

Bijlage zachte stops

Zachte stops

Bij de beantwoording van het schriftelijk overleg over politieke besluitvorming rondom de vorming van het CAF-team (Kamerstuk 31066-714 van 13 oktober 2020) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de besluitvorming inzake het wijzigen van het beleid inzake stopzettingen in 2016.

Gedurende 2013 tot en met medio 2016 heeft de Belastingdienst/Toeslagen in een aantal CAF-zaken de lopende kinderopvangtoeslag bij ouders gestopt voordat bewijsstukken waren beoordeeld.¹ Het onderzoeksrapport van de ADR meldt over dit onderwerp dat in het MT Fraude in september 2013 is besloten om massaal de toeslagen van een gastouderbureau stop te gaan zetten. Ten aanzien van de CAF-zaken had Belastingdienst/Toeslagen op grond van onderzoek dat rondom de kinderopvangorganisatie was uitgevoerd een vermoeden dat toeslagen ten onrechte werden verstrekt. Daarbij is van belang dat uitgaande van de destijds gangbare alles-of-niets-benadering bijvoorbeeld geen enkel recht op toeslag bestond als (een deel van) de eigen bijdrage niet was betaald. Op basis van dit vermoeden kregen betrokken ouders een schriftelijk verzoek om informatie, waarbij werd vermeld dat de lopende toeslag zou worden stopgezet. Ouders werden daarbij verzocht om bewijzen aan te leveren zoals bijvoorbeeld een contract en/of betaalbewijzen. De stopzetting vond plaats voordat de reactietermijn was afgelopen, in de praktijk per de eerstvolgende betaaldatum. Ouders hoefden op dat moment geen toeslag terug te betalen, maar kregen ook geen toeslag meer uitbetaald. De ouders kregen rondom de betaaldatum een gewijzigd voorschotbesluit ter hoogte van de toeslag die tot dan toe was uitgekeerd. Deze werkwijze werd de "zachte stop" genoemd en was opgenomen in opdrachtformulieren ten aanzien van de betreffende CAF-zaken.² Nadat nader onderzoek was uitgevoerd op de bewijsstukken die de ouders instuurden om vast te stellen of het vermoeden klopte en er inderdaad sprake was van het onrechtmatig verkrijgen van kinderopvangtoeslag, werd opnieuw een gewijzigd voorschotbesluit over het lopende jaar vastgesteld. Dit kon betekenen dat het toeslagrecht op € 0 werd vastgesteld, waardoor ouders op dat moment ook een terugvordering kregen voor de tot dan toe uitbetaalde toeslagen. Ook kon een gedeeltelijke of volledige toekenning worden vastgesteld, de ouders kregen dan weer uitbetaling van de toeslag in de resterende maanden van het jaar.

De werkwijze van de "zachte stop" in CAF-zaken wijkt af van de wettelijke optie tot opschorten van uitbetaling van een toeslag. Deze wettelijke optie komt voort uit artikel 23 Awir. Daarin is opgenomen dat de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk kan worden opgeschort indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend of gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt. In het eerste geval dient de belanghebbende schriftelijk van de opschorting op de hoogte te worden gesteld. Uit de memorie van toelichting bij de Awir³ blijkt dat slechts van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt als er sprake is van een concrete aanwijzing die het onmiddellijk stopzetten van de uitbetaling wenselijk maakt. En dat hiervan in de regel sprake zal zijn in het geval van een aan de belanghebbende toe te rekenen handeling of nalaten. De mededeling over de opschorting kan worden aangemerkt als beschikking, waartegen bezwaar en beroep ontstaan.

In de IT-omgeving was niet in deze optie van opschorting voorzien. Omdat Belastingdienst/Toeslagen in de CAF-zaken snel wilde acteren, werd gemeend dat via de werkwijze van de "zachte stop" de uitbetalingen bij ouders in CAF-zaken toch het snelst konden worden stopgezet waardoor er in de optiek van Belastingdienst/Toeslagen niet langer mogelijk onterechte betalingen kinderopvangtoeslag plaatsvonden die tot hoge terugvorderingen zouden leiden.

¹ De ADR heeft in zijn onderzoeksrapport opgenomen dat er naast CAF 11 in 41 andere CAF-zaken bij tenminste één van de ouders stopzettingen hebben plaatsgevonden voordat er onderzoek bij de betrokken ouders was uitgevoerd.

² Overigens is niet in alle CAF-zaken waarin de zachte stop in het opdrachtformulier is genoemd, deze stopzetting ook in de praktijk uitgevoerd. De medewerkers van het IST-team van Belastingdienst/Toezicht maakten hierin soms eigen afwegingen.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3

Op 7 juni 2016 is in het MT Toeslagen gesproken om de IT-voorziening alsnog te bouwen. Het MT-verslag waarin over opschorting via een IT-voorziening is gesproken, is bijgevoegd bij deze beantwoording. Voorafgaand aan dit besluit is intern gesproken over de normen waarbinnen opschorting zou kunnen worden toegepast. De betreffende functionaliteit is echter niet gerealiseerd, waardoor opschorting ook na 2016 niet is toegepast. Vanaf juli 2016 heeft Toeslagen desalniettemin de zachte stop in CAF-zaken niet meer toegepast. In het opdrachtformulier bij CAF-zaken is de zachte stop vanaf dat moment ook niet meer opgenomen. Aan deze wijziging lag geen MT-besluit ten grondslag. De precieze reden voor deze wijziging is daarom niet te reconstrueren. Vermoedelijk hebben verschillende zaken een rol gespeeld, waaronder het anticiperen op de nieuwe functionaliteit. In 2019 is ten behoeve van de Adviescommissie uitvoering toeslagen beoordeeld of er na medio 2016 inderdaad geen zachte stopzettingen meer plaatsvonden. De uitkomst van de beoordeling was dat dit inderdaad niet meer voorkwam. De ADR heeft dit ook geconcludeerd in zijn onderzoeksrapport. Belastingdienst/Toeslagen heeft in 2019 ook beoordeeld of er buiten CAF-zaken sprake was van zachte stopzettingen. Daarbij is in het TVS-systeem bekeken wat de oorzaken waren van stopzettingen van de kinderopvangtoeslag op een datum in de toekomst –gedurende het toeslagjaar – zonder terugwerkende kracht in reguliere processen van Belastingdienst/Toeslagen. Dit bleek te maken te hebben met ouders die in het Toeslagenportaal aangaven dat zij hun kind(eren) vanaf een bepaalde datum niet meer naar de kinderopvang zouden brengen of waarbij ouders wel een wijziging doorgaven van dagopvang naar buitenschoolse opvang vanwege de schoolgaande leeftijd van hun kind, maar vergeten waren de toeslagaanvraag voor dagopvang te beëindigen.

Op 8 maart 2017 heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (hierna: RvS) uitspraak gedaan in een aan CAF 11 gerelateerde hoger beroepszaak. Daarin is gewezen dat Belastingdienst/Toeslagen bij de stopzetting van het voorschot kinderopvangtoeslag niet heeft gehandeld in overeenstemming met de systematiek van de Awir en daarbij met name niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld. De RvS merkt onder meer op dat in het schriftelijke verzoek om informatie waarin de stopzetting was vermeld en in het eerste gewijzigde voorschotbesluit niet duidelijk is gemaakt wat er niet in orde was en dat bezwaar mogelijk was. Deze uitspraak was een bevestiging van de wijziging van de praktijk binnen Belastingdienst/Toeslagen sinds medio 2016. Op 15 september 2017 is aan uw Kamer gemeld dat vanaf medio 2016 de werkwijze van stopzetten is aangepast.⁴ In de periode erna is de problematiek ook opgenomen door de Nationale Ombudsman in zijn rapport "Geen powerplay maar fairplay". In het interimrapport van de AUT is de uitspraak uit 2017 en een op dit punt vergelijkbare uitspraak van de RvS uit april 2019 ook vermeld.⁵ Van belang hierbij is, dat ook na de uitspraak van 2017 bleef gelden dat in de periode vóór de zachte stop de kosten volledig moesten zijn betaald. In de betreffende zaak van april 2019 was dit in discussie. De RvS gaf toen weer iets meer ruimte door te oordelen dat kleine afwijkingen – meer dan de eerder genoemde afrondingsverschillen – niet afdoen aan het volledig betalen. Voor de periode na de zachte stop gaf de RvS ook meer ruimte. De AUT was mede ingesteld om te bezien hoe groot die ruimte precies was en in hoeverre die kon worden gebruikt om zaken ruimhartiger op te lossen. Pas in oktober 2019 ging de RvS echt om.

Ten aanzien van dit onderwerp wil ik verder nog melding maken van een vorm van stopzetting van lopende voorschotten in de pré CAF zaken [] en []. In het eindrapport van de AUT is hierover vermeld dat de Nationale ombudsman in januari 2009 enkele tientallen klachten van ouders ontving aan wie, zonder voorafgaand bericht, de kinderopvangtoeslag niet meer werd uitbetaald door Toeslagen. De reden dat niet meer werd uitbetaald was een onderzoek dat door de Belastingdienst werd uitgevoerd bij enkele gastouderbureaus waarvan de ouders klant waren. De Nationale ombudsman concludeerde in haar rapport van februari 2010 dat de onderzochte gedraging van Toeslagen behoorlijk was ten aanzien van het stopzetten van de kinderopvangtoeslag ten tijde van het onderzoek door de Belastingdienst. In het eindrapport van de AUT is aangegeven dat de stopzettingen samenhangen met specifieke feiten en omstandigheden

⁴ Aanhangsel Handelingen II, 2017/17, 2720

⁵ ECLI:NL:RVS:2017:589 en ECLI:NL:RVS:2019:1333

in het onderzoek. In het dossier [] vloeide dit voort uit het feit dat veel betalingen door Toeslagen nog rechtstreeks gedaan werden aan het gastouderbureau dat van fraude werd verdacht. In het dossier [] werd een aantal toeslagen teruggevorderd bij ouders. Er was sprake van een vermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik met deze aanvragen. In de komende periode toetst UHT of in deze casussen sprake was van groepsgewijze institutionele vooringenomenheid. In de voortgangsrapportages houd ik u hiervan op de hoogte.

Tot slot merk ik op dat er incidenteel – bij vier CAF-zaken – ook sprake was van een stopzetting met terugwerkende kracht voorafgaand aan het onderzoek bij de betreffende ouders. Dit werd in het opdrachtformulier de “harde stop” genoemd en hierover heeft de ADR ook gerapporteerd. In deze gevallen betrof het kinderopvangorganisaties die in de afgelopen periode failliet waren verklaard, maar waarvoor de ouders nog wel een aanvraag kinderopvangtoeslag hadden lopen. Deze aanvraag werd met terugwerkende kracht tot het moment van faillissement stopgezet. Het vervolg van het onderzoek liep gelijk aan de werkwijze bij de “zachte stop”. Ouders kregen een schriftelijk verzoek om informatie en bewijsstukken werden beoordeeld om het recht op toeslag in de periode tot aan het faillissement vast te stellen.