

Bijlage stopzettingen in CAF-zaken

Werkwijze bij CAF-zaken

Gedurende 2013 tot en met medio 2016 heeft de Belastingdienst/Toeslagen (B/T) in een aantal CAF-zaken de lopende kinderopvangtoeslag bij ouders gestopt voordat bewijsstukken waren beoordeeld.¹ Ten aanzien van de CAF-zaken had B/T op grond van onderzoek dat rondom de kinderopvangorganisatie en/of enkele aangesloten (gast)ouders was uitgevoerd een vermoeden dat toeslagen voor een groep ouders ten onrechte werden verstrekt. De stopzetting kon direct groepen ouders treffen, zonder dat er met betrekking tot de individuele ouders aanwijzingen waren dat er bij hen sprake was van onjuistheden in de toeslagaanvraag. 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.³ 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. Hierbij 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.

Opschorten van uitbetaling

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 Awir⁴ 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 openstaan.

Wijziging in 2016

In de IT-omgeving was niet in de wettelijke optie van opschorting voorzien. Omdat B/T 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 B/T niet langer mogelijke 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. Ook meldt de ADR dat in het MT Fraude in september 2013 is besloten om massaal de toeslagen van een gastouderbureau stop te gaan zetten.

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 B/T maakten hierin soms eigen afwegingen.

3 De AUT heeft in zijn interim- en eindrapport aangegeven dat het behandelp proces door de toepassing van de zachte stop, de manier waarop de beoordeling van de aangedragen bewijsmiddelen heeft plaatsgevonden en het vervolg van de behandeling zodanig bevooroordeeld is uitgevoerd dat in meerdere CAF-zaken (mogelijk/waarschijnlijk) sprake was een institutioneel vooringenomen handelswijze.

4 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 gelijktijdig met deze Kamerbrief openbaar gemaakt als onderdeel van een grote set MT verslagen van B/T. In het memo dat bij de betreffende MT-vergadering was geagendeerd, werden ook de normen voor de toepassing van opschorting beschreven zoals deze voortvloeien uit artikel 23 Awir. De betreffende functionaliteit is echter vanwege beperkte capaciteit in de IV-portefeuille 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 dat na medio 2016 inderdaad geen zachte stopzettingen meer plaatsvonden. De ADR heeft dit ook geconcludeerd in zijn onderzoeksrapport. B/T 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 B/T. Dit bleek te maken te hebben met ouders die in het Toeslagenportaal aangaven dat zij vanaf een bepaalde datum geen gebruik meer zouden maken van kinderopvang 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.

Uitspraken Raad van State

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 B/T 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 B/T sinds medio 2016. Op 15 september 2017 is aan uw Kamer gemeld dat vanaf medio 2016 de werkwijze van stopzetten is aangepast.⁵ 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 vermeld.⁶ Van belang hierbij is, dat de uitspraak van 2017 ruimte gaf om de beoordeling van het toeslagrecht op te delen in een periode vóór de stopzetting en een periode erna. Ten aanzien van de beoordeling bleef gelden dat in elke van deze periodes de kosten aannemelijk moesten worden gemaakt. In de betreffende zaak van april 2019 was dit in discussie. De RvS gaf toen iets meer ruimte door te oordelen dat kleine afwijkingen – meer dan de eerder in geschil zijnde afrondingsverschillen – niet afdoen aan het recht op kinderopvangtoeslag. De AUT was mede ingesteld om te bezien hoe groot de beleidsruimte was om binnen de wettelijke kaders maatwerk te bieden en in hoeverre die ruimte kon worden gebruikt om zaken ruimhartiger op te lossen. Pas in oktober 2019 ging de RvS echt om en concludeerde dat bij het niet volledig betalen van de kosten voor de kinderopvang, het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld.

Harde stopzetting

Tot slot wordt opgemerkt dat de ADR in zijn rapport vermeldt dat er bij vier CAF-zaken sprake was van een stopzetting met terugwerkende kracht voorafgaand aan het onderzoek bij de betreffende ouders. Dit werd in twee van de opdrachtformulieren een "harde stopzetting" genoemd. In deze

⁵ Aangangsel Handelingen II, 2017/17, 2720

⁶ ECLI:NL:RVS:2017:589 en ECLI:NL:RVS:2019:1333

vier gevallen betrof het kinderopvangorganisaties die in de afgelopen periode een exploitatieverbod hadden gekregen en/of waren uitgeschreven uit het LRKP, maar waarvoor de ouders nog wel een aanvraag kinderopvangtoeslag hadden lopen. Deze aanvragen werden met terugwerkende kracht stopgezet.

In het memo bij de MT-vergadering van 7 juni 2016 is de term "harde stop" opgenomen. Daar wordt het als tegenhanger voor opschorting van uitbetaling genoemd (de zachte stop wordt overigens in dit memo niet genoemd). Het gaat hier om situaties waarin sprake was van een ontbrekend (post)adres voor de betreffende burger of waarbij de burger niet reageert op verzoeken om informatie. In de eerste situatie werd en wordt de toeslag stopgezet wanneer vanaf een bepaalde datum geen of geen geldig adres meer beschikbaar is in de BRP en de burger daarom niet meer door B/T kan worden aangeschreven. Ten aanzien van de tweede situatie geldt dat aanvullende waarborgen zijn getroffen om de burger via een rappel alsnog in de gelegenheid te stellen zijn recht op toeslag te onderbouwen.⁷ Als daar ook geen gehoor aan wordt gegeven, wordt de toeslag door B/T vastgesteld op basis van de beschikbare informatie.

⁷ Zoals eerder is aangegeven waren er gebreken in de informatievoorziening van B/T waardoor het mogelijk is dat ouders wel informatie (voor of na een rappel) aanleverden, maar deze niet juist werd vastgelegd of opgenomen in het dossier.