



TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris

10/9-13.15 uur
2.5. m.
bespreken

Cluster Uitvoeringsbeleid

Inlichtingen

[Redacted box]

www.minfin.nl

Datum

7 september 2018

Notitienummer

2018-0000153549

Auteur

[Redacted box]

Van

directeur-generaal
Belastingdienst

Kopie aan

notitie

Oplegnotitie concept Kamerbrief 'geen powerplay maar fair play'

Inleiding

Tijdens het ordedebat van 4 september jl. heeft het lid Omtzigt u verzocht om de acht interne documenten over de zaak 'geen powerplay maar fair play', die de Kamer eerder ter vertrouwelijke inzage heeft ontvangen, openbaar te maken. Ook heeft de Kamer om een brief gevraagd ter voorbereiding op een plenair debat dat waarschijnlijk later deze maand zal plaatsvinden.

Bijgaand ontvangt u een concept van deze brief.

Beslispunt

- Indien u instemt met deze conceptbrief zal deze dinsdag 11 september as. verstuurd worden naar de Tweede Kamer.
- De brief wordt begin volgende week met u besproken.

Kern

De brief bespreekt achtereenvolgens:

- Waarom niet de documenten zelf openbaar worden gemaakt, maar de informatie uit de documenten in de brief is opgenomen;
- De kwestie rondom het interne onderzoek/evaluatie-rapport waar het lid Omtzigt destijds om heeft verzocht wordt;
- Een uitgebreide weergave van de context van de casus;
- Een geobjectiverde weergave van de acht documenten, deels geparafraseerd en in quotes;
- Een vooruitblik met de aankondiging van Belastingdienst/Toeslagen om onder andere de werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen met werkinstructies te analyseren.



> 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

Inlichtingen

☐
☐
☐
☐

www.minfin.nl

Datum
Betreft Kinderopvangtoeslag

Ons kenmerk
2018-0000153577
Uw brief (kenmerk)

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. Laat ik vooropstellen dat uw Kamer recht heeft op informatie. Ook heeft ik eraan dat wij het debat op basis van juiste en volledige informatie voeren. *ik vind dat*

Het is staand beleid van het kabinet dat interne documenten als zodanig geen onderwerp worden gemaakt van politiek debat. Ook betreft het hier documenten die betrekking hebben op inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, waarvan openbaarmaking via de Wob is geweigerd. Omdat ik belangrijk vind dat uw kamer goed wordt geïnformeerd heb ik besloten u de interne documenten vertrouwelijk te verstrekken. *U heeft de wens uitgesproken de documenten als nog openbaar te willen ontvangen. Omdat ik het belangrijk vind dat wij het debat op basis van juiste en volledige informatie voeren, verstrek ik u de informatie uit de documenten in deze brief.* *Ik vind dat* *Wd zal ik u*

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 jongstleden¹. 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 []'. 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

¹ Vergaderjaar 2017-2018, 31 066, nr. 408

20 is ook geantwoord in mijn ...

onderzoek naar 'CAF 11

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2018-0000153577

Context

De zaak startte in 2013 na signalen van de GGD. Het Combiteam Aanpak Facilitators (vanaf hier: CAF team) van de Belastingdienst deed naar aanleiding van deze signalen onderzoek. Bevindingen van dit onderzoek gaven 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 ~~bijvoorbeeld~~ ^{22 ouders} 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. Deze beslissing werd genomen om mogelijke terugvorderingen niet verder te laten oplopen. Als ik terugblik had ondanks de signalen eerst moeten worden vastgesteld of de ouders nog recht hadden op een toeslag. Ik betreur de ~~aan~~ ^{door} onwenselijke situatie die is ontstaan voor ~~de~~ ^{gastouder} ouders. Ouders zijn uitgenodigd op het Belastingkantoor om de bewijstukken voor het recht op toeslag te overleggen. Veel ouders hebben daar gebruik van gemaakt en zijn op 1 september 2014 langsgesproken. Op basis van de aangeleverde bewijstukken heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag opnieuw beoordeeld. Gebleken is toen dat er geen recht bestond op kinderopvangtoeslag over de jaren 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.

1 op dat besluit,

2 (van de meeste ouders)?

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 in deze aangepast.

Ik wil u ook het tijdsbeeld schetsen waarin deze casus plaatsvond. De zaak 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 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, kan ik deze context niet onbenoemd laten.

belastingen

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. 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 Rijnmond 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."

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2018-0000153577

"De inspecteur van de GGD heeft een gastouder geïnspecteerd: *Ik ben al vaak bij deze gastouder geweest, maar heb er nooit kinderen aangetroffen... Iedere keer zijn de vraagouders op vakantie (tijdens schoolweken) of is er iets anders waardoor de kinderen niet zijn gekomen. Ergens klopt er iets niet.*"

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 overdracht 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 de 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."

In de onderliggende bevindingen vermeldt de Belastingdienst dat de situatie per onderzocht geval verschillend is, wat het voor de Belastingdienst lastig maakt tot een conclusie te komen. 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 is heeft niet op vraagbrieven gereageerd."

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2018-0000153577

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. Voorzien werd dat uiterlijk 15 juli 2014 alle ouders aan de balie geweest zouden zijn en op 4 augustus 2014 alle ontvangen informatie verwerkt zou zijn. De uitbetaling van kinderopvangtoeslag zou vanaf dat moment hervat worden voor de ouders die konden laten zien dat zij recht hadden op kinderopvangtoeslag. Feitelijk heeft de uitvoering van de voorziene stappen op een later moment plaatsgevonden dan begin april 2014 voorzien werd, in de meeste gevallen is de uitbetaling opgeschort vanaf september.

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. De Belastingdienst constateerde daarbij 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.

Medewerkers die betrokken waren bij de stopzetting van de kinderopvangtoeslagen bij het desbetreffende gastouderbureau hebben de casus CAF 11 [] geëvalueerd. In dat rapport 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. "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

concept)?

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 leidraad voor de afhandeling, d.d. 24 juni 2016. Dit zijn geen operationele werkinstructies, maar interne communicatie op operationeel niveau. De handreikingen hebben tot doel de kwaliteit en uniformiteit van de bezwaarschriftbehandeling te verbeteren. Uiteraard dient elk bezwaar op gelijke wijze beoordeeld te worden.

Cluster Uitvoeringsbeleid

ons kenmerk
2018-0000153577

en aan de hand van wet- en regelgeving

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 er op, gebaseerd op de bewijsstukken die aanwezig waren bij de gastouders, dat bij bijna 90% van de aanvragen iets niet klopte. Die verwachting is ingegeven door de ervaring van medewerkers bij soortgelijke zaken en betreft een persoonlijke inschatting. 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.

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 hebben 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" en van de collegiale handreikingen voor de bezwaarbehandeling. De directeur Toeslagen heb ik opdracht gegeven inzicht te geven in de gang van zaken die ertoe geleid heeft dat deze documenten pas later 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.

Om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen analyseert de Belastingdienst de wijze waarop handreikingen als deze tot stand komen en in de praktijk door medewerkers worden gebruikt. [De uitkomsten daarvan deel ik met uw Kamer tijdens het plenaire debat, **besprekspunt**.]

Bij het stopzetten van toeslagen heeft de Belastingdienst geleerd. Als bewijsstukken ontbreken 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,

indesdaad
oponder
met brief
diensd

(en verbeteringen!)

de Staatssecretaris van Financiën,

Cluster Uitvoeringsbeleid

Ons kenmerk
2018-0000153577

Menno Snel

Geprint met Digidoc 2 op 07-09-2018, 13:31

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGBD 153549 - Brief TK: 'Geen powerplay maar fair play'

Nummer: 2018-0000023334

Algemeen taakverzoek: PODG: Advies aan DGBD om te paraferen. ☐ 7/9

COM parafeert omwille van de tijd, maar heeft niet goed mee kunnen kijken.
 we wijzen er op dat de 8 dpcs nog secuur naast de brief moeten worden gelegd, bij voorkeur door een niet-BD-partij.

Document: Oplegnotitie concept Kamerbrief 'geen powerplay maar fair play' (2018-0000153549)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	07-09-2018, 13:28	DGBEL Paraferen
☐ (BEDRIJF)	07-09-2018, 13:16	DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen
☐ (COMM)	07-09-2018, 12:51	COMM voor DGBEL Paraferen
Bruinsma, SWFH (Erik) (MT)	07-09-2018, 12:38	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen

Document: 180709 Concept Kamerbrief Kinderopvangtoeslag 'Geen powerplay maar fair play' (2018-0000153577)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	07-09-2018, 13:28	DGBEL Paraferen
☐ (BEDRIJF)	07-09-2018, 13:16	DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen
☐ (COMM)	07-09-2018, 12:51	COMM voor DGBEL Paraferen
Bruinsma, SWFH (Erik) (MT)	07-09-2018, 12:38	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen

Speedhalve cc SG