Notitie beleid en werkinstructies CAF 11 Belastingdienst/Toeslagen

Datum laatste wijziging: 19 september 2019
Auteurs: RV6 5 , M27 *de* M27

Algemeen
Ten aanzien van de behandeling van CAF 11 (en andere CAF-zaken) zijn verschillende keuzes gemaakt door de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: "B/T"). In dit memo zijn omtrent een aantal van deze keuzes beschouwingen opgenomen:

- de beslissing van B/T om een uitbetaling van een toeslag stop te zetten alvorens het onderzoek is afgerond. Het gaat om de vraag in hoeverre die beslissing juridisch juist is (hierover wordt ook geadviseerd door de adviescommissie uitvoering toeslagen) en in hoeverre is gedocumenteerd welke (beleidsmatige) overwegingen ten grondslag liggen aan deze beslissing.
- het toegepaste behandelkader en de instructies aan medewerkers. Ook hier wordt beschouwd of sprake is van de juridische juistheid van de keuzes en een beleidsmatige onderbouwing ervan.

Zoals zal blijken in de navolgende alinea's, is het lastig gebleken voor alle gemaakte keuzes een schriftelijke onderbouwing te vinden. Indien geen onderbouwing is aangetroffen (om welke reden dan ook), kan in deze notitie soms sprake zijn van M206 of mondelinge input van personen die indertijd betrokken waren. Die input is overigens niet altijd consistent.

Stopzetten toeslagen alvorens de rechtmatigheid van de toeslag te beoordelen
Wanneer B/T lopende een onderzoek, dus voordat duidelijkheid is over het (vermoedelijke) recht, de uitbetaling van een toeslag stop wil zetten, dan heeft de wetgever B/T in artikel 23 Awir de mogelijkheid gegeven om onder voorwaarden de uitbetaling van het voorschot op te schorten. Het was en is systeemtechnisch niet mogelijk de opschorting toe te passen. B/T onderzoekt momenteel of het systeem op korte termijn kan worden aangepast (in 2016 zijn hier voorbereidingen voor getroffen, maar dit is toen niet tot uitvoering gekomen).
Medewerkers van B/T hebben aangegeven dat vanwege de technische onmogelijkheid gekozen is voor een stopzetting op basis van artikel 16, vijfde lid, Awir, op grond waarvan B/T een voorschot kan herzien. In CAF 11 en andere CAF-zaken werd het voorschot herzien naar het bedrag dat reeds was uitgekeerd. Hierdoor ontving de burger vanaf de volgende betaaldatum geen toeslag meer en hoefde geen toeslag terug te betalen in de vorm van navorderingen. B/T noemde deze herziening de 'zachte stop'.

Om de beleidsmatige aspecten van deze keuze te toetsen, worden de volgende vragen opgeworpen:

1. Hoe is het besluitvormingsproces inzake het stopzetten van lopende toeslagen CAF 11 verlopen?
2. Is een lijn te onderkennen in de gemaakte keuzes voor het al dan niet stopzetten van lopende toeslagen?
3. Is voldoende onderbouwing aanwezig voor het opschorten of stopzetten van de (uitbetaling van) de lopende toeslagen in CAF 11?

Hoe is het besluitvormingsproces (2014-2016) inzake het stopzetten van lopende toeslagen CAF 11 verlopen?
Uit gesprekken met medewerkers van B/T komt geen eenduidig beeld naar voren. Medewerkers spreken elkaar soms tegen. Documentatie ontbreekt, waardoor mondeling verkregen informatie niet goed verifieerbaar is. Meerdere medewerkers benoemen wel dat druk lag op het aanpakken van fraude in de nasleep van de Bulgarenfraude.
Hoewel het besluitvormingsproces bij CAF 11 niet te achterhalen is, is het resultaat wel in een aantal documenten neergedaald.

Zie bijlagen:

1. Baliebrief CAF 11
2. Vraagbrief CAF 11
3. Mailwisseling september 2014 (zonder vaktechnisch afstemming)

Is er een lijn te onderkennen in de gemaakte keuzes voor het al dan niet stopzetten van lopende toeslagen?

Zoals hierboven is aangeven, is weinig gedocumenteerd welke redenen ten grondslag liggen aan de keuze voor het al dan niet stopzetten van lopende toeslagen. Dit betekent dat niet goed te herleiden valt waarom die keuze is gemaakt. Binnen B/T is wel een vraagbrief teruggevonden uit 2009 waarin een stopzetting van een lopende toeslag wordt aangekondigd (zonder dat aanlevering van tegenbewijs is afgewacht). Daaruit valt op te maken dat het stopzetten van lopende toeslagen al eerder werd gehanteerd in een fraudezaak. In de brief valt op dat in 2009 direct een bezwaarmogelijkheid wordt geboden en wordt aangegeven waarom de toeslag wordt gestopt. In CAF 11 wordt de bezwaarmogelijkheid genoemd bij de aangepaste beschikking, maar nog niet in de brief waarin de stopzetting wordt aangekondigd. Ook wordt in de balie- en vraagbrieven van CAF 11 niet de reden van stopzetting aangegeven.

In de CAF-zaken, waaronder CAF 11, werd gebruik gemaakt van opdrachtformulieren waarin is opgenomen dat de lopende toeslagen moeten worden stopgezet. Hierbij is geen reden aangegeven. Volgens enkele medewerkers zou voorafgaand aan het opstellen van het opdrachtformulier afstemming hebben plaatsgevonden met collega's, bilateraal of in een CAF-TWO (CAF-Twee Wekelijks Overleg) binnen B/T (dit overleg startte eind 2014, notulen werden tot 2018 niet op een vaste plaats gearchiveerd). Wel is in één van de aangetroffen opdrachtformulieren benoemd dat afstemming heeft plaatsgevonden met het verantwoordelijke MT-lid.

Vanaf juli 2016 wordt het stopzetten van lopende toeslagen niet meer opgenomen in de opdrachtformulieren en niet meer massaal toegepast in CAF-zaken (voor zover nu inzichtelijk is, werd dit daarna slechts incidenteel door individuele medewerkers bij individuele ouders gedaan). Vanaf 2015 worden lopende toeslagen niet langer 'standaard' in elke CAF-zaak stopgezet. Over de wijziging van de werkwijze in de zomer van 2016 wordt door medewerkers aangegeven, dat dit voortkomt uit de balans die B/T vanaf 2016 zocht tussen fraudeaanpak en dienstverlening, een andere aard van de CAF-zaken en de verwachte systeemaanpassing waardoor opschorting zou kunnen gaan plaatsvinden. Hiervan is geen schriftelijke onderbouwing te vinden.
Vooruitlopend op de systeemaanpassing is in juni 2016 een vaktechnisch adviesmemo over opschorting besproken in het MT Toeslagen. In dit memo is aangegeven onder welke voorwaarden opschorting van de uitbetaling van de lopende toeslag kan plaatsvinden. Vanwege het niet doorgaan van de systeemtechnische aanpassing, lijkt dit memo verder niet in de praktijk te zijn gebracht.

Zie bijlagen:
4. Vraagbrief [redacted] 2009
5. Opdrachtformulier CAF 11
6. Opdrachtformulier CAF 18 – met afstemming MT lid
7. Vaktechnisch memo opschorten 2016
8. MT besluit opschorten 2016

Is voldoende onderbouwing aanwezig voor het opschorten of stopzetten van de (uitbetaling van) de lopende toeslagen in CAF 11?
Zoals eerder aangegeven voorziet de Awir in een mogelijkheid om uitbetaling van een toeslagvoorschot lopende een onderzoek te voorkomen, namelijk door de betaling van het voorschot op te schorten. Dit kan als er redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te M88 bedrag is verleend, aldus artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a, Awir. Aangezien medewerkers hebben aangegeven dat met de gevolgde systematiek van het stopzetten van lopende toeslagen in wezen een opschorting werd beoogd, volgt hieronder een beschouwing van de vraag of voldoende onderbouwing aanwezig is voor het opschorten van toeslagen in CAF 11.

Het is hierbij de vraag of opschorten/stopzetten mogelijk is voor alle ouders binnen de groep die in CAF 11 is behandeld. Aanvankelijk waren signalen aanwezig dat er sprake zou kunnen zijn van georganiseerd misbruik met behulp van een facilitator (in dit geval het gastouderbureau). Naar aanleiding van deze signalen is een deelwaarneming uitgevoerd door het Belastingdienstbrede CAF. Hierbij werd bij zestien gastouders een waarneming ter plaatse uitgevoerd. Uit deze waarneming kwam naar voren dat de administratie bij de gastouders onvolkomenheden bevatte. Ook waren niet alle kinderen die opvang genoten op het opvangadres aanwezig ten tijde van de waarneming ter plaatse. Op basis van deze waarneming zijn op een later moment nog acht vraagouder-dossiers ingezien bij het gastouderbureau. Ook hier werden onvolkomenheden aangetroffen. In februari 2015 is in een overleg met FIOD besloten om geen strafzaak tegen het gastouderbureau te starten.

Op grond van deze deelwaarnemingen is besloten om het recht op kinderopvangtoeslag van een grotere populatie te laten beoordelen binnen B/T én de lopende toeslagen direct stop te zetten. De populatie is opgebouwd uit ouders die via hun gastouders aan het gastouderbureau konden worden gerelateerd gedurende de jaren 2012 t/m 2014. Bij de beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag van de totale populatie is geen onderscheid gemaakt tussen de ouders die al of niet in de deelwaarneming waren betrokken. Het vergroten van een onderzoekspopulatie op basis van een deelwaarneming is een gebruikelijke methodiek voor toezichthouders, waaronder de Belastingdienst. Of deze methode voldoende onderbouwing opleverde voor het stopzetten van lopende toeslagen / het opschorten is niet vastgelegd. Zo is de onderbouwing waarom de geconstateerde onvolkomenheden tijdens de deelwaarneming voldoende reden zijn om de populatie te vergroten tot de uiteindelijk vastgestelde groep, niet gevonden. Ook de eventuele rol van de facilitator is niet beschreven als onderbouwing om bij alle ouders de lopende toeslagen stop te zetten / op te schorten. Omdat niet is vastgelegd waarom alle ouders dezelfde behandeling ondergingen, kan niet worden vastgesteld of voldoende onderbouwing aanwezig was om de lopende toeslagen stop te zetten / op te schorten.

Hoewel op basis van het opdrachtformulier de lopende toeslag van alle betrokken ouders moest worden stopgezet, is soms toch een individuele afweging door een medewerker gemaakt en is ervoor gekozen de lopende toeslag niet stop te zetten vóór de beoordeling van bewijsstukken. De werkwijze volgens het opdrachtformulier werd in de praktijk derhalve niet onverkort in alle gevallen gevolgd. Waarom is afgeweken van de voorgeschreven aanpak is niet gedocumenteerd.

Uit andere opdrachtformulieren waarin de stopzetting werd benoemd (opgesteld tot juli 2016) bij andere CAF-zaken volgt een vergelijkbare werkwijze. In deze documenten is evenmin voldoende vastgelegd of per ouder voldoende onderbouwing aanwezig was voor het stopzetten van lopende toeslagen.

Behandelkader en werkinstructies CAF-zaken (specifiek CAF 11)
Alvorens in te gaan op de gevolgde werkwijze bij CAF 11 wordt eerst het algemene kader geschetst dat van toepassing is bij de behandeling van een CAF-zaak. De behandeling vindt plaats in het IST-team (Integraal Subjectgericht Toezicht) van B/T. Dit team is bedoeld om al vroeg in het aanvraagproces toezicht uit te voeren waarbij alle verschillende Toeslagsoorten kunnen worden betrokken. Het motto van het team is dat iedere burger het toezicht krijgt dat hij verdient. Het team houdt zich voornamelijk bezig met werkzaamheden die voortvloeien uit risicoselectie, ook de primaire behandeling van burgers in CAF-zaken worden in dit team uitgevoerd.

Bij de uitvoering van risicogericht toezicht (door IST-teams) geldt, naast het Handboek Toeslagen, het generieke IST-behandelkader. In dit behandelkader zijn de grote lijnen geschetst waarbinnen de medewerkers toezicht uitoefenen. In het generieke IST-behandelkader is geen melding gemaakt van het stopzetten van lopende toeslagen. In zijn algemeenheid vermeldt het document wel dat bij een vermoeden van fraude, bijvoorbeeld op basis van de toegestuurde bewijsmiddelen door de belanghebbende, de toeslag 'ambtshalve' stopgezet dient te worden (onder gelijktijdige zending van de casus aan het fraudeteam).

Op basis van dit behandelkader zijn concrete - algemeen geldende - werkinstructies gemaakt, bijvoorbeeld voor het beoordelen van bewijsstukken. Deze werkinstructies zijn niet opgesteld ten behoeve van CAF 11 noch van CAF-zaken in het algemeen. In deze werkinstructies werd nergens over de keuze voor het stopzetten van lopende toeslagen gesproken. Gezien het karakter van dergelijke werkinstructies zou dat overigens ook niet in de lijn der verwachting liggen. De werkinstructies geven immers instructies hoe de eerder gemaakte (beleidsmatige) keuzes uit te voeren.

Indien sprake was van een CAF-zaak, stelde de medewerker die de CAF-zaken vanuit B/T coördineerde (t/m 2018) een opdrachtformulier op, waarin aangegeven wordt welke bewijsstukken moesten worden opgevraagd, of de lopende toeslagen moesten worden stopgezet en per welke datum. Dit opdrachtformulier diende om een "werkbundel" aan te maken, zodat medewerkers de toeslagen van individuele burgers konden beoordelen en was volgens de betrokken medewerkers van de IST-teams tevens bedoeld als instructie. De behandelaren kregen dit opdrachtformulier, een mondelinge instructie en een aantal standaardteksten over hoe de behandeling moest worden vastgelegd en gecommuniceerd met de burger.

In de standaardteksten bij CAF 11 is onder meer opgenomen:
- "burger niks toezeggen, enkel melden dat gegevens nog beoordeeld worden en dat er (mogelijk) nog om aanvullende informatie wordt gevraagd."

- "indien burger in bezwaar gaat, dient bezwaarmedewerker contact op te nemen met het IST team"

Verder werd vanaf 2015 voor sommige CAF-zaken ook een plan van aanpak gemaakt binnen het IST-team. Het plan van aanpak is gebaseerd op het generieke IST-behandelkader en het opdrachtformulier. In het plan wordt een keuze gemaakt voor het al dan niet stopzetten van lopende toeslagen. Hierbij is soms ook de reden voor deze keuze aangegeven.

In het opdrachtformulier voor CAF 11 is geschreven dat gekozen werd voor het stopzetten van lopende toeslagen. Ondanks het feit dat deze stopzetting werd aangegeven in het opdrachtformulier, is deze aanpak niet voor elke individuele belanghebbende toegepast. Daarmee lijkt de projectmatige aanpak niet overal te zijn toegepast en werd (ook) naar de individuele omstandigheden gekeken. Bij CAF 11 was er nog geen plan van aanpak.

In de opdrachtformulieren en plannen van aanpak van andere CAF-zaken komen wisselende beelden naar voren: soms wordt gekozen voor het stopzetten van de lopende toeslagen. In (tenminste) een van de plannen van aanpakken is overigens ervoor gekozen direct een stopzetting toe te passen, waarbij ook reeds uitgekeerde toeslagen direct werden teruggevorderd. In deze documenten was niet altijd een onderbouwing opgenomen voor de gemaakte keuze. Het valt nu ook niet meer goed te achterhalen welke redenering ten tijde van deze CAF-zaken werd gehanteerd. Er kan derhalve geen (eenduidige) lijn worden onderkend omtrent het stopzetten.

Naast bovenstaande instructies aan medewerkers in het IST-team, kwam het ook regelmatig voor dat de medewerker die de CAF-zaken vanuit B/T coördineerde, buiten de "werkbundel" ook voor individuele burgers (soms voorafgaand aan of gerelateerd aan de CAF-zaak) behandeling nodig achtte. In die gevallen werden specifieke medewerkers van het IST- en Fraudeteam via e-mail of mondeling gevraagd de toeslag te stoppen of het recht eerst te beoordelen. In hoeveel gevallen dit plaatsvond is niet te achterhalen.

Zie bijlagen:

9. Behandelkader IST
10. Instructie beoordelen bewijsstukken
11. Standaardteksten CAF 11
12. Plan van aanpak met stopzetten lopende toeslagen
13. Plan van aanpak zonder stopzetten lopende toeslagen
14. Plan van aanpak met stopzetten lopende toeslagen en terugvorderen
15. Voorbeeld mail stopzetting toeslag

Toepassing behandelkader bij CAF 11

Een vervolgvraag is hoe het behandelkader bij CAF 11 is toegepast. Opvallend aan CAF 11 (en andere CAF-zaken, voor zover we nu kunnen overzien) is het feit dat veel meer informatie ter onderbouwing van de toeslagaanvraag aan de belanghebbenden is gevraagd in vergelijking met toezichtactiviteiten buiten CAF. Het opvragen van meer informatie aan een belanghebbende brengt een risico met zich mee. De toeslagwetgeving is dermate strikt dat een (kleine) onvolkomenheid enorme consequenties teweeg kan brengen. Het ontbreken van een enkel betalingsbewijs kan tot gevolg hebben dat het hele recht op een toeslag vervalt. Wanneer meer informatie wordt opgevraagd, is de kans groter dat (kleine) onvolkomenheden aan het licht komen. Het verschillend behandelen van CAF(11)-belanghebbenden en belanghebbenden in het reguliere toezicht brengt rechtsongelijkheid met zich mee, waarvoor een rechtvaardiging noodzakelijk is. Deze rechtvaardiging zou volgens de medewerker die de CAF-zaken vanuit B/T coördineerde voortkomen uit de voorafgaande signalen die tot een CAF-zaak leidden.

In het generieke IST-behandelkader is niet aangegeven dat in een CAF-zaak meer informatie door een toeslaggerechtigde moet worden aangeleverd. Het opvragen van meer informatie in CAF 11 lijkt te zijn beslist in het opdrachtformulier. Op dit formulier staat namelijk aangegeven dat een volledige schriftelijke onderbouwing aanwezig dient te zijn en wat daaronder wordt verstaan. Overigens werd hier in specifieke situaties vanaf geweken omdat soms ook informatie is gevraagd, die niet op het opdrachtformulier stond. Het heeft er alle schijn van dat het opdrachtformulier functioneert als een werkinstructie omdat concrete aanwijzingen worden gegeven over hoe het werk moet worden uitgevoerd. Hieruit volgen twee vragen:

1. Is de afstemming van de onofficiële werkinstructie op dezelfde wijze vormgegeven als reguliere werkinstructies?
2. Vindt door middel van dit type werkinstructie een juiste toepassing van het behandelkader plaats?

Is de afstemming van de onofficiële werkinstructie (opdrachtformulier) op dezelfde wijze vormgegeven als de reguliere werkinstructies?
Reguliere werkinstructies worden gemaakt door Productieregie in een proces waarbij oorspronkelijke bronnen worden gebruikt, zoals het handboek Toeslagen. Die werkinstructies zijn herleidbaar naar de juridische basis die is gebruikt. Tevens worden de werkinstructies afgestemd (bijvoorbeeld met Beleid & Vaktechniek binnen B/T) en up-to-date gehouden. Het opdrachtformulier is gemaakt door de medewerker die de CAF-zaken vanuit B/T coördineerde en afkomstig was uit het team Handhavingsregie. Uit de gesprekken met medewerkers uit die periode komt naar voren dat afstemming niet op dezelfde wijze plaatsvond als bij reguliere werkinstructies.

Vindt door middel van dit type werkinstructie een juiste toepassing van het behandelkader plaats?
Ondanks het feit dat het opdrachtformulier niet op de gebruikelijke wijze is afgestemd, kan nog steeds een juiste toepassing van het behandelkader plaatsvinden. Het is niet vast te stellen of een juiste toepassing bij CAF 11 (en andere CAF-zaken) heeft plaatsgevonden, en wel om de volgende reden:

Bij CAF 11 is een volledige schriftelijke onderbouwing opgevraagd. Dit is meer dan bij andere, reguliere toezichtonderzoeken. Niet is vastgelegd hoe men heeft bepaald welke stukken opgevraagd dienden te worden. Om die reden valt niet vast te stellen of voldoende onderbouwing aanwezig is om deze bewijsstukken op te vragen.

Bezwaar en beroep
Tot slot nog enkele observaties bij de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures in CAF-zaken. In 2016 hebben de bezwaarbehandelaars voor CAF 11 specifieke instructies/handleidingen ontvangen van medewerkers van Beleid & Vaktechniek en Kwaliteitsregie (beide behorend tot de afdeling Productieregie) waarin de aandachtspunten voor het afdoen van het bezwaarschrift waren opgenomen. Vanwege de lange doorlooptijd van de bezwaarschriften zijn de bezwaren inzake CAF 11 veelal vanaf de tweede helft 2015 opgepakt.

Ten aanzien van de beroepsfase valt op dat in 2017 een inwerkdocument voor nieuwe medewerkers is opgesteld, waarbij voor het opmaken van de inventarislijst aan de rechtbank een specifieke notie is opgenomen over CAF-zaken, namelijk dat CAF-meldingen (melding in aanvangsfase om CAF te starten) niet in de inventarislijst worden opgenomen maar alleen in het eigen dossier van de verweerder (dit betekent dat de stukken niet extern werden verstrekt). Momenteel staat die notie nog in het inwerkplan. In de praktijk wordt sinds najaar 2018 een ruimere toepassing van het opmaken van het beroepsdossier gehanteerd, mede naar aanleiding van de toezegging van de staatssecretaris en de inzet van de landsadvocaat bij CAF 11.

Zie bijlagen:
16. Aandachtspunten afhandeling bezwaren CAF 11
17. Concept leidraad afhandeling bezwaren CAF 11
18. Inwerkplan cluster inventarislijsten beroepsdossier