



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Belastingdienst/Toeslagen, in verband met het lopende onderzoek naar fraude bij het gastouderbureau X waar verzoekster tot 1 november 2008 klant was, geen kinderopvangtoeslag aan haar uitbetaalt. Zij vindt dit niet juist omdat zij reeds op 1 november 2008 van gastouderbureau is veranderd. Verzoekster is door deze situatie in ernstige financiële problemen gekomen.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Als alleenstaande moeder van drie kinderen maakte verzoekster voor haar kinderen gebruik van kinderopvang en had daarvoor recht op kinderopvangtoeslag. Op 16 januari 2008 stapte verzoekster voor de kinderopvang over naar gastouderbureau X en diende daarvoor bij de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: de Belastingdienst) een wijzigingsverzoek in voor de kinderopvangtoeslag. Afhandeling van dit verzoek bleef aanvankelijk uit. Als gevolg daarvan ontving verzoekster maandelijks € 2.007 in plaats van € 2.450.
2. Per november 2008 (termijn december 2008) werd de kinderopvangtoeslag van verzoekster door de Belastingdienst stopgezet in verband met een onderzoek naar fraude bij (onder meer) gastouderbureau X. Op advies van de Belastingdienst stapte verzoekster op 1 november 2008 over naar een ander gastouderbureau, zij diende hiervoor een wijziging in bij de Belastingdienst.
3. Op 3 december 2008 ontving verzoekster een (standaard)brief van de Belastingdienst met informatie over het opschorten van de betaling van kinderopvangtoeslag en het verzoek om informatie (onder andere bankafschriften en contracten met de gastouder) op te sturen naar de Belastingdienst. Dit verzoek had te maken met het feit dat de Belastingdienst was gebleken dat bepaalde gastouderbureaus en enkele daar werkzame personen werden verdacht van fraude met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. Tevens wilde de Belastingdienst op deze manier nagaan of, en zo ja in hoeverre, de klanten van de gastouderbureaus betrokken waren in de fraude. Met het verzoek werd beoogd te beoordelen of verzoekster voldeed aan alle voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. Aangegeven werd dat na de controle een nieuwe beschikking zou worden gezonden. Verzoekster stuurde alle informatie aan de Belastingdienst.
4. Op 23 februari 2009 diende verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman over de behandeling van het wijzigingsverzoek van 16 januari 2008 en het stopzetten van de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag. Hierin stelde zij tevens dat het betreffende

gastouderbureau op die datum, ondanks het fraudeonderzoek, alweer een maand open was. Op 9 maart 2009 werd de klacht van verzoekster als interventie voorgelegd aan de Belastingdienst. Dit hield in dat de Belastingdienst werd gevraagd om binnen twee weken te reageren op de vraag waarom het wijzigingsverzoek van verzoekster van 16 januari 2008 niet in behandeling was genomen. Naar aanleiding hiervan werd verzoekster gebeld door de klachtbehandelaar van de Belastingdienst met de mededeling dat de achterstallige kinderopvangtoeslag op 20 maart 2009 zou worden uitbetaald. Toen dit niet het geval was, nam verzoekster op 26 maart 2009 opnieuw contact op met de Nationale ombudsman, waarna de nieuwe informatie door laatstgenoemde per omgaande werd doorgegeven aan de Belastingdienst en daar werd meegenomen in de klachtbehandeling.

5. Op 30 maart 2009 reageerde de Belastingdienst op de klacht van verzoekster. De Belastingdienst gaf in de reactie aan dat de reden voor stopzetting van de voorschotbetaling was dat de aanvraag van verzoekster viel onder een fraudeonderzoek betreffende enkele gastouderbureaus met betrekking tot kinderopvangtoeslag. Alvorens de kinderopvangtoeslag uit te betalen moest eerst worden beoordeeld of verzoekster rechtmatig de kinderopvangtoeslag had ontvangen. Voor die beoordeling stelde de Belastingdienst meer gegevens nodig te hebben. Aanvullende gegevens waren bij verzoekster opgevraagd. Verzoekster deed de aanvullende informatie per fax aan de Belastingdienst toekomen. De Belastingdienst liet weten de zaak van verzoekster met voorrang te behandelen.

6. Op 6 april 2009 liet de klachtbehandelaar van de Belastingdienst in een telefoongesprek aan verzoekster weten dat het niet mogelijk was om een spoedbetaling te doen zolang het fraudeonderzoek nog niet was afgerond.

7. Op 14 april 2009 opende de Nationale een schriftelijk onderzoek naar de klacht van verzoekster. De Nationale ombudsman verzocht de Belastingdienst tevens in te gaan op de volgende vragen:

Verzoekster is reeds op 1 november 2008 van gastouderbureau veranderd en heeft hiervoor een wijziging ingediend. Is er na het indienen van de wijziging een beschikking afgegeven waarin staat op welk bedrag zij na 1 november 2008 recht heeft? Wat is de reden dat ondanks de verandering van het gastouderbureau geen betalingen worden verricht? Kunt u ook ingaan op de stelling van verzoekster dat het oude gastouderbureau weer open is?

Is verzoekster schriftelijk geïnformeerd over het opschorten van de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag? Zo nee, waarom niet?

Op grond van welke wettelijke bepalingen is de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag opgeschort?

8. Op 20 april 2009 reageerde de Belastingdienst op de klacht van verzoekster. De Belastingdienst liet het volgende weten:

"...Voor (verzoekster; N.o.) zijn voor de toeslagjaren 2008 en 2009 de volgende (...) beschikkingen kinderopvangtoeslag aangemaakt. Daaruit zijn betaalacties voortgesproten.

(...)

3. Naar aanleiding van een wijziging per 1 november 2008 is bij beschikking T.08.04.0401 het jaarbedrag verhoogd tot € 29.766. Deze beschikking was gedagtekend op 29 november 2008. (...)

4. Op basis van de aanvraag 2008 is de toeslag voor 2009 automatisch gecontinueerd bij beschikking T.9.00011 van 4 december 2008. Het bedrag van € 33.498 wordt in maandelijkse termijnen overgemaakt naar haar giro.

5. Om onduidelijke redenen heeft een medewerker van Toeslagen de aanvraag 2008 herzien. Dat heeft geleid tot beschikking T.8.00801. Hierop is op 13 maart 2009 een nabetaling van € 3.773 overgemaakt op de giro van (gastouderbureau X; N.o.). Aan de juistheid van deze beschikking wordt getwijfeld.

(...)

In oktober is de directeur van (gastouderbureau X; N.o.) in verzekerde bewaring gesteld op verdenking van fraude met kinderopvangtoeslag. Kort daarna heeft hij zijn klanten bericht dat vanwege een onderzoek door de Belastingdienst het bureau tijdelijk is gesloten om zo snel mogelijk het onderzoek af te kunnen werken. Eind oktober is de registratie van (gastouderbureau X; N.o.) door de gemeente Gorinchem uit het register kinderopvang verwijderd. Vanaf dat moment bestaat geen recht meer op kinderopvangtoeslag voor opvang door bemiddeling van (gastouderbureau X; N.o.).

Voor B/T (Belastingdienst/Toeslagen; N.o.) was dit aanleiding om zo snel mogelijk de betaling van de voorschotten naar de rekening van (gastouderbureau X; N.o.) (en van een aantal gelieerde bedrijven) stop te zetten. Enerzijds om te voorkomen dat dit geld niet meer bij de aanvragers terecht zou komen, anderzijds omdat de aanvragers er geen recht meer op hebben en hen zo te beschermen tegen een terugvordering van toeslag die is uitbetaald voor niet-geregistreerde kinderopvang.

Daarnaast is uit het onderzoek bij (gastouderbureau X; N.o.) gebleken dat het overgrote deel van de aanvragers die gebruik maakten van (gastouderbureau X; N.o.) een onjuiste aanvraag hebben gedaan. De onjuistheden zijn te kwalificeren van administratieve onregelmatigheden via oneigenlijk gebruik tot aan misbruik en fraude door de aanvragers. Ook dat is een reden geweest om de voorschotbetaling op te schorten.

Omdat ons er alles aan gelegen was om het voorschot over de maand december, dat half november zou worden uitbetaald, tegen te houden, waren wij niet in staat de aanvragers vooraf op de hoogte te stellen van deze actie. Gekozen is om voor alle aanvragen die in oktober 2008 via (gastouderbureau X; N.o.) liepen, de bankrekening waarop het voorschot wordt overgemaakt te blokkeren. Dat betekent dat in de betalingsadministratie een betaling naar een rekening staat. Maar deze is nog niet geëffectueerd.

De aanvragers, waaronder verzoekster, zijn per brief van 3 december 2008 hiervan op de hoogte gebracht. Daarbij is hen tevens informatie gevraagd om vast te kunnen stellen of het voorschot voor 2008 op goede gronden is vastgesteld.

Het beoordelen en verwerken van deze informatie is een zeer tijdrovend proces. Veelal moet aanvullende informatie worden opgevraagd omdat in eerste instantie niet alle gegevens zijn opgestuurd, of omdat de ingestuurde informatie tot nieuwe onduidelijkheden aanleiding geeft.

Na deze lange inleiding zal ik kort ingaan op uw vragen inzake (verzoekster; N.o.).

1. De door u gevraagde beschikking is hiervoor onder punt 3 genoemd. Daarnaast is er de onder punt 4 genoemde continuering voor 2009. Omdat de verwachting is dat in het merendeel van de gevallen er over het jaar 2008 forse bedragen aan ten onrechte ontvangen kinderopvangtoeslag zullen moeten worden terugbetaald is ervoor gekozen in alle gevallen de betaling op te schorten. In veel gevallen is ook gebleken dat aanvragers niet overgestapt zijn naar een andere kinderopvanginstelling. Althans is dat niet via een wijziging gemeld.

Medio januari is de verdachte directeur in afwachting van zijn strafproces in vrijheid gesteld. Sindsdien is hij weer actief met zijn bureau (gastouderbureau X, N.o.). Het bureau opereert nu vanuit Utrecht. Noch in Gorinchem, noch in Utrecht komt het bureau voor in het gemeentelijk register kinderopvang. Of (gastouderbureau X; N.o.) in één van de overige 450 gemeentes in het register is opgenomen is slechts met een zeer grote investering van tijd en kosten na te gaan.

2. Zoals hiervoor is aangegeven is verzoekster op 3 december 2008 schriftelijk op de hoogte gesteld van de opschorting van betaling. Zij heeft het bijgevoegde vragenformulier met bijlagen geretourneerd. Op 27 maart is haar verzocht om aanvullende informatie op te sturen.

3. Op grond van artikel 23 AWIR kan de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk worden opgeschort indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. In het fraude-onderzoek is gekozen voor opschorting omdat daarmee in beginsel de aanvraag in stand blijft. In het geval zou blijken dat er niets aan de hand is, kan de opschorting eenvoudig ongedaan worden

gemaakt en worden de geblokkeerde bedragen alsnog uitbetaald.

Of de klacht van (verzoekster; N.o.) al dan niet gegrond is, is nog niet aan te geven. Het onderzoek van de door haar aangeleverde informatie over 2008 is nog niet afgerond.

Of haar aanvraag 2009 aan alle wettelijke regels voldoet valt buiten het kader van dit onderzoek. Daarom heb ik besloten haar girorekening te laten deblokkeren wat tot gevolg zal hebben dat de voorschotten voor 2009 en een paar betalingen over 2008 op zeer korte termijn op haar rekening zullen worden overgemaakt.

Nadrukkelijk zij gesteld dat het uitbetalen van voorschotten over 2009 niet betekent dat Toeslagen van mening is dat voor dat jaar deze terecht zijn aangevraagd. Indien daar aanleiding toe is, kan ook het jaar 2009 nader onderzocht worden op rechtmatige verstrekking..."

9. Eind april 2009 werden de achterstallige bedragen aan verzoekster uitbetaald. Omdat de reguliere uitbetalingen echter uitbleven en verzoekster geen specificatie had ontvangen met betrekking tot de achterstallige betalingen, nam zij tussen eind april en eind juni 2009 verschillende keren telefonisch contact op met de Nationale ombudsman, waarna deze contact legde met de Belastingdienst. Op 3 juli 2009 stuurde de Belastingdienst een brief aan verzoekster met daarin de gevraagde specificatie. Ook de reguliere betalingen kinderopvangtoeslag liepen vanaf eind juni 2009 goed.

II. Beoordeling

10. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. In een geval als het onderhavige impliceert het evenredigheidsvereiste dat de Belastingdienst de belangen van de burgers die in die periode buiten het fraudeonderzoek vallen respecteert en ongemoeid laat.

11. De Belastingdienst voert een onderzoek uit naar mogelijke fraude bij verschillende gastouderbureaus, waaronder gastouderbureau X waar verzoekster klant was. Tijdens dit onderzoek ging de Belastingdienst op grond van artikel 23 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (zie onder Achtergrond) over tot het opschorten van de uitbetaling van de voorschotten kinderopvangtoeslag vanaf december 2008 (waarvan de uitbetaling rond 20 november 2008 plaats zou vinden) aan de betrokken gastouderbureaus en hun cliënten. Conform dit beleid werd ook bij verzoekster de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag opgeschort.

12. Vast staat dat verzoekster per 1 november 2008 is overgestapt naar een ander gastouderbureau. Zij heeft dit met een tijdig wijzigingsverzoek kenbaar gemaakt bij de Belastingdienst. Dit wijzigingsverzoek is door de Belastingdienst tijdig afgehandeld, te weten op 29 november 2008. Hieruit volgt dat het de Belastingdienst op dat moment

kenbaar was, althans kenbaar had kunnen zijn, dat verzoekster reeds op 1 november 2008 was overgestapt naar een ander gastouderbureau en derhalve vanaf die datum niet meer te maken had met het bij het fraudeonderzoek betrokken gastouderbureau. Dit betekent dat de Belastingdienst, zo niet uit eigen beweging na verwerking van het wijzigingsverzoek op 29 november 2008, in elk geval na op 9 maart 2009 via de Nationale ombudsman te zijn geconfronteerd met de op 23 februari 2009 door verzoekster ingediende klacht, over had moeten gaan tot betaling van de kinderopvangtoeslag waarop verzoekster na overgang per 1 november recht had, alsmede tot hervatting van de reguliere betalingen. Dat de Belastingdienst dit heeft nagelaten is niet juist. Dit klemt te meer nu het doel van de kinderopvangtoeslag is het financieel ondersteunen van toeslaggerechtigden inzake de kosten van kinderopvang. Het nalaten van de Belastingdienst om op wijzigingen die buiten het kader van het fraudeonderzoek vallen te betalen doet ernstig afbreuk aan die doelstelling en heeft grote financiële consequenties voor verzoekster gehad.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht, is gegrond wegens schending van het evenredigheidsvereiste.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat tijdens het onderzoek eind april 2009 de achterstallige bedragen zijn uitbetaald.

Onderzoek

Op 23 februari 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van de Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Ministerie van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Toeslagen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Tevens werd de Belastingdienst/Toeslagen een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Noch verzoekster noch de Belastingdienst gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief Belastingdienst van 3 december 2008.
2. Het verzoekschrift van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 23 februari 2009.
3. De terugkoppeling op de interventie van 30 maart 2009 door de Belastingdienst/Toeslagen.
4. De reactie van 20 april 2009 van de Belastingdienst/Toeslagen.
5. De brief van 3 juli 2009 van de Belastingdienst/Toeslagen aan verzoekster.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Artikel 23 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

De Belastingdienst/Toeslagen kan de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk opschorten indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. De belanghebbende wordt van de opschorting schriftelijk in kennis gesteld.