

Vergaderjaar 2017–2018

31 066

Belastingdienst

31 322

Kinderopvang

Nr. 428

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2018

Ik heb uw Kamer op 30 augustus en 4 september jongstleden (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nrs. 3085 en 3086) acht interne 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 (Handelingen II 2017/18, nr. 104, Regeling van werkzaamheden). Zoals ik eerder heb gezegd verzet de aard van de documenten zich tegen openbare verstrekking. Daarnaast is het staand beleid van het kabinet dat interne documenten als zodanig geen onderwerp worden gemaakt van politiek debat. Om tegemoet te komen aan de verzoeken van uw Kamer zal ik in deze brief de informatie uit deze documenten verstrekken, voor zover het inspectie-, controle- en toezichtkarakter van de documenten dat toelaat.

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 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 uit 2017. Naar aanleiding van dit rapport van de ombudsman is er geen intern onderzoek naar «CAF 11 Hawaii» uitgevoerd. Wel heeft de Belastingdienst een zelfevaluatie uitgevoerd naar de

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 408.

casus in februari 2016. De zelfevaluatie viel dus niet onder de gestelde vraag, maar het was tegelijkertijd beter geweest om het bestaan van deze eerdere zelfevaluatie wel te noemen.

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.

Context

De zaak startte in 2013 na signalen van de GGD. Het Combiteam Aanpak Facilitators (vanaf hier: CAF team) van de Belastingdienst heeft als doel fraude, gepleegd door facilitators, gestructureerd en zichtbaar in kaart te brengen, aan te pakken en te voorkomen. Zo spoort het team ook misbruik van 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. Bij controles van gastouders bleken kinderen 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. De beslissing werd genomen om mogelijke terugvorderingen niet verder te laten oplopen. In de reactie op het rapport van de Nationale ombudsman, is al eerder geconstateerd dat ondanks de signalen eerst had moeten worden vastgesteld of de ouders nog recht hadden op een toeslag. Ik betreur het onwenselijke verloop van het proces 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 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 op of rond 6 oktober 2014 geïnformeerd. Een kopie van deze beschikking is bijgevoegd bij het rapport van de Nationale ombudsman. De beschikkingen zijn individueel naar ouders verstuurd.

Het onderzoek van de ombudsman 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 Nationale ombudsman 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, vooruitlopend op de uitspraak van de Raad van State, in juli 2016 de werkwijze aangepast. Ook de andere aanbevelingen van de ombudsman zijn geïmplementeerd. De reactie op het rapport van de ombudsman heb ik uw Kamer, d.d. 10 november 2017, doen toekomen (Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 387).

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 van de toetsing op rechtmatigheid. Ook de zogenoemde Bulgarenfraude was destijds actueel. Dit leidde tot veel maatschappelijk en politiek onbegrip. 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 vertrouwelijk ontvangen heeft, wordt hieronder beschreven. In 2013 heeft het CAF team in de casus de volgende constatering gedaan. Het CAF team is opgericht om fraude met toeslagen door facilitators gestructureerd aan te pakken en te voorkomen.

Casus

In de casusbeschrijving staat onder meer dat een regionale GGD begin 2013 een inspectie-actie heeft uitgevoerd, waarbij (bijna) alle gastouders van dit gastouderbureau zijn bezocht. Daarbij is circa 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.

Uit het interne verslag blijkt dat het beeld dat de Belastingdienst had van het gastouderbureau zelf, snel kantelde tijdens een bezoek. 's Morgens was het beeld dat de meeste dingen goed geregeld waren. Na het bekijken van een aantal dossiers wordt in de middag een andere constatering gedaan. De Belastingdienst zag steeds meer onvolkomenheden en risico's voor naleving van toeslagen en fiscale wetgeving.

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.

Interne overdracht

In april 2014 heeft binnen de 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.

Draaiboek

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. Uit de door de ouders overgelegde bewijsstukken had moeten blijken of zij al dan niet recht hadden op toeslag. In lijn daarmee had de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag direct bij het aanleveren van de juiste bewijsstukken moeten worden hervat. In enkele gevallen heeft dat op zich laten wachten tot september 2014, in veel gevallen langer.

Bevindingen

In de onderliggende bevindingen vermeldt de Belastingdienst dat de situatie per onderzocht geval verschillend is. In meerdere gevallen wisselen de gastouder en vraagouder van rol en passen ze op elkaars kinderen. Gastouder en vraagouder zijn regelmatig familie van elkaar. Verder valt op dat de aanvragen kinderopvangtoeslag van de gastouder vaak niet overeenkomen met urenstaten van de gastouder ende urenstaten niet stroken met de gefactureerde uren. In de interne notitie merkt de Belastingdienst op dat het gastouderbureau zelf zegt nooit misbruik van DigiD accounts te hebben gemaakt, maar dit wordt in twijfel getrokken. De Belastingdienst noemt dit een groot gevaar.

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. Daarbij was volledige medewerking van de zijde van het gastouderbureau. De stukken werden direct aangeleverd.

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 uit de analyse van de IP-adressen geconcludeerd kan worden dat het desbetreffende gastouderbureau een rol heeft gespeeld bij het mogelijk misbruik van toeslagen, gelet op de centrale rol van deze IP-adressen.

Zelfevaluatie

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 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 is in de afwijsgroonden 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 een casus en een concept leidraad voor de afhandeling, respectievelijk van april 2016 en 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 een groot aantal van de aanvragen iets niet klopte. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een instructie, zoals ook expliciet is opgenomen in het betreffende document en in e-mail uitwisselingen tussen medewerkers, april 2016. Verder wil ik benadrukken dat deze handreiking niet heeft geleid tot een andere werkwijze voor de inhoudelijke afhandeling van bezwaarschriften.

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 Nationale ombudsman 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.

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 van toeslagen verzocht deze alsnog in te dienen. De toeslag wordt niet meer automatisch stopgezet. Deze werkwijze is, samen met de motivering op de beschik-

kingen, 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.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel