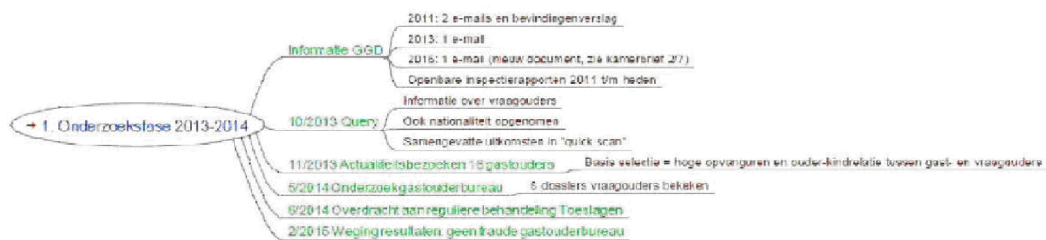


Blok 1

Onderzoeksfase



Inhoudsopgave

- A. CAF algemeen**
- B. Populatie CAF 11**
- C. Signalen GGD**
- D. Query**
- E. Onderzoek zestien gastouders**
- F. Onderzoek gastouderbureau**
- G. Weging: geen fraudecasus**
- H. Project verbetering gastouderopvang 2014-2016 SZW**

Onderzoeksfase – Hoofdboodschap

Blok 1 - Onderzoeksfase

- CAF 11 is opgestart naar aanleiding van twee signalen (e-mails) van de GGD uit 2011, het niet formele bevindingsverslag uit 2011 en de e-mail van de GGD uit 2013.
- De bevindingen bij de bezoeken aan de zestien gastouders en de beoordeling van acht dossiers bij het gastouderbureau zijn aanleiding geweest om de hele populatie van vraagouders te controleren.
- De totale populatie CAF 11 bestaat uit 302 ouders. 235 van deze ouders hadden een lopende kinderopvangtoeslag die vanaf juni 2014 is stopgezet.
- **Disclaimer:** Momenteel worden al deze dossiers individueel bekeken in voorbereiding op de adviescommissie uitvoering toeslagen. Na afronding worden de genoemde aantallen indien nodig geactualiseerd.

Tijdslijn fase 1

Fase 1 Onderzoeksfase vermoeden van georganiseerd misbruik 2011-'15

1	4/2011	Twee GGD-signalen ontvangen over gastouders in regio Rijnmond en het niet formele bevindingsverslag uit 2011
2	6/2012	Intern signaal over gastouderbureau B. die in fraude-onderzoek is en klanten op website verwijst naar gastouderbureau
3	9/2013	GGD-signaal ontvangen over een gastouder
3	10/2013	Informatie verzamelen uit diverse Belastingdienst systemen (query)
4	11/2013	Aanvullende onderzoeken bij zestien gastouders
5	1/2014	GGD-signalen over gastouderbureau E. ontvangen
6	4/2014	Opdracht vanuit CAF-team stopzetten toeslagen (nog niet geëffectueerd)
7	5/2014	Onderzoek bij gastouderbureau (acht dossiers vraagouders)
8	6/2014	Informatie over overname gastouderbureau E. ontvangen
9	6/2014	Overdracht vraagouders reguliere behandeling Toeslagen (stopzetten en informatie uitvragen)
10	2/2015	Weging onderzoeksresultaten: geen fraudecasus gastouderbureau

A. Het CAF van de Belastingdienst(breed)

- Kern
 - In augustus 2013 opstart CAF.
 - Doelstelling: fraude gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart brengen, aan te pakken en te voorkomen.
 - Het CAF gaat als eerste aan de slag met signalen die eerder zijn blijven liggen.
 - De CAF-11 zaak startte als een van de eerste casussen in 2013
- Proces: Een concreet (intern of extern) signaal komt binnen bij Toeslagen. Indien een signaal ziet op mogelijk misbruik met toeslaggelden wordt dit opgepakt door Toeslagen. Toeslagen doet onderzoek: eerst intern door het opvragen van informatie over de betrokkenen bij de toeslag. Als meer informatie nodig is dan zet Toeslagen eventueel medewerkers van MKB in het CAF in om een werkbezoek bij gastouder(bureau) af te leggen.
- Zij beoordelen ook, indien daar vermoedens van zijn, fiscaal misbruik. Is dat niet het geval, dan worden de MKB medewerkers alleen ingezet voor Toeslagen.
- In het geval van een vermoeden van fraude zal de zaak op de fraudeafdeling van Toeslagen worden onderzocht (al dan niet in samenwerking met CAF). Is het vermoeden van fraude concreet, dan wordt een preweegdocument

Blok 1 - Onderzoeksfase

opgesteld. Dat wordt gedeeld door Toeslagen en vervolgens in het afstemmingsoverleg gedeeld met de FIOD. Daarna wordt de zaak door de medewerker van Toeslagen ingebracht in de Stuur en Weegploeg (SWP) waar de zaak wordt voorgelegd door Toeslagen aan de Officier van Justitie (hierna: OvJ). Via deze route komt de zaak al dan niet in het strafrecht terecht. De afweging om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen ligt bij de OvJ.

- Dit is ook de enige route waarmee zaken van Toeslagen naar het strafrecht gebracht kunnen worden.
Signalen/zaken die zien op Toeslagen kunnen dus wel in samenwerking met het CAF worden opgewerkt, maar de beslissing om een zaak voor te dragen voor strafrecht ligt bij Toeslagen. Dit is de handelwijze zoals het was en is.
- Als het vermoeden van fraude niet voldoende kan worden onderbouwd, of in de prioritering van het OM valt de zaak af, dan behandelt Toeslagen de casus verder zelf in eigen toezichtteams. Toeslagen kunnen na onderzoek dan worden opgeschort en/of teruggevorderd.

Context

- De Belastingdienst staat voor een lastige taak met twee conflicterende opdrachten:
 - Enerzijds, zo goed mogelijk toegankelijk zijn voor de goedwillende burger;
 - Anderzijds, zo goed mogelijk bestand zijn tegen fraudeurs.

Bulgarenfraude

- Ten tijde van de Bulgarenfraude in 2013 lag Toeslagen onder een vergrootglas.
- De focus lag dan ook op het voorkomen en bestrijden van fraude: **no show, no money-beleid**. Daarbij werd de toeslag direct stopgezet en teruggevorderd wanneer de toeslagontvanger niet kwam opdagen wanneer hij daartoe wordt uitgenodigd.
- Het strenger optreden om kwaadwillende burgers uit de groep te filteren, kan een negatief effect hebben op de toegankelijkheid en snelheid voor goedwillende burgers.

Ministeriële commissie fraude

- In juni 2013 is besloten tot de oprichting van een ministeriële commissie fraudebestrijding. Een brede interdepartementale commissie waar mijn voorgangers bij waren aangesloten.
- Doel: een stevige coördinatiestructuur opzetten ter verdere versterking en intensivering van de rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen.
Voorzitterschap: minister van Veiligheid en Justitie.
- De commissie heeft eind 2016 haar werkzaamheden afgerond.

Blok 1 - Onderzoeksfase

Toekomst

- Inmiddels pakt de Belastingdienst het anders aan. Toeslagen worden alleen opgeschort indien uit bewijsstukken blijkt dat er geen recht op is.
- Uitgangspunt is het hanteren van de menselijke maat voor burgers.

B. Populatie CAF 11

- De totale groep ouders in CAF 11 bestaat uit 302 ouders.
- Hoe een ouder ook in de populatie van 302 terecht is gekomen, ze hebben gevolgen van de aanpak ondervonden en daarom behoren zij ook bij de oplossing betrokken te worden.
- **Disclaimer:** Momenteel worden al deze dossiers individueel bekeken in voorbereiding op de adviescommissie. Na afronding worden de genoemde aantallen indien nodig geactualiseerd.

Selectie

Betrokken ouders in CAF 11	302	100%
Aansluiting op gastouderbureau		
Koppeling ouders via gastouders aangesloten bij gastouderbureau in 2012, 2013 en/of 2014	274	90,7%
Koppeling met gastouders alleen aangesloten bij gastouderbureau ☐ of ☐	5	1,7%
Koppeling met kinderopvang op adres gastouderbureau	23	7,6%

* In het aantal van 274, zijn 30 ouders opgenomen die voorheen klant waren van B. en 99 ouders die voorheen klant waren van E.

- Uit de populatie-analyse bleek dat +- 90% van de ouders een gastouder heeft die is aangesloten bij het gastouderbureau. Daarvan is ongeveer de helft voorheen aangesloten geweest bij een gerelateerd gastouderbureau.
- *Toelichting: 2%, oftewel vijf vraagouders waren wel aangesloten bij de twee gerelateerde gastouderbureaus, maar zijn niet overgegaan naar het betreffende gastouderbureau. De resterende 8 %, is meegenomen in de onderzoekspopulatie, omdat het LRK-nummer in die tijd nog nieuw was, is in sommige gevallen ook een match gemaakt op postcode en*

huisnummer.

Opbouw populatie

- 235 van deze ouders hadden een lopende kinderopvangtoeslag die vanaf juni 2014 is stopgezet (zie verder factsheet 2 over stopzettingen).
 - *Toelichting: 67 van de 302 ouders hadden in de jaren 2012, 2013 en/of begin 2014 kinderopvangtoeslag, hiervan werd de toeslag over deze jaren teruggevorderd indien na juli 2014 niet voldoende informatie werd overlegd.*
- Gastouders kunnen bij meerdere gastouderbureaus zijn aangesloten. De gastouderbureaus bemiddelen tussen vraagouders en gastouders. In CAF 11 was in een aantal gevallen sprake van ouders die klant waren van gastouders met meerdere gastouderbureaus, waaronder het betreffende gastouderbureau.
 - 2012: 43 ouders
 - 2013: 31 ouders
 - 2014: 85 ouders
- Voorafgaand en tijdens het onderzoek van CAF 11 in 2013 en 2014 hadden de controlemedewerkers signalen ontvangen omtrent mogelijke onregelmatigheden bij twee andere bureaus gerelateerd aan het gastouderbureau.

Toelichting: Bureau 1 verwees ouders in 2012 op zijn website naar het gastouderbureau. Bureau 2 is begin 2014 overgenomen door het gastouderbureau.

Nadere informatie populatie, gaat naar Q&A's:

- Tussen 2011 en 2014 had nog niet elke gastouder een LRK-ID (identificatienummer in het landelijk register kinderopvang), waardoor volgens de medewerker van CAF-team tijdens het onderzoek in 2013 ook op adres naar de connectie tussen ouders en het gastouderbureau is gezocht. Ouders hadden bijvoorbeeld in plaats van adres gastouder, het adres of LRK-ID van gastouderbureau ingevuld bij hun toeslagaanvraag.
- Eerder werd gemeld dat op het adres van het gastouderbureau ook een kinderdagverblijf is gevestigd, dit is vanaf eind 2015 het geval.
- De advocate van meerdere ouders meldt dat 157 ouders op 1 september 2014 klant waren van het gastouderbureau.
- De eigenaar van het gastouderbureau heeft begin juni 2014 zijn klantenbestand in excel gestuurd aan een van de controlemedewerkers van MKB (CAF Team). Daarop staan 189 vraagouders, waarvan 7 met hetzelfde bsn, oftewel 182 unieke vraagouders. Uit het bestand is niet te herleiden van welke datum het overzicht is.
- Van deze 182 vraagouders zitten er 156 in de populatie van 302 (CAF 11).
- Ouders die vóór de aanmaakdatum van het klantenbestand gestopt zijn als klant bij het gastouderbureau, zijn niet opgenomen in het aantal van 182.

- Algemeen: de GGD stuurt regelmatig signalen over gastouders en gastouderbureaus naar Belastingdienst/Toeslagen, wanneer zij zorgen hebben over de administratie en kwaliteit van de gastouder of het bureau.
- CAF 11: In april 2011 ontvangt Toeslagen twee e-mails van de GGD over gastouders die bij het gastouderbureau zijn aangesloten.
- Ook stuurt de GGD in april 2011 een bevindingenverslag over 31 gastouders in de regio Rijnmond. De bevindingen van de GGD zien op o.a. ontbreken van VOG, slechte beheersing van Nederlandse taal, reeds gestopt als gastouder. De GGD geeft 19 gastouders een negatief oordeel.
- In september 2013 stuurt de GGD nog een signaal over een gastouder, verbonden aan het gastouderbureau. Deze e-mail is recent teruggevonden.
- De informatie van de GGD is ingebracht als signaal voor mogelijk nader intern onderzoek in september 2013.
- Actie Toeslagen nav signalen: In de casusbeschrijving CAF 11 van 7 oktober 2013 staan passages uit het

Blok 1 - Onderzoeksfase

bevindingen-document van de GGD uit 2011 en uit de e-mail van de GGD uit 2013.

- Inspectierapporten: De GGD heeft over de jaren 2011 t/m 2013 ook openbare inspectierapporten uitgebracht over het gastouderbureau. In 2011 adviseert de GGD de gemeente te handhaven op 7 tekortkomingen. In 2012 benoemt de GGD dat de houder erin is geslaagd de voorgaande tekortkomingen op constructieve wijze op te lossen. De GGD adviseert de gemeente te handhaven op 2 tekortkomingen. In 2013 complimenteert de GGD de houder vanwege het treffen van voldoende preventieve maatregelen om de tekortkomingen uit 2012 op te lossen. De GGD adviseert de gemeente over 2013 niet te handhaven.



- Sinds de start van het CAF in 2013 maakt Toeslagen na het ontvangen van een signaal een uitdraai uit de systemen. Een medewerker deed een queryverzoek om gegevens uit de systemen te kunnen combineren.
- Het ging om gegevens van de vraagouders: naam, adres, woonplaats, maar ook (eerste en tweede) nationaliteit, de startdatum van de toeslag en een eventuele immigratiedatum.
- Er kunnen verschillende soorten gegevens het startpunt zijn voor het uitvragen van een query, bijvoorbeeld:
 - LRK-ID's (identificatienummers in de landelijke registratie; om te verifiëren of er sprake is van mogelijk misbruik KOT of vragen vanuit GGD)
 - Postcodes (bijvoorbeeld n.a.v. signalen over mogelijk misbruik van huurtoeslag)
 - Een postcodegebied (bijvoorbeeld van toepassing bij onderzoek op camping tbv Regionaal Platform Fraudebestrijding)
 - IP-adres (bijvoorbeeld bij veel aanvragen op 1 IP-adres).
- Indien de query aanwijzingen geeft van mogelijk georganiseerd misbruik (zoals hoge gedeclareerde uren), kunnen bezoeken aan gastouders en/of een gastouderbureau uitgevoerd worden.
- Vanaf 2014 worden de analyses van de queries vastgelegd in een intern document (quick scan) om een

overzichtelijk beeld te geven van de situatie. Dit interne document bevat een samenvattend overzicht van het aantal vraagouders, het soort toeslag, de woonplaatsen van de vraagouders, de totale financiële omvang en nationaliteit.

- Sinds 2016 wordt op basis van de quick scan besloten of verder onderzoek nodig is en dus een CAF-zaak wordt gestart, bijvoorbeeld in de vorm van een actualiteitsbezoek. In deze werkwijze is informatie over de (tweede) nationaliteit geen selectie criterium geweest bij de starten van CAF-zaken, dat waren signalen van buitenaf.
- In april 2018 is in het afstemoverleg gemeld dat nationaliteit niet meer in de quick scan zal worden opgenomen.
- De tabel over nationaliteit komt nog wel voor in de quick scans. In principe leeg, maar in een enkel geval toch met de nationaliteit. Mede door een langdurige vacature voor de teamleider Handhavingsregie is het besluit niet voldoende geoperationaliseerd.
- In 2019 is besloten dat nationaliteit ook geen onderdeel meer is van het queryverzoek. Nationaliteit mag op geen enkele manier meer in documenten in deze onderzoeken worden opgenomen.

E. Onderzoek zestien gastouders

- Aan de hand van bevindingen uit de query en de signalen van de GGD is een selectie gemaakt van 16 gastouders. Criteria waren ouder-kind relaties en hoge opvanguren. Er is rekening gehouden met landelijke spreiding, in 4 regio's zijn 4 gastouders geselecteerd.
- Bij de bezoeken aan de gastouders (11/2013) werd geconstateerd dat:
 - een deel van de kinderen niet aanwezig was
 - bij sommige gastouders de administratie niet op orde was
- Van de bezoeken zijn interne terugkoppelingen gemaakt (samenvatting is recent teruggevonden op de FIOD-CAF schijf en verstrekt) en is een aantal rapporten opgesteld die ook aan de gastouder zijn verstrekt.

F. Onderzoek gastouderbureau

- Begin mei 2014 verstuurt de controlemedewerker van het CAF/MKB een aankondigingsbrief voor een boekenonderzoek aan het gastouderbureau.
- Daarin is met name gekeken naar de IB 2012/2013, de VPb 2013, de juistheid naleving wet Kot.
- Mei 2014 wordt door het CAF een werkbezoek afgelegd, waar een intern verslag van bevindingen gemaakt.
- In dit verslag zijn opmerkingen en vraagpunten opgenomen over de werkwijze van het gastouderbureau en de stukken die zijn ingezien.
- Eind mei 2014 heeft de controlemedewerker met de eigenaar van het gastouderbureau 8 dossiers van vraagouders doorgenomen en facturen, overeenkomsten tussen vraagouder en gastouderbureau, jaaropgaven en/of maandstaten gekopieerd.
- In het onderzoeksrapport van 4 mei 2016 zijn de bevindingen van de 8 onderzochte dossiers opgesomd.
- Ook deze urenstaten gaven aanleiding tot het onderzoek over het recht op kinderopvangtoeslag van de vraagouders die bij deze gastouders zijn aangesloten. De urenstaten lieten bijvoorbeeld zien dat er gedurende 52 weken elke werkdag opvang was, soms ook in het weekend of op niet-bestaande dagen.

G. Weging signalen

- Geen strafrechtelijke vervolging tegen de houder van het gastouderbureau
- Al in de fase voorafgaand aan het afstemmingsoverleg met de FIOD is geconcludeerd dat het vermoeden van een strafbaar feit niet zou kunnen worden bewezen en is er dus ook geen preweegdocument opgesteld door Toeslagen, de zaak is dan ook niet voorgelegd aan de OvJ. De voorfase betreft een overleg binnen het CAF in 2015, waaraan ook een medewerker van de FIOD deelneemt en dus al met zijn expertise naar de eerste bevindingen kan kijken.

H. Project verbetering gastouderopvang 2014-2016 SZW

Inleiding

- In 2013 kwam de gastouderopvang negatief in het nieuws. De minister van SZW ontving signalen dat sommige gastouderbureaus het niet zo nauw namen met de regels van de Wet kinderopvang en met hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opvang.
- Ook waren er vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag.
- De minister van SZW heeft in 2014 opdracht gegeven voor een project om de kwaliteit van de gastouderopvang in Nederland te verbeteren.
- Er werd een projectorganisatie opgericht waarin de volgende partijen samenwerkten: GGD GHOR Nederland, GGD'en, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een aantal individuele gemeenten en de Belastingdienst.

Doelstellingen van het project

- Het toezicht en de handhaving op de kwaliteit bij gastouderbureaus versterken.
- De kwaliteit van gastouderbureaus verbeteren.
- Het herkennen en signaleren van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag door

gastouderbureaus.

Selectiecriteria

- In de periode 2014 – 2016 zijn 77 gastouderbureaus bezocht. Voor de selectie van de bureaus is gebruik gemaakt van de risicoprofielen van de GGD-en en is er een risicoselectie gemaakt door de Antifraudebox van de Belastingdienst.
- Op basis van de uitkomsten van het onderzoek bij deze 77 gastouderbureaus, heeft Toeslagen bij 14 bureaus nader onderzoek gedaan. Ook gemeenten zijn aanvullende toezichttrajecten gestart.
- maakte geen onderdeel uit van deze 77 bureaus.

Aanbevelingen naar aanleiding van het project

- De toezichthouders die het toezicht uitvoeren bij gastouderbureaus moeten voldoende kennis en expertise hebben om naar de kwaliteit en de administratie van een gastouderbureau te kijken.
- Organiseer meer afstemming tussen GGD'en en gemeenten bij de planning en uitvoering van toezicht en handhaving bij gastouderopvang.
- Blijf GGD'en stimuleren om gebruik te maken van

Blok 1 - Onderzoeksfase

gegevens van de Belastingdienst/T bij toezicht bij gastouderbureaus.

- Voor het versterken van toezicht en handhaving is het noodzakelijk dat gegevens gedeeld en gebruikt mogen worden door GGD'en, gemeenten en Belastingdienst/Toeslagen.
- Inzetten op preventie en voorlichting van houders, voordat een gastouderbureau start.