bevindingen

Ons nummer

201632655

2

een exemplaar. Dit rapport is openbaar en komt op de website www.nationaleombudsman.nl te staan.

Contact

leider van dit onderzoek, is afwezig van 16 juni tot en met 7 juli 2014. Voor uw reactie en eventuele vragen kunt u wel contact opnemen met mede-onderzoeker U kunt hem op maandag t/m donderdag bereiken via telefoonnummer en e-mailadres @nationaleombudsman.nl.



Bevindingen

Verslag van bevindingen van een onderzoek naar de beëindiging van de
kinderopvangtoeslag van 232 huishoudens

Datum: 15 juni 2017

WVB 2016 32655

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
www.nationaleombudsman.nl

Inhoudsopgave

1	Aanleiding van het onderzoek.....	3
2	Bevindingen	5
2.1	Kinderopvang door een gastouder: hoe werkt dat?.....	5
2.2	De aanleiding voor de beëindiging van de kinderopvangtoeslag	5
2.3	De beëindiging van de kinderopvangtoeslag van 232 vraagouders.	6
2.4	De behandeling van de ingediende bezwaarschriften.....	13

1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

In februari 2016 diende een advocaat (hierna: 'de advocaat') een klacht in bij de Nationale ombudsman over de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: 'Toeslagen'). Zij klaagde over de trage behandeling door Toeslagen van een zevental bezwaarschriften die zij namens drie cliënten had ingediend tegen de beëindiging en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2012, 2013 en/of 2014. Zij wees erop dat Toeslagen met grote achterstanden kampte, de wettelijke beslistermijnen voor bezwaarschriften ver overschreed en dat vele andere belanghebbenden dezelfde problemen hadden.

Daarnaast wees de advocaat erop dat Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 per 1 september 2014 had beëindigd en teruggevorderd van alle 232 toeslaggerechtigde ouders die kinderopvang afnamen van een gastouderbureau in haar regio (hierna: 'het gastouderbureau'). Daardoor konden de ouders de kinderopvang vanaf september 2014 niet meer betalen en moesten zij hiervoor een oplossing zoeken. Het ging vaak om hoge opvangkosten van honderden euro's per maand die men onmogelijk zelf kon betalen.

Een aantal ouders heeft na 1 september 2014 de opvang beëindigd en is overgestapt naar een andere kinderopvanginstelling of gastouderbureau. In november 2014 had circa 50% van de vraagouders zich uitgeschreven, aldus het gastouderbureau. Het is waarschijnlijk dat een aantal van hen nog een aantal weken na 1 september 2014 kinderopvang van het gastouderbureau hebben afgenomen en - als zij dat konden - hiervoor zelf de rekening hebben moeten betalen.

Andere vraagouders hebben de opvang via het gastouderbureau door laten lopen en hebben uitstel van betaling gevraagd aan het gastouderbureau en gastouders. Zij hoopten dat Toeslagen de betaling van de kinderopvangtoeslag spoedig zou hervatten ofwel dat hun bezwaarschrift tegen de beëindiging spoedig gegrond verklaard zou worden. Maar dat leidde tot steeds hogere schulden bij het gastouderbureau, terwijl het steeds onzekerder werd of zij hiervoor nog wel kinderopvangtoeslag zouden krijgen.

In situaties als deze is het - gezien de ingrijpende gevolgen voor burgers - van groot belang dat Toeslagen heel zorgvuldig omgaat met het eventueel beëindigen van de kinderopvangtoeslag. Er moet een goed evenwicht gevonden worden tussen de belangen van individuele goedwillende burgers en het belang van effectieve fraudebestrijding. In dit onderzoek is bekeken of Toeslagen heeft voldaan aan de eisen van noodzakelijke zorgvuldigheid.

Onderzoeksvraag

Naar aanleiding van de signalen van de advocaat en de reactie van Toeslagen op haar klacht heeft de Nationale ombudsman besloten om uit eigen beweging onderzoek in te stellen. Onderwerp van het onderzoek is de aanpak die Toeslagen in deze kwestie gekozen heeft ten aanzien van de 232 toeslaggerechtigde vraagouders, die in de zomer van 2014 kinderopvang afnamen van het gastouderbureau en bij wie de

kinderopvangtoeslag per 1 september 2014 werd beëindigd. Bij dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Heeft Toeslagen voldoende rekening gehouden met de belangen van de toeslaggerechtigden en behoorlijk gehandeld bij:

- *het onderzoek naar de rechtmatigheid en de beëindiging van het voorschot kinderopvangtoeslag; en bij*
- *de behandeling van de ingediende bezwaarschriften*

Bij zijn onderzoek heeft de ombudsman gebruik gemaakt van de informatie en de ervaringen die de advocaat uit zichzelf of op verzoek van de ombudsman heeft ingebracht.

2 BEVINDINGEN

2.1 Kinderopvang door een gastouder: hoe werkt dat?

Kinderopvang kan worden verzorgd door een *gastouder*. Deze vangt de kinderen op van één of meerdere *vraagouders*. Vraagouder en gastouder vinden elkaar door bemiddeling van een *gastouderbureau*. De vraagouder sluit een opvangcontract met het gastouderbureau en betaalt de opvang- en bemiddelingskosten aan het gastouderbureau. Het gastouderbureau betaalt de ontvangen opvangvergoeding door aan de gastouder. De opvang vindt meestal plaats bij de gastouder thuis maar is ook mogelijk in de woning van de vraagouder.

Figuur 1. PM

De vraagouders kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag van Toeslagen. De belangrijkste voorwaarde is dat de ouder(s) hun kind zelf niet kunnen opvangen omdat zij werken, een traject naar werk volgen of een opleiding of inburgeringscursus volgen.

Voor de beoordeling van het recht op de kinderopvangtoeslag in een bepaald jaar moet de toeslaggerechtigde vraagouder met bewijsstukken kunnen aantonen hoeveel opvanguren zijn kind in dat toeslagjaar heeft genoten, welke facturen hij daarvoor heeft ontvangen en dat hij alle facturen volledig heeft betaald.

2.2 De aanleiding voor de beëindiging van de kinderopvangtoeslag

- **Toeslagen: onderzoek naar mogelijk misbruik**

Toeslagen heeft in 2012 en 2013 signalen ontvangen over mogelijk misbruik van de kinderopvangtoeslag door gastouders en/of vraagouders van het bewuste gastouderbureau. Het Combiteam Aanpak Facilitators, een gespecialiseerd team binnen de Belastingdienst ter opsporing en bestrijding van grootschalige fraude, heeft de casus geanalyseerd. Daaruit volgde het advies om nader onderzoek te doen naar de administratie van de gastouders en het gastouderbureau.

Het onderzoek bij gastouders en gastouderbureau

In november 2013 heeft de Belastingdienst¹ twintig gastouders een onaangekondigd bezoek gebracht en de kwaliteit van hun (opvang-)administratie onderzocht. Bij een groot deel van deze gastouders heeft de Belastingdienst kleine en grote onvolkomenheden aangetroffen. De bevindingen per dossier waren verschillend. Daardoor was het voor de controleurs moeilijk om tot een eenduidige conclusie te komen. Zij adviseerden daarom aan Toeslagen om alle toeslaggerechtigden individueel uit te nodigen om naar de balie van de Belastingdienst te komen om informatie en bewijsstukken aan te leveren. Aan de hand daarvan kon de rechtmatigheid van de individuele kinderopvangtoeslagen worden beoordeeld.

¹ In opdracht van en daartoe gemandateerd door Toeslagen.

Op 21 mei 2014 heeft de Belastingdienst² vervolgens de administratie van het gastouderbureau geïnspecteerd. In de rapportage beschrijven de controleurs hoe het gastouderbureau zijn administratie heeft ingericht en plaatsen zij hierbij veel vraagtekens. Bij het merendeel van de gecontroleerde individuele dossiers moesten bepaalde gegevens nader gecontroleerd worden, vonden zij.

Geen afgerond oordeel

Beide onderzoeken leidden niet tot een afgerond oordeel over de rechtmatigheid van de (individuele) kinderopvangtoeslagen. Wel had Toeslagen grote twijfels bij de rechtmatigheid van de toegekende kinderopvangtoeslag-voorschotten. Zij besloot om alle lopende kinderopvangtoeslagen over 2014 per 1 september 2014 te beëindigen en daarna individueel te gaan herbeoordelen. Ook de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag over 2012 en 2013 van deze ouders werd bij deze actie onder de loep genomen.

- **De advocaat: geen aanwijzingen voor misbruik**

Volgens de advocaat heeft Toeslagen uit het onderzoek bij de gastouders en het gastouderbureau ten onrechte geconcludeerd dat de onderzochte kinderopvangtoeslagen onrechtmatig waren toegekend. Zij had een viertal verslagen gezien van de gastoudercontroles waarin de Belastingdienst geen enkele tekortkoming had geconstateerd. Ook uit het boekenonderzoek bij het gastouderbureau (april 2014) waren volgens de advocaat geen tekortkomingen naar voren gekomen. Zij verwijt de Belastingdienst dat deze haar bevindingen en twijfels niet heeft voorgelegd aan en besproken met het gastouderbureau.

- **Het gastouderbureau: Toeslagen past geen wederhoor toe**

De directeur van het gastouderbureau is zeer ontevreden over het feit dat de Belastingdienst de bevindingen van het boekenonderzoek nooit met hem gedeeld en besproken heeft. Hij heeft over de gang van zaken sinds oktober 2014 meerdere keren e-mails gestuurd en klachten ingediend, maar dit heeft niets opgeleverd. Pas in december 2016 heeft de Belastingdienst het rapport van het boekenonderzoek aan hem toegestuurd. Hij heeft niet kunnen reageren op de rapportage. Daardoor kon het volgens hem onjuiste beeld en het onterechte wantrouwen bij Toeslagen blijven bestaan.

2.3 De beëindiging van de kinderopvangtoeslag van 232 vraagouders

Op 9 juli 2014 heeft Toeslagen in haar systeem de beëindiging van het lopende voorschot kinderopvangtoeslag 2014 per 1 september 2014³ ingebracht. Deze beëindiging trof 300 toeslaggerechtigde vraagouders waarvan (ongeveer) 232 vraagouders op dat moment kinderopvang afnamen van het gastouderbureau.⁴

² In opdracht van en daartoe gemandateerd door Toeslagen

³ Bij het overgrote deel van de vraagouders is de kinderopvangtoeslag per 1 september 2014 beëindigd. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport uitgegaan van 1 september als beëindigingsdatum voor alle 232 vraagouders.

⁴ Toeslagen was aanvankelijk van mening dat het ging om 300 vraagouders van het gastouderbureau, maar heeft later genuanceerd dat het mogelijk om een later aantal (van 232) ging.

• **De brieven en de werkwijze van Toeslagen**

Toeslagen benaderde de 232 vraagouders vanaf medio juli 2014 met de volgende brieven:

INFOGRAFIC (PM)		
15 juli ⁵	Mededeling: beëindiging recht per 1 september	(brief 1)
21 juli	Uitnodiging baliebezoek	(brief 2)
21 augustus	Beschikking: beëindiging recht per 1 september	(brief 3)
20 oktober:	Mededeling: geen recht op kinderopvangtoeslag 2014	(brief 4)
21 november:	Beschikking: geen recht op kinderopvangtoeslag 2014	(brief 5)

Brief 1: mededeling beëindiging van de kinderopvangtoeslag (bijlage 1).

De meeste vraagouders ontvingen half juli 2014 – anderhalve maand voor de beëindiging - een brief van Toeslagen. Hierin deelde Toeslagen het volgende mee:

- Toeslagen heeft onvoldoende gegevens om vast te stellen of u in 2013 en 2014 recht had en hebt op kinderopvangtoeslag;
- u ontvangt geen kinderopvangtoeslag meer over 2014. U ontvangt hiervan binnenkort een beschikking;
- maak binnen drie weken een afspraak om met bewijsstukken langs te komen bij het belastingkantoor;
- aan de hand van de bewijsstukken gaan wij uw aanvraag opnieuw beoordelen.

In deze brief wees Toeslagen niet op de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen de beëindiging.

Brief 2: de afspraakbevestiging (bijlage 2)

Als de toeslaggerechtigde een afspraak gemaakt had, bevestigde Toeslagen kort daarna (circa 20 juli) in een volgende brief de datum en tijd van het persoonlijke gesprek aan de balie. In deze brief benoemde Toeslagen alle bewijsstukken die betrokkene moest meenemen.

Brief 3: beëindiging van recht per 1 september 2014 (bijlage 3)

In deze brief kende Toeslagen alleen nog kinderopvangtoeslag toe over de periode januari tot en met augustus 2014. Met andere woorden: zij beëindigde de kinderopvangtoeslag met ingang van 1 september 2014. Een motivering ontbrak. In de algemene toelichting op deze beslissing wees Toeslagen op de mogelijkheid om bezwaar te maken.

Brief 4: Beëindiging recht op kinderopvangtoeslag (bijlage 4)

De beoordeling van de bewijsstukken duurde in de meeste gevallen ongeveer twee tot drie weken. Toeslagen kende in acht dossiers alsnog de kinderopvangtoeslag toe. In de overige gevallen deelde Toeslagen per brief mee dat de toeslaggerechtigde:

⁵ De vermelde data zijn niet voor iedereen exact hetzelfde, maar zijn wel representatief voor de hele groep betrokken toeslaggerechtigden.

- onvoldoende had aangetoond dat alle doorgegeven uren kinderopvang waren betaald;
 - daarom geen recht had op kinderopvangtoeslag over de toeslagjaren 2013 en/of 2014;
 - de toeslag moest terugbetalen. Hiervan zou hij apart bericht krijgen;
 - binnenkort een herziene voorschotbeschikking zou ontvangen. In dit bericht zou Toeslagen uitleggen hoe hij bezwaar kon maken;
 - de Belastingtelefoon kon bellen als hij het niet eens was met de beslissing.
- In deze brief specificerde Toeslagen niet welke bewijsstukken of gegevens van welk toeslagjaar en maand(en) ontbraken.

Brief 5: de herziene voorschotbeschikking (bijlage 5)

Eind november 2014 stuurde Toeslagen opnieuw een herziene voorschotbeschikking over 2014. Het voorschot 2014 over de maanden januari tot en met augustus 2014 werd nu ook op nihil gesteld. Een nadere motivering ontbrak. In de algemene toelichting op deze beslissing wees Toeslagen op de mogelijkheid om bezwaar te maken.

• **De advocaat: werkwijze Toeslagen onzorgvuldig**

De motivering van de beëindigingsbeslissing

De advocaat is van mening dat de beslissing tot beëindiging van de kinderopvangtoeslag (brief 4) onvoldoende is gemotiveerd. In brief 3 wordt slechts aangegeven dat *'onvoldoende is bewezen dat alle doorgegeven aantal uren kinderopvang zijn betaald.'* Toeslagen vermeldde daarbij niet welke informatie of bewijsstukken ontbraken en welke periode dit betrof. Doordat Toeslagen dit niet aangaf was het moeilijk of onmogelijk om daartegen goed gemotiveerd bezwaar te maken, aldus de advocaat.

De afwijzingsgrond heeft haar bovendien verbaasd. Veel van haar cliënten kwamen terug van het baliebezoek met een bevestiging dat alle gevraagde gegevens/bewijsstukken waren ingeleverd. Toch kregen zij in de afwijzende beschikking te horen dat er onvoldoende bewijsstukken van de betalingen waren geleverd. Zij vraagt zich af waarom belanghebbenden niet nog een tweede gelegenheid hebben gekregen om de nog ontbrekende stukken aan te leveren, voordat Toeslagen besloot tot beëindiging. Zo maakte een baliemedewerker van de Belastingdienst in een overdrachtsformulier de volgende aantekeningen over een baliebezoek:

'Op de afspraak van de brief (...) zijn verschenen de heer en mevrouw D. met de gevraagde bewijsstukken. Ik heb de stukken nagekeken en gezien: naar mijn inzicht juiste papieren. Ik heb beiden ook gezegd dat ik geen 100% garantie kan geven, maar dat het netjes is aangeleverd. Als er iets mocht ontbreken graag haar bellen. Graag met haar contact opnemen (...).'

Volgens de advocaat heeft de Belastingdienst daarnaast nagelaten om advies gegeven over wat de toeslaggerechtigden ná deze beëindiging konden doen om hun rechten voor de rest van het toeslagjaar veilig te stellen. Bovendien heeft Toeslagen verzuimd om in

de eerste brief een bezwaarclausule te vermelden noch heeft zij belanghebbenden gewezen op de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechtbank.

De timing van de beëindiging en de herziene voorschotbeschikking

Verder vindt de advocaat de timing van de beëindiging onzorgvuldig. Omdat vele toeslaggerechtigden half juli 2014 in het buitenland op vakantie waren, was de termijn voor het inleveren van de stukken bij thuiskomst meestal verstreken. Veel betrokkenen voelden na thuiskomst van vakantie al (bijna) meteen de financiële gevolgen van de beëindiging omdat de kinderopvangtoeslag op 20 augustus voor het eerst niet meer werd uitbetaald. Volgens de advocaat had de reactietermijn daarom in dit geval langer moeten zijn..

Blokkade op het aanvragen van de kinderopvangtoeslag vanaf september 2014

Volgens de advocaat was het na de beëindiging van de kinderopvangtoeslag 2014 niet mogelijk om opnieuw kinderopvangtoeslag 2014 aan te vragen voor de periode vanaf 1 september 2014. Aanvragen via *Mijntoeslagen* werden volgens haar niet in behandeling genomen. En ook als men aan de balie een nieuwe aanvraag wilde indienen, werd men verwezen naar de bezwaarprocedure, heeft de advocaat van haar cliënten gehoord.

Deze blokkade had grote gevolgen voor de belanghebbenden. Door de beëindiging per 1 september 2014 eindigde het recht op kinderopvangtoeslag 2014 definitief op die datum. Als een belanghebbende hiertegen met succes bezwaar zou aantekenen, zou dit zijn aanspraak op kinderopvangtoeslag slechts tót 1 september 2014 herstellen. Als hij ook ná 1 september 2014 aanspraak wilde maken op kinderopvangtoeslag moest hij hiervoor een nieuwe aanvraag indienen. Door het indienen van deze aanvraag onmogelijk te maken had Toeslagen veel ouders het recht op kinderopvangtoeslag vanaf 1 september 2014 ontnomen, aldus de advocaat.

- **Het gastouderbureau: vraagouders weten niet wat ze moeten doen**

Het gastouderbureau vindt de algehele beëindiging van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst disproportioneel. Volgens de directeur is het een zeer ingrijpende maatregel op grond van vooral vermoedens en nauwelijks op grond van harde of aangetoonde feiten. In de fase na de beëindiging hebben veel van zijn cliënten meerdere malen de Belastingtelefoon gebeld en zijn sommigen zelfs naar het Belastingkantoor gegaan om te achterhalen wat de reden was van de beëindiging. Zij kregen als antwoord dat zij in bezwaar konden gaan. Hij concludeert dat de Belastingdienst te weinig oog heeft gehad voor de belangen van vraagouders/toeslaggerechtigden en ook voor die van zijn eigen organisatie.

- **Toeslagen: beëindiging voorschot was gegrond en zorgvuldig**

De beslissing van Toeslagen om het kinderopvangtoeslag-voorschot stop te zetten

Begin juni 2014 heeft Toeslagen besloten om de lopende kinderopvangtoeslag 2014 van alle 232 vraagouders van het gastouderbureau stop te zetten. De belangrijkste redenen

hiervoor waren: de onvolkomenheden in de administraties, de grote twijfel aan de rechtmatigheid van de verstrekte kinderopvangtoeslag en het grote financieel belang voor Toeslagen en de overheid (circa 2,4 miljoen euro per jaar). Daarnaast wilde Toeslagen met de beëindiging voorkomen dat de terugvordering over 2014 nog groter zou worden.

Toeslagen heeft er naar eigen zeggen voor gekozen om de lopende kinderopvangtoeslag een 'zachte stop' te geven: zij deelde in de loop van juli 2014 aan de toeslaggerechtigden mee dat de toeslag per 1 september 2014 zou worden gestopt. Door deze beëindiging ontstond niet direct een terugvordering over de periode tot 1 september 2014, aldus Toeslagen. Volgens Toeslagen kwam deze beëindiging neer op een *opschorting* van de betaling. Tegelijkertijd vroeg Toeslagen om aanvullende gegevens te leveren over de voorliggende periode. Als deze gegevens correct en volledig waren, kon Toeslagen de uitbetaling weer hervatten.

Toeslagen heeft verklaard dat zij - vóórdat zij besloot tot beëindiging - aan geen van de toeslaggerechtigden gevraagd heeft om aanvullende stukken te leveren. Toeslagen gaf als reden aan:

'(...) het voorkomen van de mogelijkheid om de gevraagde gegevens en/of bewijsstukken te creëren'.

Overigens deelde Toeslagen aan de ombudsman mee dat zij de gehanteerde procedure in de zomer van 2017 zal doorlichten en evalueren. In ieder geval is zij afgestapt van de praktijk van de 'zachte stop'. Zij zal de ombudsman in oktober 2017 informeren over de uitkomst van deze evaluatie.

Ook is Toeslagen achteraf van mening dat zij het gastouderbureau veel eerder - binnen een redelijke termijn - op de hoogte had moeten stellen van de bevindingen van het controlebezoek in 2014 aan het gastouderbureau. Dit had niet zo lang (meer dan twee jaar) mogen duren.

De timing van de beëindiging en de herziene voorschotbeschikking

Gemiddeld lag er een periode van zes weken tussen deze eerste brief en de datum van de feitelijke beëindiging (zie tijdlijn hierboven).

Volgens Toeslagen lag er gemiddeld tien à elf weken tussen de ingangsdatum van de beëindiging (op 1 september 2014) en de datum van toezending van de herziene voorschotbeschikking door Toeslagen (van 21 november 2014). Dat betekent dat betrokkenen gemiddeld elf weken na de feitelijke beëindiging gewezen werden op de mogelijkheid van bezwaar.

Blokkade op het aanvragen van de kinderopvangtoeslag vanaf september 2014

In een brief⁶ aan het gastouderbureau erkende Toeslagen dat het indienen van een nieuwe aanvraag na de beëindiging via de 'portal' niet mogelijk was. Toeslagen wees erop dat zij belanghebbenden in brief 3 (zie hierboven) erop gewezen had dat zij de

⁶ Brief van 4 juli 2016 aan de gemachtigde van het gastouderbureau.

Belastingtelefoon konden bellen om te proberen deze problemen samen op te lossen. En dat één van die oplossingen was: het op verzoek van de burger herstarten van de toeslag.

Toeslagen had op 9 juli 2014 in de dossiers van alle personen waarvan de toeslag per 1 september 2014 werd beëindigd de volgende instructie aan de medewerkers geplaatst:

'Voor KOT 2013/2014 is er een baliebrief (DVTCAF11) verzonden. Burger moet bewijsstukken aanleveren. Er is sprake van rechtmatigheidsonderzoek. LET OP! BELANGRIJK: burger niks toezeggen, enkel melden dat gegevens nog beoordeeld worden en dat er (mogelijk) nog om aanvullende informatie wordt gevraagd.'

In een latere toelichting echter verklaarde Toeslagen hierover het volgende. Als de toeslaggerechtigden vragen stelden over een mogelijk nieuw recht op toeslag kregen zij als antwoord dat daarover geen toezeggingen konden worden gedaan en dat betrokkenen (extra) bewijsstukken moesten verstrekken die dan vervolgens nog beoordeeld moesten worden. Volgens Toeslagen konden de vraagouders van het gastouderbureau geen nieuwe aanvraag 2014 indienen per 1 september 2014 omdat dat de beëindigingsdatum van het oude recht was. Wel was het voor hen mogelijk om per 2 september of latere datum een nieuwe aanvraag 2014 in te dienen. Deze aanvragen werden na ontvangst handmatig beoordeeld. Toeslagen heeft belanghebbenden niet op die mogelijkheid gewezen 'omdat er gerede twijfel bestond over de rechtmatigheid van de bestaande aanvraag'.

• Raad van State tikt Toeslagen op de vingers

In een hoger beroepsprocedure over een individuele casus heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'Raad van State') op 8 maart 2017 de door Toeslagen in 2014 gevolgde procedure (van beëindiging) veroordeeld.⁷ Volgens de Raad van State heeft Toeslagen bij de beëindiging van het kinderopvangtoeslagvoorschot niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen en in strijd met de voor opschorting geldende regels gehandeld. Op grond van artikel 23 van de Awir⁸ kan Toeslagen de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk opschorten indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. Toeslagen 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, bijvoorbeeld wanneer belanghebbende niet de gevraagde informatie verstrekt binnen de gestelde termijn. De opschorting van de uitbetaling zal belanghebbende schriftelijk kenbaar worden gemaakt. Deze mededeling kan worden aangemerkt als een beschikking waartegen belanghebbenden bezwaar en beroep kan aantekenen, aldus de Raad van State.

⁷ ECLI:NL:RVS:2017:589 van 8 maart 2017 (zie rechtsoverweging 4.3 en 4.4).

⁸ Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Toeslagen heeft in zijn beëindigingsbrief (zie brief 1 hierboven) mededeling gedaan van de voorgenomen beëindiging van het voorschot. Daarbij heeft zij niet duidelijk gemaakt wat er niet in orde was en heeft zij geen toepassing gegeven aan artikel 23 van de Awir. Naar de mening van de Raad van State is Toeslagen dan ook voorbijgegaan aan de specifieke regeling voor de opschorting, met de daarvoor geldende eisen en de daarbij geldende rechtsbescherming.

Daarnaast heeft de Raad van State geoordeeld dat belanghebbende recht had op kinderopvangtoeslag voor de maanden januari tot en met augustus 2014. Omdat Toeslagen in strijd met de voor opschorting geldende regels had gehandeld en belanghebbende de totale kosten van kinderopvang over die periode had voldaan, had deze recht op kinderopvangtoeslag over die acht maanden.

- **Toeslagen conformeert zich aan de uitspraak van de Raad van State**

Na de uitspraak van de Raad van State heeft Toeslagen aan de ombudsman laten weten dat de gang van zaken op meerdere onderdelen te wensen over heeft gelaten. Toeslagen vindt het dan ook van belang om de uitvoering van het proces zo te verbeteren dat de problemen die zich in deze kwestie hebben voorgedaan, in de toekomst worden voorkomen. Toeslagen zal zijn eigen werkproces doorlichten en evalueren en verwacht dat zij de ombudsman over de uitkomst van deze evaluatie begin oktober 2017 zal kunnen informeren.

Daarnaast verklaarde Toeslagen in april 2017 mondeling dat zij alle kinderopvangtoeslag 2014-zaken - die in bezwaar of beroep zijn afgewezen - opnieuw zal beoordelen. Zij zal onderzoeken in welke gevallen toch recht op kinderopvangtoeslag bestaat voor de periode januari tot en met augustus 2014.

In mei 2017 echter kon Toeslagen nog niet zeggen of en zo ja hoeveel dossiers heroverwogen zouden worden. Dat kon zij pas meedelen als de evaluatie van het werkproces was afgerond in oktober 2017.

2.4 De behandeling van de ingediende bezwaarschriften

• Grote aantallen bezwaarschriften

Ingediend

In totaal hebben 232 vraagouders 390 bezwaarschriften ingediend tegen de beëindiging of terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2012, 2013 en 2014. Van deze 390 bezwaarschriften waren er 228 gericht tegen de beëindiging en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2014. De meeste van deze bezwaarschriften (172) werden ingediend in de periode november 2014 tot en met april 2015.

Afgehandeld

Ruim anderhalf jaar later - op 4 juli 2016 - had Toeslagen op de bezwaarschriften van 40% (92 van 232) van de indieners een beslissing genomen.⁹

Op 28 november 2016 had Toeslagen op 88% (344 van 390) van de bezwaarschriften een beslissing genomen. Op 12 december 2016 had Toeslagen op 93% (362 van 390) van de bezwaarschriften beslist en op 12 april 2017 op 99% van de bezwaarschriften (op twee na).

Op 28 november 2016 had Toeslagen tot dan toe bij 160 (41%) van de in totaal 390 bezwaarzaken de wettelijke beslistermijn¹⁰ overschreden met gemiddeld achttien maanden.

Overigens liepen er op 31 mei 2017 nog 73 beroepszaken van 43 toeslaggerechtigden.

Gegronnd of ongegrond?

Op 28 november 2016 had Toeslagen op 344 (van de 390) bezwaarschriften een beslissing genomen. Hiervan had Toeslagen 51% gegrond en 49% ongegrond verklaard.

Naar aanleiding van de hierboven genoemde uitspraak van de Raad van State overweegt Toeslagen de ongegrond verklaarde bezwaarschriften opnieuw te gaan beoordelen. Zij zal dit in ieder geval doen voor de twaalf bezwaarschriften die zijn ingediend door de advocaat. De dossiers waarin geen bezwaar is gemaakt of waarin een definitieve beslissing is genomen, zal Toeslagen niet ambtshalve herbeoordelen.

• De advocaat: bezwaarbehandeling duurt vaak jaren

De advocaat klaagt erover dat Toeslagen de bezwaarschriften in deze zaak zeer traag heeft afgehandeld. Zij heeft de laatste jaren als gemachtigde (geweest) in ongeveer 50

⁹ Dit vermelde Toeslagen in een brief van diezelfde datum aan het gastouderbureau.

¹⁰ Toeslagen moet op het bezwaarschrift beslissen binnen twaalf weken na de datum van de aangevochten beschikking. Zij mag deze beslistermijn vervolgens met nog zes weken 'verdagen' tot achttien weken. Verder uitstel is alleen mogelijk als belanghebbende daarmee instemt (artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht).

zaken voor ongeveer 35 cliënten bezwaarprocedures gevoerd. Sommige bezwaarschriften waren (in januari 2017) na ruim twee jaar nog niet afgehandeld. Verder signaleert zij dat bezwaarschriften over een identieke casus soms ongelijk - en ogenschijnlijk willekeurig - worden beoordeeld. De bezwaarbehandelaars vragen nogal eens bewijsstukken bij haar op, die zij of haar cliënt voorheen al één of twee keer hebben opgestuurd. Het kost haar veel tijd en ergernis om alle stukken opnieuw te verzamelen en op te sturen. Verder is telefonisch contact met de bezwaarbehandelaars of andere contactpersonen niet mogelijk. E-mails worden door hen niet beantwoord.

Wat zij tenslotte erg oneerlijk vindt is dat de bezwaarbehandelaars om betalingsbewijzen over de maanden september t/m december 2014 vragen. Die betalingsbewijzen zijn er meestal niet omdat Toeslagen de kinderopvangtoeslag had beëindigd en haar cliënten de facturen over die periode om die reden niet aan het gastouderbureau konden betalen. Toeslagen hanteert het ontbreken van deze betaalbewijzen vaak als afwijzingsgrond terwijl Toeslagen dit zelf heeft veroorzaakt. Zij verwacht dat Toeslagen de bezwaarschriften die op deze grond zijn afgewezen, alsnog gegrond zal verklaren als gevolg van de uitspraak van de Raad van State.

• **Toeslagen: bezwaarbehandeling hadden we voortvarender moeten aanpakken**

In een reactie op een klacht van de advocaat inzake drie van haar cliënten¹¹ erkende Toeslagen in juni 2016 dat zij de behandeltermijnen voor bezwaarschriften had overschreden en dat zij ten onrechte niet had gereageerd op de brieven hierover van de advocaat. Ook gaf Toeslagen toe dat zij de klachten over deze gang van zaken niet adequaat had opgepakt en dat zij zich in deze dossiers 'niet dienstverlenend' had gedragen. Toeslagen lichtte toe dat, hoewel Toeslagen inmiddels een verbeterslag had gemaakt, er een aantal oude bezwaarschriften lag dat nog moest worden afgehandeld. De dossiers van de drie cliënten behoorden tot die restcategorie. Toeslagen zou de behandeling van de bezwaarschriften alsnog onmiddellijk ter hand nemen. De advocaat zou de beslissingen op bezwaar 'binnenkort' ontvangen, aldus Toeslagen. Begin augustus heeft de advocaat de toegezegde beslissingen op bezwaar ontvangen.

Aan de ombudsman gaf Toeslagen de volgende toelichting op de trage afhandeling van de bezwaarschriften:

'Het heeft enige tijd geduurd voordat het Toeslagen duidelijk werd dat een grote populatie cliënten van het gastouderbureau bezwaarschriften indiende. Bovendien heeft het enige tijd geduurd voordat tot een procesmatige aanpak werd besloten.

'Vanaf juni 2016, mede naar aanleiding van de door gemachtigden ingediende klachten, is de afhandeling van de bezwaarschriften bij een speciaal behandelteam belegd. De procesmatige aanpak verliep vervolgens na de zomer steeds beter.'

¹¹ Na interventie van de Nationale ombudsman in maart 2016 heeft Toeslagen deze klacht in behandeling genomen en schriftelijk afgehandeld op 17 juni 2016.

In een mondelinge toelichting herhaalde Toeslagen dat de vertraging deels werd veroorzaakt doordat een groot deel van de belanghebbenden onvoldoende of traag bewijsstukken leverde, maar tegelijkertijd erkende zij dat het overgrote deel van de vertraging veroorzaakt werd door de niet-voortvarende aanpak van Toeslagen.

Op de vraag van de ombudsman of Toeslagen maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat in de toekomst opnieuw termijnoverschrijdingen optreden, antwoordde Toeslagen:

'Dit jaar (2016, N.o.) is echter binnen het bezwaarproces breed geïnvesteerd in de ontwikkeling van medewerkers. Hierdoor is de behandelcapaciteit in de loop van het jaar sterk uitgebreid en worden dergelijke bezwaarschriften thans over alle bezwaarteam verspreid zodat Toeslagen beter kan anticiperen op de situatie die kan ontstaan als toeslaggerechtigden van hetzelfde gastouderbureau in een korte periode een bezwaarschrift of een andere reactie sturen.'

In het vervolg zal toeslagen eerder een speciaal team op de bezwaarbehandeling inzetten als er een grote partij bezwaarschriften gelijktijdig binnenkomt, aldus Toeslagen.

Tot zover de bevindingen.

