

## Overzicht bijlagen bij: Toelichting landsadvocaat 2009

1. Memo; voor LA 2009 Kosten kinderopvang worden niet volledig betaald.
2. Memo; Behandeling Appelbloesem
3. Besluiten RTP-overleg 1 januari 2010 – 14 december 2010
4. Memo; Evaluatieverslag 'Appelbloesem'
5. Ambtelijk memo; Appelbloesem, aan ministerie van OCW – 22 september 2010
6. Notitie; Appelbloesem, aan MT Belastingen en MT Toeslagen – 5 oktober 2020
7. Memo; [ ] en Appelbloesem
8. Memo; Juridische positie en risico's aanvragen terugwerkende kracht door regimeversoepeling

## Bijlage 1

### Kosten kinderopvang worden niet volledig betaald.

Wij komen vaak de situatie tegen dat ouders niet de volledige kosten van kinderopvang betalen. Meestal zien we dat bij gastouderopvang gebeuren. Vaak betalen ouders niet de eigen bijdrage, dat is vooraf met de GO overeengekomen. Ook komt het voor dat de GO minder ontvangt dan de contractueel vastgelegde vergoeding per kind per uur. En soms blijkt dat de GO helemaal niets ontvangt omdat deze vindt dat "de kinderen" dit geld harder nodig hebben dan zij. In al deze gevallen is de vraag of er geen recht of gedeeltelijk recht op toeslag bestaat.

In artikel 2 lid 1 letter i van de Awir wordt de "tegemoetkoming" gedefinieerd als: een financiële bijdrage van het Rijk op grond van een inkomensafhankelijke regeling. In artikel 1 lid 1 letter n WKO wordt kinderopvangtoeslag gedefinieerd als: een tegemoetkoming van het Rijk...in de kosten van kinderopvang. In artikel 5 WKO wordt tenslotte bepaald dat "Een ouder heeft aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten jegens het Rijk.....indien het betreft kinderopvang in een geregistreerd enz....

Tenslotte geeft Van Dale de volgende betekenis aan het woord "tegemoetkoming".

#### te·ge·moet·ko·ming, de (v.)

- 1 · handeling waardoor men iem. in zijn wens of streven tegemoet komt, hem hulp verleent
- 1 · *veel, weinig tegemoetkoming van iem. ondervinden*
- 2 · gedeeltelijke vergoeding of schadeloosstelling
- 2 · *iem. een tegemoetkoming in de kosten, in de geleden schade geven, verstrekken*
- 2 · *een kleine tegemoetkoming*
- 2 · *een financiële tegemoetkoming*
- 3 · (weinig gebruikt) mindering

Taalkundig kan op basis van deze definities de conclusie worden getrokken dat KOT een tegemoetkoming is, d.w.z. een gedeeltelijke vergoeding, in de te betalen kosten van kinderopvang. Hierin past niet de situatie dat in feite geen kosten voor kinderopvang ten laste van een aanvrager komen. Immers, dan is er sprake van een volledige vergoeding en dat is niet de in de wet genoemde tegemoetkoming.

Wiskundig kan gesteld worden dat indien gastouders het niet nodig vinden dat vraagouders een eigen bijdrage moeten leveren (en dat dan effectueren door genoeg te nemen met een lager uurtarief dan contractueel vastgelegd) de opvangkosten, en daarmee de tegemoetkoming, tot € 0 naderen. Immers, zodra wij de opvangkosten verminderen met de eigen bijdrage, ontstaat er een lagere tegemoetkoming met daarbij een lagere eigen bijdrage. Maar omdat de vraagouders ook deze lagere bijdrage niet hoeven te betalen, volgt er weer een beschikking met lagere opvangkosten met daaraan gekoppeld een lagere bijdrage die niet betaald wordt. Dit kan zo voort gaan tot er uiteindelijk een toeslag van minder dan € 24 overblijft, en die wordt niet wordt uitbetaald.

Dan blijft nog de vraag wat bedoeld wordt met "te betalen kosten". Een redelijke uitleg brengt mee dat hieronder verstaan worden de kosten die daadwerkelijk zijn of (moeten) worden betaald. Dit is gebaseerd op het gegeven dat hier sprake is van een contractueel vastgelegde verplichting tot betaling van de ene partij voor door de andere partij te leveren diensten. Aangenomen mag worden dat partijen bij het afsluiten van het contract niet de intentie hadden om het contract niet (volledig)

na te komen. Als desondanks de afnemende partij door welke oorzaak ook in gebreke blijft om te betalen en de andere partij de vordering die hij heeft niet kan innen, of daar geen moeite voor doet<sup>1</sup>, dan kan gesteld worden dat er de facto geen betalingsverplichting meer bestaat en dat dan onder "te betalen kosten" verstaan kan worden de werkelijk betaalde kosten (die in extremo dus nihil zijn). In het geval partijen bij het sluiten van het contract overeen zijn gekomen dat de vraagouder niet de volledige vergoeding aan de gastouder hoeft te betalen, dan geeft het contract niet de werkelijkheid weer. Dat is ook het geval als de gastouder vooraf of ten tijde van de feitelijke betaling aanbiedt dat de vraagouder de "eigen bijdrage" in mindering mag brengen op de contractueel vastgelegde vergoeding. In al deze gevallen kan gesteld worden dat de vraagouders niet de intentie hebben gehad om gebruik te maken van (deels door henzelf) betaalde kinderopvang. Als gevolg daarvan is er geen sprake van KO in de zin van de WKO en kan de KOT volledig worden teruggevorderd. Eventueel kan een iets minder rigide standpunt worden ingenomen dat de KOT gebaseerd moet worden op de werkelijk betaalde kosten.

Overigens staat het een gastouder natuurlijk vrij om (een deel van) de vergoeding aan de vraagouder te schenken. Deze schenking moet dan wel achteraf gebeuren, en mag niet vooraf zijn afgesproken. Immers, een schenking, gift of donatie is een eenzijdige overeenkomst en een meezijdige onverplichte rechtshandeling waarbij een schenker roerend of onroerend goed op definitieve wijze overmaakt aan een ontvanger zonder tegenprestatie, uit genegenheid of uit erkentelijkheid.

Op basis van het voorgaande zouden de volgende situaties kunnen worden opgelost:

1. Vraagouder betaalt de gastouder niet. De gastouder laat na om de afgesproken vergoeding te innen. Er is in dit geval geen sprake van kosten voor kinderopvang. Er is dus geen recht op toeslag.
2. Vraagouder en gastouder zijn vooraf overeengekomen dat de eigen bijdrage in mindering gebracht kan worden op de gastoudervergoeding. Omdat hierdoor de opvangkosten uiteindelijk tot onder de toeslaggrens dalen, en wordt de toeslag niet uitbetaald.
3. Vraagouder en gastouder zijn vooraf overeengekomen dat de gastouder een percentage van de toeslag ontvangt als vergoeding. Ook in dit geval zal de toeslag uiteindelijk dalen tot onder de toeslaggrens en wordt de toeslag niet uitbetaald.
4. Vraagouder en gastouder zijn vooraf overeen gekomen dat de gastouder genoeg neemt met de toeslag verminderd met een vast bedrag. Ook in dit geval zal de toeslag uiteindelijk dalen tot onder de toeslaggrens en wordt de toeslag niet uitbetaald.
5. Vraagouder en gastouder zijn overeengekomen dat een lagere dan de contractuele uurprijs wordt betaald. In dit geval kunnen de kosten verminderd worden met de "korting" die op de uurprijs is verleend.

Kort samengevat kan gesteld worden dat in situaties dat de gastouder afziet van (een deel van) de vergoeding er geen sprake is van betaalde opvang. Alleen als de "korting" is vormgegeven in een bedrag per uur kan gesteld worden dat sprake is van betaalde opvang tegen een lager uurtarief.

---

<sup>1</sup> Een aanwijzing dat de gastouder geen moeite doet om de opvangvergoeding te innen kan zijn dat zij ondanks het uitblijven van betaling toch blijft oppassen. Daarnaast is natuurlijk het niet kunnen tonen van aanmaningen, het inschakelen van een deurwaarder enz. te beschouwen als het niet doen van moeite om betaling af te dwingen.

Aan   
RTP

Van

Datum 22 december 2009

Kenmerk

Kopieën aan

Dit memo dient ter aanvulling op het memo van  en  van 2 december 2009. Het betreft de behandeling van aanvragen kinderopvangtoeslag bij gastouderbureau De Appelbloesem en daar aan gerelateerde bureaus de  en

Op 17 december heeft over dit onderwerp een bespreking plaatsgevonden.

Bij die bespreking waren aanwezig:

**Aantal kinderopvangaanvragen dat geraakt wordt door de actie:**

Ongeveer 2.000 posten. In alle gevallen zijn de uitbetalingen stopgezet

Ervaringen bij andere strafrechtelijke onderzoeken leert ons dat bij correcties mogelijk 80% van de aanvragers in bezwaar komt.

Bij de behandeling van de posten moet dus vooraf een weloverwogen keuze gemaakt worden om het fraudepatroon al dan niet aan te pakken.

Er is sprake van een aantal fraudepatronen die hieronder beschreven worden:

**1. Fraude met terugwerkende kracht:**

Het betreft de vermoedelijk omvangrijkste fraude binnen de Appelbloesem.

**Omvang**

De omvang van de fraude staat nog niet vast.

Er zijn veel aanvragen met terugwerkende kracht gedaan. Het gaat om substantiële bedragen. Daarom wordt voorgesteld deze vorm van fraude gelijk aan te pakken.

**Aanpak**

Voorafgaand aan het strafrechtelijke onderzoek waren ongeveer 600 brieven verstuurd waarin de aanvragers verzocht werd de VOG en betalingsbewijzen te overleggen.

De VOG's zijn inmiddels bij de FIOD-ECD digitaal beschikbaar, dus is relatief eenvoudig vast te stellen over welke periode in het verleden er daadwerkelijk recht is. Alle beschikbare VOG's zullen afgezet moeten worden tegen de aanvragen met terugwerkende kracht. Ook moet vastgesteld worden welke vraagouder bij welke gastouder hoort. Groningen zal een specifiek kenmerk van de VOG (als de VOG een nummer heeft dan het nummer) vastleggen in de reeds gemaakt spreadsheet.

Toeslagen hoeft voor deze vorm van fraude op voorhand de betalingsbewijzen niet op te vragen. (is nu wel gebeurd). We gaan corrigeren aan de hand van de verschillen tussen de data op de VOG's.

**Bezwaar en beroep**

Wellicht kan in bezwaar een enkeling via betalingsbewijzen aantonen dat zij reeds eerder kinderopvang genoten dan vermeldt staat op de VOG.

## 2. Fraudepatroon: Kosten kinderopvang zijn niet gemaakt, door op voorhand vast te leggen dat minimaal de eigen bijdrage wordt teruggeschonken.

### **Omvang**

De omvang van de fraude staat nog niet vast

### **Aanpak**

Groningen zal alle 2.000 aanwezige dossiers door moet lopen. Voorgesteld wordt om alle gevallen waarin de beschreven fraude voorkomt vast te leggen in de reeds bestaande spreadsheet. Tevens wordt voorgesteld om van alle gemaakte afspraken een kopie (+ vermelding BSN nummer op deze kopie!) te maken en deze in een map te deponeren. Deze map dient na het doorlopen van alle posten te worden opgestuurd naar B/CA Heerlen waar de afspraken vervolgens ingescand kunnen worden. 10.2.e heeft bij de landsadvocaat de vraag uitstaan of de kinderopvangtoeslag op ~~nu~~ gesteld kan worden als er vooraf een afspraak is gemaakt over het kwijtschelden van de vergoeding 10. verwacht komende week een uitspraak te hebben. We moeten dus wachten op de uitspraak van de landsadvocaat met het op nihil stellen. Als de landsadvocaat niet akkoord gaat met het op nihil stellen zullen alle posten waar dit speelt moeten worden beoordeeld. Er zal een keuze moeten worden gemaakt of de geclaimde kosten worden verlaagd door hetzij het aantal uren te verlagen, of de uurprijs.

Er kan al wel begonnen worden met het in kaart brengen van deze gevallen.

### **Bezwaar en beroep**

De aanvrager heeft wellicht niet veel belang bij bezwaar, omdat hij minder kosten heeft gemaakt dan hij in de aanvraag heeft opgegeven. Indien de landsadvocaat akkoord gaat met het voorstel van Toeslagen kan deze vorm van fraude kan worden aangepakt zonder het versturen een vraagbrief in andere gevallen zullen er betalingsbewijzen opgevraagd moeten worden. De omvang van de correctie kan het al dan niet bezwaar maken beïnvloeden.

## 3. Fraudepatroon: Geen schenking, er wordt een verzekering afgesloten door de vraagouder en de gastouder betaalt de premie.

### **Omvang**

De omvang van de fraude staat nog niet vast

### **Aanpak**

Alvorens deze vorm van fraude aan te pakken dient eerst de omvang van de mogelijke fraude te worden vastgesteld. De FIOD-ECD heeft de beschikking over een digitaal bestand, waarin te zien is in welke gevallen er een verzekering is afgesloten. Vastgesteld moet worden om hoeveel posten het gaat en hoe hoog het mogelijke nadeel is voor Toeslagen. Aangezien er een digitaal bestand is zou dit waarschijnlijk middels een query kunnen worden vastgesteld. 10.2.e heeft de FIOD-ECD verzocht deze gegevens te leveren.

Na de analyse moet er een beslissing worden genomen om deze vorm van fraude al dan niet aan te pakken.

Omdat Groningen alle aanwezige dossiers door moet lopen wordt voorgesteld om van de gevallen waarin de beschreven fraude voorkomt een dossier aan te leggen en in het dossier een kopie van de afgesloten verzekering op te nemen. In de reeds bestaande spreadsheet dient aangegeven te worden op wiens naam de verzekering is gesloten.

### **Bezwaar en beroep**

Is nog niet aan de orde, omdat er eerst beslist moet worden of we deze vorm van fraude willen aanpakken.

## 4. Fraudepatroon: Meer weken geclaimd.

### **Omvang**

De omvang van de fraude staat nog niet vast.

### **Aanpak**

De aanvragers werken met urenstaten waarin 5 weken per maand zijn opgenomen. Hierdoor wordt er in en veel gevallen 60 weken kinderopvangtoeslag aangevraagd.

Voorgesteld wordt om van alle gemaakte urenstaten een kopie (+ vermelding BSN nummer op deze kopie!) te maken en deze in een map te deponeren. Deze map dient na het doorlopen van alle posten te worden opgestuurd naar B/CA Heerlen waar de afspraken vervolgens ingescand kunnen worden.

Groningen zet de gegevens ook in de reeds gemaakt spreadsheet. Aan de hand van de gegevens in de spreadsheet zal Toeslagen (M & O bureau) een analyse moeten doen van de omvang van dit fraudepatroon. Om hoeveel posten gaat het en wat is het vermoedelijke nadeel voor Toeslagen. Aan de hand van de analyse moet Toeslagen een keus maken de fraude al dan niet aan te pakken.

Aan RTP wordt de vraag voorgelegd of indien opzettelijk onjuiste informatie is verstrekt (Een jaar kan geen 60 weken hebben) de kinderopvangtoeslag op nihil gesteld kan worden. Indien de kinderopvangtoeslag bij het opzettelijk onjuist verstrekken van info niet op nihil gezet kan worden zal per geval beoordeeld moeten worden voor hoeveel uren mogelijk ten onrechte kinderopvangtoeslag is aangevraagd. Dit is bewerkelijk en kost veel capaciteit. Er hoeft geen vraagbrief te worden verstuurd voor betalingsbewijzen.

#### **Bezwaar en beroep**

Bezwaar en beroep is nog niet aan de orde. Eerst moet besloten worden of we deze vorm van fraude gaan aanpakken.

Bij bezwaar en beroep kunnen betalingsbewijzen overlegd worden waaruit blijkt dat de geclaimde uren wel betaald zijn.

#### **5. Overige fraude, waaronder de kinderopvang wordt niet of niet volledig betaald.**

##### **Omvang**

De omvang van de fraude staat nog niet vast.

##### **Aanpak**

Aanpakken van deze restvorm zal bewerkelijk zijn. In bijna deze gevallen zullen betalingsbewijzen opgevraagd moeten worden, die vervolgens beoordeeld moeten worden. Kost dus veel capaciteit, terwijl de omvang vooraf moeilijk is in te schatten

##### **Bezwaar en beroep**

Bij bezwaar en beroep kunnen (als nog) betalingsbewijzen overlegd worden waaruit blijkt dat de geclaimde uren wel betaald zijn.

#### **6. Constatering dat er geen fraude is**

Inmiddels hebben diverse klanten een ander gastouderbureau in de hand genomen 10.2.e 10.2.e heeft geregeld dat indien hier sprake van is de betalingen weer worden hervat. Er zullen tot nader order geen betalingen plaats vinden aan de Appelbloesem.

#### **7. Openstaande punten uit memo 2 december 2009**

Voorgesteld wordt dat 10.2.e onderstaande discussiepunten in brengt in het RTP overleg van dinsdag 22 december aanstaande.

Voor deze keuzes is het belangrijk dat eenduidige beslissingen worden gedefinieerd.

- Welke informatie geven we wel en niet mee in de tekstblokken?(verwijzen naar de wet/regelgeving, reden van opvraag meedelen)
- Voor welke periode vragen we betalingsbewijzen op en wat doen we met de conclusies van ons onderzoek voor andere jaren?
- Op welke wijze gaan we controleren of het contract gastouderopvang is nageleefd en welke consequenties heeft dat? Er kunnen betalingsbewijzen worden opgevraagd. Welke bewijzen nemen we wel mee, en welke niet? Wat zijn de drempelwaarden (hoeveel procent van de betalingen moet onderbouwd worden?)

## BESLUITEN RTP-OVERLEG 1 januari 2010 – 14 december 2010

Nr.	Besluiten	Datum	MT af:
82	RTP besluit tot het instellen van hoger beroep tegen uitspraak Rb Groningen in zaak Timmer	12-01-10	
83	RTP besluit dat er een aparte lijst komt van alle onderwerpen die in Handboek verwerkt moeten worden. Zo ontstaat er een beter zicht op het vervolg op de actie-en besluitpunten.	12-01-10	
84	Nr. 9 agenda RTP-overleg 12-01-2010. RTP besluit op de vraag gesteld in NTS-verband dat er geen verschil is tussen de toeslagen over het volgende. "Een burger, die bij een aanvraag is betrokken en in Nederland ingeschreven staat en geen verblijfstatus heeft (m.a.w. we hebben nog geen informatie ontvangen over zijn verblijfsstatus), verblijft altijd rechtmatig in Nederland, ook als de nationaliteiten ongelijk aan een EU (verdragsland) land zijn." Besluit ingetrokken 11-01-2011: zie besluit 107 (2011).	12-01-10	
85	RTP besluit dat er per jaar een besluitenlijst komt. De eerste lijst (2008 en 2009) wordt dus afgesloten en we beginnen een nieuwe. Oude besluiten die niet meer gelden omdat ze overruled worden door een nieuwe blijven wel op de lijst staan maar moeten een aantekening krijgen dat ze zijn overruled door een nieuw besluit onder vermelding van het nummer van dat besluit.	09-02-10	
86	RTP gaat akkoord met memo d.d. 2/3/10 van 10.2.e over proceskostenvergoeding, ofwel: <ul style="list-style-type: none"> <li>- in bezwaar bij een formeel gebrek (óók de fictieve weigering) hanteren wij als wegingsfactor 0,25, en in alle andere gevallen hanteren wij wegingsfactor 1.</li> <li>- in beroep bij toepassing van artikel 8:75a Awb (intrekking beroep omdat geheel of gedeeltelijk aan het beroep tegemoet is gekomen) hanteren wij als standpunt dat wegingsfactor 1 akkoord is, althans voor zover onzes inziens vergoeding van de proceskosten voor de hand ligt (wordt bepaald aan de hand van een besluitschema). Dit is een breuk met de huidige beleidslijn.</li> <li>- in beroep bij een fictieve weigering hanteren wij als standpunt dat wegingsfactor 0,25 akkoord is.</li> <li>- In beroep bij alle andere gevallen hanteren wij als standpunt dat wegingsfactor 1 akkoord is, althans voor zover de rechtbank aanleiding ziet ons in de proceskosten te veroordelen.</li> </ul> Het voorgaande zal voor akkoord aan M1 worden voorgelegd: actiepunt nr. 106.	09-03-10	
87	Het standpunt van RTP inzake de constructie die door GOB De Appelbloesem wordt gehanteerd ('kosten voor de ouder zijn per saldo € 0') luidt als volgt: er worden geen kosten voor de kinderopvang gemaakt, dus bestaat er geen aanleiding om een tegemoetkoming in die (niet-bestaande) kosten te verstrekken. Maw: volgens RTP geen recht op KOT. In afwijking van het advies heeft MT bij meer dan 52 geschreven weken het aantal weken op 46 gezet.	9-3-10	april 10.2.e
88	Beslisnotitie van 08-04-2010 10.2.e inzake binnenschippers en partnerschap. RTP is akkoord met voorstel. Bij nader inzien voor MT niet van belang. Naar DGBel en de betrokken departementen	13-04-10	
89	Uitspraak rechtbank Leeuwarden van 30-03-2010 (eiseres 10.2.e) TP besluit om te berusten in de uitspraak	13-04-10	
90	Uitspraak rechtbank Amsterdam van 16-04-2010 (eiser 10.2.e) Na gezamenlijk overleg met de collegae van Toezicht, uiteindelijk besloten - na uitgebreide discussie - om geen hoger beroep in te stellen.	11-05-10	
91	Notitie samenwoningsfraude van 10.2.e even PM. Het voortouw is nu bij 10.2.e 10.2.e die eerst contact gaat opnemen met de GSD van de gemeente Rotterdam om de criteria/voorwaarden helder te krijgen. 10.2.e vervolgens het e.e.a. op papier zetten en afstemmen met RTP. De notitie 10.2.e zal mogelijk dan weer bij die afstemming betrokken worden. Bezien zal dan worden of een proefproces moet worden ingesteld en/of dat een wetswijziging wordt voorgesteld. 13-07-2010: 10.2.e heeft een samenwoningsfraudezaak in behandeling voor indienen verweer deze week. De vraag is of een proefprocedure haalbaar is. Aanvraagster heeft	11-05-10	

	<p>een manspersoon inwonen (hoofdverblijf is aangetoond) die niet bij haar op het huurtoeslagadres staat ingeschreven. Zij hebben samen een kind. De gemeente Rotterdam werkt niet mee aan de inschrijving in de GBA en belanghebbenden weigeren dit. RTP is akkoord met een proefprocedure op basis van de uitgangspunten in de notitie samenwoningsfraude van 10.2. Dat wil zeggen aanvrager heeft geen recht op grond van de Wht artikel 9, lid 1, e er een persoon woont die tot het huishouden behoort en niet in de GBA staat ingeschreven. Deze persoon is als medebewoner aan te merken. De definitie voor medebewoner kan worden uitgelegd in relatie tot de vaststelling van het huishouden waarvoor de toeslag moet worden toegekend. Aanpassing Wht heeft de voorkeur en de uitkomst bij de proefprocedure kan de noodzaak daartoe ondersteunen.</p>		
92	Uitspraak rechtbank Leeuwarden 4 mei 2010: RTP besluit om te berusten	08-06-10	
93	In vervolg agenda en besluitenlijst naar F-ers, besluitenlijst daar waar nodig nader toegelicht, vanaf overleg 13 juli 2010	08-06-10	
94	<p>Notitie periode VOW in berekeningsjaar 10.2.e RTP is in principe akkoord met de 2 voorstellen om voor de aangegeven situaties en regelingen de toeslag te laten doorlopen. RTP overweegt daarbij een langere, berekeningsjaar overstijgende, periode toe te staan. Gezien de toename van risico's is het dilemma voorgelegd aan team Toezicht. 10.2.e en 10.2.e brengen de risico's VOW over meerdere jaren in beeld, waarop een afgewogen beslissing volgt. Actiepunt 120.</p> <p>Dit Toezichts-uitvoeringsbeleid is dan uitsluitend bestemd voor opname in de WI's.</p>	13-07-10	
95	<p>Memo met voorstel afwijken van vastgesteld inkomen 2006, incl. navordering o.b.v. inkeerregeling over meerdere jaren 10.2.e RTP gaat hier niet zomaar mee akkoord. Het betreft een principiële vraag die ter besluitvorming aan M1 wordt voorgelegd.</p> <p>10.2.e en 10.2. stellen een notitie op voor M1. Actiepunt 122. Vanuit strategisch beleid wordt het vraagstuk vanuit de BRI (authentieke registratie) voorgelegd en het belang in relatie tot de inkomensvaststellingen voor de toeslagen bij B/T. Daarnaast wordt aan M1 de vraag voorgelegd hoe te handelen in dit specifieke geval.</p>	13-07-10	
96	<p>Het MT gaat akkoord met het memo van 10.2. over tijdige afdoening van bezwaren en wil onderstaande algemene formulering graag opgenomen zien in het besluitenregister van zowel het MT als van RTP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in de situatie dat de burger tijdig (binnen 6 weken na dagtekening beschikking) bezwaar maakt, geldt dat datum van de beschikking als startdatum van de beslistermijn. Vanaf de datum beschikking is de beslistermijn 18 weken;</li> <li>- in de situatie dat de burger niet tijdig bezwaar maakt (ontvangst buiten de termijn van 6 weken na dagtekening beschikking) geldt de datum van het bezwaarschrift als startdatum van de beslistermijn. De beslistermijn is dan maximaal 12 weken, gerekend vanaf datum bezwaarschrift. Hieronder vallen ook de situaties waarbij niet duidelijk is tegen welke beschikking bezwaar wordt gemaakt.</li> </ul>		27-07-10 (verslag)
97	Besluiten van Rtp die zijn voorgelegd/geaccordeerd door MT worden vanaf 14 september 2010 in een aparte kolom bij de besluitenlijst inzichtelijk gemaakt.	14-09-10	
98	<p>Agendapunt 3a inzake aanbeveling 9 van de memo "Toeslagen en de rechters" betreft de opname van wetsartikelen op de beslissing op bezwaar. RTP is van mening dat de gebruikte wetsartikelen op de beslissing op bezwaar vermeld moeten worden. 10.2.e</p> <p>10.2.e levert de artikelen aan bij Communicatie die deze zal verwerken.</p>	14-09-10	
99	Het Kostenvergoeding Bezwaarschriften Systeem (KBS) bij B/Toeslagen, zoals voorgesteld in de memo d.d. 23 juli 2010 van 10.2.e, wordt in gebruik genomen. De applicatie KBS ondersteunt het afhandelen van een verzoek om kostenvergoeding bij bezwaar op grond van artikel 7:15 Awb.	14-09-10	27-07-10 (verslag)
100	<p>Op de beleidsstandpunten kot van 5 augustus 2010 beslist Rtp als volgt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Overgang naar basisonderwijs en vervolgonderwijs: Er wordt niet van de wet afgeweken. Zolang geen voortgezet onderwijs – dan is kot mogelijk. Geen leeftijdsrestrictie. Aangepast 14-10-2012 (besluit 156-2012): bij basisonderwijs is cfm art. 39WPO de eindleeftijd: einde schooljaar waarin kind 14 werd.</li> <li>2. Bestrijden van vakantie-opvang als dat aan de orde mocht komen volgens de aangegeven lijn.</li> <li>3. Leeftijd gastouder tot 2010 niet gegeven in de wet:</li> </ol> <p>Geen afwijkend beleid voor gastouders die tot 2010 jonger zijn dan 18.</p>		



	<p>4. Gescheiden ouder als gastouder? Een gescheiden ouder kan geen gastouder zijn. Bestrijden via de aangegeven lijn.</p> <p>5. Over co-ouderschap: Rtp meent dat één contract voor beide co-ouders acceptabel is. Belang B/T is dat niet meer dan 100% van de kosten wordt geclaimd door beide co-ouders. De verdeling van de kosten is niet belangrijk.</p> <p>6. Over duurzaam gescheiden leven. Rtp besluit het onderdeel dgl in het handboek Awir uit te breiden met een stuk over ouders die in scheiding liggen. Actie: 10.2.e Komt terug bij Rtp via aanpassing Handboek. Actiepunt 126.</p> <p>7. Over hoge uren. Er worden geen compromissen gesloten. Deze passen niet in het bestuursrecht – B/T doet er niet aan. 10.2 redelijkheid niet inzetbaar bij hoge uren. Bij DeH is bij de behandeling aangesloten bij 250/400 uren.</p> <p>8. Arbeid in startende onderneming Constaateert inspecteur IB geen bron van inkomen (uit dien hoofde geen inkomen uit werk en woning) dan mag aanvrager voor de kot toch aantonen dat wel arbeid werd verricht.</p> <p>9. Re-integratie waarschuwing. B/T kan aanvragers niet adviseren hoe te handelen met hun aanvraag als ze einde van het jaar óf werkloos worden óf ziek. Voor zover mogelijk is wel mogelijk om door te verwijzen naar het UWV of de gemeente. 10.2. doet BelTel check op content. Actiepunt 125.</p> <p>10. Ingangsdatum bij gastouderopvang loopt via vog.</p> <p>11. Blokuren kinderopvang zijn ook bij gastouderopvang mogelijk.</p> <p>12-10-10:</p> <p>12. Einde contract en opzegtermijn. Te late opzegging leidt ook tot verlenen kot. Dat geldt ook bij dubbele contracten over dezelfde periode. Voor 2010 geldt per soort het maximale aantal uren per soort opvang van 230.</p> <p>13. Middelen van uurprijzen. Tot en met 2009 kan binnen de soorten dagopvang en bso worden gemiddeld tussen gastouderopvang en kindercentrum. M.i.v. 2010 kan het niet meer omdat elke soort opvang een eigen uurprijs heeft.</p>		
101	Memo Proceskostenvergoedingen 15-09-10 10.2.e accoord - naar M1	12-10-10	
102	Vow niet jaaroverschrijdend: geen uitz op behandellijn bij aansluitende VOW over de jaargrens. En: geen beperking aan de termijn van max 10 mnd binnen berekeningsjaar. 10.2.e ontvangt melding besluit en 10.2.e idem ivm aanpassing werkinstructies.	12-10-10	
103	Uitspraak rechtbank Arnhem 26 oktober 2010 over registratie gob en vragen over vog aan vraagouders: RTP besluit om te berusten	09-11-10	
104	Over de het kindbegrip in Awir-Ht beslist Rtp conormf de notitie 10.2.e a. geen voorstelling aanpassing wet; b. aanpassing wi 10.2.e c. handboek aanpasser 10.2.e plus wegwijzer pleegkids 10.2.e	14-12-10	
105	Nav casus 10.2.e Houder gob of koi (mits geen rechtspersoon) kan niet met zichzelf als vraagouder een ovk sluiten. Ook in Wko is aanwijzing voor onwenselijkheid te vinden, nl. art. 52	14-12-10	

Aan MT Toeslagen  
Van 10.2.e  
Datum 28 september 2010  
Kenmerk  
Kopieën aan

### 1. Beknopte geschiedenis

In november 2009 heeft de FIOD-ECD de administratie van het gastouderbureau 'de Appelbloesem' in beslag genomen, op basis van een ernstig vermoeden van fraude door personen die werken bij De Appelbloesem. De eerste signalen van mogelijke fraude dateren uit het voorjaar van 2009, onder andere via vragen van ouders aan de BelastingTelefoon. Uit het onderzoek van de FIOD is gebleken dat de fraude in de meeste gevallen heeft geleid tot onjuiste aanvragen kinderopvangtoeslag. Om die reden heeft B/T per december 2009 de kinderopvangtoeslag van ca. 2.000 vraagouders stopgezet en toeslag voor 2010 niet gecontinueerd. De vraagouders zijn hierover via een brief en een beschikking op de hoogte gesteld.

Alle aanvragen kinderopvangtoeslag 2008 en 2009 van klanten van de Appelbloesem zijn op basis van de gegevens van de FIOD beoordeeld. Naar aanleiding hiervan heeft B/T recentelijk vastgesteld:

- dat de aanvragen van 600 ouders niet gecorrigeerd hoeven te worden. De stopzetting van de kinderopvangtoeslag voor de maand december 2009 is ongedaan gemaakt. Vraagouders ontvangen hierover een brief (tussen 27-09-2010 en 01-10-2010) en een nieuwe beschikking 2009 (tussen 30-09-2010 en 15-10-2010).
- dat de aanvragen van 1.400 ouders om één of meerdere redenen niet in orde waren. Vraagouders hebben hierover een brief ontvangen (tussen 23-08-2010 en 17-09-2010) en ontvangen een beschikking (tussen 26-08-2010 en 01-10-2010). Deze beschikkingen leiden tot terugvorderingen van de teveel uitgekeerde toeslag.

### 2. Waarom vordert B/T de kinderopvangtoeslag 2008 en 2009 geheel of deels terug?

De aanvragen zijn om één van de volgende redenen gecorrigeerd, of om een combinatie van deze redenen:

#### a) **Geen eigen bijdrage**

Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming van het Rijk in de opvangkosten. De vraagouders hebben toeslag aangevraagd, terwijl zij in hun contract met de Appelbloesem hebben opgenomen dat ze geen eigen bijdrage hoeven te betalen. Een groot deel van deze klanten heeft zelfs afspraken gemaakt over een verdeling van de toeslag tussen het gastouderbureau, de gastouder en de vraagouder zelf. In dat geval wordt er dus geld verdiend door de kinderen op te laten vangen (zie bijlage 1). In alle gevallen waarbij geen eigen bijdrage is betaald, is het recht op toeslag nihil.

#### b) **Terugwerkende kracht**

Veel klanten vroegen toeslag aan met een ingangsdatum die (veel) eerder lag dan de datum van aanvraag. Op basis van de bij de Appelbloesem aanwezige verklaringen omtrent het gedrag (VOG) hebben we een reële ingangsdatum vastgesteld. In dit geval wordt de ingangsdatum van de toeslag aangepast.

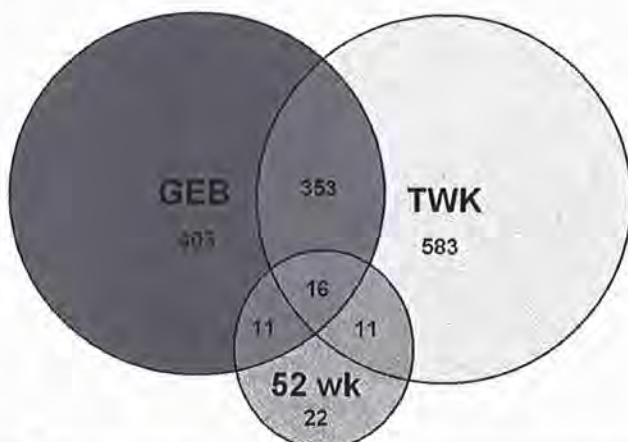
#### c) **Meer dan 52 weken**

Van een aantal klanten zijn urenstaten aangetroffen in de administratie van de Appelbloesem waar uit bleek dat ze meer dan 52 weken opvang per jaar claimden. Bij deze klanten zijn de uren naar beneden bijgesteld.

In totaal komt dit neer op de volgende cijfers:

Nihil:	783 Klanten
Aanpassen ingangsdatum:	583 Klanten
Aanpassen hoogte recht:	22 Klanten
Aanpassen ingangsdatum en hoogte recht:	11 Klanten

De figuur hieronder toont de overlap tussen de verschillende categorieën



Geen eigen bijdrage (GEB) = Nihil
Meer dan 52 weken (52 wk) = Aanpassing hoogte recht
Terugwerkende kracht (TWK) = Aanpassen ingangsdatum
GEB + 52 wk + TWK = Nihil
52 wk + TWK = Aanpassing hoogte recht + ingangsdatum
GEB + 52 wk = Nihil
GEB + TWK = Nihil

### 3. Kritiek na uitzending Tros Radar:

Op 20 september 2010 heeft het consumentenprogramma Radar aandacht besteed aan de terugvorderingen bij vraagouders van de Appelbloesem. In deze uitzending is B/T een aantal kritiekpunten ten deel gevallen. De voornaamste kritiekpunt was dat de Belastingdienst bij de burgers terugvordert. Dit vonden de vraagouders (ondersteund door Boink en VVD-kamerlid Dezentjé Hamming - Bluemink) om de volgende redenen onterecht:

- Het gastouderbureau wordt verdacht van fraude, maar de burger krijgt de rekening gepresenteerd.
- Het gastouderbureau was erkend (geregistreerd). Burgers zouden erop mogen vertrouwen dat er recht was op kinderopvang.
- De ouders zouden op geen enkele wijze van de Belastingdienst/Toeslagen vooraf geïnformeerd dat er iets mis is met de aanvragen. Dan kun je nu niet voor (tien)duizenden euro's toeslag gaan vorderen.

Ook de dienstverlening door de BelastingTelefoon viel kritiek ten deel. Er werd opgemerkt dat de BelastingTelefoon de vraagouders niet informeert, maar uitsluitend verwijst naar de mogelijkheid om bezwaar te maken.

Tenslotte was er kritiek op de reactie die de Belastingdienst en het ministerie van OCW op verzoek van Radar hebben gegeven. Deze organisaties zouden uitsluitend naar elkaar toe verwijzen.

### 4. Evaluatie

Naar aanleiding van deze kritiekpunten heeft er een evaluatie plaatsgevonden op kantoor Toeslagen.

#### a) *Rechtmatigheid*

Opgemerkt wordt dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen het onderzoek van de FIOD naar fraude van het gastouderbureau en het onderzoek van B/T naar de rechtmatigheid van de uitkering van toeslagen. Het is – in theorie – zelfs mogelijk dat het onderzoek van de FIOD nergens toe leidt en B/T wél toeslagen terugvordert. Het beeld in TROS-radar dat vraagouders moeten bloeden door fraude van het Gastouderbureau, klopt dus niet. Alle terugvorderingen hebben betrekking op onrechtmatigheden in de aanvraag. Daarbij geldt dat de ouder te allen tijde verantwoordelijk is voor de aanvraag. Als het Gastouderbureau de

aanvraag heeft ingediend, dan moet de vraagouders deze aanvraag ondertekenen. De vraagouder kan de voorwaarden voor het krijgen van kinderopvangtoeslag raadplegen via verschillende kanalen, bijvoorbeeld internet. Vraagouders zouden dus moeten weten dat er sprake moet zijn van een eigen bijdrage, en dat de opgaaf (ingangsdatum en gedclareerde uren) moet overeenstemmen met de werkelijkheid.

Tenslotte is uit een analyse van de Landsadvocaat gebleken dat het standpunt kan worden ingenomen dat bij het ontbreken van een eigen bijdrage er geen sprake is van betaalde opvang en dus geen recht op KOT. Dat betekent dat vraagouders in deze gevallen de volledige toeslag dienen terug te betalen.

#### **b) Inrichting kantoorproces**

Tijdens de evaluatie werd opgemerkt dat weliswaar een plan van aanpak is opgesteld voor de kantooracties n.a.v. het fraude-onderzoek, maar dat er geen sprake was van centrale coördinatie en voortgangsbewaking.

Met een centrale coördinatie zou het proces op de volgende punten beter worden geborgd:

- Documentatie en dossiervorming van het fraudeproces;
- Regie op de voortgang (snelheid van handelen);
- Uniforme afhandeling van gelijksoortige bezwaren;
- Ketenbrede afstemming: units, Kenniscentrum, BelastingTelefoon/balies, FIOD, MT, B/CA en DG-Bel (incl. persvoorlichting).

In dit specifieke proces moet wel worden opgemerkt dat de terugvordering van kinderopvangtoeslag betrekking heeft op 2009 en 2008. Het is dus niet zo dat er na november 2009 nog kinderopvangtoeslag is uitgekeerd die nu wordt teruggevorderd.

#### **c) Dienstverlening en communicatie**

De reden voor terugvorderingen zijn naar vraagouders toegelicht via brieven, voorafgaand aan de beschikking. De BelastingTelefoon kon geen nadere informatie verstrekken. Daarbij speelden de volgende overwegingen:

De BelastingTelefoon kan aan burgers:

- logistieke informatie verstrekken (bijv. wanneer heeft iemand een beschikking gehad),
- de regels toelichten (wat zijn de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag)
- persoonsgebonden informatie bevestigen
- financiële informatie verstrekken, mits controlevraag is beantwoord.

Verder heeft de BelastingTelefoon inzage in massaal verzonden brieven.

De BelastingTelefoon kan niet op individuele basis stelling nemen: bijvoorbeeld: "Op grond van de regels, is uw specifieke aanvraag onjuist".

De BelastingTelefoon heeft ook geen inzage in kantoorbrieven (dit zijn individuele beslissingen B/T).

De BelastingTelefoon wist in deze zaak wel dat er kantoorbrieven zijn verzonden.

Op grond van bovenstaande is geconcludeerd dat:

- BelastingTelefoon alleen in algemene zin de voorwaarden KOT kon toelichten;
- de brief een kantoorbeslissing is op basis van een beoordeling van de aanvragen, waartegen burgers bezwaar kunnen maken.

→ Daarom kan de Belastingdienst de brief niet toelichten en werd verwezen naar de bezwaarmogelijkheid.

Bij de evaluatie is opgemerkt dat ondanks de bovenstaande overweging, er onvoldoende oog is voor het klantperspectief. Bij het inrichten van fraudeprocessen moet dit worden meegenomen. Te denken valt aan:

- het inrichten van een backoffice die namens B/T beslissingen kan toelichten
- pro-actief bellen als we (hoge bedragen) gaan terugvorderen
- toch meer dialoogondersteuning bij de frontoffice

#### **d) Externe voorlichting**

Als organisatie kwam B/T in de uitzending zeer slecht uit de verf. Er is behoefte binnen B/T aan beleid hoe we dergelijke (fraude)zaken willen toelichten aan de buitenwereld. Vragen daarbij is hoe transparant B/T kan communiceren, zonder schade toe te brengen aan de afhandeling van het proces én zonder in te gaan individuele gevallen. 10.2.e wordt gevraagd hierover een beleidsvoorstel te schrijven.

## 5. Vervolgacties

### Afgesproken acties m.b.t. 'Appelbloesem'

- Beeldkrantbericht plaatsen (10.2.e)
- afstemmen FIOD: komen er nog individuele zaken (10.2.)?
- Duidelijk naar DV kanalen communiceren dat we doorgaan met invorderen. UB alleen bij bezwaar (10.2.)
- Bezwaartelling Appelbloesem onderkennen en registreren bij geclusterde bezwaren (10.2.e)
- Tweede lezing bij tegemoetkoming aan bezwaar organiseren (10.2.)
- Nog nader besluiten: extra communicatie acties richting vraagouders

### Acties voor toekomstige zaken:

- "projectleider" fraudezaken tbv 1. Documentatie 2. regie op voortgang en 3. afstemming met ketenpartners: units, FIOD, DV-kanalen, RTP, B/CA, MT
- Communicatiebeleid op externe voorlichting (10.2.e)
- Bij procesinrichting meer focussen op klantperspectief. Waar kan de klant terecht? Doorverbinden naar behandelaar? Belscripts. Vóóraf bellen. Centrale dossiervorming?

**KINDEROPVANGSUBSIDIE****Uitgangspunten op maandbasis:**

Deklaratie uren bij de belastingdienst	240	tarief € 6,10	<b>€ 1.464</b>
Per maand heeft u recht op de volgende subsidie:			<b>€ 1.344</b>
<i>(op basis van de door u opgegeven inkomens, woonlasten en pensioen premies)</i>			
De ouderbijdrage is derhalve:		€ 120	
Schenking krachtens leveringsvoorwaarden van oppas aan ouder		€ 120	
<b>De kosten voor de ouder zijn per saldo</b>			<b>€ 0</b>

**BETAALSCHEMA**

Beschikbaar gesteld door fiscus:	<b>€ 1.344</b>	→	De Appelbloesem
Vergoeding voor het gastouder bureau	<b>€ 202</b>		
	<hr/>		
Beschikbaar voor de oppas	<b>€ 1.143</b>		↓
			Oppas
			↓
<b>Sparen:</b>			↓
Beschikbaar voor:			Wordt betaald door de Appelbloesem
Beschikbaar voor: Senna	<b>€ 75</b>		
Beschikbaar voor: Alyssia	<b>€ 75</b>		
			↓
<b>Reserveren</b> voor belastingbetaling door de oppas	<b>€ 343</b>	30%	Oppas
			↓
<b>Besteedbaar:</b>	<b>€ 650</b>		
Voor ouders	<b>€ 650</b>	100%	↓
	<hr/>		
Resteert netto voor oppas	<b>€ 0</b>		
<b>Resume:</b>			
Ouders ontvangen besteedbaar	<b>€ 650</b>	per maand	
Oppas ontvangt voor belastingbetaling	<b>€ 343</b>	per maand	
Oppas ontvangt besteedbaar	<b>€ 0</b>		
Kind(eren) sparen	<b>€ 0</b>	per maand	



Aan  
OCW

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Inlichtingen

10.2.e

Datum

22 september 2010

Auteur

10.2.e

# memo

Informatie over de Appelbloesem

Afgelopen maandag werd er in de uitzending van het tv-programma TROS Radar aandacht besteed aan gastouderbureau De Appelbloesem in Beilen. Dit gastouderbureau is sinds eind 2009 onderwerp van onderzoek door de FIOD. Separaat aan dit onderzoek voert de Belastingdienst/Toeslagen onderzoek uit naar de rechtmatigheid van toeslagen die zijn uitgekeerd aan vraagouders die gebruik hebben gemaakt van De Appelbloesem. Voor de goede orde: het betreft aparte onderzoeken. Het onderzoek van de FIOD spitst zich toe op frauduleus handelen door de Appelbloesem. B/T kijkt naar de rechtmatigheid van de uitkering van toeslagen. Het is - in theorie - zelfs mogelijk dat het FIOD onderzoek nergens toe leidt en B/T wel toeslagen terugvordert. Het beeld in TROS Radar dat vraagouders moeten bloeden voor frauduleus handelen van het gastouderbureau klopt dus

niet <sup>11.1</sup>

11.1

Als voorbeeld: een van de

dames die optrad in Radar heeft meer dan 52 weken kinderopvang in een jaar aangevraagd. Onderaan dit memo kom ik op de individuele gevallen terug.

## Proces

Eind vorig jaar zijn de vraagouders die gebruik maakten van De Appelbloesem door B/T geïnformeerd dat de FIOD onderzoek was gestart naar het reilen en zeilen van dit bureau. Gedurende het onderzoek is de uitbetaling van toeslagen opgeschort. Vervolgens is B/T zelf een onderzoek gestart naar de rechtmatigheid van de toeslagen uitbetaald aan de vraagouders. Van de 1950 klanten van de Appelbloesem is er bij een kleine 600 geen onregelmatigheden aangetroffen. Ook dit weerspreekt ook de conclusie dat de vraagouders moeten bloeden voor een frauduleus gastouderbureau. Bij de overige klanten van De Appelbloesem zijn er onregelmatigheden aangetroffen. Bij een deel van deze klanten is er sprake van opzet of in ieder geval bewustzijn van het feit dat ze dingen deden die niet klopten. Bij een ander deel is er sprake van goedgelovigheid en te veel waarde hechten aan snelle verkooppraat (vgl. klanten DSB). Laat onverlet dat beide type klanten zaken hebben gedaan waardoor hun toeslag (deels) niet rechtmatig is.

In augustus/september 2010 is het onderzoek naar de rechtmatigheid afgerond. Betrokken vraagouders zijn per brief geïnformeerd op welke gronden hun toeslagaanvragen niet klopten. Vervolgens kregen ze enkele dagen later een terugvorderingsbeschikking. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open. Gedurende bezwaar en beroep wordt de terugbetaling opgeschort.

## Fraudepatronen

*Terugwerkende kracht gevallen:* vraagouders vragen met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan. Beleid is om bij aanvragen met terugwerkende kracht de vraagouder aan te laten tonen wat de feitelijke ingangsdatum van de opvang is. Omdat men meestal geen harde betalingsbewijzen heeft, is de datum VOG leidend. Vb.: Aanvraag op 1/10/2009 met terugwerkende kracht tot 1/1/2009. Uit onderzoek blijkt dat de gastouder pas op 23/8/2009 aan alle eisen voldoet (vaak ingangsdatum Verklaring omtrent gedrag). Als ingangsdatum telt voor B/T nu de 1<sup>e</sup> van de maand waarin de VOG is afgegeven. De toeslag die voor die datum is uitgekeerd wordt teruggevorderd.

*Meer dan 52 weken kinderopvang geclaimd:* Onder de vraagouders zijn echter ook gevallen waarin geconstateerd is dat er bijvoorbeeld 6 weken in een maand of 16 weken in een kwartaal geclaimd zijn.

*Geen eigen bijdrage betaald:* In samenspraak tussen De Appelbloesem en de vraagouder is in deze gevallen een constructie opgetuigd waarin de opvangkosten volledig worden vergoed door de toeslag. De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming gemaakte kosten. Uit de analyse van de Landsadvocaat is gebleken dat het standpunt kan worden ingenomen dat bij het ontbreken van een eigen bijdrage er geen sprake is van betaalde opvang en dus geen recht op KOT. Dat betekent dat vraagouders de volledige toeslag dienen terug te betalen.

Uiteindelijk is de Landsadvocaat van mening dat er na de aanvankelijke nihilstelling weliswaar een vermindering zou kunnen plaatsvinden, maar dat de hoogte daarvan afhankelijk is van de vraag in hoeverre de vraagouder ook na een eventuele vermindering van de toeslag nog steeds geen eigen bijdrage betaalt. Kortgezegd, de vraagouder zal aan Toeslagen moeten aantonen dat er wel degelijk kosten van kinderopvang op hem drukken. Dat betekent dus de hele trits van betalingsbewijzen waaruit blijkt welk bedrag aan de gastouder is betaald.

*Vergoeding is betaling voor een verzekering.* De toeslag wordt gebruikt om een studieverzekering voor de kinderen te betalen.

Vaak is er sprake van meerdere fraudepatronen door vraagouders:

Aantal posten	TWK	Meer dan 52 weken	geen eigen bijdrage	Verzekering
579				
27				Ja
361			Ja	
15			Ja	Ja
99	Ja			
5	Ja			Ja
50	Ja		Ja	
1	Ja		Ja	Ja
456	Ja			
20	Ja			Ja
283	Ja		Ja	
13	Ja		Ja	Ja
129	Ja	Ja		
1	Ja	Ja		Ja
79	Ja	Ja	Ja	
2	Ja	Ja	Ja	Ja

Figuur 1



**Uitgevoerde communicatie over deze actie**

In de uitzending van Radar werd gesuggereerd dat de terugvorderingen zonder aankondiging op de deurmat lagen. Dat is ligt genuanceerder: In november 2009 is aan vraagouders van Appelbloesem aangegeven dat er een onderzoek naar mogelijke fraude liep. Vlak voor het verzenden van de beschikkingen hebben nagenoeg alle ouders een brief ontvangen met een toelichting, hierin werd als eerste verwezen naar de brief van november. Kort daarna is de beschikking verstuurd. Er was een belscript beschikbaar. Vraagouders werd hierin geadviseerd in bezwaar te gaan.

Bij Toeslagen is er voor deze lijn gekozen omdat de vrees ontstond dat de verschillende mogelijk situaties (zie figuur1) niet voor telefoonmedewerkers herkenbaar zouden zijn en deze derhalve verkeerde of onvolledige informatie zouden kunnen geven.

**Communicatie nav de uitzending**

Na de uitzending kwamen vrijwel geen reacties binnen bij de BelTel van vraagouders. B/T is alert op de reacties op het internet en de media. Als er bezwaarschriften komen zullen de ouders gebeld worden, daarnaast zullen ouders met een hoge terugvordering die geen bezwaar maken ook gebeld worden.

-- 0 --

**Nota** Appelbloesem: stand van zaken en dilemma's

Aan M0 Belastingdienst  
M1 B/ Toeslagen

Van 10.2.e

Datum 5 oktober 2010

Kenmerk

Kopie aan

Bijlagen

Reden Op verzoek

*Inhoud*

1.	Aanleiding en context Onderzoek Appelbloesem2	
2.	Wat is er gebeurd?	2
3.	Waar staan we nu?	3
3.1.	Behandeling bezwaren tegen terugvordering	3
3.2.	Strafrechtelijke vervolging	3
4.	Casus en dilemma's	3
5.	Communicatie en Dienstverlening	6

## 1. Aanleiding en context Onderzoek Appelbloesem

Op 30 juli 2008 is door een klant gemeld dat een beschikking kinderopvangtoeslag is ontvangen waarin staat vermeld dat zij recht zou hebben op € 30.000,- terwijl zij daarvoor geen aanvraag had ingediend. Een fors deel van het genoemde bedrag was reeds overgemaakt naar GOB Appelbloesem in Beilen. Een vooronderzoek door Belastingdienst Noord in samenwerking met B/T werd ingesteld. Eind 2009 was het vooronderzoek afgerond. Op basis van het vooronderzoek is de FIOD eind 2009 een strafrechtelijk onderzoek gestart tegen de Appelbloesem. De Appelbloesem wordt verdacht van onder meer witwaspraktijken en fraude rondom de kinderopvangtoeslag (KOT).

## 2. Wat is er gebeurd?

### November 2009

Start strafrechtelijk onderzoek door de FIOD. Daarbij zijn direct alle betrokken vraagouders per brief geïnformeerd dat bij het bureau Appelbloesem mogelijk sprake was van fraude. In dezelfde brief is aangegeven dat de toeslag vanaf december 2009 niet meer werd uitbetaald. O.b.v. een nieuwe aanvraag voor toeslag bij een ander gastouderbureau kon de toeslag weer worden opgestart. Deze aanvragen zijn individueel beoordeeld.

### December 2009

De betrokken aanvragen zijn niet automatisch gecontinueerd naar 2010, tenzij een nieuwe aanvraag was ingediend.

### Januari 2010

Een kort geding heeft gediend inzake de stopzetting van de toeslagbetaling. Dit kort geding is door B/T gewonnen.<sup>1</sup>

### Juni 2010

Het gastouderbureau Appelbloesem gaat failliet.

### September 2010

\* Alle posten zijn individueel beoordeeld. De betrokken ouders krijgen een brief waarin is uitgelegd om welke reden afgeweken wordt van de aanvraag en welk bedrag wordt teruggevorderd. Enkele dagen daarna volgt de daadwerkelijke terugvorderingsbeschikking.

\* Op 20 september is door aanvragers in een TROS-Radar uitzending verteld dat zij onverwacht werd geconfronteerd met een hoge terugvordering waarover zij geen informatie had gekregen. De uitzending heeft ondermeer geleid tot het stellen van Kamervragen door de SP en VVD.

\* Het proces van Appelbloesem hebben we intern geëvalueerd (voor verslag zie bijlage 1)

### Oktober 2010

De ouders waarbij geen onjuistheden in de aanvraag zijn geconstateerd, krijgen deze week een informatiebrief en ontvangen indien van toepassing weer een toeslag.

<sup>1</sup> Vordering rectificatie en schadevergoeding, omdat de belastingdienst schriftelijk aan de opdrachtgevers heeft laten weten een ernstig vermoeden van fraude te hebben gepleegd door bestuurder/medewerker van een bemiddelingsbedrijf in de kinderopvang en bovendien uitbetaling van voorschotbedragen kinderopvang heeft gestaakt. De vorderingen worden afgewezen (uitspraak in KG d.d. 20 januari 2010).

### 3. Waar staan we nu?

#### 3.1. Behandeling bezwaren tegen terugvordering

Op 5 oktober zijn bij B/Toeslagen 59 bezwaarschriften binnengekomen tegen terugvorderingsbeschikkingen<sup>2</sup>. De behandeling van deze bezwaarschriften zal grotendeels individueel gebeuren. Een vraag van een intermediair om bezwaarschriften gebundeld te behandelen, wordt gehonoreerd. Omdat sprake is van vier te onderscheiden categorieën van onregelmatigheden en een strakke lijn, wordt de behandeling van de bezwaarschriften gestandaardiseerd. De behandelaars zullen eenduidig worden geïnstrueerd op behandelwijze.

De vier categorieën en de wijze van afdoening van de te verwachten bezwaarschriften staan in hoofdstuk 4 'Casus en dilemma's' vermeld.

#### 3.2. Strafrechtelijke vervolging

De Officier van Justitie heeft aangegeven de ondernemer strafrechtelijk te vervolgen. Tegen de individuele aanvragers is de Officier niet van plan vervolging in te stellen. Dit omdat opzet moeilijk bewijsbaar zou zijn.

*Uit onderzoek van Toeslagen blijkt dat zich onder de aanvragers onder andere medewerkers van het Ministerie van Justitie bevinden. Als één van de onderdelen ATV-richtlijn moet worden overwogen of naast opzet en omvang van de fraude niet een groot belang gehecht moet worden aan de voorbeeldfunctie. Dit zou betekenen dat, ondanks de ongewisse afloop van een strafzaak, dit uit handhavingscommunicatieoverwegingen, zeer wenselijk zou zijn.*

11.1

*Opzet in de voorschotfase achten FIOD en OM nagenoeg onbewijsbaar. In zijn algemeenheid rijst daarmee de vraag of ooit sprake kan zijn van strafrechtelijke vervolging.*

### 4. Casus en dilemma's

Van de ruim 2.100 aanvragen, betrokken bij dit GOB bleken een kleine 600 geen onregelmatigheden te bevatten. In de overige, ongeveer 1.500 aanvragen, kwamen de volgende onregelmatigheden voor.

*Er zijn meer dan 52 weken in een jaar kinderopvang geclaimd. Onder de vraagouders zijn ook gevallen waarin geconstateerd is dat er bijvoorbeeld 6 weken in een maand of 16 weken in een kwartaal geclaimd zijn.*

*Vervolg behandeling*

<sup>2</sup> Dit aantal kan inmiddels hoger liggen. De Bestuurlijke informatie hierover kan maximaal 4 weken achterlopen op de werkelijke situatie.

In de gevallen dat er meer dan 52 weken aan kinderopvang-toeslag is geclaimd is het aantal weken gecorrigeerd naar 48 weken. Indien de aanvrager bij bezwaar middels bewijzen kan aantonen dat er 52 weken opvang is afgesproken en dat daarvoor betaald is, zal aan het bezwaar tegemoet worden gekomen.

*Vermindering tot maximaal 48 weken zou in veel gevallen voor de hand liggen omdat doorlopen van de opvang gedurende de vakanties minder aannemelijk is én als dat al komt vast te staan als oneigenlijk gebruik kan worden gevoeld. Als voldoende komt vast te staan dat de opvang is afgesproken en dat er voor betaald is, biedt de wet echter geen ruimte om op die grond de toeslag te verminderen.*

*Meer in het algemeen luidt deze problematiek dat toeslag kan worden verkregen voor niet daadwerkelijk afgenomen uren. Naast vergoeding voor opvang tijdens vakanties heeft OCW de praktijk van het vergoeden van zogenaamde blokken één en andermaal beleidsmatig geaccordeerd (verplichte afname van een dagdeel van 4, 5 of 6 uur terwijl daadwerkelijk niets afgenomen). Opvang bestaande uit dierentuinbezoek, muzieklessen, oppassen tijdens sportbeoefening, bioscoopbezoek etc. zijn niet te detecteren en, zo dat al gewenst is, juridisch niet te bestrijden.*

*Terugwerkende kracht aanvragen zonder bewijs dat er daadwerkelijk opvang heeft plaatsgevonden. Vraagouders vragen in deze gevallen met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan, zonder dat ze met harde betalingsbewijzen kunnen aantonen wanneer de opvang is gestart (bijvoorbeeld een bankafschrift). Als een vraagouder geen betalingsbewijzen heeft, dan kan de vraagouder met behulp van een Verklaring omtrent gedrag (Vog) van de gastouder alsnog aannemelijk maken dat er opvang vanaf een bepaalde datum heeft plaatsgevonden. De aanwezigheid van een Vog voor een gastouder is een wettelijke verplichting om betaalde opvang te mogen verrichten. Als ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag wordt in deze gevallen gesteld op de 1<sup>e</sup> van de maand waarin de Vog is afgegeven. Zijn er toeslagbedragen geclaimd die voor die datum zijn uitgekeerd, dan worden die teruggevorderd.*

#### *Vervolg klantbehandeling*

Er is geen reden in bezwaar terug te komen op het ingenomen standpunt.

*In 2011 gaat B/T aanvragen met terugwerkende kracht reeds bij de aanvraag of mutatie af te vangen. Met de selectie van twijfelgevallen is inmiddels ervaring opgedaan.<sup>3</sup> Het aantal twijfelgevallen moet qua capaciteit nog binnen de wettelijke termijn verwerkbaar zijn. De versoepeling van de registratie-eis over 2010 zal tot een toename van het aantal aanvragen met terugwerkende kracht leiden.*

*Geen eigen bijdrage betaald. In samenspraak met De*

<sup>3</sup> Op dit moment worden meerdere betalingen op één bankrekeningnummer (niet zijnde dat van een Kinderopvanginstelling of GOB) en betalingen op aanvragen van een verdacht IP-adres direct onderzocht.

Appelbloesem heeft de vraagouder in deze gevallen een constructie opgetuigd waarin de opvangkosten volledig worden vergoed door de toeslag. Echter, de kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de gemaakte kosten voor kinderopvang. Bij het ontbreken van een eigen bijdrage is er derhalve geen sprake van gemaakte kosten en bestaat wettelijk gezien geen recht op kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat vraagouders de volledige toeslag dienen terug te betalen.

*Vervolg klantbehandeling*

Als geen eigen bijdrage is betaald maar de hele opvang gefinancierd wordt uit de toeslag (waarbij soms een vrij besteedbaar bedrag voor de vraagouder overblijft) zal B/T de toeslag ook in bezwaar afwijzen.

*Juridisch is niet onomstreden hoe gehandeld moet worden als aanvragers alsnog de eigen bijdrage betalen. De wet eist geen betaling binnen een bepaalde termijn na afname van de kinderopvang. Wel is hier sprake van een op een constructie lijkende opzet terwijl ook het contract geen daadwerkelijke betaling van de aanvrager eist. De landsadvocaat heeft dit een pleitbaar standpunt genoemd. Dit zal dus uiteindelijk door de rechter worden beoordeeld. B/T vindt dat moet worden doorgezet ook omdat hiermee zichtbaar grenzen worden gesteld en jurisprudentie wordt gevormd.*

*Vergoeding is betaling voor een verzekering. In deze gevallen is de toeslag gebruikt om de premie van een studieverzekering voor de kinderen van te betalen.*

*Vervolg klantbehandeling*

In een aantal gevallen is contractueel voorzien dat een deel van de betaling door de vraagouder dient voor de afsluiting van een studieverzekering. Dat deel van de betaling dient daarmee niet als betaling voor de opvang. B/T zal de bezwaren tegen deze correcties afwijzen.

*Dit is een voorbeeld van een praktijk die een bonte casuïstiek vertoont waarin beperking van de opvangkosten wordt versluierd. Zo kan de opvangouder berusten in het niet betalen van de eigen bijdrage. Of deze wordt onder tafel terugbetaald. Of hij wordt teruggeschonken. Of de vraagouder krijgt munten ter besteding bij de plaatselijke middenstand. In al deze gevallen neemt B/T het standpunt in dat sprake is van beperking van de kosten waarvoor een toeslag kan worden verkregen.*

*Niet alle vormen van terugbetaling kunnen worden gedetecteerd. De FIOD signaleert dat in zijn concept bestuurlijke rapportage over fraude in de kinderopvang. De ARK noemt onder meer om deze reden de betaling van toeslagen voor gastouderopvang inherent onzeker. De familieverhoudingen en de gemeenschappelijke belangen bij het majoreren en fingeren van afgenomen opvang maken samenspanning mogelijk en waarschijnlijk tussen vraag- en opvangouder en gastouderbureau. Enige jaren geleden signaleerde de SIOD dit al. Recentelijk wees de FIOD erop dat dit risico nog steeds aanwezig is.<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Concept bestuurlijke rapportage voor MT FIOD en OM van oktober 2010.

## 5. Communicatie en Dienstverlening

Tijdens de inrichting van het proces rondom Appelbloesem is aandacht besteed aan de communicatie. Toeslagen heeft zich de aanbevelingen rondom 10.2.g ter harte genomen. De ongeveer 2000 vraagouders zijn bij elke stap schriftelijk geïnformeerd. Een verbeterpunt is het aanbieden van een aanspreekpunt voor vragen naar aanleiding van de verzonden brieven en beschikkingen. Dit wordt inmiddels ingeregeld waarbij de vraagsteller binnen 2 x 24 uur wordt teruggebeld. Daarnaast wordt sowieso contact opgenomen met de belanghebbende die bezwaar heeft gemaakt.

*Voor toekomstige zaken is het een dilemma om de communicatie in een fraudezaak goed in te richten zodat belangen van zowel de FIOD (Geheimhouding/frustratie strafzaak) en de legitieme belangen van de burger (informatie) zijn geborgd. Sommige zaken vallen tussen de massale, informatieve communicatiefunctie van de BelTel en de specifieke klantgebonden aanpak van B/Toeslagen in.*

*Hoe moet worden omgegaan met uitzendingen zoals Radar lijkt een evaluatiepunt. Er is een kloof tussen het waarborgen van de privacy van de klant en het uitleggen van de gang van zaken in de media. In dit geval heeft Belastingdienst/Toeslagen imagoschade opgelopen.*

*Handhavingscommunicatie is een dilemma omdat dat een afweging is tussen de wens om publiek fraudeurs aan te pakken en hieraan zoveel mogelijk ruchtbaarheid te geven en het risico dat de strafzaak op niets uit blijkt te lopen, zie hierboven onder 3.2.*

Aan

10.2.e

Van

Datum

23 december 2010

Kenmerk

Kopieën aan

## 1. Inleiding

Recente uitspraken van verschillende rechtbanken vormen de aanleiding om de wijze waarop "fraudezaken kot" worden behandeld opnieuw te bekijken en na te gaan wat juridisch mogelijk is in deze gevallen.

Ter verduidelijking een korte samenvatting van de verschillende uitspraken.

Op 4 oktober 2010 heeft de rechtbank Utrecht geoordeeld dat de vraagouder in het concrete geval niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij de gastouder betaalt. De gemaakte kosten kinderopvang in de zin van artikel 5 van de Wet kinderopvang zijn niet gemaakt. De rechtbank Breda concludeert vervolgens op 12 oktober 2010 dat uit de kwitanties onvoldoende blijkt dat de vraagouder kosten voor kinderopvang heeft gemaakt. De aanvrager of de partner moet dus aan kunnen tonen dat de kosten voor de kinderopvang zijn betaald.

Over het gebruik door Belastingdienst/Toeslagen van de verklaring omtrent het gedrag heeft de rechtbank Arnhem op 26 oktober 2010 uitspraak gedaan en de rechtbank Rotterdam heeft in november en december 2010 meerderde malen over dit onderwerp geoordeeld. Uit het oordeel van beide rechtbanken kan worden geconcludeerd dat het niet aan Belastingdienst/Toeslagen en ook niet aan de vraagouder is om te controleren of de gastouder beschikt over een verklaring omtrent het gedrag. Belastingdienst/Toeslagen kan aan het ontbreken van dergelijke verklaringen geen consequenties verbinden. Het is aan het gastouderbureau om er op toe te zien dat de gastouder beschikt over een verklaring omtrent het gedrag voordat met de werkzaamheden wordt begonnen. Het toezicht op het gastouderbureau ligt bij het college van b&w.

Uit de uitspraken van de rechtbank Rotterdam blijkt daarnaast dat zonder een schriftelijke overeenkomst tussen de vraagouder en het gastouderbureau geen recht op kinderopvangtoeslag kan bestaan.

## 2. Wettelijke bepalingen 2010 (voor zover relevant)

De aanvrager of partner moet kosten van kinderopvang betalen. Zonder kosten kan geen aanspraak op KOT worden gemaakt (artikel 1.5, eerste lid, Wko). Volgens artikel 1, onderdeel e, Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt onder kosten van kinderopvang verstaan: het aantal uren kinderopvang per kind, vermenigvuldigd met de voor de kinderopvang te betalen prijs. Daarbij wordt de op grond van artikel 1.7, tweede lid, Wko vastgestelde maximum uurprijs in acht genomen.

Het gastouderbureau moet geregistreerd zijn in het register kinderopvang (artikel 1.5, eerste lid, onderdeel a Wko)

Ingeval van gastouderopvang moeten de opvangkosten door de vraagouder worden betaald aan het gastouderbureau. Het gastouderbureau betaalt vervolgens de gastouder. Deze eis van de zogenaamde kassiersfunctie wordt over het berekeningsjaar 2010 niet strikt toegepast, in zoverre dat over de maanden dat door de vraagouder(s) nog geen rechtstreekse betaling heeft plaatsgevonden, aanvullend bewijs van betaling kan worden



opgevraagd bij die vraagouder(s). Deze versoepeling berust op een beleidsbesluit voor 2010 van de minister van SZW.

Volgens artikel 1.52, eerste lid, Wko dient de kinderopvang te geschieden op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder en de ouder.

### 3. Behandelwijze faudezaken en Appelbloesem

Voor het afhandelen van bezwaren  en Appelbloesem is door RTP in samenspraak met het MT beleid opgesteld afhankelijk van de verschillende fraudepatronen.

- Het maximale aantal uren opvang per maand voor dagopvang gesteld op 250 uur en voor buitenschoolse opvang op 150 uur per kind (vanaf 2010 in het Besluit kinderopvangtoeslag gemaximeerd op 230 uur per kind per soort kinderopvang).
- De 1<sup>e</sup> dag van de maand waarin de VOG is afgegeven is de vroegst mogelijke ingangsdatum van de toeslag (terugwerkende kracht gevallen).
- Voor  en  Hoogveen gaan we er vanuit dat het gaat om 2 verschillende gastouderbureaus.
- Als een klant op enig moment in het onderzoek betalingsbewijzen heeft geleverd, worden deze geaccepteerd. Er vindt geen verder geen controle op deze bewijzen plaats. Als klanten geen betalingsbewijzen opsturen is het recht voor de opvang nihil.

De werkwijze voor  geldt ook voor:

#### De Appelbloesem:

- De 1<sup>e</sup> dag van de maand waarin de VOG is afgegeven is de vroegst mogelijke ingangsdatum van de toeslag (terugwerkende kracht gevallen).
- In de gevallen waarin meer dan 52 weken aan kinderopvang is geclaimd wordt het aantal weken gecorrigeerd naar 48
- Als er geen eigen bijdrage is betaald is er geen sprake van gemaakte kosten en geen recht op kinderopvangtoeslag

#### 4. Nadere beschouwing werkwijze

Uitgangspunten bij de boordeling of er sprake is van opvang waarvoor aanspraak kan worden gemaakt op kinderopvangtoeslag.

Er zijn **kosten gemaakt** voor de genoten kinderopvang: het opvragen van betaalbewijzen is het middel om vast te stellen of dit inderdaad het geval is geweest. Daarbij dient dan specifiek te worden bepaald wat als betaalbewijzen wordt geaccepteerd. Het alsnog inzetten van capaciteit om betaalbewijzen op te vragen leidt ertoe dat de problemen waar we nu bij de afhandeling tegenaan lopen zich niet of in ieder geval veel minder voordoen en bovendien doet het meer recht aan de regeling.

Het beoordelen van betaalbewijzen kan tot drie uitkomsten leiden:

- er zijn geen kosten gemaakt: geen aanspraak. Dit kan overigens ook direct blijken uit de strafrechtelijke dossiers, hiervan is tot op heden geen gebruik gemaakt.
- er zijn kosten gemaakt en de betaalbewijzen maken inzichtelijk wat de ingangsdatum van de opvang is: er kan recht zijn
- er zijn kosten gemaakt maar de betaalbewijzen maken niet duidelijk wat de ingangsdatum van de opvang is: dit veronderstelt overigens dat er ook sprake is van gemaakte kosten als deze in een keer achteraf worden voldaan: uit de regelgeving en uit de uitspraken van de

rechtbanken in Utrecht en Breda blijkt dat het dan aan de vraagouder is om aan te tonen met ingang van welke datum kosten zijn gemaakt.

11.1.

Een ongewenst effect van de huidige werkwijze is bovendien dat voor  gevallen waarbij betaalbewijzen zijn overgelegd van voor de ingangsdatum van de verklaring omtrent het gedrag hier niets mee is gedaan. Eerder gedane betalingen leiden dus niet tot een eerdere ingangsdatum van het recht. Vanuit zowel het ministerie van Financiën als SZW zijn over deze werkwijze ook vragen gesteld. Zij verkeren in de veronderstelling dat Toeslagen de betaalbewijzen controleert en dus in geval van een eerdere ingangsdatum op grond van betaalbewijzen is deze leidend boven de ingangsdatum van de vog.  
Wat wil Toeslagen ?

11.1

Bij de beoordeling of er sprake is van gemaakte kosten kan ook gebruik gemaakt worden van de bevindingen uit de strafrechtelijke procedure waarbij uit de bevindingen wellicht ook een ingangsdatum vast te stellen, als alternatief voor de vog als indicatie voor de aanvangsdatum. In dit verband kan ook nog worden gedacht aan de datum van de 1<sup>e</sup> betaling of de datum van ontvangst van de aanvraag.

Kinderopvang geschiedt op basis van een **schriftelijke overeenkomst** tussen de houder van het gastouderbureau en de vraagouder.

Ook hier zijn drie situaties mogelijk:

-er is een schriftelijke overeenkomst met ingangsdatum: er kan recht zijn. Als de ingangsdatum niet is opgenomen in de overeenkomst kan het ook zo zijn dat er bepalingen in de overeenkomst zijn opgenomen waaruit kan worden opgemaakt wat de ingangsdatum van de opvang is: dit is het geval bij de  overeenkomsten" :hierbij is namelijk in de overeenkomst tussen de houder en de van het gastouderbureau en de vraagouder vastgelegd dat de opvang niet is toegestaan voordat een verklaring omtrent het verdrag is verkregen.

-er is geen schriftelijke overeenkomst: er kan geen aanspraak op de toeslag worden gemaakt. Hierbij geldt dat ook van de bevindingen in de strafrechtelijke procedures gebruik gemaakt kan worden: een valselijk opgemaakte overeenkomst is immers niet tot stand gekomen: dus geen recht. Deze conclusie kunnen we overigens ook zelf trekken als het dossier daartoe aanleiding geeft. Deze mogelijkheid is tot op heden niet benut.

-er is een schriftelijke overeenkomst maar daaruit blijkt niet wat de ingangsdatum van de opvang is: hiervoor kunnen dezelfde indicaties worden gebruikt als al eerder besproken onder gemaakte kosten. De wet eist overigens ook niet expliciet dat de ingangsdatum uit de schriftelijke overeenkomst moet blijken.

Het voorgaande betekent dus dat er voor een optimale beoordeling van de aanspraak op de toeslag de volgende stukken moeten worden gebruikt/opgevraagd:

- betaalbewijzen
- schriftelijke overeenkomst
- processen verbaal (indien van toepassing)

De **maximering van het aantal uren opvang**: 250 uur voor dagopvang en 150 uur buitenschoolse opvang:. Dit standpunt is juridisch niet houdbaar: de wet stelt immers tot 2010 geen maximum aan het aantal uren opvang waarvoor een aanspraak op toeslag kan worden gemaakt

-Voor 10.2.g gaan we er vanuit dat het gaat om **2 verschillende gastouderbureaus**: dit standpunt is inmiddels bevestigd door de rechtbank Amsterdam: dit betekent dat er een wijziging van gastouderbureau moet worden doorgegeven en dat er schriftelijke overeenkomsten moeten zijn met het nieuwe gastouderbureau. Voorts blijkt uit het rapport van de GGD Hoogeveen dat 10.2.g Hoogeveen een nieuw bureau is en dat dit gastouderbureau moet aantonen dat het moet voldoen aan de eisen van de Wko. Op grond van informatie van GGD heeft Toeslagen de conclusie mogen trekken dat 10.2.g Hoogeveen niet voldoet aan de in wko gestelde voorwaarde dat de gastouderopvang plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau

De werkwijze die bij de Appelbloesem wordt gebruikt is al uitgebreid besproken in het memo 10.2.e en 10.2.e van 5 oktober 2010. Kort samengevat komt het op het volgende neer:

-met betrekking tot de **verklaring omtrent het gedrag** wordt op dezelfde manier gewerkt als in de 10.2.g gevallen: deze werkwijze behoeft aanpassing overeenkomst hier al eerder beschreven.

-ten aanzien van de **vermindering van het aantal uren van 52 naar 48 weken**: in het memo van 5 oktober 2010 is hierover al opgemerkt dat indien bij bezwaar aangetoond wordt dat er voor 52 weken opvang is afgesproken en dat daarvoor ook betaald is dat aan het bezwaar tegemoet gekomen zal worden. De wet biedt immers geen ruimte om in die gevallen uit te gaan van 48 weken.

-**geen eigen bijdrage betaald**: in deze gevallen is schriftelijk een constructie overeengekomen die er toe leidt dat de gastouders geen enkele betaling doen met betrekking tot de geclaimde gastouderopvang. In een advies aan het MT is aangegeven dat de kans op juridische haalbaarheid van dit standpunt hoog wordt ingeschat en in overeenstemming met het MT is tevens besloten om dit standpunt ook te handhaven indien alsnog tot betaling wordt overgegaan, hoewel de juridische haalbaarheid van dit standpunt aanmerkelijk lager wordt ingeschat.

### Geclusterde afhandeling

Aan 10.2.e hebben we medegedeeld dat we na zullen gaan hoe we kunnen komen tot een zo efficiënt mogelijke behandeling van de procedures die zij namens 300 vraagouders is gestart.

Bij de Belastingdienst is voor dit soort gevallen in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht neergelegd hoe de werkwijze is. In overleg met 10.2.e heb ik afgesproken hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten. Dit betekent concreet het volgende:

-in overleg met 10.2.e een dossier/twee dossiers uitzoeken waarbij naar onze mening de relevante rechtsvragen aan de orde zijn. Aan de overige bezwaarmakers, zowel die als belanghebbenden van mevrouw 10.2.e gelden als aan de overige individuele bezwaarmakers zal worden verzocht om in te stemmen met het aanhouden van het bezwaarschrift tot de Raad van State de in het geding zijnde rechtsvraag/vragen heeft beantwoord. Als de indiener niet instemt met het aanhouden van het bezwaarschrift, wordt het bezwaar afgewezen.

### Conclusie

11.1

11.1 In dit verband kan ook nog worden gedacht aan de datum van de 1<sup>e</sup> betaling of de datum van ontvangst van de aanvraag. Het meeste zekerheid omtrent de ingangsdatum wordt natuurlijk geboden door betalingsbewijzen of de ingangsdatum uit de schriftelijke overeenkomst. Het is overigens aan de vraagouder om aan te tonen wanneer de opvang is gestart. Toeslagen hoeft de ingangsdatum niet aannemelijk te maken.

Voor de beoordeling van de aanspraak acht ik het dan ook essentieel om de betalingsbewijzen en de schriftelijke overeenkomsten in de beoordeling van het recht te betrekken.

Daarnaast kan in onze procedures nog veel meer gebruik worden gemaakt van de bevindingen uit de strafrechtelijke procedures.

## Bijlage 8

Aan : Landsadvocaat  
Van : Beleidsstaf Belastingdienst/Toeslagen 10.2.e  
Betreft : juridische positie en risico's aanvragen terugwerkende kracht door regimeversoepeling  
Datum : 2 maart 2011  
Juridische vragen:

Is het juist dat voor een aanvraag WKO voor 2010 de volgende voorwaarden gelden:

- Bemiddeling vanaf het moment dat toeslag wordt geclaimd.
- De opvang is schriftelijk contractueel vastgelegd uiterlijk vanaf het moment van de claim
- Voor de opvang is betaald.

Is het juist dat de toeslagaanvraag kan worden afgewezen indien één van de volgende bewijsmiddelen ontbreekt.

- Een risico-inventarisatie op papier
- Verslag van het evaluatiegesprek
- Verslag van twee huisbezoeken
- Bewijs dat bemiddelingskosten zijn betaald
- Contract met ingangsdatum op of vóór de datum van de toeslagaanspraak
- Bewijs betaling eigen bijdrage in 2010
- De gastouder is in 2010 betaald

Context en beschouwing volgt hieronder.

### 1. Aanleiding

Op een kinderopvangtoeslag kan aanspraak worden gemaakt ingeval sprake is van kinderopvang door een kindercentrum maar ook wanneer sprake is van kinderopvang door gastouders. Om de ongebreidelde groei van de gastouderopvang, met name in de informele sfeer, een halt toe te roepen zijn m.i.v. 2010 de regels rond gastouderopvang aangescherpt. Gastouders moeten aan strengere kwaliteitseisen voldoen en moeten zijn ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang. GGD en gemeenten toetsen die vereisten. Inschrijving in dat landelijke register vindt uitsluitend plaats als aan de strengere eisen is voldaan. Omdat 2010 werd gezien als overgangsjaar, bepaalde de wet dat over 2010 aanspraak kon worden gemaakt op kinderopvangtoeslag wanneer uiterlijk eind 2010 inschrijving in het register had plaatsgevonden. Een behoorlijk deel van de ouders die gastouderopvang hadden en die veronderstelden dat de gastouder eind 2010 niet aan de regels zou kunnen voldoen, stopte de toeslag aan het begin van 2010.<sup>1</sup>

In 2010 bleek het lang niet altijd haalbaar op tijd gastouders aan te melden en/of ze tijdig te controleren en in het landelijke register op te nemen. De Tweede Kamer heeft bij motie aangedrongen op uitstel van het vereiste dat een gastouder in het landelijke register moet zijn opgenomen. De toenmalige Minister van OCW heeft dat zo uitgewerkt dat de registratie-eis voor 2010 is vervallen. Daarmee zijn dus ook de aangescherpte eisen in 2010 nog niet van toepassing.

Aanvragen met terugwerkende kracht zijn tot 1 april 2011 wettelijk mogelijk. Als aan de eisen wordt voldaan moet zo'n aanvraag gehonoreerd worden. De kans dat aanvragen worden gedaan die niet aan de eisen voldoen is echter aanzienlijk en over de controlemogelijkheden gaat onze vraag.

Op dit moment is er het signaal van een (zeer) groot gastouderbureau dat stelt dat alsnog toeslag kan worden gevraagd over het jaar 2010. Immers er is wel vanuit de verwachting dat niet wordt voldaan gestopt aan het begin van 2010 maar dat had achteraf natuurlijk niet gehoeven. Ze adviseren daarom alsnog aan te vragen met terugwerkende kracht.

Dit memo beschrijft de juridische mogelijkheden en de juridische risico's van een grondige beoordeling van aanvragen met terugwerkende kracht. We stellen voor over de beschrijving van de

<sup>1</sup> Naar schatting 36.000 aanvragers hebben niet langer gastouderopvang gevraagd.

juridische risico's het oordeel van de landsadvocaat te vragen. In ieder geval over de gesignaleerde risico's maar uiteraard ook over eventuele overige risico's en mogelijkheden die de landsadvocaat op grond van het dossier ziet.

## 2. Het juridische regime

De WKO stelt m.i.v. 2010 strengere kwaliteitseisen aan kinderopvanginstelling, gastouderbureau en gastouder en schrijft registratie voor in een landelijk register (LRK). Registratie kan uitsluitend als aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Het recht op subsidiabele opvang kwam volgens deze wetwijziging te vervallen als instelling, bureau of gastouder niet uiterlijk 31 december 2010 geregistreerd zou zijn. Dezelfde wetwijziging introduceerde de kassiersfunctie. Die houdt in dat vraagouders alleen nog via een GOB aan de gastouder mogen betalen. Dit, als antwoord op een praktijk waarin vaak niet te traceren was of, wanneer en hoeveel door de vraagouder aan de gastouder was betaald.

Omdat in de loop van 2010 duidelijk werd dat tijdige aanmelding, beoordeling en registratie niet mogelijk waren, heeft de Tweede Kamer in een motie gevraagd voor 2010 de registratie-eis te laten vervallen. In augustus 2010 heeft Minister Rouvoet in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij aan deze motie gevolg zou geven en hoe. Vervolgens is een wetsvoorstel aan de Raad van State voorgelegd dat tot een blanco advies heeft geleid. Indiening bij de Tweede Kamer heeft tot op heden (23-2-2011) niet plaatsgevonden. Het wetsvoorstel dat SZW nu voorbereid is op de relevante punten gelijk aan het voorstel dat aan de RvSt werd voorgelegd. De kassiersfunctie is over 2010 versoepeld in een beleidsbesluit gepubliceerd in de Staatscourant. In augustus 2010 zijn brieven uitgegaan aan vraagouders met gastouderopvang en gastouderbureaus. Die zijn in overeenstemming met de brief van Rouvoet aan de Tweede Kamer. Ook op de web-site van B/T staat dat door het vervallen van de registratie-eis alsnog een aanvraag mogelijk kan zijn (kader 1 en 2). Die teksten verdragen zich met de brief van Minister Rouvoet.

### Relevante stukken

1. Wetswijziging 2010
2. Juni-moties Tweede Kamer
3. Augustusbrief Rouvoet aan de Tweede Kamer
4. Wetsvoorstel voor Raad van State
5. Wetsvoorstel na Raad van State
6. Beleidsbesluit versoepeling kassiersfunctie
7. Brief aan vraagouders en gastouderbureaus
8. Brief van gastouderbureau aan vraagouders
9. Brief van concurrerend gastouderbureau

## 3. Juridische positie en risico's

Belastingdienst/Toeslagen meent op grond van de wet aan aanvragers van een toeslag 2010 met terugwerkende kracht, de volgende eisen te mogen stellen.

1. Bemiddeling vanaf het moment dat toeslag wordt geclaimd.
2. De opvang is schriftelijk contractueel vastgelegd uiterlijk vanaf het moment van de claim
3. Voor de opvang is betaald.

### 3.1 Juridische risico's rond wettelijk regime

11.1

11.1

11.1

**Veelgestelde vragen**

**Ik dacht dat mijn gastouder niet op tijd aan de nieuwe eisen ging voldoen. Maar nu dat 2010 een overgangsjaar is, denk ik dat mijn gastouder wel aan de eisen voldoet voor 2010. Wat moet ik doen?**

Denkt u dat uw gastouder in 2010 toch aan de eisen voldoet? Dan kunt u alsnog kinderopvangtoeslag aanvragen met het Aanvraag- en wijzigingsprogramma kinderopvangtoeslag 2010. Download dit programma voor:



**Wijziging regels voor gastouderopvang 2010**

**13 augustus 2010**

toe.particulier.actueel.2010081301\_wijziging\_regels\_gastouderopvang2010

Voor het krijgen van toeslag voor kinderopvang bij gastouders zijn in 2010 strengere eisen aan de opvang gesteld. Een van deze eisen is met een jaar uitgesteld. Uw gastouder hoeft op 31 december 2010 nog niet geregistreerd te zijn in het Landelijk Register Kinderopvang. U hoeft dus geen toeslag voor 2010 terug te betalen als uw gastouder op 31 december nog niet geregistreerd is. Uw kinderopvang moet wel voldoen aan de overige eisen voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag.

Als u vanaf 1 januari 2011 recht wilt hebben op toeslag voor gastouderopvang moet uw gastouder uiterlijk op 31 december 2010 worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang.

Lees meer bij [Nieuwe regels gastouderopvang 2010 en 2011](#).